

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Planejamento urbano e segurança em Medellín nos anos 1990: antecedentes do urbanismo social

Lou Clara Barzaghi

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17778>

Submetido em: 2026-09-01

Postado em: 2026-09-01 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

PLANEJAMENTO URBANO E SEGURANÇA EM MEDELLÍN NOS ANOS 1990: ANTECEDENTES DO URBANISMO SOCIAL

Lou Clara Barzaghi. (Clara Crocodilo Barzaghi de Lauren

<https://orcid.org/0000-0002-5903-4489>

clarabarzaghi2@gmail.com

UNIFESP, São Paulo, SP, Brasil.

RESUMO: Este trabalho investiga como as políticas urbanas e de segurança se articularam em Medellín durante os anos 1990, produzindo condições para a posterior consolidação do Urbanismo Social. A pesquisa parte da hipótese de que os fundamentos desse modelo foram estabelecidos antes das administrações de Sergio Fajardo e Alonso Salazar, em um contexto marcado pela Constituição de 1991, pela reconfiguração das políticas de segurança após o auge da violência associada ao narcotráfico e pela abertura econômica. Por meio de análise documental, examina-se o Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED), buscando compreender as relações entre planejamento urbano, políticas de segurança e intervenção nos territórios populares. A análise identifica um entrelaçamento entre planejamento urbano, políticas de segurança e intervenção em territórios populares, indicando um processo de securitização do espaço urbano. Conclui-se que uma genealogia do urbanismo social permite compreender sua formação como expressão de um processo mais amplo no qual urbanismo e segurança convergem.

Palavras-chave: urbanismo social, Medellín, segurança cidadã, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED, securitização.

URBAN PLANNING AND SECURITY IN MEDELLÍN IN THE 1990s: ANTECEDENTS OF SOCIAL URBANISM

ABSTRACT: This paper investigates how urban and security policies were articulated in Medellín during the 1990s, creating the conditions for the subsequent consolidation of Social Urbanism. The research is based on the hypothesis that the foundations of this model were established prior to the administrations of Sergio Fajardo and Alonso Salazar, in a context shaped by the 1991 Constitution, the reconfiguration of security policies following the peak of violence associated with drug trafficking, and economic liberalization. Through documentary analysis, the paper examines the *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín* (PRIMED), seeking to understand the relationships between urban planning, security policies, and interventions in working-class neighborhoods. The analysis identifies an intertwining of urban planning, security policies, and interventions in these territories, pointing to a process of securitization of urban space. It concludes that a genealogy of Social Urbanism makes it possible to understand its formation as the expression of a broader process in which urban planning and security converge.

Keywords: Social Urbanism, Medellín, citizen security, *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín* (PRIMED), securitization.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta alguns dos resultados da tese de doutoramento *Frenteirização democrática: o Modelo Medellín de urbanismo, securitização e governo necropolítico do território*, defendida em agosto de 2025 na Unicamp. Apresenta também material inédito coletado em fontes primárias durante trabalho de estágio de pesquisa realizado em 2023 na UNAL – Sede Medellín. Ao longo da década de 1990, a convergência entre a ampliação do campo da segurança, a descentralização político-administrativa e novas formas de intervenção integral sobre territórios populares produziu uma estratégia de governo posteriormente reorganizada sob o nome de urbanismo social. Costuma-se dizer que, desde 2004, Medellín, segunda cidade mais importante da Colômbia, passou por uma série de transformações e intervenções urbanas que foram nomeadas *a posteriori* como urbanismo social ou, ainda Modelo Medellín. O Modelo Medellín refere-se a uma estratégia de transformação urbana que articulou intervenções físicas em territórios populares, políticas sociais e ações de segurança pública. A partir da requalificação de áreas periféricas, buscou-se integrar esses territórios à cidade formal, combinando inclusão urbana, redução da violência e novas formas de gestão territorial.

O surgimento desse modelo de produção urbana é frequentemente atribuído à Prefeitura de Sergio Fajardo (2004-2007) e o termo “urbanismo social” passa a ser mobilizado para se falar de intervenções com objetivo de gerar espaço público na cidade, bem como de obras de melhoria em determinados bairros. Fajardo rodou o mundo expondo as estratégias do Modelo Medellín, cuja combinação entre combate a violência e intervenção urbana garantiu que a cidade alcançasse os jornais como um exemplo de superação.

É na Prefeitura de Alonso Salazar (2008-2011) que o urbanismo social aparece articulado ao Plan de Desarrollo, documentos oficiais passam a sistematizar as diretrizes suas diretrizes, ideários e concepções. Abandonando um pouco abstração e se aproximando de uma linguagem mais tecnicista, concretiza-se o significado do termo como um enfoque de intervenção no território que articula as transformações físicas às sociais e privilegia a participação comunitária. O Plan de Desarrollo 2008-2011, intitulado “Medellín es solidaria y competitiva”, atribui ao urbanismo social a inclusão de zonas marginalizadas da cidade e a melhoria dos locais habitados por populações pauperizadas. A estratégia

é apresentada, ainda, como enfoque fundamental na busca de equidade territorial, pois “privilegia a ação do Estado nas zonas periféricas da cidade, as mais vulneráveis do ponto de vista social, ambiental e político, onde se evidenciam os menores índices de desenvolvimento humano e qualidade de vida” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 19).

Não tanto uma invenção local, tanto a Alcaldía como pesquisadores entusiastas do Modelo Medellín o apontam como uma variação do Modelo Barcelona. Tal aproximação data ao menos desde a administração de Luís Peres (2000-2003), que antecede a de Fajardo. Aqui não se trata contestar a participação de Fajardo – ou Salazar – na consolidação da estratégia urbanística, tampouco de reivindicá-la para Peres; trata-se de voltar a alguns antecedentes que permitem olhar para as bases sobre as quais se constrói o Urbanismo social.

A retomada do espaço público costuma ser apresentada como um dos principais elementos do urbanismo social, cuja estratégia metodológica são os PUI – Proyectos Urbanos Integrales. Estes são definidos pela administração de Salazar (2008-2011) como a metodologia do urbanismo social, uma forma de

intervenção que compreende dimensões físicas, sociais e institucionais, para dar resposta sobre um território definido, de uma maneira equilibrada e precisa, buscando um aprimoramento das condições de vida dos habitantes. Para sua atuação, consulta todos os atores públicos e privados que intervêm na transformação da cidade e propõe articular esses a problemas de espaço público, carência de equipamentos, habitação, mobilidade, meio ambiente e segurança e convivência, que constituem o suporte de sua atuação na cidade (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 34).

De forma sucinta, pode-se dizer que os PUI são um instrumento de planejamento, cujas intervenções físicas abrangem infraestrutura de mobilidade, equipamentos de segurança, habitação, entre outras. As áreas para intervenção são definidas a partir de índices de marginalidade e violência (Restrepo; Orsini, 2010). Equipamentos urbanos como os Parque-bibliotecas ou os teleféricos se tornaram o símbolo desse modelo de intervenção que fizeram Medellín alcançar fama mundial como cidade resiliente.

As estratégias de intervenção física não se separam de uma estratégia mais ampla voltada à segurança. Sugeriu em outros lugares (Barzaghi, 2025) que a implementação do Urbanismo Social pode ser lida conjuntamente tanto à política de segurança municipal *Medellín más segura*, como à *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, implementada no território nacional na alvorada do século XXI colombiano. Seus antecedentes podem ser buscados nos anos 1990.

ANOS 1990 EM MEDELLÍN

Em 1991, a Colômbia promulgou uma nova Carta Magna, celebrada por promover valores cidadãos e direitos humanos. No mesmo ano, Medellín foi laureada a cidade mais violenta do mundo. Na década anterior, a cidade ganhara fama mundial como epicentro do narcotráfico. Os anos 1990 frequentemente são situados como um momento de violência urbana posterior ao “auge do narcotráfico” e caracterizado pela “cruzada miliciana” e pela urbanização do conflito armado nacional (Jaramillo, 2011; Giraldo, 2008; Angarita Cañas, 2003; Ceballos, 2000; CNMH, 2017).

No contexto colombiano, milícia costuma se referir a grupos resultantes hibridização de *bandas* com guerrilhas de esquerda. Por “cruzada miliciana” Ceballos (2000) entende a expansão de sua atuação em ações limpeza social, alvejando sobretudo *baazuqueros*, mas também sicários. Seriam, assim, grupos de autodefesa armada. Não eram os únicos que atuavam dessa forma na cidade e nossa análise se torna mais produtiva se entendermos por milícia diferentes modalidades de grupos armados atuando no território urbano, que disputam entre si e com o Estado a gestão da marcialidade. Essa definição permite considerar como parte do cenário conflitivo da cidade ao final do século XX. Grupos de autodefesas existiam há muito nos bairros populares e não necessariamente tinham influência guerrilheira; assim, embora milícias e autodefesas “não tenham a mesma origem, ao longo do tempo suas atuações tendem a se confundir” (Barzaghi, 2025, p. 164). Além das milícias e autodefesas, as oficinas se tornaram um expoente na organização da violência armada. Estas podem ser definidas como provedoras privadas de proteção violência, que empregavam principalmente jovens das periferias da cidade e prestavam serviço tanto para narcotraficantes, políticos, empresários etc (Snyder e Durán-Martínez, 2009). Todos esses grupos possuíam diferentes graus de colaboração e emparelhamento com o aparelho estatal.

Também é um momento de inflexão nas políticas urbanísticas. Como muitas outras cidades, Medellín passou por um processo de urbanização acelerada ao longo do século XX. Por muito tempo, houve políticas de contenção e tentativas de regular a expansão informal nas periferias da cidade. Já nos anos 1970 e 1980 foram realizados programas voltados à classificação da informalidade e sua progressiva incorporação à cidade formal. Os debates sobre intervenções urbanas se fundem com o debate em torno da violência e da informalidade na cidade. Assim, nos anos 1990, tanto segurança como urbanismo estão passando por um movimento de ampliação de seu objeto.

SEGURANÇA HUMANA, SEGURANÇA CIDADÃ E AMPLIAÇÃO DO CAMPO SECURITÁRIO

O amálgama entre urbanismo e segurança não é propriamente uma novidade e remonta às próprias origens da disciplina (Foucault, 2008; Cavalletti, 2010). No entanto, a definição de segurança não é estática e nos cabe delinear *o que conta* como segurança em determinado momento histórico. Alguns documentos nos ajudam a entender quais as definições de segurança estão sendo lapidadas no fim do século. Destacariamos, entre eles, aqueles que consolidam a noção de segurança humana. O Informe do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990 introduzira o conceito de desenvolvimento humano e, pela primeira vez em 1992 o documento *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* da ONU, mobiliza o “humano” como qualificador da segurança. Isso passa por dar conta de novas dimensões da insegurança, que não se resumem a conflitos e ameaças militares (ONU, 1992). Em 1994, o relatório do PNUD segue mobilizando o termo, o que desloca o tema da segurança da “equivalência com a defesa de fronteiras de um país para enunciá-lo como vinculado à vida cotidiana das pessoas” (Barzaghi, 2025, p. 198).

A Colômbia é apontada pelo relatório como um dos países no qual se via experiências concretas voltadas ao desenvolvimento humano. Um dos principais problemas do país, dizia a ONU, seguia sendo o narcotráfico que, desde a década anterior, tinha sido o elo entre políticas de defesa e política de segurança. Isso porque o tráfico de drogas ilícitas figurava ao mesmo tempo como um problema internacional e local. Por um lado, era debatida a extradição dos grandes barões da droga que declararam guerra ao Estado até que se aceitasse remover a clausula de extradição da Carta Magna. A isso se somava a declaração de guerra contra as drogas constantemente renovada pelos Estados Unidos, que, endossado pela Colômbia postulava as “drogas” como uma ameaça transnacional. Por outro, a proliferação grupos armados urbanos com diferentes escalas de organização e atuação, impulsionava que “o problema das drogas” fosse tratado como equivalente à violência urbana, logo como um problema local de segurança.

No plano da diplomacia internacional o narcotráfico era apresentado como sobreposto ao terrorismo guerrilheiro e mobilizava não apenas discursos bélicos como iniciativas militares como a Iniciativa Andina e o posterior Plano Colômbia. Ao mesmo tempo, em seu informe de 1994, o PNUD sugeria, em consonância com a aposta em desenvolvimento humano que figurava no léxico da instituição ao menos desde 1990, a redução dos gastos militares e o crescente enfoque nas supostas

causas sociais da violência, como o tráfico de substâncias psicoativas, a deterioração do meio ambiente e a pobreza. A segurança passa a ser postulada como um assunto integral e multidimensional.

Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Hábitat II –, realizada em Istambul entre 3 e 14 de junho de 1996 alertava para a insustentabilidade das mudanças demográficas em curso e excessiva concentração em centros urbanos. Além de vincular o desenvolvimento à expansão do setor informal e defender “normas laborais mais flexíveis” (ONU, 1996, p. 198), a Hábitat II também alertava para a necessidade de se dar “atenção prioritária à tendência de uma concentração excessiva da população” (ONU, 1996, p. 7). No documento, pobreza, exclusão, violência e criminalidade aparecem ao lado de questões ambientais e de infraestrutura como questões relativas à sustentabilidade de assentamentos humanos. É apresentada, ainda, uma relação entre planejamento e prevenção da criminalidade e da violência. Temas urbanos são, assim, formulados como parte de um campo ampliado da segurança.

Nesse mesmo caminho, um Informe do PNUD de 1998, apresenta uma variação da segurança forjada para tratar especificamente de países do Sul Global, a segurança cidadã, que combina segurança humana e ordem pública. Segundo o relatório:

Ao falar de segurança cidadã ou segurança pública, fazemos referência a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. *A segurança é uma criação cultural* que hoje em dia implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um espaço compartilhado livremente por todos. Esta forma de “trato civilizado” representa a base para que cada pessoa possa desenvolver sua subjetividade em interação com os outros. *Está em jogo a vida não apenas do indivíduo, mas também da sociedade* (PNUD, 1998, p. 128; *grifo* adicionado).

À época, também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mobilizava a noção de segurança cidadã. O BID elegeu a Colômbia, e Medellín, como sítio para testar seu primeiro programa de “Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que tratava a temática da segurança e da violência a partir de um enfoque preventivo (BID, 2005) que se tornaria cada vez mais corrente. Desde o acordo com o BID, a segurança cidadã foi incorporada nas agendas locais de desenvolvimento.

POLÍTICAS LOCAIS VOLTADAS À SEGURANÇA CIDADÃ E AO ORDENAMENTO TERRITORIAL

As diretrizes internacionais não devem ser vistas como uma ordem imposta à qual os chamados países em desenvolvimento devem se submeter. Tampouco devemos aceitar a ideia de que

experiências locais não influenciam as orientações globais. Pelo contrário, Amar (2023) e Graham (2016) estão entre os autores que já mostraram como experiências levadas a cabo em cidades do Sul Global são posteriormente sistematizadas e reproduzidas por Estados ou empresas privadas.

No caso de Medellín, vale destacar três experiências voltadas ao combate da violência urbana: as políticas de desmobilização que resultaram na criação das CONVIVIR e COOSERCOM, cooperativas de segurança privada por meio da qual desmobilizados seriam ressocializados; as políticas voltadas à segurança cidadã; e as intervenções urbanas integrais em “bairros subnormais”. Aqui o enfoque será nas duas últimas. A título de nota, a primeira merece ser indicada como uma experiência de gestão da marcialidade, privatização da proteção e de delegação do monopólio da violência por parte do Estado (Barzaghi, 2025; Tribunal Superior, 2015). De maneira sucinta, pode-se dizer que leis de negociação com grupos armados e de regulamentação da segurança privada se combinaram, permitindo que processos de desmobilização e ressocialização fossem articulados à privatização da segurança e, posteriormente, à expansão das estruturas paramilitares. Dois instrumentos legais contribuíram consideravelmente para isso: a Ley 62 de 1993 reformou a Policía Nacional e criou a Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SIVSP) e o Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Constituiu um passo importante para a regulação e institucionalização da segurança privada. O Decreto-Lei 356 de 1994 — Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada — estabeleceu o marco jurídico da vigilância e segurança privada, dando respaldo legal a práticas de segurança que já existiam informalmente e criando condições para a expansão de organizações como COOSERCOM e CONVIVIR.

Descentralização da segurança

Foram muitas as políticas voltadas ao combate da violência urbana no fim de século medellinense. Aqui, especificamente, pontuaremos aquelas especificamente voltadas à segurança cidadã, que evidenciam a consolidação de uma abordagem multidimensional e preventiva. Isso não significa que sejam abandonadas políticas repressivas e letais¹, mas estas não são o foco neste artigo. Em 1991, havia sido criada a Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, cujo

¹ A comissão da verdade colombiana aponta, por exemplo, a permanência da doutrina do inimigo interno na Estrategia Nacional Contra la Violencia, de 1991, considerada a primeira política pública nacional de segurança. Em 1995, o decreto 1410 atrelou segurança cidadã à ordem pública e à estabilidade institucional evidenciando o aspecto potencialmente brutal das abordagens multidimensionais da segurança.

objetivo era aproximar a comunidade do Estado como forma de combater a insegurança. A Consejería promoveu, entre 1991 e 1995, os seminários *Medellín: alternativas de futuro*, dos quais participariam diferentes grupos (industriais, militares, universidades, cidadãos) em busca de um pacto social para a “reconstituição da cidade” (El Tiempo, 1992). Com o decreto 2615 de 1991, houve a capilarização das atividades de segurança, a partir da criação de diferentes escalas de Concejos de Seguridad. O decreto postula que a manutenção da ordem pública é obrigatoriedade conjunta em escala nacional, departamental, metropolitano, municipal e distrital. O decreto cria, ainda, Comités de Orden Público, mais diretamente ligados à dimensão operacional da segurança. Os conselhos seriam voltados a atividades de planejamento, ao passo que os comitês estariam encarregados do emprego da Força Pública e da execução dos planos de segurança. A lógica é tanto descentralizadora como centralizadora: a atuação de estruturas locais e regionais é subordinada ao Governo Central e a descentralização é uma forma de fortalece-lo.

Em 1992, foi introduzido na cidade o *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana* e, em 1994, *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana*. Amplamente incorporada à agenda das Nações Unidas desde os anos 1990, a noção de segurança cidadã busca traduzir em ações locais de prevenção e controle da violência os princípios multidimensionais da segurança humana. Nos planos de Medellín, se vê uma tendência crescente a formular a segurança em termos de cidadania, convivência e participação. A ênfase na participação comunitária e a ampliação semântica da segurança não implicam na sua desvinculação de uma lógica de controle de criminalidade, como já argumentaram Toro, Yepes e Martin (1999). A crescente lógica atuarial da segurança, manifesta em política de prevenção do delito e gestão dos riscos se insere na racionalidade neoliberal escrutinizada por Foucault em *O nascimento da biopolítica*. (Foucault, 2008 a) Para além da lógica preventiva, a descentralização e a gestão compartilhada aparecem como estratégias para governar a cidade. A máxima segundo a qual “a segurança é responsabilidade de todos” pode ser compreendida, nesse sentido, não apenas como um princípio de participação democrática, mas como o correlato político de uma racionalidade criminológica que desloca o controle do delito para sua antecipação e distribui socialmente as funções de prevenção.

Outro elemento importante desse processo foi a instituição das *veedurías ciudadanas*, um mecanismo de participação e controle social regulamentado nacionalmente pela Lei 134 de 1994. Por meio delas, cidadãos e organizações da sociedade civil passaram a acompanhar e fiscalizar a execução

de políticas, programas e recursos públicos, inclusive aqueles relacionados à segurança e à convivência. Em Medellín, as *veedurías* ilustram um movimento mais amplo de descentralização e participação impulsionado pela Constituição de 1991, baseado na ideia de corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, sua importância não se restringia à fiscalização da administração pública: elas ajudam a lapidar uma concepção de governança na qual os próprios cidadãos são convocados a participar ativamente da gestão da cidade e do controle social.

Essa lógica participativa também figurou nas políticas de segurança da década de 1990, que progressivamente apresentaram a prevenção da violência, a convivência e a manutenção da segurança como responsabilidades compartilhadas entre instituições estatais e população. Assim, a produção da cidadania opera como uma tecnologia de governo, instituindo o cidadão como agente de segurança, ativamente participante da supervisão da ordem social, tornando-a conhecível e governável. O cidadão já não é apenas destinatário da ação governamental, mas agente da produção de conhecimento que torna a cidade governável. Não seria exagero sugerir uma democratização da prática policial, se entendermos polícia, como um conjunto de técnicas e regulamentos pelos quais o Estado procura conhecer, ordenar, fortalecer e aumentar suas próprias forças, intervindo na população (Foucault, 2008). Ou seja, se deixamos de entender a atividade policial apenas institucionalmente para entendê-la enquanto função, a *veeduría* introduz uma reversibilidade importante: o olhar fiscalizador deixa de ser monopólio do aparato estatal. Isso não significa necessariamente enfraquecimento do governo; pode significar uma transformação das técnicas pelas quais se governa.

Descentralização territorial

A incorporação da segurança cidadã nas agendas locais de desenvolvimento foi acompanhada por uma inflexão no Ordenamento Territorial e no tratamento do espaço público no país. Desde a Ley 9 de 1989, conhecida como Lei de Reforma Urbana, os instrumentos de planejamento urbano foram transferidos para o município. Ao longo da década de 1990, outras leis acompanharam a descentralização que vigorava no espírito da Carta Magna de 1991. O município é estabelecido como unidade fundamental do ordenamento territorial e Lei 128 de 1994 estabelece a personalidade jurídica de Áreas metropolitanas e a Lei 136 de 1994 outorgou aos municípios a responsabilidade pelo ordenamento territorial. Considera-se, ainda, que 1998 foi um ponto de inflexão no Ordenamento Territorial e no tratamento do espaço público na Colômbia, como resultado da ley 388 de 1997 que “modificou a racionalidade e velocidade para entender e atender assuntos relativos ao Ordenamiento

Territorial na Colômbia, como a função estruturante do espaço público no planejamento das cidades do século XXI” (Roldán; Patiño; Rosero, 2018, p. 61). Segundo consta na lei,

o ordenamento do território municipal e distrital será realizado considerando as relações intermunicipais, metropolitanas e regionais; deverá atender às condições de diversidade étnica e cultural, reconhecendo o pluralismo e o respeito às diferenças; e incorporará instrumentos que permitam regular as dinâmicas de transformação territorial de maneira a otimizar a utilização dos recursos naturais e humanos para alcançar condições de vida dignas para a população atual e para as futuras gerações (República de Colombia, 1997)

Para Levya Botero (2010), os anos 1990 foram uma década na qual a descentralização administrativa foi acompanhada da construção de estatalidade local, ainda que esta tenha se dado de forma híbrida, com forte influência de atores internacionais. O autor aponta, ainda, a criação e atuação da Consejería como parte de um extenso processo de “expansão da capacidade de governar”. (Levy Botero, 2010, p. 277)

Voltada ao tema da violência, a Consejería Presidencial para Medellín y su Área metropolitana, atuava no sentido de estabelecer parcerias com instituições nacionais e internacionais voltadas ao investimento social na juventude da cidade – que pode ser visto tanto como investimento em segurança como capital humanos. Seus programas podem ser organizados em cinco eixos principais: (1) fortalecimento institucional e policial, (2) prevenção social da violência, (3) convivência e cultura cidadã, (4) participação comunitária, (5) planejamento da segurança. Sem dúvida os eixos se sobrepõem. A estratégia Promoción de la Convivencia Pacífica, por exemplo, passava pela contratação de 800 novos policiais. A organização nesses eixos não é definitiva, mas busca mostrar como a segurança é redefinida em termos de convivência, prevenção social e participação comunitária, sem, no entanto, abrir mão de seu caráter coercitivo.

Mas a intenção aqui é pensar em como tais políticas são territorializadas. Frentes de Seguridad Local (El Tiempo, 1997) e os Núcleos de Vida Ciudadana ilustram um pouco esse movimento. As primeiras, instituídas pela Directiva Permanente n. 014/USPOL, de 1995, eram organizações comunitária sob mando da Policía Nacional, na qual cidadãos atuavam produzindo mapas de seu entorno e perfilando seus vizinhos. Tal estratégia de prevenção do delito envolvem diretamente a comunidade em atividades de caráter policial, no sentido corrente do termo. Os Núcleos de Vida Ciudadana, criados em 1991 como uma das principais iniciativas da Consejería, eram equipamentos

públicos multifuncionais, instalados sobretudo em áreas precarizadas a fim de criar centralidades de convivência.

A territorialização da segurança articulou, assim, planejamento urbano, investimento social, participação comunitária e controle policial, fazendo do espaço local não apenas o cenário das políticas de segurança, mas um de seus principais objetos e instrumentos de governo. Nesse processo, governar a violência passava cada vez mais por governar o território: torná-lo legível, organizável e suscetível a intervenções diferenciadas. Ao mobilizar as experiências da década de 1990 em Medellín, o que encontramos é a consolidação das estratégias de intervenção integral que, posteriormente, seriam difundidas com o nome de urbanismo social. Um dos casos mais emblemáticos desse processo é o PRIMED.

PRIMED

O Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales (PRIMED) é considerado um programa piloto no melhoramento de bairros denominados subnormais. Vinculado ao projeto “Education and Information on Environment and Population for Human Development”, da UNESCO. Alinhado às diretrizes internacionais, o programa seguia as orientações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Também estava alinhado às estratégias propostas pela Habitat II e ao crescente enfoque no tema do Desenvolvimento Humano Integral e seu desdobramento em segurança humana. Assim como o Informe do PNUD de 1998, a Alcaldía de Medellín postula a segurança como um valor cultural e o PRIMED prometia fomentar a participação comunitária, contribuindo para a fixação das “regras de cooperação e conciliação em todos os níveis do processo de democratização que o país vive” (Município de Medellín et al., 1993, s.p.).

Lançado em 1993, o programa contava com o aporte financeiro do Estado alemão, através do banco KfW, e tinha orçamento de 33 milhões de dólares. Foi financiado, ainda, pelo município, pelo governo nacional e pela sociedade civil. Além das instituições financiadoras, participaram de sua implementação a Secretaria de Obras Públicas, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Desenvolvimento Comunitário, as Empresas Públicas de Medellín (EPM), o Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), Corporación de

Vivienda y Desarrollo Social de Medellín (CORVIDE), além do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O programa “foi concebido e desenhado para pôr em marcha mecanismo de participação, descentralização e cooperação consagrados como princípios filosóficos da Carta Constitucional de 1991, guia para a construção de um novo país” (Município de Medellín et al., 1993, s.p.) Era apresentado como uma estratégia em matéria de equipamento urbano que contribuiria para “definir as bases de um acordo em torno de grandes projetos que a cidade requer para construir um futuro sem sobressaltos” (UNESCO/EDP, 1996, p. 7).

Foi projetado em duas fases. PRIMED I, de 1993 a 1996 e PRIMED II, de 1997 a 2001. No entanto, a extensão efetiva do PRIMED I foi até 1998, e houve uma reprogramação da segunda fase para o período entre 1998 e 2003. Seu objetivo inicial era intervir em 15 bairros da periferia de Medellín perfilados em graus de subnormalidade, divisão que utilizava como critério a consolidação dos bairros. A divisão foi feita considerando 3 níveis de subnormalidade, sendo 1 os bairros com maior grau de intervenção estatal até o momento e 3 aqueles que apresentavam um grau muito baixo de consolidação formal (Município de Medellín et al., 1993).

Quando o documento de viabilidade do PRIMED I foi elaborado, em 1992, o Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana identificou 70 bairros subnormais – bairros piratas ou de invasão. Foram considerados subnormais aqueles que “não cumprem com as normas mínimas de urbanização, construção e usos do solo, os que apresentam condições precárias de hábitat, déficit de serviço público, moradias em mal estado e sem título de propriedade” (Município de Medellín et al., 1993, pp.7-8). Estimava-se que nesses 70 bairros viviam 185 mil pessoas em 37 mil moradias, que representavam 11,6% das moradias da cidade. De um total de 8 zonas nas quais se agrupavam os bairros subnormais da cidade, decidiu-se realizar a intervenção em três zonas da cidade: Centro Ocidental (bairros Independencias I, II e III, Nuevos consquistadores e El salado), Norocidental (bairros El progreso, El triunfo, El mirador, El picacho, El picachito) e Centro Oriental (bairros Isaac Gaviria, La primavera, 13 de noviembre, parte alta de El pinal e Los mandos). Na segunda etapa, seriam realizadas intervenções nas zonas restantes, bem como intervenções de caráter sustentado nas áreas já contempladas pelo PRIMED I. O caráter sustentado consistia em

“aproveitar o reconhecimento comunitário do PRIMED e as experiências específicas das equipes zoais para expandir, com atividades de desenvolvimento comunitário e com mínima intervenção física, o raio de ação e ampliar significativamente a intervenção” (Alcaldía de Medellín, 1996, p. 59).

Para além da intervenção física, o programa aparece como um mecanismo de gestão. Além disso, ao propor um enfoque que trabalha considerando zonas em vez de bairros, o programa pretendia avançar em direção a um modelo de ordenamento territorial integral, produzindo efeitos mais amplos na cidade.

O que define o caráter integral?

Desde sua formulação, o PRIMED apresenta o melhoramento urbano como uma estratégia de integração social, fortalecimento institucional e pacificação da cidade. O PRIMED não foi concebido apenas como um programa de melhorias em assentamentos informais, mas como um mecanismo de integração territorial. Sua intervenção articulava infraestrutura, habitação, regularização fundiária, mitigação de riscos, participação comunitária e fortalecimento institucional, tomando a zona — e não o bairro isolado — como unidade de planejamento. Essa integração urbana estava diretamente vinculada à produção da convivência e da segurança: o programa nasceu no interior da política de pacificação da Consejería Presidencial, buscava ampliar a presença e a autoridade estatal nos territórios e, em sua segunda fase, chegou a contabilizar entre seus benefícios esperados a redução dos custos de manutenção da ordem pública. A passagem dos bairros por diferentes níveis de “subnormalidade” expressava, assim, não apenas uma gradação das condições urbanas, mas um processo planejado de incorporação física, jurídica, fiscal, institucional e política à cidade.

Dentre as atividades previstas pelo programa, estavam: melhoramento das moradias e dos bairros; infraestrutura e melhorias viárias; espaço público; mitigação de riscos; regularização do solo; desenvolvimento comunitário; capacitação e formação de lideranças; participação comunitária; coordenação entre instituições estatais, ONGs e organizações. A tabela abaixo sistematiza essa atuação.

TABELA 01 Matriz de atuações do PRIMED.

Dimensão	Atuação
Urbanística	consolidação de bairros informais, infraestrutura, melhorias viárias e espaço público
Habitacional	melhoramento habitacional e autoconstrução
Fundiária	regularização do solo / incorporação à cidade formal
Ambiental	mitigação de riscos geológicos e atuação em áreas de alto risco
Serviços	melhoria da provisão de serviços públicos
Social	capacitação, assistência técnica e desenvolvimento comunitário
Institucional	coordenação entre órgãos municipais, cooperação internacional, ONGs e organizações locais
Participativa	formação de lideranças, diagnóstico compartilhado, Oficinas Zonales
Econômica	crédito para microempresas e melhoria habitacional; formalização permitindo incorporação fiscal
Segurança / convivência	intervenção em territórios caracterizados também pelos custos de “ordem pública”, fortalecimento da presença/credibilidade estatal e normalização territorial

Elaboração própria.

Nesse contexto, pode-se dizer então, que a integralidade é uma lógica de intervenção territorial que procura atuar conjuntamente sobre o espaço e sobre a população, articulando transformação física, políticas sociais, participação, formação de capital humano, segurança e presença estatal. É uma forma de tratar conjuntamente dimensões como urbanização, desenvolvimento social, educação, reunindo-as em uma mesma estratégia de governo do território, amalgamada pela segurança em sua acepção multidimensional.

Três legados fundamentais do programa são identificados *a posteriori* em documentos da Alcaldía. Em primeiro lugar, sua estrutura metodológica, que compreendia a delimitação das áreas de intervenção e sua classificação em níveis de subnormalidade. Em segundo lugar, a capacidade de gestão e coordenação institucional, que viabilizou a articulação de instituições e recursos que costumavam atuar separadamente. Por fim, a abordagem integral que convocava formas multidimensionais de intervenções. Restrepo e Orsini (2010), nesse sentido, apontam o PRIMED como uma referência importante para a posterior formulação do urbanismo social. Os Proyectos Urbanos Integrales retomam uma metodologia que mobiliza princípios de intervenção zonal, atuação multidimensional e participação comunitária. A normalização do território adquire um sentido simultaneamente urbanístico, econômico, institucional e securitário – a produção de espaços disponíveis à ação estatal, mais conhecidos, organizados, datificados e governáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazer essa espécie de genealogia pode contribuir para despersonalizar o Urbanismo Social, mas também para desvincular a análise de juízos morais frequentes quando se fala de uma cidade que superou a violência no breve intervalo de 20 anos. Quando nos debruçamos sobre os antecedentes do Modelo Medellín, operamos um deslocamento histórico que permite colocar em questão a narrativa celebratória. Não se trata de refutá-la, mas de trazer para primeiro plano algumas convergências entre urbanismo e segurança que permitem levantar questões em torno da fusão entre ambos e a constituição desta última como valor primeiro das democracias liberais. Assim, a história das cidades e a crítica do urbanismo podem ser feitas em sua relação com um processo mais amplo de securitização.

As transformações urbanas podem, então, a ser analisadas como parte das estratégias de governo da segurança, dos territórios e das populações. Quando precariedade urbana, informalidade, violência, baixa presença institucional, risco e custos de manutenção da ordem pública passam a compor conjuntamente o diagnóstico de determinados espaços, produz-se uma legibilidade territorial que permite que alguns territórios sejam inscritos como especialmente problemáticos e, portanto, prioritários para intervenção. Seria leviano assumir que essa operação é simplesmente uma operação de criminalização de determinados territórios. De forma mais sutil, trata-se da produção de territórios criminalizáveis, aqueles identificados como portadores de risco e nos quais se deve intervir para

modificar tais fatores. Isso se dá ao inserir suas características sociais e urbanísticas em uma grade de inteligibilidade que produz determinados espaços e populações como fatores de risco.

As aproximações entre planejamento urbano e políticas de segurança realizadas nas páginas anteriores permitem, sobretudo, interrogar como a segurança se generaliza como racionalidade de governo. A segurança cidadã (e a produção cultural da segurança) convoca a intervenção preventiva constante. Os eixos de intervenção encontrados no PRIMED passam pela urbanização, regularização, produção de espaços públicos, participação comunitária, supervisão comunitária, entre outras. Integram, pois, práticas de segurança que não são identificadas imediatamente com instrumentos de repressão policial. Mas podemos interroga-las e contestá-las a partir de uma concepção ampliada de polícia, que remete aos tempos em que policiar e urbanizar, no sentido estrito dos termos, eram a mesma coisa.

REFERÊNCIAS

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*. PRIMED. FASE II. Medellín: Alcaldía de Medellín, 1996.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Plan de Desarrollo 2008-2011: “Medellín Es Solidaria y Competitiva”*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2008.

AMAR, Paul. *O arquipélago de segurança*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2023.

ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Conflictos, guerra y violencia urbana: interpretaciones problemáticas. *Nómadas*, v. 19, p. 96-104, 2003.

BARZAGHI, Lou. *Fronteirização democrática: o modelo Medellín de urbanismo, securitização e governo necropolítico do território*. Tese de doutoramento, UNICAMP, 2025, 519p.

BEDOYA, Jairo. *La protección violenta em Colombia*. El caso de Medellín desde los años noventa. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2010.

BID. *Presidente del BID convoca a promover cultura de paz y convivencia ciudadana en América Latina y Caribe*. Comunidad de prensa, 14/09/2005. Disponível em: <https://www.iadb.org/es/noticias/presidente-del-bid-convoca-promover-cultura-de-paz-y-convivencia-ciudadana-en-america>. Acesso em: 31 ago. 2026.

CAVALETTI, Andrea. *Mitología de la Seguridad: la ciudad biopolítica*. Trad. María Teresa D’Meza. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2010.

CEBALLOS, Ramiro. Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, v. 29, n. 3, p. 381-401, 2000.

CNMH. *Medellín: memórias de una guerra urbana*. 1a. ed. Bogotá: CNMH; Corporación Región; Ministerio del Interior; Alcaldía de Medellín; Universidad EAFIT; Universidad de Antioquia, 2017.

EL TIEMPO. Medellín alternativas de futuro. *El Tiempo*, 02.05.1992. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-111136>. Acesso em 24.08.2026.

EL TIEMPO. Vecinos se unen contra el hampa. *El Tiempo*, 20.04.1997. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-513968>. Acesso em 26.08.2026.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Trad. Alyne Azuma. São Paulo: Boitempo, 2016.

GIRALDO, Jorge. Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. *Urvio - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n. 5, p. 99-113, 2008.

JARAMILLO, Ana María. Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín (1985-2009). In: GIRALDO RAMIREZ, Jorge (ed.). *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico Medellín: Centro de Análisis Político-Universidad Eafit*, 2011, p. 63-150.

LEYVA BOTERO, Santiago. El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009). In: ECHEVERRI RESTREPO, Alejandro; GIRALDO RAMÍREZ, Jorge; ARBAUX, Michel Hermelin. *Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2010, p. 271-293.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN *et al.*. *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (PRIMED): Estudio de factibilidad*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 1993.

PNUD. *Informe de desarrollo humano*. Nova York: PNUD, 1994.

PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*. Las paradojas de la modernización. Nova York: PNUD, 1998.

RESTREPO, Alejandro Echeverri; ORSINI, Francesco M. Informalidad y urbanismo social en Medellín. In: HERMELIN ARBAUX, Michel; ECHEVERRI RESTREPO, Alejandro; GIRALDO RAMÍREZ, Jorge (org.). *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2010, p. 130-152.

ROLDÁN, Suly María; PATIÑO, Luis Carlos A.; ROSERO, Armando Arteaga. *Urbanismo en Medellín, siglo XX*. Aportes a la discusión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018.

SNYDER, Richard; DURÁN MARTINEZ, Angelica. Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia. *Colombia Internacional*, n. 70, p. 61-91, jul-dez. 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR – (Colômbia). *Sentença Bloque Cacique Nutibara*. Medellín, de 24 de setembro de 2015. Disponível em: <[https:// docs.elcolombiano.com/SENTENCIA- BLOQUE-CACIQUE-NUTIBARA.pdf](https://docs.elcolombiano.com/SENTENCIA-BLOQUE-CACIQUE-NUTIBARA.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2026.

UNESCO/EDP. *PRIMED: a successful experience in urban intervention*. UNESCO, 1996. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ ark:/48223/pf000012977](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000012977). Acesso em: 24 ago. 2026.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi disponibilizado em REDU (Repositório de dados da Unicamp) e pode ser acessado em <https://doi.org/10.25824/redu/LC7K0V>

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS: Lou Barzaghi: Conceptualization; Investigation; Methodology; Writing – Original Draft; Writing – Review & Editing.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: O autor declara não haver conflitos de interesse.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: O autor declara ter utilizado o ChatGPT (OpenAI) exclusivamente como ferramenta de apoio à tradução. O conteúdo traduzido foi revisado e validado pelo autor, que assume integral responsabilidade pela versão final.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FECFAU Unicamp. Atualmente é pesquisador vinculado ao Centro de Antropologia e Arqueologia Forense / CAAF e ao Laboratório de Análise em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (LASInTec), ambos da UNIFESP.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.