

EJE TEMÁTICO 1. PESQUISA
SUB-EJE 1.1. PROJETO Y CIUDADE
INTERVENÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM CIDADES DA AMÉRICA
LATINA: PRÁTICAS RECENTES DE INTERVENÇÃO URBANA EM ÁREAS
INFORMAIS. BRASIL - COLÔMBIA.

Profª Drª Maria de Lourdes Zuquim¹, Doutoranda Liliana María Sánchez Mazo,
Mestranda Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

mlzuquim@usp.br, lyly.sanchez@usp.br², anajulianb@usp.com³

Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade
de São Paulo. Rua Maranhão, 88, CEP 01240.000. São Paulo, Brasil.

PALAVRAS CHAVE: CIDADE, INTERVENÇÃO URBANA, ASSENTAMENTOS
INFORMAIS

Introdução

Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa “Intervenções Contemporâneas em Cidades da América Latina: Práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais”, desenvolvida no NAPPLAC Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Trata de uma análise de intervenções urbanas recentes em assentamentos informais de São Paulo - Brasil (Programa Bairro Legal, Vila Olinda) e Medellín - Colômbia (Programa Urbano Integral, nororiental). A informalidade e a precariedade na sociedade latino-americana são decorrentes da ausência do Estado de bem estar social, característica dos países periféricos, que em comum apresentam baixo nível de reprodução da força de trabalho e precárias condições de vida do trabalhador, com grande concentração de renda e diferenças sociais. Esta característica produziu um quadro de desigualdade urbana no qual há lugares precários onde mora a população de baixa renda em contraposição a lugares com boa infraestrutura e equipados onde mora a elite privilegiava. É importante destacar que a informalidade e a precariedade latino-americana no urbano se refletem na habitação, resultado do baixo nível da reprodução da força de trabalho que empurra o problema para soluções informais; na economia, com emprego informal, o comércio de rua; e, igualmente na legislação, que via de regra é detalhista, difícil de cumprir, levando à ilegalidade ou criando contornos à legalidade (Deák, 2011). Assim, a condição urbana dos países latino-americanos apresenta simultaneamente semelhanças e diferenças. Semelhanças que nos unem tanto por compartilharmos uma realidade de informalidade e precariedade como também, pela criação de recentes políticas públicas de intervenção em assentamentos precários, com múltiplas incidências na construção de cidade. Diferenças que nos distanciam enquanto consideramos os processos de urbanização, que são peculiares ao estágio de desenvolvimento econômico, social e político de cada sociedade; ou seja, processos distintos que se constroem social e historicamente. Para estudar semelhanças e diferenças na problemática urbana em São Paulo-Brasil e Medellín-Colômbia, o artigo desenvolve três questões: o breve histórico da informalidade urbana, a política urbana nacional e municipal de intervenções em assentamentos precários e, a descrição de intervenções urbanas que tem configurado a construção das cidades de São Paulo e Medellín.

1. Breve Histórico da informalidade urbana: São Paulo e Medellín

A desigualdade urbana brasileira é uma herança de décadas de exclusão social e do processo de crescimento industrial e urbano com características desiguais e combinadas, no que Maricato (1996) chamou de “urbanização com baixos salários”. O

¹ Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

² Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social

³ Estudante de Mestrado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

século XX apresentou a transformação de um modo de vida agroexportador para outro urbano-industrial, intensificando as históricas marcas de desigualdade e segregação brasileira através de um modelo de expansão das cidades espraiado e caracterizado pela reprodução de uma ocupação informal, autoconstruída e ilegal do território. Isso porque o acesso à terra, por parte dos trabalhadores, sempre foi um nó em uma realidade de grandes propriedades e legislações restritivas, que não deixou alternativas dentro da legalidade, seja por meio do aluguel ou da compra da moradia (Maricato, 2011).

Dentro do Estado, a questão da habitação também demorou a ser encarada como problema social, estando por muitos anos exclusivamente a cargo da iniciativa privada, que não supria as necessidades da moradia popular. Mesmo quando presente nas políticas públicas, o equacionamento da questão sempre esteve longe de ser alcançado. Sendo assim, fica gravado o padrão de urbanização periférica: “numerosos assentamentos carentes de equipamentos, serviços públicos e infraestrutura e distantes dos locais de oferta de trabalho” (Zuquim, 2012). São Paulo, como maior metrópole do país, é um grande exemplo deste modelo brasileiro. A cidade, que personifica com perfeição a industrialização e urbanização com baixos salários, cresceu vertiginosamente durante as últimas décadas, aumentando suas franjas com cada vez mais precariedade e potencializando os problemas ao avançar sobre as margens de rios e trazer à tona a discussão urbano-ambiental, sempre controversa e polêmica.

Neste contexto, o processo de crescimento urbano na Colômbia foi empreendido com maior força na segunda metade do século passado. Especificamente, a cidade de Medellín, segunda maior do país, viveu por essa época o acelerado crescimento e ocupação, por causa do auge industrial e pela conseqüente demanda por serviços e moradia. A população que chegou à grande cidade migrou de outras regiões do país por conta da violência armada e política ou a procura de melhores condições de vida. Desta forma, Medellín cresceu a ritmos acelerados, derivando disto assentamentos precários e informalidade urbana no uso, tenência, distribuição e ocupação do território (Alcaldía de Medellín, 2010). A cidade como polo de oportunidade e de expansão urbana, tem desenvolvido dinâmicas espaciais diversas e complexas, em termos culturais, econômicos, políticos e sociais. Entres suas características, destacam-se: insegurança; marginalidade social; baixos níveis de educação; déficit de moradia; precariedade do emprego; elevadas rendas do solo; comércio informal; deterioração e esgotamento dos recursos ambientais; imaginários de ressentimento e desconfiança da população frente ao governo; e dificuldades em planejamento e ordenamento territorial (Alcaldía de Medellín, 2006; Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano-EDU, 2009).

2. A política urbana de intervenções em assentamentos precários

No caso do Brasil, o quadro de precariedade foi enfrentado pelo Estado de maneiras diversas. Como dito, o poder público demorou a encarar a moradia popular como questão social e mesmo quando o fez, não conseguiu suprir as suas reais deficiências. Até bem pouco tempo, a política governamental sobre o assunto se limitava a remoções e realocações de famílias que viviam em localidades ilegais/informais. Isto não só não foi suficiente para solucionar o problema, como também o potencializou, ao expandir cada vez mais as periferias sem infraestrutura, seja com os conjuntos habitacionais, ou com as novas ocupações de quem foi expulso de onde vivia.

Um breve apanhado cronológico apresenta que a partir dos anos 40 o governo começa a produção de habitação popular, com ações pontuais através de instituições ligadas aos trabalhadores. Somente nos anos 60 que se articula uma política mais abrangente sobre o tema, porém mantendo distorções que não permitiram sequer o vislumbre de uma solução à questão. No período de 1964 a 1985, vigência da ditadura militar no país, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) como parte de uma política para a redução do déficit habitacional

da população de baixa renda, mas que na prática pouco atingiu este público. Ao final dos anos 80, no período de democratização, novas ações em urbanização de favelas e tentativas progressistas para a garantia da função social da terra foram implementadas em algumas cidades brasileiras, em virtude da conquista de se incluir este tema na Constituição de 1988. Este período é de importância para a transformação do modo de agir sobre o problema. No decorrer dos anos 90 e 2000, no âmbito nacional, foram somadas mais conquistas neste setor, como promulgação do Estatuto da Cidade⁴ em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Porém, segundo Maricato (2011), apesar destes avanços legais importantes, na prática a realidade urbana brasileira vem piorando com o passar dos anos, pois as marcas históricas das metrópoles na periferia do capitalismo e os impactos do neoliberalismo na sociedade restringiram o poder de mudança relativo à real garantia da função social da terra.

Em São Paulo, a alternância de gestões municipais com prioridades diversas não possibilitou uma continuidade de ação que caracterizasse as políticas como um conjunto planejado e articulado. As primeiras intervenções na capital paulista para o enfrentamento do problema através de políticas de urbanização de assentamentos precários datam ainda dos anos 80, quando a prefeitura atuou neste sentido, em paralelo à regularização fundiária e também à provisão de novas unidades. Porém, quantitativamente as intervenções pouco tiveram de relevância no quadro geral de déficit habitacional. As gestões que se seguiram trilharam um percurso de seguidas oscilações no que diz respeito à maneira escolhida para enfrentar o problema, alternando entre políticas de remoção e de urbanização com manutenção da população. A partir do Estatuto das Cidades, o enfrentamento da questão via urbanização se fez mais presente na tônica da gestão municipal. A gestão de Marta Suplicy (2001-04) avança no que se refere ao Plano Diretor⁵ com a determinação de áreas para ZEIS⁶. Mais recentemente, os governos de José Serra e Gilberto Kassab (2005-12) trouxeram o discurso de provisão de habitação social digna através do Plano Municipal de Habitação (PMH) com amplo diagnóstico e diretrizes claras no sentido de urbanização de favelas e recuperação socioambiental. Porém, na prática, o que se viu foi um descolamento destas diretrizes do PMH e a remoção sem alternativa de remanejamento para um grande número de famílias.

No caso da Colômbia, a partir da promulgação da Constituição Política de 1991, foi considerada a democracia como sistema político e forma de governo, sendo uma alternativa possível para alcançar níveis de bem estar individual e coletivo. Em correspondência, deu-se a possibilidade de promover processos de planejamento urbano com caráter participativo, os quais foram materializados em diferentes leis, sobre: áreas metropolitanas, moradia de interesse social, meio ambiente, planos de desenvolvimento, ordenamento territorial. Neste marco normativo, desenvolveu-se a nível municipal o modelo de planificação, ordenamento e desenvolvimento do território que permitiu o crescimento urbano mais equilibrado com o meio ambiente. Particularmente em Medellín, foi promulgado o Sistema Municipal de Planejamento, formulado o Plano de Ordenamento Territorial-POT e institucionalizado o Programa de

⁴ Lei Federal 10.257/2001, chamada de Estatuto das Cidades, regulamenta os artigos constitucionais (182 e 183) relativos à política urbana comprometida com a função social da terra.

⁵ Plano Diretor é um documento que "a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazo, e aprovadas por lei municipal" (Villaça, 1999)

⁶ ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) é um instrumento instituído pelo Estatuto das Cidades e "trata-se de um produto da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária. A concepção básica (...) é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento" (BRASIL, 2002)

Planejamento Local e Orçamento Participativo, ampliando-se os processos de planejamento as comunas e os corregimentos da cidade.

O território municipal tem ganhado experiência na intervenção urbana em assentamentos precários visíveis na construção de conceitos, aplicação de metodologias e derivação de linhas de ação para melhorar as condições e qualidade de vida, o qual tem gerado a vinculação de assentamentos precários ao desenvolvimento urbano, econômico e social (Alcaldía de Medellín, 2010). Em correspondência, o Plano de Desenvolvimento Municipal, 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, na prefeitura de Sergio Fajardo Valderrama, centrou o desenvolvimento humano, a competitividade econômica, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social, partindo das pessoas como seres que participam ativamente na definição de seu próprio destino. O Plano deu suporte conceitual, viabilidade estratégica, orientação metodológica, recursos financeiros e capacidade técnica para a execução dos Programas Urbanos Integrals em cinco zonas da cidade, tendo continuidade na prefeitura de Alonso Salazar durante 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”. Tais intervenções urbanas promoveram práticas participativas que recolheram os erros, as dificuldades, as potencialidades, e as aprendizagens geradas pelas intervenções urbanas implementadas desde a década de 70. O lado positivo da norma foi a inclusão política de atores excluídos historicamente, o controle da gestão pública por parte de organizações cidadãs e a construção participativa da cidade; porém, o ambiente de ingovernabilidade e o pouco desenvolvimento dos instrumentos normativos além dos erros e os obstáculos impostos às práticas participativas na construção de cidade, afastam o imaginário de cidade desejado (Alcaldía de Medellín, 2010).

3. Experiências de intervenção urbana: análise de resultados

Jardim Olinda, São Paulo-Brasil

A intervenção urbana escolhida para exemplificar ações em assentamentos precários em São Paulo foi concebida no âmbito do programa Bairro Legal (2001-2004) e reestruturada no Programa Urbanização de Favelas, implementado pelo Plano Municipal de Habitação (2009-2024). Ambos foram políticas públicas para o enfrentamento do problema da precariedade habitacional da cidade de São Paulo em duas diferentes gestões municipais. O Programa Bairro Legal nasceu em cooperação técnica com a Aliança das Cidades e estabelece como diretriz a articulação entre os diversos setores da prefeitura em torno da política habitacional. Sua meta era intervir nas favelas e loteamentos irregulares através de regularização urbanística e fundiária, articulando ações de saneamento ambiental, gestão de risco e implantação de equipamentos públicos. O Plano Municipal de Habitação (PMH), dentro do qual está o Programa de Urbanização de Favelas, dá continuidade a isso, mas com novas diretrizes que resultaram em outro tipo de precariedade: uma precariedade da pós-obra (Zuquim, 2012). No estudo de caso escolhido, o Jardim Olinda, o projeto foi elaborado dentro do primeiro programa e a obra realizada dentro do segundo, que a fez em bases diferentes daquelas concebidas originalmente.

O Jardim Olinda se localiza na zona sul de São Paulo, no bairro do Campo Limpo. Apresenta-se como uma típica ocupação de fundo de vale, com moradias ao longo das margens de três cursos d'água que permeiam o sítio (Samora, 2009). O diagnóstico da área, realizado ainda no Programa Bairro Legal, aponta que esta é uma ocupação consolidada iniciada ainda nos anos 50 e de grande densidade urbana, graças ao momento de explosão das favelas de São Paulo, nos anos 80. A área já foi objeto de intervenção em vários momentos, durante a gestão municipal de Mario Covas (1983-1986) e depois de Luiza Erundina (1989-1992), porém foi durante o governo Marta Suplicy que a área ganhou uma intervenção mais articulada (Risek, 2009).



Fig. 1 Área de intervenção do projeto Jardim Olinda - Campo Limpo, São Paulo/SP. Fonte: São Paulo, 2008 e Google Earth, 2013.

A princípio, o projeto previa algumas diretrizes que foram modificadas com a mudança de gestão e de foco da política pública habitacional. O Programa Bairro Legal previa, entre outras coisas: o desadensamento articulado com provisão habitacional interna e um número alto de remoções devido às características do terreno, criação de áreas de uso comum internas à intervenção, integração do tecido do assentamento ao tecido da cidade, com intervenções nos miolos de quadra, caixas de rua mais largas, tipologias diferentes adaptadas à topografia, térreo para uso comercial e comunitário e recuperação das margens dos córregos, transformados em parques lineares. O projeto executado, entretanto, apresenta: a manutenção da densidade existente, com remoção equivalente à provisão interna de unidades, a diminuição das áreas comuns, a descontinuidade do sistema viário, ruas e vielas mais estreitas, intervenção pontual em áreas planas e pouca ação sobre os miolos de quadra, uma única tipologia de edifício, térreo sem uso comercial e comunitário e tamponamento do córrego para construção de unidades habitacionais.



Fig. 2 Descontinuidade da estrutura viária (à esquerda) e uma das áreas de lazer (à direita). Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2009.



Fig. 3 Uma das tipologias de casa adequadas à topografia, de casas sobrepostas (à esquerda) e única tipologia adotada, de edifícios que marcam a descontinuidade em relação ao entorno (à direita). Fonte: Samora, 2009.

Em termos dos resultados obtidos, a mudança de postura em relação ao projeto do Jardim Olinda gerou consequências de uma nova precariedade, vista no pós-obra. A intervenção não possibilitou a articulação da área com o tecido urbano ao redor, dificultando sua integração à cidade e a penetração de infraestrutura. A pouca preocupação em intervir em miolos de quadra e a falta de multiplicidade de usos (sendo apenas residencial) ainda potencializam este isolamento. Há de se destacar que a falta de pontos comerciais restringe a criação de emprego e renda em uma área da cidade já carente de postos de trabalho e de infraestrutura de transportes precária, penalizando a população que precisa passar por um movimento pendular diário e exaustivo. A ignorada necessidade de inclusão de equipamentos públicos como

articuladores sociais e urbanos na integração da favela com a cidade ao seu redor, e ainda, as soluções técnicas improvisadas em arranjos pontuais deram à intervenção um baixo padrão urbanístico. Ademais, a falta de regularização fundiária mantém a área “fora do mapa” e dos serviços públicos que não chegam ao assentamento, mantendo a precariedade no abastecimento de água, luz e esgoto.



Fig. 4 Ausência de varrição pública e coleta de lixo (à esquerda) e ausência de iluminação pública (à direita).
Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2009

Esta intervenção exemplifica o modelo escolhido para se atuar em favelas e seus resultados práticos. Apesar dos avanços jurídicos e políticos em relação ao tema e do significativo aumento quantitativo de intervenções na cidade de São Paulo, o modelo adotado não garante as diretrizes básicas previstas no PMH, de acesso à cidade por meio de regularização urbanística e fundiária com articulação e inserção das favelas ao tecido urbano legal.

Programa Urbano Integral-PUI, nororiental, Medellín-Colômbia

São vários os programas urbanos promovidos desde a segunda metade do século XX pelas prefeituras municipais para atingir o bem-estar, a qualidade de vida e o desenvolvimento da população. O exemplo mais recente é o Programa Urbano Integral-PUI, levado a cabo em cinco setores da cidade: nororiental, centro-ocidental, norocidental, centro-oriental, suroccidental (Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano-EDU, 2007; Alcaldía de Medellín, 2010; CIDEU, 2013). O PUI da zona nororiental foi o primeiro, concebido em 2004, com execução de obras entre 2005 e 2009, convertendo-se num laboratório de experimentação e modelo de intervenção urbana para a ativação dos quatro PUI restantes (Empresa de Desarrollo Urbano, 2011). Teve incidência em 20 bairros habitados por 170.000 pessoas e contou com esforços governamentais da ordem nacional e internacional, articuladas a iniciativas sociais, acadêmicas e privadas para atender a problemática urbana.



Fig. 5 Áreas de influência dos Programas Urbanos Integrais em Medellín. Fonte: Alcaldía de Medellín, 2006.

Estes setores são caracterizados como territórios marginalizados da cidade, s quais o Estado tem uma alta dívida social visível em deficiências físicas, institucionais e sociais (Alcaldía de Medellín, 2010; Empresa de Desarrollo Urbano, 2011). O PUI (como mecanismo de planejamento) regulou o espaço público, a mobilidade, o meio ambiente, a moradia, a segurança e convivência, orientado pelo urbanismo social como base conceitual para a construção de cidade. Assim, as obras físicas pretendiam melhorar as condições e qualidade de vida da população mais necessitada (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

A maior inovação do PUI foi a metodologia participativa, a qual se estruturou a partir de objetivos, componentes (construção de espaço público, sistema de mobilidade, programas habitacionais, corredores ambientais, seguridade e convivência), eixos (social, institucional, físico e gestão social), etapas (planificação, gestão interinstitucional, desenho, execução, animação) e estratégias, que permitiram vincular a intervenção urbana localizada numa área específica à cidade: oficina de imaginários, recorridos de bairro, comitês comunitários, assembleias de bairro, processos formativos, pactos cidadãos, programa de planejamento local e orçamento participativo, foram articuladas ao PUI (Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano-EDU, 2007; 2009). O desenvolvimento da intervenção urbana respondeu às características de cada uma das áreas de intervenção (Santana, 2009), gerando novas formas de construir a cidade a partir do respeito pela população e o restabelecimento de seus direitos, exigindo o cumprimento de deveres.

A implementação do PUI nororiental serviu como modelo de intervenção na ordem municipal, departamental, nacional e internacional (Alcaldía de Medellín, 2006; Banco de Desarrollo de América Latina, 2013). A transformação urbana da área de influência foi materializada em novas centralidades onde convergem praças, parques, prédios públicos, edifícios privados que melhoram as condições e qualidade urbana e a integração social e espacial com o entorno.

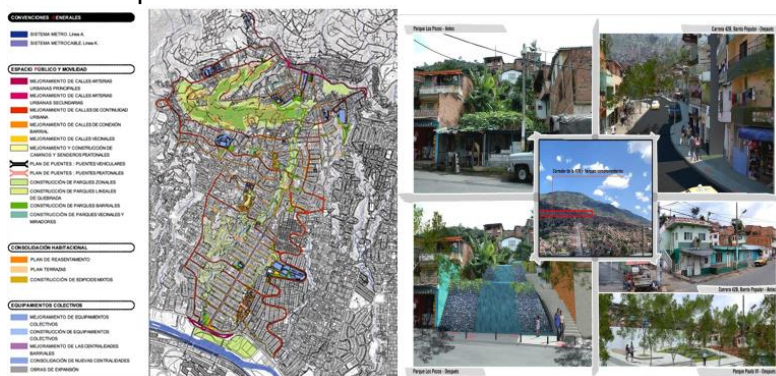


Fig. 6 Áreas de intervención e ações planejadas pelo PUI nororiental.
Fonte: Alcaldía de Medellín, 2006.

Portanto, são vistos os seguintes impactos:

a. Níveis de apropriação individual e coletiva e de sentido de pertencimento com as obras construídas. Por exemplo, algumas áreas mudaram de vocação econômica, gerando novas fontes de recursos para a população (Cárdenas, 2006).



Fig. 7 - Antes e depois. À esquerda intervenção na a Rua 107 e à direita no parque "A Iluminação", na Villa Socorro. Fonte: Arquivo fotográfico PUI-NOR, EDU, 2007.

b. Manutenção e fortalecimento das relações sociais do indivíduo, possibilidades de acesso a bens e serviços culturais e a seu entorno ambiental.

c. Fortalecimento de base social mediante a renovação do tecido humano que configurou os comitês comunitários como núcleo dos processos sociais (Alcaldía de Medellín, 2006; Banco de Desarrollo de América Latina, 2013). A construção dos Centros de Desarrollo Empresarial Zonal-CEDEZO trouxe oportunidades de treinamento e aprendizagem à população interessada na criação de pequenas e medianas empresas (Gutiérrez, 2012).



Fig. 8 Antes e depois do CEDEZO no parque "A Candelaria". Fonte: Arquivo fotográfico PUI-NOR, EDU, 2007.

d. A consolidação habitacional Juan Bobo e a Herrera atenderam famílias que moravam em zonas de alto risco. Desta forma, a intervenção reassentou, construiu moradia nova e fez melhoramento no sitio.

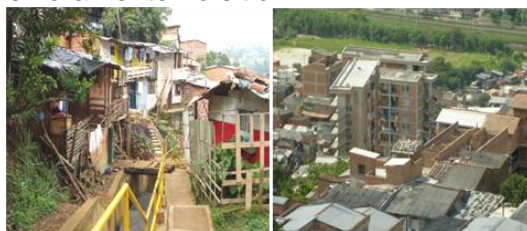


Fig. 9 Antes e depois da consolidação habitacional na quebrada Juan Bobo. Fonte: Arquivo fotográfico PUI-EDU, 2010.

e. Melhoras no índice de qualidade de vida e índice de desenvolvimento humano nas comunas intervindas, as quais tinham os níveis mais baixos da cidade antes da intervenção.

| Comuna / ano medição | 1997 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Comuna 1: Popular | 63.58 | 68.28 | 73.47 | 75.12 | 72.20 | 77.56 | 75.38 | 74.80 |
| Comuna 2: Santa Cruz | 67.29 | 71.46 | 75.88 | 75.70 | 77.89 | 78.93 | 77.17 | 76.53 |
| Total Medellín | 73.48 | 68.09 | 82.20 | 82.46 | 83.28 | 83.72 | 82.77 | 81.89 |

Fig. 10 Evolução do índice de qualidade de vida, comunas 1 e 2 de Medellín. Fonte: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Encuestas de calidad de vida 2002-2010

| Comuna \ ano de medição | 2001 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Comuna 1: Popular | 67.86 | 73.66 | 74.67 | 75.58 | 80.09 | 78.23 | 78.24 |
| Comuna 2: Santa Cruz | 68.95 | 73.35 | 73.04 | 73.99 | 76.98 | 78.74 | 79.10 |
| Total Medellín | 74.35 | 79.83 | 80.16 | 80.35 | 82.78 | 84.58 | 85.16 |

Fig. 11 Evolução do índice de desenvolvimento humano, comunas 1 e 2 de Medellín. Fonte: Encuestas de calidad de vida 2002-2010

Algumas das dificuldades do PUI como intervenção urbana integral em assentamentos precários a ser tidas em conta em futuros programas devem ter relação com a sustentabilidade, apropriação e cuidado das obras, o planejamento e a gestão, a sistematização da experiência e a avaliação de processo e de impacto.

Conclusões

Nas cidades contemporâneas latino-americanas, como São Paulo - Brasil e Medellín-Colômbia, a informalidade urbana é dada como fenômeno histórico derivado da industrialização, especialmente na segunda metade do século XX; enraizando processos estruturais semelhantes, tais como: aumento populacional; e demanda por serviços, recursos naturais e moradia. Sendo assim, não são encontradas respostas integrais para a crise urbana nem na intervenção governamental, tampouco nas condições territoriais ou na legislação existente. Por outro lado, têm-se desenvolvido ações pontuais e setoriais para o tratamento da questão. As diferenças na constituição do processo urbano de São Paulo e Medellín estão marcadas por aspectos espaciais. A primeira é uma grande metrópole que atrai população e concentra com maior

intensidade a problemática urbana; enquanto que para a segunda, a violência política e armada, tem sido fator histórico desencadeante de mobilização por expulsão da população, agravando as dinâmicas socioespaciais precárias da cidade.

As possibilidades para reverter o ciclo de desigualdade e precariedade urbana nestas cidades, geradas historicamente pela imposição do modelo capitalista, emergem no marco da democracia como forma de governo nos dois países; ainda que o Brasil tenha vivido uma ditadura militar, terminada apenas na década dos 80. Entre as novas possibilidades, começam a surgir intervenções urbanas como resultado da vontade social e política para a aplicação de novos instrumentos urbanísticos. O Programa Urbano Integral se mostra como uma experiência modelo vinda de Medellín e o marco legal do Estatuto das Cidades, uma vitória para as lutas urbanas no Brasil. Também o são as iniciativas para intervenções em favelas que surgem por todo o país, inclusive como diretriz de ação por parte dos estados e municípios. Entretanto, a falta de continuidade em políticas destinadas a melhorias urbanas e sociais gera um quadro comparativo de reprodução da precariedade.

Em São Paulo, a alternância de gestões com prioridades diferentes resultou em um descolamento da prática em relação ao discurso (algo comum na realidade brasileira) e trouxe aos assentamentos em questão um novo tipo de precariedade urbana, quando se vê que no pós-obra as necessidades não foram atendidas e a população se mantém na condição de exclusão e segregação urbana e social. Por outro lado, nos anos de 2004 a 2011, Medellín foi construída a varias mãos de maneira contínua, o que implicou em avanços normativos, conceituais e metodológicos como suporte de políticas de intervenção urbana. Apesar do mesmo pano de fundo de precariedade urbana e baixa reprodução da força de trabalho nestas duas cidades, as maneiras de lidar com o problema tem sido diversificadas, tanto em relação às diretrizes adotadas, quanto aos processos de intervenção e aos resultados.

Desta maneira, pode-se chegar a duas conclusões importantes. A primeira se refere à participação social e à vontade política que motivaram os sucessos obtidos em Medellín. Mesmo que pontuais, estes avanços estão ligados de maneira direta à realização da democracia, a qual possibilita aos moradores dos assentamentos precários, vontade social para lutar pela continuidade das políticas públicas urbanas direcionadas à melhoria de sua qualidade de vida, assim como aos governantes, vontade política para sua gestão e execução. A segunda se refere à necessidade de continuidade das políticas públicas direcionadas à melhoria das condições de vida dos cidadãos e ao direito de todos à cidade, independente de alternâncias de gestão, as quais, em São Paulo, compuseram um quadro de oscilações e rupturas prejudiciais ao equacionamento da questão.

Poderão os esforços democráticos erosionar as condições gerais impostas historicamente pelo capitalismo? Fica o desafio de aprofundar e praticar a democracia como construção de sociedade, como possibilidade de empoeiramento.

Bibliografia

Alcaldía de Medellín (2006). *Proyecto Urbano Integral Nororiental. Un modelo de transformación de ciudad*. Publicación efectuada en el marco del convenio 480000830 de 2005, entre la Alcaldía de Medellín y el Banco Interamericano de Desarrollo. Medellín: Dirección de Comunicación e Imprenta Municipal.

Alcaldía de Medellín (2010). *Documento diagnóstico área noroccidental*. Publicación efectuada en el marco del contrato número 4600013449 de 2008 [Folleto], Secretaría del Medio Ambiente, Medellín.

Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano-EDU (2007). *Proyecto Urbano Integral Comuna 13 y Área Influencia Metrocable* [Folleto], Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín.

Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano (2009). *Proyectos Urbanos Integrales (PUI)* [Folleto], Unidad de Sistemas de Información Geográfica Alcaldía de Medellín, Medellín.

Banco de Desarrollo de América Latina (2013). *Desarrollo urbano, casos emblemáticos Colombia*. Recuperado em 6 de janeiro, 2013, de <http://desarrollourbano.caf.com/despliegue/casos?id=3147>.

Brasil (2002). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

Cárdenas, A.L. (2006). *Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Banco Interamericano de Desarrollo.

CIDEU (2013). *Proyectos Urbanos Integrales–PUI*. Recuperado em 6 de janeiro, 2013, de: <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=254>

DEÁK, Csaba (2011). *Informalidade nas sociedades de elite da América Latina*. Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. FAUUSP. vol.18, n.29, pp. 98-113. Recuperado em 01 de setembro, 2013, de: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-95542011000100007&lng=pt&nrm=iso>

Departamento Nacional de Planeación (2008). *Informe final programa proyecto urbano integral Nororiental*. Julio Villarreal Navarro, Bogotá Departamento Nacional de Planeación.

Empresa de Desarrollo Urbano (2011). *Proyecto Urbano Integral zona Nororiental*[Folheto]. Medellín: Committee on Social Inclusion and Participative Democracy UCLG, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Faculdade de Económica Universidade de Coimbra-CES.

Gutiérrez, A. (2012). *Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia*. Teses de Doctorado en Educación, no publicada, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Medellín.

Maricato, E. (1996) *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.

MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes

MARTINS, M. L. R. (2006). *Globalização, Informalidade e Regulação em Cidades Latino-Americanas*. Cadernos PROLAM, 8, ano 5, vol. 01, p.41-60. Recuperado em 01 de setembro, 2013 de <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/equipe/do01.html>.

RIBEIRO, L. S. (2010). *Dois Projetos Uma Favela*. Trabalho Final de Graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RIZEK, Cibele Saliba (2009). *Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados*. XIII ENANPUR. Florianópolis.

SÃO PAULO, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (2008). *Urbanização de favelas: a experiência de São Paulo*. São Paulo: Boldarini Arquitetura e Urbanismo.

Santana, P. (Coord.) (2009). *Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 años de experiencias*. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

SAMORA, P. R. (2010). *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 2013-09-02, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-27042010-151732/>

VILLAÇA, Flávio (1999). *Dilemas do Plano Diretor*. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima

ZUQUIM, M. L. (2012) *Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. NATAL: PPGAU.