



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

VIOÊNCIA, POLÍTICA E ECONOMIA: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DOS LIMITES E  
POSSIBILIDADES DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA COLÔMBIA

**Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini** (USP) - [rfgiaco@yahoo.com.br](mailto:rfgiaco@yahoo.com.br)

*Bacharel em Direito, mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP. Bolsista do CNPq.*

**Vitor Soares Miceli** (USP) - [vitorsomi@gmail.com](mailto:vitorsomi@gmail.com)

*Graduando em Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP*



## **VIOLÊNCIA, POLÍTICA E ECONOMIA: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA COLÔMBIA**

### **RESUMO:**

O objetivo do presente artigo é refletir sobre como o fenômeno da violência, a política institucional/eleitoral e o aspecto macroeconômico da política habitacional colombiana afetam de alguma forma o desenvolvimento de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas na Colômbia, denominadas como *mejoramiento de barrios*. Para tanto, foram realizadas tanto uma revisão bibliográfica qualificada da literatura especializada do país, quanto a sistematização de dados relevantes sobre seus programas de urbanização, como a realização de entrevista com gestores públicos, pesquisadores, acadêmicos, profissionais, lideranças comunitárias e representantes de movimentos sociais.

### **Palavras-chave:**

*Mejoramiento de barrios*. Economia política. Colômbia.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



## 1 INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o processo de urbanização de assentamentos e superação de limitações, uma das propostas da terceira edição do UrbFavelas, exige um esforço de reconhecimento das condições comuns e daquelas peculiares a diferentes processos específicos de intervenção. A integração destas perspectivas, por diversas vezes, resulta difícil de ser alcançada no escopo de apenas um trabalho, devendo ser objeto de uma agenda mais ampla de pesquisa, incluindo necessariamente uma variedade de temas, casos, pesquisadores e enfoques.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para a reflexão das condições sociopolíticas e econômicas que conformam os limites e potencialidades da urbanização de favelas enquanto política pública desenvolvida na Colômbia desde os anos 1990, não enfocando casos específicos, mas sim contribuindo para a discussão de alguns elementos impulsionadores e/ou obstacularizadores desta política em um plano macropolítico. Embora não se pretenda realizar a seguir uma avaliação de iniciativas específicas de urbanização colombianas (objeto já de diversos estudos naquele país), buscar-se-á jogar luz sobre os interesses e questões que configuram o ambiente no qual estas ações ocorrem e, assim, de fato explicam seus limites e potencialidades. Portanto o objetivo do presente artigo é refletir sobre como o fenômeno da violência, a política institucional/eleitoral e o aspecto macroeconômico da política habitacional colombiana afetam de alguma forma o desenvolvimento de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas na Colômbia, denominadas como *mejoramiento de barrios*.

É importante salientar que foram enfocados aqui apenas alguns aspectos considerados mais relevantes para o diálogo com a realidade brasileira discutida no âmbito do UrbFavelas, mas trata-se de um recorte de pesquisa de doutorado mais ampla que vem sendo desenvolvida acerca do papel da urbanização de favelas na economia política de cidades brasileiras e colombianas. Além do que se aborda neste texto, serão enfocados ainda no trabalho final aspectos como o fomento a cadeias econômicas, relação com processos de mobilização social e a democratização do Estado, financiamento e discussão internacional do tema, dentre outros. A metodologia que embasa esta análise inclui tanto uma revisão bibliográfica qualificada da literatura especializada do país, quanto a sistematização de dados relevantes sobre seus



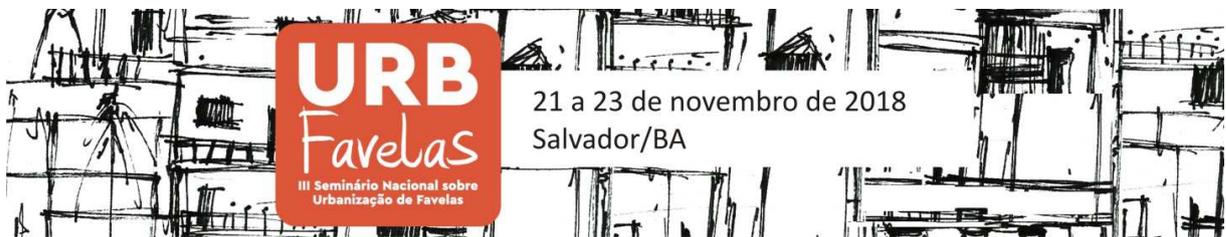
programas de urbanização, como a realização de entrevista com gestores públicos, pesquisadores, acadêmicos, profissionais, lideranças comunitárias e representantes de movimentos sociais.

## **2 Violência como gramática sociocultural de formação e intervenção no território**

A análise da trajetória de formação do espaço urbano nas cidades da Colômbia, seja realizada através da literatura especializada ou a partir da vivência da população e dos gestores públicos entrevistados, aponta a centralidade da violência (vista sob diferentes espécies de conflito) enquanto um dos elementos estruturadores do território, muito antes mesmo da existência do narcotráfico, mais conhecido internacionalmente. Apesar de isso ser muito evidente no caso de Medellín (como será especificado à frente), também foi importante na formação de outras cidades, existindo assim, ao longo da história do país, uma intrincada relação entre violência e formação territorial nas suas diferentes regiões.

Embora o crescimento acelerado dos centros urbanos se dê a partir principalmente da década de 1950, já no início do século XX (mais precisamente nas duas primeiras décadas), ocorrem diferentes ondas de migração para as cidades em função de conflitos vividos no campo em função de disputas políticas (CADENAS, 2010, p. 72), gerando processos acelerados de crescimento urbano. Desde então e ao longo de todo o restante do século, os processos de violência vividos nas diferentes regiões do país forçaram grandes contingentes populacionais a migrarem para as cidades, retroalimentando o ciclo de expulsão da população do campo por causa da violência rural com a formação de assentamentos informais com características precárias que também, de certa forma, reproduzem violências, tanto para aquelas de porte médio como principalmente para as grandes, caso de Bogotá e Medellín.

É justamente no momento em que o narcotráfico se instala nestas fraturas sociais e se alastra para os mais diferentes âmbitos da vida social que ocorre a ascensão da violência como emergência social, especialmente no caso de Medellín. Diante da passividade do Estado, o território passa a ser utilizado pelo narcotráfico, portanto, como meio de controle sobre a população sob duas formas: coação e cooptação. Sob a primeira forma, ao contrário do que



acontecia com as organizações estatais, adquiria cada vez mais poder na medida em que atuava a partir da imposição de regras no território e outras formas de controle social. (PATIÑO, 2015, p. 176). Sob o segundo aspecto, promovem a construção de uma base de apoio através da realização de intervenções e melhorias no território, as quais o poder público também vinha falhando em prover. Em entrevista com morador de uma das áreas mais envolvidas nessa trama (ENTREVISTA ADOLFO, 2016), Pablo Escobar promovia e financiava diversos investimentos como uma forma de compensar a violência imposta e angariar apoio.

A década de 1980 assiste à ascensão do narcoterrorismo, que obriga o Estado a, de alguma forma, enfrentar a questão e responder de forma repressiva. Isso força os grupos narcotraficantes a entrarem na clandestinidade e instala uma guerra entre eles e o Estado, com graves sequelas para a população em geral, apesar de atingir fortemente as faixas mais pobres, as faixas mais ricas também sofriam do impacto da violência. A economia da cidade, por exemplo, era afetada pelo desincentivo a investimentos externos causados por este contexto (ENTREVISTA LOPERA, 2016). No final desta década, vivencia-se em Medellín uma situação de emergência social (ALCALDIA DE MEDELLÍN, 1996, p. 39 e 40).

Ao final dos anos 1980 e início dos 1990, a força dos cartéis e a violência em Medellín atingem seu auge (ENTREVISTA LOPERA, 2016; PATIÑO, 2015). Não apenas resultante das ações dos grupos ligados ao narcotráfico, mas também da atuação de outros grupos criminais ligados à delinquência comum, esta época marca a cidade como uma das mais violentas do país e do mundo (PATIÑO, 2015, p. 214-224). Segundo dados da Alcaldia de Medellín (1996, p. 38), a região, que concentrava em 1988 18% dos homicídios do país, passou a concentrar mais de 30% apenas três anos depois, em 1991.

É importante salientar que, se até a década de 1970 a maior parte das intervenções públicas nos assentamentos visava sua remoção, começa a haver uma inflexão a partir de então, sendo iniciadas algumas ações nas comunas (subdivisões administrativas adotadas pelo município de Medellín) – instalação da rede de água, energia elétrica e de equipamentos sociais, como escolas, centros esportivos e de saúde. Apesar disso, aparentemente não possuem a mesma escala e, muito menos, o mesmo objetivo que se buscava com ações de peso como o



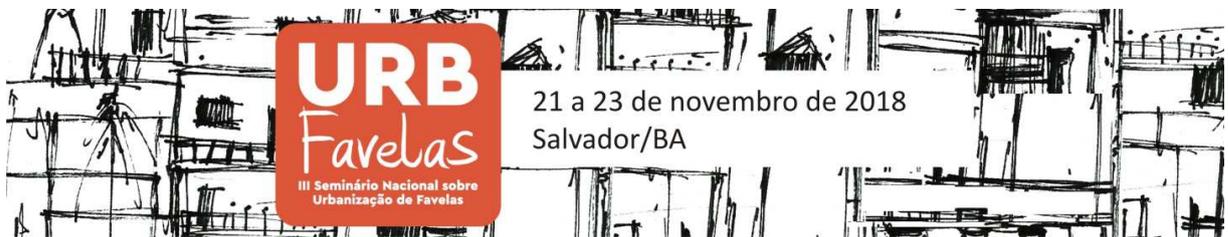
PRIMED a partir da década de 1990: disputa de poder entre estado e organizações criminais a partir da intervenção no território.

Se desde a década de 1980 já se ensaiavam algumas ações de intervenção nesta direção, como aquela realizada pelo município no barrio de Moravia com apoio da cooperação alemã (TOVAR, 2012, p. 11), é com o PRIMED (*Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*) que isto ganha escala e integralidade na cidade pela primeira vez, sendo um dos primeiros programas da cidade que não prioriza a remoção e o reassentamento e se constitui numa experiência paradigmática para o restante do país de intervenção in situ (ENTREVISTA BALLESTEROS, 2016).

Enfocando a construção de uma cidade segura, pacífica, moderna, competitiva e respeitosa da convivência coletiva, demonstrando ser uma mudança de paradigma nas intervenções nos barrios (ALCALDIA DE MEDELLÍN, 1996, p. 07 e 08), o PRIMED tinha como objetivo principal melhorar a qualidade de vida dos habitantes de 26 assentamentos situados em quatro comunas (zonas da cidade) (MAZO, 2014, p. 127-128) – equivalente a 22% do universo dos assentamentos chamados “subnormais” pelo programa na época – através da unificação da cidade (vista como a integração dos barrios ao restante da cidade) e a melhoria da convivência comunitária (enfrentando as questões então colocadas pela violência) (ALCALDIA DE MEDELLÍN, 1996, pp. 08 - 11).

No entanto, essa postura de disputa do Estado em face das organizações criminais a partir de ações de *mejoramiento* não se dá de maneira tranquila. Conforme relatos, a própria experiência do PRIMED demonstra uma dificuldade de implementação dos projetos em função da presença e controle exercido por diferentes grupos criminais nos assentamentos alvo de intervenção (ALCALDIA DE MEDELLÍN, 1996, p. 93), os quais impõem diversos obstáculos – através de ações violentas – à realização de obras e atividades.

Assim, embora diversas estatísticas tenham melhorado ao longo das últimas duas décadas, a violência continua sendo uma gramática constante na cidade, estruturando particularmente as relações estabelecidas nos assentamentos informais. Vale ressaltar que essa queda ainda está relacionada com outros fenômenos que não os relacionados com a intervenção do Estados, como por exemplo a captura de grandes líderes das organizações e reacomodação de forças



Um exemplo disso é a ascensão de duas outras manifestações desta mesma violência estrutural: a prática de extorsões e o deslocamento intraurbano forçado, tendo esta última modalidade um claro rebatimento territorial.

É importante, contudo, notar que, se por um lado a violência está longe de deixar de ser uma gramática estruturadora das relações e do tecido urbano de Medellín; por outro, ela continua viva como argumento para continuidade das intervenções nos barrios da cidade. Se o urbanismo social não foi de fato responsável pela redução da violência, pelo menos foi bem sucedido em construir sua legitimidade no imaginário popular.

Em **Bogotá**, a violência ocupa um lugar um pouco distinto na consolidação do espaço urbano e na atuação do Estado sobre os barrios, embora também possua aparentemente uma importância considerável.

A exemplo de Medellín, Bogotá também sofre um impulso no seu crescimento durante o século XX, havendo uma explosão no seu processo de urbanização a partir da década de 1950 (JOYA, 2014), em função de questões ligadas à violência no campo e a priorização das cidades do ponto de vista da política econômica (ENTREVISTA YENCY CONTRERAS, 2016)

Embora este fenômeno atinja a capital desde os anos 1950, denominada como a época de “La Violencia” - em que o conflito político se acirra e se testemunha a radicalização dos movimentos de esquerda e o surgimento das guerrilhas (FORERO, 2013, pp. 140-142); é a partir da década de 1980 que o movimento migratório a Bogotá é intensificado.

O fato de ser a cidade que mais recebeu pessoas deslocadas pela situação de violência vivida no país (ENTREVISTA TORRES, 2016) e a incapacidade de absorver todo este fluxo de maneira a prover condições mínimas de vida (FORERO, 2013) levou a um crescimento acelerado principalmente dos assentamentos de origem informal em Bogotá. Neste caso, praticamente todos são absorvidos pelo potente mercado imobiliário informal existente no Distrito, inicialmente em condições de aluguel e posteriormente com a aquisição de lotes, alimentando a máquina econômica e política existente em torno deste mercado



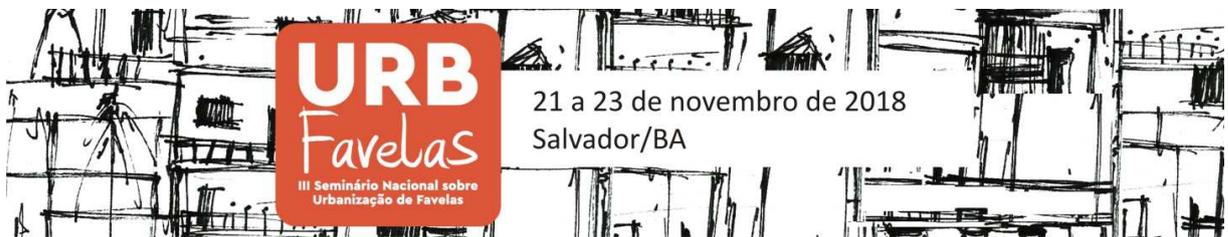
Apesar de não ser possível encontrar componentes relacionados à questão da segurança e convivência em todos os programas ligados ao *mejoramiento* (estando ausente em programas como PIDUZOB, *Obras con Saldo Pedagógico*, *Programa de Desarrollo Institucional y Comunitario Ciudad Bolívar*), desde 1997 até os dias de hoje esta dimensão está de alguma forma presente através de componentes dos programas *Surcon Bogotá* (entre 1997 e 2001), *Desmarginalización* (1998 a 2001) e *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios* (2000 até a atualidade) (TORRES, 2009, p. 198).

Sua presença no discurso e nos componentes dos programas, contudo, não significa que a intervenção do Estado na questão esteja efetivamente acontecendo ou que realmente seja realizado de forma articulada às intervenções de melhorias na infraestrutura física, de equipamentos públicos, etc. Aparentemente, portanto, o tema da segurança e convivência entra e sai da agenda da urbanização de favelas em Bogotá, em alguns momentos sendo efetivamente um motor da intervenção nos assentamentos – como acontece no período (2004 a 2010) em que se fundem os programas *Surcon Bogotá* e *PMIB* (TORRES, 2009, p. 114-116)

Merece menção, por fim, o fato de que esta relação não está restrita aos casos de Medellín e Bogotá. De acordo com Garcia (2010), as cidades de Cali e Villavicencio também teriam buscado de alguma forma intervir nos assentamentos informais como forma de enfrentamento à violência que vivenciam, como acontece nas mais variadas cidades e regiões (PATIÑO, 2015, p. 246).

### **3 Dimensão política da implementação do *mejoramiento de barrios***

A análise da relação da urbanização de favelas com processos políticos mais amplos – como aqueles ligados à reprodução dos mandatos eleitorais, à definição das agendas políticas de cada gestão, dentre outros – deve levar em consideração que é compreensível que se espere que a implementação de boas políticas públicas renda dividendos políticos. Este certamente é um resultado esperado dentro de um sistema político democrático representativo, no qual a população elege seus representantes de acordo com a representação de seus valores e interesses. No entanto, a questão a ser avaliada é como a orientação a esse ganho (rendimento



eleitoral) vai modelar a política pública, fazendo com que esse efeito político seja considerado prioritário em detrimento de outras finalidades, como a efetivação do direito à moradia adequada, por exemplo.

No caso da política habitacional, existem diferentes linhas e frentes de atuação possíveis (provisão, urbanização, regularização, etc.) e, a partir das entrevistas e da literatura sistematizada para o caso colombiano, parece ser possível identificar ambiguidades no discurso e contradições entre este e a prática implementada. No tocante ao discurso dos entrevistados e dos autores analisados, é possível perceber, por um lado, a importância conferida por ele à adoção de ações complementares no campo habitacional, afirmando que há que se preconizar uma abordagem que tanto promova a melhoria das condições dos assentamentos existentes quanto amplie o acesso da população pobre a alternativas de novas moradias adequadas (ENTREVISTA CONTRERAS, 2016; ENTREVISTA OSPINA, 2016; ENTREVISTA BARRERA, 2016; ENTREVISTA TORRES, 2016). Nesse sentido, não parece haver uma priorização de qualquer uma das formas sobre a outra, sendo ambas necessárias e complementares.

No entanto, o discurso se torna veemente, tanto para o caso de Bogotá quanto de Medellín, ao afirmar que a produção dos assentamentos informais está diretamente conectada com a incapacidade de o estado prover moradia adequada para as famílias pobres, as quais também estão excluídas do mercado formal. Nesse sentido, atrelam fortemente o discurso da urbanização de favelas à provisão de moradia, a qual seria essencial para que se combata as raízes do “problema” da informalidade, sob o perigo de não se resolver a questão e haver constantemente a demanda pela urbanização. Assim, se este discurso coloca a necessidade de iniciativas de urbanização, ele também coloca a provisão como central e estrutural para a resolução do crescimento informal e precário, gozando de um status superior à urbanização, que seria apenas a remediação da situação já instalada.

Dentre os fatores apontados para diferentes prioridades dadas à provisão/oferta e à urbanização, um dos primeiros apontado pelos entrevistados é a forte dependência do financiamento da reprodução do sistema político em relação ao setor privado (ENTREVISTA TORRES, 2016), desempenhando a indústria da construção – principalmente as grandes



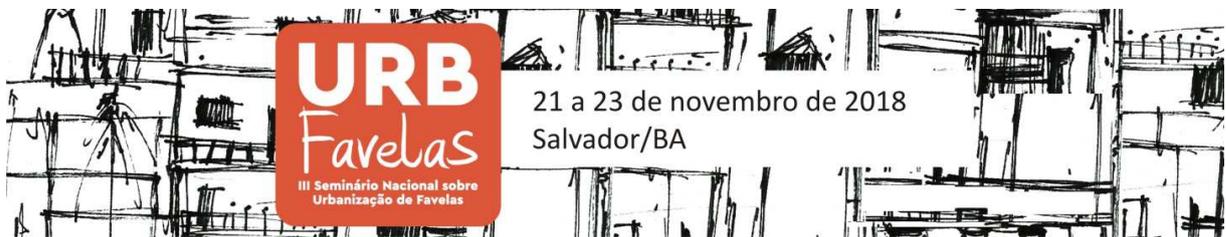
empresas do setor – um papel central no financiamento dos partidos políticos (Torres, 2013). As construtoras/empreiteiras são, portanto, importantes para os governos, tanto nacional quanto locais, primeiramente pelo seu apoio político, tanto utilizando suas redes pessoais e seu alcance enquanto grupo empresarial quanto em recursos para financiamento de campanhas eleitorais (ENTREVISTA YENCY CONTRERAS, 2016)

São importantes ainda enquanto atores estratégicos para o aquecimento da economia nacional, em função da centralidade que a indústria da construção teria do ponto de vista macroeconômico. Há décadas, esta é considerada, sob um enfoque produtivista, um dos principais mecanismos de fomento ao crescimento da economia nacional (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014). Isto se intensifica a partir da década de 1990, quando se adota um enfoque neoliberal para a política habitacional (TOVAR, 2012, p. 22) que transfere para o mercado a sua promoção, fase denominada pelo próprio governo nacional, no resgate dos últimos 100 anos de política habitacional, como a de “La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990 – dias atuais)” (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2014, p. 39).

Isto não significa que o *mejoramiento barrial* não possua qualquer importância para o financiamento de campanha e dos grupos políticos nas cidades. Em geral, são contratadas para as obras pequenas e médias construtoras, de caráter mais local (ENTREVISTA HERRERA, 2016; ENTREVISTA BALLESTERO, 2016; ENTREVISTA TORRES, 2016), tendo em vista que as grandes não são atraídas pelo tipo de contrato oferecido (ENTREVISTA HERRERA, 2016).

Esta estratégia tem como objetivo, assim, possibilitar a participação de pequenas empresas e, com isso, também cumprir com compromissos políticos assumidos com estas nos períodos eleitorais, quando buscam seu apoio político e financeiro (ENTREVISTA ADOLFO, 2016).

A outra conexão da disputa entre urbanização e oferta/provisão apresentada com relação aos processos eleitorais e períodos de campanha é a questão da visibilidade propiciada por cada uma destas modalidades. Este elemento goza no país de uma centralidade no processo de reprodução/manutenção de grupos políticos por consubstanciar a expressão de seu poder, uma das funções materiais das cidades colombianas (PATIÑO, 2015, p. 42).



Há, nesse sentido, uma seletividade em função da rentabilidade política, recaindo a escolha sobre aquela forma de intervenção que requer menor esforço e oferece maior retorno eleitoral (ENTREVISTA TORRES, 2016). *Omejoramiento* novamente ofereceria menores vantagens do que a modalidade de oferta/provisão de novas unidades, fornecendo créditos políticos diferentes. A materialização propiciada pela produção de novas unidades seria mais emblemática, despertaria maior atenção dentre os eleitores (ENTREVISTA OSPINA, 2016), mesmo aqueles não atingidos diretamente pelas ações.

Apesar disto, o *mejoramiento* continua a existir porque, de toda forma, cumpre um papel (ainda que menor) no processo de reprodução dos mandatos eleitorais. Os assentamentos informais, ainda fornecem um importante mercado de votos, tendo em vista que são constituídos por uma população historicamente vulnerável (renda familiar baixa, baixo nível de emprego e de escolaridade, etc.) e apresenta um tecido urbano precário, com necessidade de inúmeras intervenções. Eles representam, portanto, um **“contingente enorme de mano de obra barata, un fuerte potencial electoral y una población propicia para seducir con la idea del consumo”** (FRANCO, 2005, p. 93).

As promessas de intervenção ainda são nos dias de hoje utilizadas como moeda eleitoral na maioria das cidades do país (GARCIA, 2010; TOVAR, 2012, p. 17). No caso de Bogotá, a própria representante da secretaria de habitat envolvida com *mejoramiento* coloca que o programa teria virado uma “feira”, onde todos se dirigem para solicitar obras de pavimentação. Os vereadores fariam o papel de mediação de demandas como forma de angariar capital político, numa estreita relação com as lideranças comunitárias dos assentamentos. Também no caso de Medellín a orientação territorial das intervenções estaria relacionada com o processo eleitoral, sendo a escolha das áreas prioritárias mediada por interesses políticos de forma a atender aquelas mais propensas a fornecer mais votos (ENTREVISTA BALLESTERO, 2016).

Diante deste panorama, é possível concluir que, se, por um lado, a oferta/provisão de novas unidades e outros grandes projetos tem maior importância do ponto de vista de capital político para os prefeitos (que conseguem vincular seus nomes à sua execução e assim constituir a marca de suas gestões); por outro, o *mejoramiento* é importante para os vereadores das



idades, os quais precisam conseguir vincular seus nomes a ações mais específicas que dialoguem diretamente com seus eleitores, tendo em vista a maior disputa para estes cargos (número maior de candidatos) e a dificuldade de serem reconhecidos pela implementação de grandes políticas e projetos. Para esta função, o *mejoramiento* goza ainda de outras características que o tornam interessantes para vereadores: em geral é um programa que pode comportar a satisfação de diferentes necessidades (pavimentação, implantação de infraestrutura de saneamento e energia, melhorias habitacionais, etc.), sendo possível atender a diferentes interesses; e, pelo fato de não serem prioritários para os prefeitos, podem atender estes diferentes interesses sem contrariar a agenda política destes, os quais podem utilizar o programa como forma de atender a interesses de vereadores e, assim, lograr a construção de uma base de apoio junto a eles.

Como conclusão a este tópico, podemos sintetizar que existe uma submissão dos processos de formulação e implementação das iniciativas de *mejoramiento* *barrial* na Colômbia às necessidades políticas e ao ciclo eleitoral. A satisfação de direitos e necessidades habitacionais nos assentamentos é mediada politicamente nas diferentes cidades do país, sendo a transação de bens utilizada por dirigentes de partidos e lideranças políticas como moeda eleitoral em períodos de campanha.

Apesar disso, fica também evidente que o *mejoramiento integral de barrios* em geral não é uma prioridade política das gestões municipais, independentemente do partido político, havendo historicamente uma prevalência da oferta/provisão de novas unidades. Isso aconteceria por diferentes razões: maior retorno eleitoral propiciado por esta última modalidade (tanto do ponto de vista de financiamento de campanha quanto de visibilidade); resultados mais rápidos oferecidos pela oferta/provisão do ponto de vista do trabalho desenvolvido pelas secretarias e proporciona maior poder de barganha pelo orçamento municipal; oferta/provisão ser historicamente utilizada como mecanismo macroeconômico e alçada à categoria de solução estrutural do ponto de vista da formação dos assentamentos precários; dentre outros. Mesmo assim, a urbanização de favelas continua a cumprir também outros papéis no sistema político colombiano: serve para contemplação do interesse de pequenos e médios grupos empresariais, retornando sob a forma de doações de campanha;



possibilita meios de gerar capital político para candidatos, especialmente a vereadores; serve de mecanismo de articulação entre estes atores e lideranças comunitárias; dentre outros.

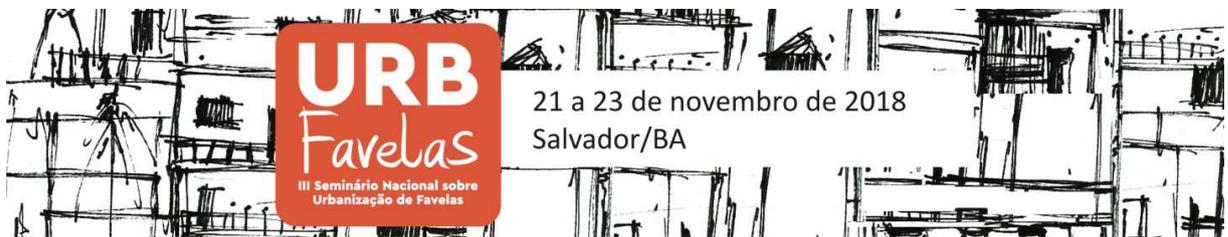
#### **4 Ascensão do *mejoramiento* barrial no contexto macroeconômico**

No tocante a elementos econômicos que influenciam ações de melhoramento de barrios, encontramos poucas análises que relacionam a ascensão ou o descenso das ações de urbanização em relação a ciclos econômicos, políticas macroeconômicas, etc.

Por exemplo, tanto a literatura sistematizada quanto os entrevistados pouco conectam o MIB com ciclos econômicos, seja com crises econômicas ou períodos de crescimento, parecendo não haver relação entre estes fatores. No entanto, esta talvez seja uma lacuna que precisa ser sanada, tendo em vista que, aparentemente, estes elementos de alguma forma estiveram conectados, segundo o que pudemos apurar nesta pesquisa a partir da leitura combinada da evolução da política habitacional da Colômbia (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014) e da periodização construída para os programas de melhoramento implementados em Bogotá e Medellín. Arguimos, portanto, que há uma conexão entre a ascensão das ações de urbanização e inflexões vividas na economia e no sistema de financiamento habitacional colombiano, como demonstramos a seguir.

No início da década de 1990, o ICT (Instituto de Crédito Territorial) e BCH (Banco Central Hipotecário) são liquidados na mudança de lógica pela qual passa a política habitacional da Colômbia, quando o Estado se retira da operação direta de seus componentes – financiamento e produção da habitação social – e passa apenas ao papel de facilitador da operação do mercado na provisão habitacional (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2014, p. 39-40).

Hubo una liquidación de las sólidas instituciones públicas (Instituto de Crédito territorial -ICT- y Banco Central Hipotecario -BCH-) que durante cinco décadas ejecutaron numerosos proyectos que contribuyeron, no sólo, a sostener el déficit de vivienda en márgenes aceptables, sino a configurar entornos urbanos adecuados en las principales ciudades del país (Plataforma del Derecho a la Ciudad de Bogotá, 2016).



É importante notar, ainda, que esse movimento acontece no mesmo período em que se verificam outros dois movimentos: o processo de ampliação da autonomia dos municípios e transferência para eles da responsabilidade pelo ordenamento territorial e pela política habitacional, conforme abordado no item 05 (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014, p. 38); e a ascensão no país da concepção mais ampla das políticas habitacionais a partir do contexto de luta contra a pobreza, frente à agudização dos problemas sociais derivados da crise econômica vivida (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014, p. 38), que inclusive redonda na inclusão do direito à moradia adequada pela Constituição de 1991 (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014, p. 41).

Depois do fim do ICT e do BCH, vive-se, na segunda metade da década de 1990, também a crise de outro pilar da oferta/provisão de moradias na Colômbia:

Enelaño 1999 ocurre el tercer gran cambio de la financiación de vivienda en Colombia (Ley de Financiación de Vivienda – Ley 546 de 1999). La crisis del sistema de ahorro y vivienda UPAC [Sistema indexado de financiación fundamentado en las Unidades de Poder Adquisitivo Constante – UPAC – (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2014, p. 35)] culminó con su propia caída (...). El sistema UPAC desaparece después de haber apalancado, desde 1972, aproximadamente 1.5 millones de soluciones de vivienda (MINISTÉRIO DE VIVIENDA, 2014, p. 42).

Além disso, o país, como tantos outros da região e do mundo, viveu uma crise financeira no final dos anos 90 (1997-1999), resultado de uma combinação de fatores - aumento das importações em função da abertura comercial iniciada na década, escalada dos gastos públicos, choque externo promovido pela crise asiática, etc. – afetando o sistema financeiro e a capacidade de investimento do Estado.

Todos estes fatores conjugados – crise financeira vivida no país, crise momentânea e processo de transição dos sistemas de financiamento/oferta/provisão de moradias, transferência da responsabilidade e ampliação da autonomia dos municípios, inclusão da habitação no contexto de luta contra a pobreza – parecem formar um caldo que permitirá que, ao longo da década de 1990, principalmente a partir da segunda metade, se disseminem diferentes iniciativas de urbanização de favelas no país, conforme demonstra periodização construída.

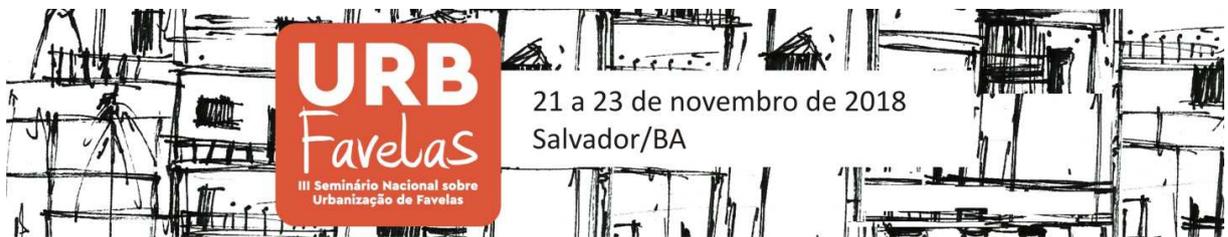


Deve-se ter em mente que, no momento em que se torna responsabilidade dos municípios a implementação da política habitacional, estes deveriam de alguma forma intervir no tema mesmo diante das crises mencionadas, tendo sido aparentemente o melhoramento barrial uma solução encontrada. Assim, a ascensão das ações de melhoramento nesse período de crise seja justamente uma reação dos municípios à dificuldade de fomentar a provisão em função da crise, sendo, portanto, um período em que o melhoramento se torna mais viável e interessante do que a provisão/oferta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível, ao longo deste trabalho, discutir alguns dos principais elementos impulsionadores e/ou obstaculizadores da urbanização de favelas na Colômbia. Primeiramente, destacou-se a questão da violência enquanto gramática sociocultural colombiana, um dos elementos estruturadores do território. Esta gramática foi importante na formação das cidades no país, produzindo e, ao mesmo tempo, sendo produto de diversos impactos nas esferas política, econômica, social, cultural e urbanística, especialmente em relação aos *barrios* colombianos, tendo sido um dos mais importantes elementos impulsionadores da experiência pioneira de Medellín em urbanização de favelas na década de 1990. Embora com menos força, também esteve intermitentemente presente enquanto justificativa para a implementação de iniciativas de urbanização em Bogotá.

A violência não deve ser, contudo, tomada como único ou principal fator impulsionador da urbanização de favelas (embora tenha desempenhado importante papel legitimador principalmente em Medellín), fazendo apenas parte de um conjunto de diferentes fatores. Do ponto de vista da economia, por exemplo, ficou evidente a utilização da política habitacional como instrumento macroeconômico. Foi identificada, assim, a existência de uma relação direta de disputa entre políticas de provisão/oferta e de urbanização, sendo comum o discurso na Colômbia, tanto em Bogotá quanto em Medellín. Esta disputa entre ambas formas de intervenção no campo habitacional, parece, por diferentes motivos expostos, ser uma causa frequentemente ganha pela provisão. Nesse sentido, a baixa prioridade dada à urbanização de favelas no país parece estar diretamente conectada com o fato de que, numa análise de custos



versus benefícios, proporcionaria menores retornos (políticos, econômicos, sociais) e exigiria um maior investimento do que as iniciativas de provisão/oferta de novas unidades. A urbanização de favelas, no caso colombiano, parece acender apenas com mais força no plano nacional no momento em que a provisão/oferta estava em descenso em função de fatores estruturais, deixando de ser elemento dinamizador da macroeconomia nacional.

No tocante à reprodução política e elementos institucionais, ficou patente que a necessidade de resultados positivos para eleições faz com que a escolha do problema que se vai enfrentar no campo habitacional seja aquela que promove maiores retornos em termos de capital político com menos esforços institucionais, o que prejudica a urbanização em relação à provisão/oferta, tendo em vista o processo complexo que demanda e o tempo prolongado. Compromissos políticos assumidos também são importantes fatores que entram no cálculo das ações de urbanização de favelas, com destaque para aqueles assumidos com grupos econômicos e empresariais, de grandes a pequenos. Isso influencia inclusive a escolha por ações e contratos menores na urbanização, tendo em vista que pode abarcar um leque maior de empresas pequenas e médias contratadas, enquanto as grandes são satisfeitas com a oferta de novas unidades.

Estas questões colocadas nos levam a refletir sobre possíveis similaridades e diferenças com as condições colocadas no Brasil para o desenvolvimento da urbanização de favelas. Como se arguirá na pesquisa final da qual este texto é um recorte, a questão da violência encontra um forte paralelo entre o caso de Medellín e do Rio de Janeiro, central para a compreensão das intervenções públicas em ambos casos. Tanto do ponto de vista macroeconômico, quanto em relação à geração de capital político, se for pensada apenas a relação estabelecida entre o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários e o Minha Casa, Minha Vida, também podem ser encontrados pontos de convergência entre ambas experiências. Além disso, deve-se levar em consideração que, tanto no caso brasileiro, quanto no colombiano, as experiências pioneiras de urbanização de favelas ocorreu num momento de descenso do financiamento da provisão/oferta, como ocorreu aqui em relação à extinção do BNH e lá na crise do sistema financeiro habitacional, constituindo-se a urbanização como uma alternativa de intervenção no campo habitacional.



Toda esta, pelo menos aparente, convergência aponta para a premência de realização de uma leitura mais ampla dos significados da urbanização de favelas, com seus limites e possibilidades, na região da América Latina como um todo. Espera-se que, com o presente artigo, diversos questionamentos e reflexões possam ser suscitados no âmbito do UrbFavelas nesse sentido, de forma a contribuir para uma ampliação da agenda de pesquisa nacional e uma futura integração com a produção crítica existente em outros países.

## REFERÊNCIAS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Política Vivienda y Habitat**. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Bogotá, [s.d.].

ALCALDIA DE MEDELLÍN. **PRIMED – Una experiencia exitosa en la intervención urbana**. Medellín: UNICEF, 1996.

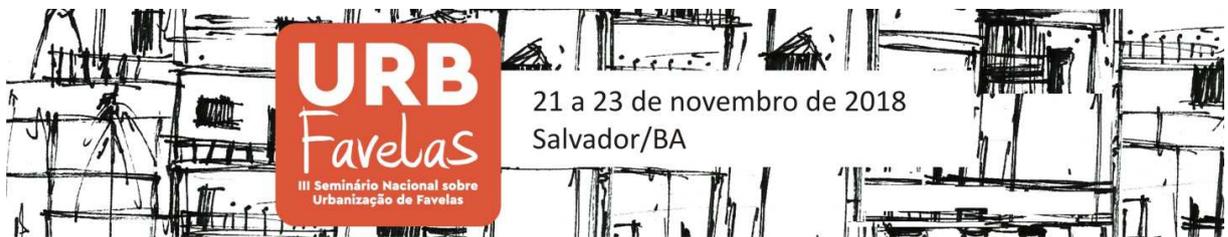
ESCOBAR, G. **Programa de rehabilitacion de los barrios aledaños a la antigua montaña de basura**. Taller Latinoamericano n. 12 del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – PEVAL: Medellín, 1985.

ESCOBAR, G., SÁNCHEZ, N. E., COUPÉ, F., TOBÓN, D., MEJÍA, P. **Mejoramiento barrial en Medellin, 1964-1984**. Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – PEVAL: Medellín, 1984.

GOMEZ, E. **Algunas consideraciones sobre implementación de Programas de Vivienda o Mejoramiento Barrial**. ICHPB - Special Programme. Report n. 860: Rotterdam, 1981.

GOMEZ, L. A. **El mejoramiento integral de barrios: Un discurso de hábitat en Bogotá**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013.

HERRERA, C. **Análisis de los procesos de inclusión social a partir de los programas de mejoramiento urbanístico. Estudio de caso Línea J Metrocable**



(2007-2010). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario: Bogotá, 2012.

LÓPEZ, B., PELÁEZ, P. P., VILLEGAS, D. **La concertacion en un proceso de mejoramiento barrial – El Caso de Moravia en Medellín.** Tercer Seminario Internacional Habinet sobre Participación Comunitaria: Medellín, 1991.

MARÍN, I. E. **Mejoramiento barrial en América Latina.** Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – PEVAL: Medellín, 1991.

MAZO, L. M., BALLESTEROS, L. A. **O espaço público nas intervenções urbanas em assentamentos populares de Medellín – Colômbia – Transformações no cotidiano da população.** IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – ENANPARQ: Porto Alegre, 2016.

MAZO, L. M., TAMAYO, A., BALLESTEROS, L. A. **Medellín, una ciudad construida a varias manos.** Universidad de Antioquia: Medellín, [s.d.].

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. **Colombia: Cien años de políticas habitacionales.** Séptimo Foro Urbano Mundial: Bogotá, 2014.

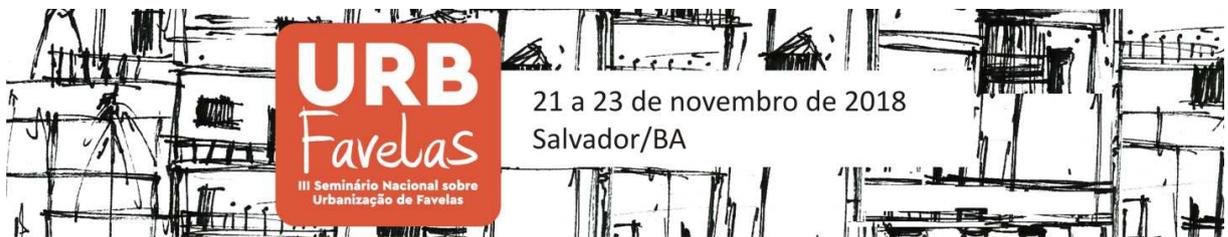
OBANDO, C. **Movimientos barriales: reivindicación del derecho a la ciudad.** Panorama, 9 (16), 66-76.

PATIÑO VILLA, C. A. **Medellín: Território, Conflito y Estado. Análisis geoestratégico urbano.** Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2015.

PINTO, L. F. **La política pública de vivienda en Colombia – Conflicto de objetivos.** Revista Bitácora Urbano\Territorial, vol. 13, ano 2008.

RESTREPO, A., ORSINI, F. **Informalidad y urbanismo social en Medellín.** Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo Y Sociedad: [s. I.], [s.d.].

RESTREPO, E. **Reforma Constitucional y Progreso Social: La “Constitucionalización de la Vida Cotidiana” em Colombia.** Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política – SELA: [s. I.], 2002.



RESTREPO, N. **El urbanismo social en Medellín o la utilización estratégica de los derechos.** [s. l.], [s.d.]. Revista Bitácora Urbano\Territorial, vol. 26/2, año 1997.

RONCANCIO, C. **Evaluación del mejoramiento integral de barrios: el caso Proyecto SUR con Bogotá.** Bogotá: Universidad Politécnica de Valencia, 2016.

SÁENZ, L. C. **Análisis de la evolución en las prácticas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) en la gestión urbana de Bogotá entre 1995-2011.** Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario: Bogotá, 2013.

SALAZAR, B., TORO, M. C., VALLEJO, G. A. **Políticas estatales em el habitat popular 1968 – 1988. El caso de Medellín.** Programa de Estudios de Vivienda en América Latina – PEVAL: Medellín, 1989.

SIERRA, A. P., TARAZONA A. **Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano.** Revista INVI, vol. 28, n. 78, año 2013.

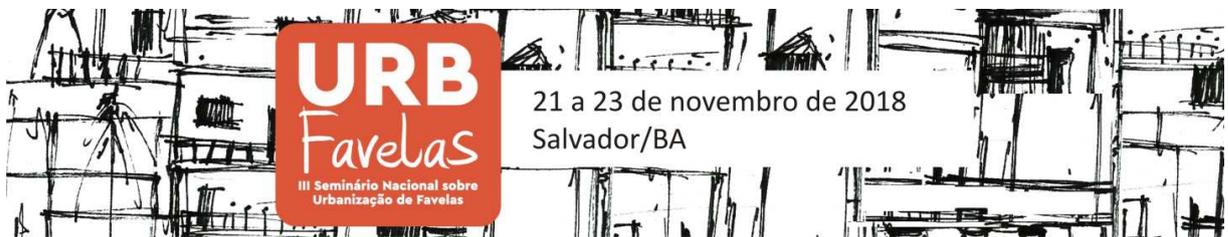
TOBÓN, D., MEJÍA P., SÁNCHEZ, N. E. **Instituciones que intervienen en el mejoramiento barrial.** Universidad Nacional de Colombia: Medellín, 1985.

TORRES, A. **La ciudad en la sombra: barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977.** Bogotá: Universidad Piloto de Colômbia, 2013.

TOVAR, C. A. **Mejoramiento barrial y urbano. Inclusión social y físico espacial o habilitación de nuevos mercados locales y globales.** XII Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio – RII: Belo Horizonte, 2012.

\_\_\_\_\_. **¿Y qué querrá el gobernante de turno? Vaivenes en las políticas y programas de mejoramiento barrial y urbano en cinco ciudades colombianas.** X Seminario Investigación Urbana y Regional: Bogotá, 2012.

TOVAR, C. A., GARCÍA J. J. MORENO, J. E. **Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá.** Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2007.



TOVAR, C. A., JOYA, S. **Estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad colombiana autoproducida mediante políticas de reasentamiento barrial.** Fonte: Bulletin de l'Institut français d'études andines – BIFEA: <http://bifea.revues.org/5975>. 2014

VELÁSQUEZ-CASTAÑEDA, C. A. **Intervenciones estatales en sectores informales de Medellín. Experiencias en mejoramiento barrial urbano.** Revista Bitácora Urbano\Territorial, vol. 23, n. 2, año 2013.

VILLA, C. A. **Medellín: Territorio, Conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015.

ZUQUIM, M. L., D'OTTAVIANO C. **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.