

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES INTELIGENTES E
SUSTENTÁVEIS

FELIPE FARINA BORGES FORTES

DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO:
FUNDAMENTOS, EXPERIÊNCIAS E CAMINHOS PARA A TRANSFORMAÇÃO
DAS CIDADES BRASILEIRAS ATRAVÉS DE PROJETOS URBANOS

São Paulo

2026

FELIPE FARINA BORGES FORTES

DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO:

**FUNDAMENTOS, EXPERIÊNCIAS E CAMINHOS PARA A TRANSFORMAÇÃO
DAS CIDADES BRASILEIRAS ATRAVÉS DE PROJETOS URBANOS**

INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT:

**FOUNDATIONS, EXPERIENCES, AND PATHWAYS FOR THE
TRANSFORMATION OF BRAZILIAN CITIES THROUGH URBAN PROJECTS**

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon

São Paulo

2026

Fortes, Felipe Farina Borges.

Desenvolvimento urbano integrado: fundamentos, experiências e caminhos para a transformação das cidades brasileiras através de projetos urbanos/ Felipe Farina Borges Fortes. 2026.

192 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2026.

Orientador (a): Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon.

1. Desenvolvimento urbano integrado. 2. Projeto urbano integrado.
3. Planejamento urbano. 4. Política urbana. 5. Medellín.
- I. Montandon, Daniel Todtmann. II. Título.

CDU 711.4

**INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT:
FOUNDATIONS, EXPERIENCES, AND PATHWAYS FOR THE
TRANSFORMATION OF BRAZILIAN CITIES THROUGH URBAN PROJECTS**

POR

FELIPE FARINA BORGES FORTES

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.

Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Fernando de Mello Franco – Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM

São Paulo, 27 de fevereiro de 2026

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha avó Nilza.
Ela já não está aqui, mas sua confiança
em mim e em cidades melhores
permanece viva.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon, meu orientador, por confiar na continuidade dos estudos sobre o DUI e incentivar este caminho desde o início. Nossa parceria, iniciada com o caderno “Caminhos para Planejar Cidades Integradas: Estratégias para um Desenvolvimento Urbano Integrado”, fruto da cooperação entre o Ministério das Cidades e o projeto Cidade Presente da GIZ Brasil, foi essencial para este aprofundamento. Sua orientação, sempre próxima, bem-humorada e cuidadosa, foi decisiva para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Prof. Gustavo Partezani Rodrigues, pela parceria constante, que ampliou meu olhar e abriu portas importantes, meu agradecimento é permanente.

À Profa. Dra. Cintia Elisa de Castro Marino, ao Prof. Dr. Fernando de Mello Franco e ao Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto, por aceitarem participar das bancas de qualificação e defesa desta dissertação.

Aos professores do PPG-CIS/UNINOVE, pelos aprendizados que marcaram todo o percurso. Também aos colegas do programa, pela amizade, pelo apoio e por todas as trocas ao longo do caminho.

Às professoras Rita Cassia Canutti e Beatriz Kara José, que transformaram radicalmente minha forma de compreender as cidades e despertaram em mim um interesse que me acompanha desde o bacharelado.

Aos antigos colegas da Levisky Arquitetos, que me apresentaram, tão jovem, à prática profissional do urbanismo, e tanto me ensinaram.

E à minha família, pelo carinho, compreensão e paciência, em especial ao Gabriel, meu noivo, à minha irmã Mariana, aos meus pais, Fernando e Graça, e à minha saudosa avó Nilza, que sempre me fez acreditar que eu era capaz.

RESUMO

O presente trabalho investiga o Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) como uma estratégia capaz de enfrentar a fragmentação que historicamente caracteriza a urbanização brasileira e promover intervenções urbanas com maior capacidade de articulação territorial e institucional. Parte-se de uma análise crítica das limitações das respostas urbanas setoriais e da fragilidade institucional do planejamento urbano no Brasil, compreendido como uma disciplina estatal contínua e adaptativa. Destaca-se, nesse contexto, a necessidade de abordagens territorialmente integradas, capazes de articular políticas públicas, setores e atores e de produzir resultados mais consistentes na organização físico-territorial das cidades.

Nesse sentido, adota-se uma metodologia qualitativa e exploratória, estruturada a partir de duas frentes analíticas complementares. A primeira consiste na análise de experiências internacionais e nacionais que incorporam princípios do Desenvolvimento Urbano Integrado como orientação de políticas urbanas, buscando identificar padrões, atributos e condições institucionais associados à promoção da integração territorial. A segunda consiste no exame aprofundado de projetos urbanos implementados em Medellín, Colômbia, analisados como expressões concretas da materialização territorial desses princípios no âmbito do projeto urbano. A análise estrutura-se, portanto, em uma dupla abordagem, considerando o DUI tanto como referência de política urbana, a partir da genealogia do conceito em marcos internacionais como a Carta de Leipzig (Comissão Europeia, 2007) e em iniciativas nacionais como o Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil, quanto como prática de intervenção territorial, observada no processo endógeno de implementação de projetos urbanos integrados na cidade de Medellín.

Os resultados evidenciam que as experiências analisadas incorporam, de diferentes maneiras, princípios centrais associados ao DUI, como a governança multinível e o papel estruturador do projeto urbano na articulação entre políticas, setores e escalas de intervenção. Com base nesses resultados, o trabalho sistematiza um conjunto de estratégias, mecanismos, instrumentos e práticas institucionais que demonstram o potencial, bem como os limites e as condições de aplicação do Desenvolvimento Urbano Integrado como abordagem capaz de contribuir para o aprimoramento do planejamento urbano e para a estruturação de projetos urbanos integrados no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Desenvolvimento Urbano Integrado, Projeto Urbano Integrado, Planejamento Urbano, Política Urbana, Medellín.

ABSTRACT

This study investigates Integrated Urban Development (IUD) as a strategy capable of addressing the fragmentation that has historically characterized Brazilian urbanization and of promoting urban interventions with greater capacity for territorial and institutional articulation. The research is grounded in a critical analysis of the limitations of sectoral urban responses and of the institutional fragility of urban planning in Brazil, understood as a continuous and adaptive state discipline. It highlights the need for territorially integrated approaches capable of articulating public policies, sectors, and actors, and of producing more consistent outcomes in the physical and territorial organization of cities.

To this end, the research adopts a qualitative and exploratory methodology structured around two complementary analytical fronts. The first consists of the analysis of international and national experiences that incorporate the principles of Integrated Urban Development as a guiding framework for urban policies, seeking to identify patterns, attributes, and institutional conditions associated with the promotion of territorial integration. The second consists of an in-depth examination of urban projects implemented in Medellín, Colombia, analyzed as concrete expressions of the territorial materialization of these principles within the scope of urban projects. The analysis is therefore structured through a dual approach, considering IUD both as a reference for urban policy—based on the genealogy of the concept in international frameworks such as the Leipzig Charter (European Commission, 2007) and in national initiatives such as the Brazilian Framework for Integrated Urban Development—and as a practice of territorial intervention, observed in the implementation of integrated urban projects in the city of Medellín.

The results show that the analyzed experiences incorporate, in different ways, key principles associated with IUD, such as state coordination, multilevel governance, and the structuring role of urban projects in articulating policies, sectors, and scales of intervention. Based on these findings, the study systematizes a set of strategies, mechanisms, instruments, and institutional practices that demonstrate both the potential, as well as the limits and conditions of application, of Integrated Urban Development as an approach capable of contributing to the improvement of urban planning and to the structuring of integrated urban projects in the Brazilian context.

Keywords: Integrated Urban Development, Integrated Urban Design, Urban Planning, Urban Policy, Medellín.

LISTA DE FIGURAS

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
AIU	Área de Intervenção Urbana
ANDUS	Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMZ	Ministério da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha
CAQDAS	Software de Análise de Dados Qualitativos Assistido por Computador
CDIA	Iniciativa de Desenvolvimento de Cidades para a Ásia
CEDEZO	Centro de Desenvolvimento Empresarial Zonal
CF	Constituição Federal
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
CoGTA	Departamento de Governança e Assuntos Tradicionais da África do Sul
CONCITIBA	Conselho da Cidade de Curitiba
DOT	Desenvolvimento Orientado ao Transporte
DUI	Desenvolvimento Urbano Integrado
DUSI	Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado
EDU	Empresa de Desenvolvimento Urbano (Medellín)
EDUSI	Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EM	Estados-Membros
EPM	Empresas Públicas de Medellín
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GAD	Governo Autônomo Descentralizado
GEOINFO	Coordenadoria de Produção e Análise de Informação
GFDRR	Banco Mundial e Fundo Global para Redução e Recuperação de Desastres
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
IDECA	<i>Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá</i>
IPLAN	Instituto de Planejamento de Santa Maria
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

JAL	Junta Administrativa Local
MCID	Ministério das Cidades
MDLF	Fundo Municipal de Desenvolvimento e Empréstimos
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
NAU	Nova Agenda Urbana
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUI	Operações Urbanas Integradas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCS	Programa Cidades Sustentáveis
PD	Plano Diretor
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDL	Plano de Desenvolvimento Local
PEMP	Planos Especiais de Manejo e Proteção
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIU	Plano de Intervenção Urbana
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMDOT	Plano Metropolitan de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
POT	Plano de Ordenamento Territorial
PP	Plano Parcial
PROSAMIM	Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus
PUE	Política Urbana Europeia
PUGS	Plano de Uso e Gestão do Solo
PUI	Projeto Urbano Integrado
PUI	Projeto Urbano Integral
ReDUS	Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável
RUI	Regeneração Urbana Integrada
SIG	Sistemas de Informação Geográfica
SINISA	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPM	Secretaria do Planejamento Municipal
TDC	Transferência do Direito de Construir
TGS	Teoria Geral dos Sistemas
UAU	Unidade de Atuação Urbanística
UE	União Europeia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Seleção de projetos urbanos do Estudo de Casos Múltiplos.....	9
Figura 2: Unidades de análise do Desenvolvimento Urbano Integrado	12
Figura 3: Problemas urbanos nas cidades brasileiras: dimensão da habitação.....	17
Figura 4: Problemas urbanos das cidades brasileiras - Dimensão da mobilidade urbana	18
Figura 5: Problemas urbanos das cidades brasileiras - Dimensão ambiental	19
Figura 6: Soluções setoriais: dimensão da habitação	21
Figura 7: Soluções setoriais: dimensão da mobilidade.....	22
Figura 8: Soluções setoriais - Dimensão ambiental.....	23
Figura 9: Relação entre elementos-chave das cidades como sistemas urbanos complexos	27
Figura 10: Cadernos do Ministério das Cidades.....	29
Figura 11: Planejamento Urbano	40
Figura 12: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais Habitacionais versus Projetos Integrados	43
Figura 13: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais de Mobilidade versus Projetos Integrados	44
Figura 14: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais Ambientais versus Projetos Integrados	45
Figura 15: Conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado na Carta de Leipzig	54
Figura 16: Abordagem da Nova Carta de Leipzig.....	57
Figura 17: Cidade da Gente	73
Figura 18: Prosamim	74
Figura 19: PUI <i>Nororiental</i>	75
Figura 20: Desenvolvimento Urbano Integrado	76
Figura 21: Fases do PUI	78
Figura 22: Projeto Urbano Integrado.....	80
Figura 23: Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI)	81
Figura 24: Perímetro PUI <i>Nororiental</i>	87
Figura 25: Inserção Política PUI <i>Nororiental</i>	88
Figura 26: Áreas de Intervenção PUI <i>Nororiental</i>	88
Figura 27: Processo Metodológico PUI <i>Nororiental</i>	89
Figura 28: Corresponsabilidade intersetorial.....	91
Figura 29: <i>Workshops Imaginários</i>	92
Figura 30: Ponte <i>Mirador Andalucía</i>	93
Figura 31: Parque Linear <i>Quebrada La Herrera</i>	94

Figura 32: Biblioteca Espanha.....	94
Figura 33: Priorização das intervenções sobre áreas deficitárias	95
Figura 34: Convivência e Cidadania	96
Figura 35: Novos edifícios	97
Figura 36: Plano de Melhoramento	97
Figura 37: Colégio Santo Domingo Savio.....	99
Figura 38: Espaços para programas de recreação, cultura e esporte (Quadra em Santo Domingo).....	99
Figura 39: Localização da <i>Gran Manzana Simesa</i> , comuna El Poblado, ao longo do Corredor de Serviços Metropolitano do Rio Medellín	101
Figura 40: Blocos de Proprietários da <i>Gran Manzana Simesa</i>	102
Figura 41: Unidades de Gestão dos Blocos de Proprietários na Área de Intervenção do Plano Parcial	103
Figura 42: Medir o tempo sobre o espaço: momentos.....	104
Figura 43: Princípio da Flexibilidade	106
Figura 44: Estrutura Urbana Proposta: tendência de distribuição de usos	106
Figura 45: Fortalecimento infraestrutura existente (manutenção do edifício histórico da antiga siderúrgica “Talleres Robledo” e incorporação ao Museu de Arte).....	107
Figura 46: Transformação de áreas industriais obsoletas	108
Figura 47: Parques Lineares	108
Figura 48: Subsistema de parques contínuos.....	109
Figura 49: Museu de Arte Moderna de Medellín	110
Figura 50: Subsistema de vias públicas	111
Figura 51: Classificação de uso do solo sobre <i>Corregimiento</i> 60 – San Cristobal	112
Figura 52: Setorização do Plano Parcial sobre Área de Expansão Alto de Calasanz.....	113
Figura 53: Sistema de espaços públicos recreativos, parques, áreas verdes e equipamentos.	115
Figura 54: Rede verde interconectada	116
Figura 55: Espaços públicos abertos e contínuos	116
Figura 56: Colégio de Educação Básica (Calazania).....	117
Figura 57: Unidade Básica Comunitária (Instituto Corferrini)	118
Figura 58: Faixas de preservação ao longo dos cursos d’água para circulação de pedestres.	119
Figura 59: Adaptação viária às condições topográficas	120
Figura 60: Edifícios Habitacionais	120
Figura 61: Municípios da Antioquia diretamente afetados pelo perímetro do projeto.....	121
Figura 62: Setores do projeto Parques do Rio Medellín, conforme anexo do Acordo Metropolitano 22/2013	122
Figura 63: Primeira etapa do projeto, iniciado na região central de Medellín	123

Figura 64: Registros do Processo Participativo (workshops imaginários).....	125
Figura 65: Registros do Processo Participativo (JAL)	125
Figura 66: Rio como um “pulmão verde”	126
Figura 67: Registro Fotográfico – Sistema de atividades recreativas	127
Figura 68: Trecho do sistema de espaços públicos.....	128
Figura 69: Registro Fotográfico – Frequentadores na sombra	128
Figura 70: Registro Fotográfico – Mobiliário sustentável e plantas nas estruturas.....	129
Figura 71: Relação do projeto com entorno imediato	130
Figura 72: Demonstração gráfica das vias rebaixadas e parques na cota zero	131
Figura 73: Cultura eco urbana	131
Figura 74: Relação áreas permeáveis e impermeáveis	132
Figura 75: Deck e mirantes de contemplação sobre o Rio Aburrá.....	133
Figura 76: Localização da área de intervenção sobre a Comuna 2 - Santa Cruz	134
Figura 77: Setorização da intervenção <i>Calle 107</i> no contexto do PUI <i>Nororiental</i>	135
Figura 78: Novos pontos de encontro e de identidade – quadra esportiva e playground externo	136
Figura 79: Paisagismo Sustentável.....	137
Figura 80: Atividades comerciais e serviços de nível local	138
Figura 81: Registro Fotográfico – <i>Calle 107</i>	139
Figura 82: Redesenho do papel da rua	141
Figura 83: Conjunto de ferramentas para implementação do DUI.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Documentos utilizados para elaboração do Estudo de Casos Múltiplos, considerando (i) natureza e (ii) projetos que abordam.	11
Tabela 2: Critérios de seleção e foco analítico dos estudos de caso.....	13
Tabela 3: Problemas urbanos, soluções fragmentadas e falhas resultantes	24
Tabela 4: Políticas Setoriais de Desenvolvimento Urbano	29
Tabela 5: Períodos de Programação na construção de uma Política Urbana Europeia (PUE) pela UE	58
Tabela 6: Panorama global de políticas de Desenvolvimento Urbano Integrado.....	61
Tabela 7: Ferramentas para Políticas Públicas que sustentam o DUI	146
Tabela 8: Ferramentas para Planejamento Urbano Integrado	152
Tabela 9 - Ferramentas para Projetos Urbanos Integrados.....	157

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Contextualização	1
1.2	Questão de Pesquisa	3
1.3	Objetivos.....	3
1.4	Justificativa.....	4
1.5	Estrutura	4
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	5
2.1	Etapa 1: Revisão bibliográfica, relacionada ao primeiro objetivo específico	5
2.2	Etapa 2: Estudo de múltiplos casos, relacionado ao segundo objetivo específico	6
	2.2.1 Critérios de seleção	7
	2.2.2 Critérios de coleta.....	10
	2.2.3 Critério de análise (Unidades de análise).....	12
2.3	Etapa 3: Consolidação de um quadro referencial metodológico, relacionado ao terceiro objetivo específico.....	13
3	O DESAFIO DA COMPLEXIDADE URBANA.....	15
3.1	Quadro Problemático das Cidades Brasileiras	15
3.2	Complexidade Urbana	25
3.3	Atividade urbanística: ferramenta de intervenção nos sistemas urbanos	28
	3.3.1 Políticas Setoriais de Desenvolvimento Urbano no contexto federal pós-Estatuto da Cidade	28
	3.3.2 Planejamento Urbano	34
	3.3.3 Cidades brasileiras como arenas de disputa: enfraquecimento do Estado e a persistência intencional da urbanização fragmentada.....	46
	3.3.4 Pilar 1 – Setorialização como forma dominante de organização do Estado e da gestão urbana	47
	3.3.5 Pilar 2 - Captura do processo urbanização por interesses privados: a fragmentação como vantagem estratégica	48
	3.3.6 Síntese: por que a urbanização fragmentada persiste e qual a implicação para o debate 49	
4	REFERÊNCIAS E GÊNESE DO DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (DUI)	50
4.1	Inventário de políticas urbanas integradas	50
	4.1.1 Genealogia do Desenvolvimento Urbano Integrado no contexto da Política Urbana Europeia (PUE).....	51
	4.1.2 Experiências do DUI como instrumento de política urbana pelo mundo.....	60
	4.1.3 DUI no Brasil	71

4.2	O projeto urbano como expressão do DUI: a experiência de Medellín	85
4.2.1	Projeto Urbano Integral (PUI) da Zona Nordeste de Medellín.....	86
4.2.2	Plano Parcial SIMESA	101
4.2.3	Plano Parcial Altos de Calasanz	112
4.2.4	Parques do Rio Medellín	121
4.2.5	Passeio Urbano Andalucía (<i>Calle 107</i>)	134
4.3	Como as experiências nacionais e internacionais abordam o Desenvolvimento Urbano Integrado?	142
5	CONJUNTO DE FERRAMENTAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	145
5.1	Ferramentas para políticas públicas que sustentam o DUI.....	145
5.1.1	Fomento externo.....	146
5.1.2	Arquitetura institucional.....	147
5.1.3	Financiamento vinculado à integração	148
5.1.4	Apoio Técnico e Diretrizes Operacionais (agenda discursiva do DUI formalmente organizada em cartas, convenções e pactos para apoio aos municípios)....	149
5.2	Ferramentas para Planejamento Urbano Integrado	151
5.2.1	Governança e Gestão integrada do planejamento a nível local	152
5.2.2	Monitoramento territorial e produção de informação.....	154
5.2.3	Instrumentos Urbanísticos estruturantes.....	155
5.3	Ferramentas para Projetos Urbanos Integrados	156
5.3.1	Integração Multinível na concepção e produção do projeto.....	157
5.3.2	Integração setorial	158
5.3.3	Qualidade do desenho urbano como expressão da integração no território	159
5.4	Contribuição metodológica do conjunto de ferramentas.....	159
5.5	Proposições para o fomento do DUI no Brasil	161
6	CONCLUSÃO	165
7	REFERÊNCIAS	168

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

As cidades brasileiras enfrentam problemas estruturais que remontam à incapacidade histórica do Estado de assegurar justiça a todos no acesso à terra e aos serviços e infraestruturas urbanas. Nesse contexto, as respostas institucionais têm se materializado, principalmente, por meio de soluções setoriais fragmentadas.

São exemplos desse padrão de intervenção setorial os empreendimentos habitacionais monofuncionais implantados em áreas periféricas, a ampliação de vias rápidas, viadutos e túneis sem considerar a inserção urbana ou a mobilidade ativa, e a construção de piscinões, canais de contenção e aterros. Essas intervenções, embora apresentem soluções isoladas para as questões de moradia, mobilidade e meio ambiente, respectivamente, acabam por adicionar novas camadas de complexidade à dinâmica urbana, na medida em que geram outros problemas: os empreendimentos habitacionais distantes dos empregos, serviços e infraestruturas geram novas demandas; as vias elevadas deterioram o entorno por onde são implantadas; os piscinões geralmente são grandes tanques implantados na cidade sem utilização prática na maior parte do tempo.

A ineficiência dessas soluções decorre do fato de que as cidades constituem sistemas complexos (Bittencourt, 2015), marcados por múltiplas relações entre seus elementos, envolvendo infraestrutura física, agendas setoriais e diferentes conjunturas políticas. Quando tais interdependências são ignoradas, prevalecem medidas utilitaristas apresentadas como corretivas, que priorizam rapidez, menor custo e visibilidade imediata, mas que não alcançam a raiz dos problemas urbanos, perpetuando irracionalidade, ineficiência no uso dos recursos públicos e um legado desprovido de urbanidade, vitalidade, conforto, segurança e coesão social.

Esse padrão de intervenção se insere em uma cultura da política de desenvolvimento urbano historicamente marcada pela organização setorial, inclusive no que se refere aos mecanismos de acesso e repasse de recursos federais.

O planejamento urbano, enquanto mecanismo de intervenção sobre territórios complexos em nível local, ao qual se atribui uma função estatal contínua e adaptativa, estrutura-se por meio da interação entre instrumentos técnicos e legais, além de dinâmicas político-institucionais. Em tese, esse arranjo poderia oferecer uma base capaz de “amarrar” setores distintos e orientar a produção de um desenho urbano qualificado e coerente com objetivos

públicos de transformação territorial, fundamentado em fins concretos e duradouros cujos benefícios extrapolam resultados imediatos.

Contudo, sua efetividade pressupõe vontade política e capacidade técnica por parte dos entes municipais, condições ausentes na maioria dos contextos brasileiros. Ao contrário, o que se observa é o enfraquecimento do Estado e a captura do processo de urbanização por interesses privados e políticos, em detrimento do interesse público e do bem comum, que dizem respeito, segundo Filho (2000), a toda a coletividade.

Nesse cenário, o território permanece em disputa e a persistência dos problemas urbanos se explica justamente pela manutenção dos potenciais benefícios, econômicos e políticos, obtidos apenas por determinados atores.

Diante desse quadro, torna-se fundamental refletir sobre instrumentos, processos e arranjos institucionais capazes de reverter a lógica vigente, a fim de racionalizar recursos públicos e, principalmente, intervir de forma sistemática para a transformação integrada das cidades brasileiras.

Uma oportunidade reside no Desenvolvimento Urbano Integrado, ou DUI, entendido como um processo que articula políticas setoriais, escalas de governança e diferentes atores institucionais na produção de intervenções territorialmente integradas. Trata-se de uma estratégia voltada a situações específicas de intervenção urbana, nas quais a complexidade dos desafios exige a articulação entre diferentes políticas públicas, setores e atores institucionais. Assim, o DUI não se configura como uma abordagem integral da urbanização, mas como uma estratégia integrada de intervenção territorial.

Sua relevância decorre não apenas de seu potencial teórico, evidenciado desde sua consolidação no contexto europeu, a partir da publicação da Carta de Leipzig pela Comissão Europeia em 2007, como uma alternativa à fragmentação das políticas e práticas urbanísticas, mas também das experiências concretas que, ao longo das últimas décadas, passaram a incorporar princípios de integração na condução de intervenções urbanas.

Além do contexto europeu, diversas experiências em países das Américas do Sul e Central, da África, do Leste Europeu, da Ásia e do Oriente Médio incorporam, de diferentes maneiras, o princípio da integração entre dimensões setoriais, territoriais e institucionais. A avaliação dessas experiências evidencia que o DUI tem sido promovido, de modo geral, por uma rede internacional de agências de cooperação técnica e bancos multilaterais de financiamento.

No Brasil, o documento “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil”, desenvolvido pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) em parceria com o Ministério das Cidades (MCID), em 2023, estabelece o marco zero da sistematização do DUI no contexto nacional. Este trabalho foi posteriormente incorporado ao caderno “Caminhos para Planejar Cidades Integradas: Estratégias para um Desenvolvimento Urbano Integrado”, da Trilogia Cidades Integradas, no âmbito do projeto Cidade Presente, da GIZ Brasil.

Partindo do potencial de contribuição das experiências relacionadas ao DUI, que abrangem diversos atributos de qualidade social, urbana e ambiental, surge a oportunidade de investigar a viabilidade de sua aplicação em contextos urbanos distintos, por meio da análise de experiências internacionais de políticas urbanas integradas e do exame aprofundado de projetos urbanos implementados em Medellín, Colômbia. Tal investigação visa, segundo Costa (2023), à criação necessária de mecanismos, procedimentos e práticas que favoreçam uma abordagem integrada e abrangente da política urbana brasileira.

1.2 Questão de Pesquisa

Como o Desenvolvimento Urbano Integrado pode contribuir para o aprimoramento das técnicas de planejamento urbano nas cidades brasileiras?

1.3 Objetivos

O objetivo geral é identificar um referencial teórico-metodológico sobre o Desenvolvimento Urbano Integrado, explorando mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais - notadamente o Projeto Urbano Integrado - que possam viabilizar sua implementação e contribuir para processos de transformação urbana mais integrados e sustentáveis.

São os objetivos específicos:

- i. Analisar a complexidade dos sistemas urbanos brasileiros, destacando as limitações das respostas setoriais tradicionais e a necessidade de fortalecer o planejamento urbano como função estatal de coordenação e de defesa do interesse público;
- ii. Levantar e analisar experiências nacionais e internacionais, organizadas nas escalas do projeto e da política urbana, relacionadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado;

- iii. A partir das experiências examinadas, reconhecer padrões associados ao Desenvolvimento Urbano Integrado e explorar condições, estratégias e boas práticas - incluindo mecanismos, técnicas e instrumentos - capazes de subsidiar a construção de um referencial metodológico para sua implementação no contexto brasileiro.

1.4 Justificativa

No contexto do presente trabalho, a investigação sobre o Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) representa uma lacuna relevante a ser explorada quanto ao seu potencial e suas limitações como estratégia para aprimorar técnicas, instrumentos e práticas de planejamento urbano nas cidades brasileiras. Busca-se, assim, enfrentar os padrões fragmentados de urbanização, historicamente consolidados, e avançar na construção de uma perspectiva de transformação sustentável e integrada através de projetos urbanos, capazes de produzir resultados territoriais, sociais e ambientais mais consistentes.

1.5 Estrutura

A presente pesquisa está estruturada em sete capítulos, incluindo esta introdução.

O próximo capítulo, segundo, descreve a metodologia adotada.

O terceiro capítulo está relacionado à investigação teórica da pesquisa, que consiste em analisar a complexidade dos sistemas urbanos e discutir os limites das respostas setoriais tradicionais, identificando fundamentos teóricos e conceituais que sustentam a necessidade de abordagens integradas no campo do planejamento urbano em nível local.

O quarto capítulo apresenta experiências de referência, em diferentes escalas e contextos territoriais, de políticas, programas, planos e projetos que expressem princípios e atributos relacionados ao DUI como uma proposta teórica e prática, capaz de articular as escalas de governança, fortalecer a ação estatal e transformar o território em espaço de convergência de políticas públicas.

O quinto capítulo apresenta a construção de um referencial metodológico e prático para a implementação do DUI, tendo como instrumento central o projeto urbano integrado.

Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais e o sétimo, as referências bibliográficas que sustentaram a pesquisa.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa e caráter exploratório, que, segundo Vergara (2006), se desenvolve em áreas onde há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Conforme Godoy (1995), trata-se de compreender o fenômeno em sua complexidade, analisando suas práticas e processos, orientada pela análise de experiências reais relacionadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado.

O percurso metodológico está estruturado em três etapas articuladas, diretamente relacionadas a cada um dos objetivos específicos e, respectivamente, aos capítulos que se seguem, permitindo avançar da construção conceitual ao inventário de experiências de Desenvolvimento Urbano Integrado nas escalas da política urbana, do planejamento e dos projetos urbanos:

- i. Etapa 1 (Capítulo 3 – O Desafio da complexidade urbana): Revisão bibliográfica sobre a complexidade dos sistemas urbanos, os limites das respostas setoriais tradicionais e os entraves políticos na condução de processos de planejamento urbano nas cidades brasileiras;
- ii. Etapa 2 (Capítulo 4 – Referências e gênese do Desenvolvimento Urbano Integrado): Estudo de casos múltiplos, selecionados de forma intencional entre experiências nacionais e internacionais de referência, que expressem princípios e atributos do DUI, organizados nas escalas dos projetos e da política urbana;
- iii. Etapa 3 (Capítulo 5 – Conjunto de ferramentas para implementação do Desenvolvimento Urbano Integrado): Construção de um referencial metodológico para a implementação do DUI, a partir da avaliação dos principais aspectos levantados nos casos de referência estudados.

Cada etapa é detalhada nos subcapítulos subsequentes.

2.1 Etapa 1: Revisão bibliográfica, relacionada ao primeiro objetivo específico

A primeira etapa compreende a **revisão bibliográfica e teórica** (Capítulo 3), cujo objetivo é estruturar o referencial conceitual necessário para a pesquisa, reunindo contribuições teóricas sobre a complexidade dos sistemas urbanos, os limites das respostas setoriais

tradicionais e os entraves políticos na condução de processos de planejamento urbano nas cidades brasileiras. Essa etapa fornece as bases analíticas para as investigações posteriores.

2.2 Etapa 2: Estudo de múltiplos casos, relacionado ao segundo objetivo específico

Em seguida, procede-se à **análise dos casos múltiplos incorporados, com múltiplas unidades de análise** (Capítulo 4), selecionados intencionalmente entre experiências nacionais e internacionais relacionadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado.

Para Yin (2001), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual em seu contexto real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto são pouco definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência, envolvendo definição do problema, planejamento, coleta e análise de dados, além da composição e elaboração de relatórios.

O estudo de caso é um método adequado quando as questões centrais da pesquisa são mais exploratórias e buscam responder “como” e “por quê”, quando se tem pouco controle sobre os acontecimentos, e quando o foco está em fenômenos contemporâneos no contexto da vida real (Yin, 2001).

Considerando o objetivo de investigar e sistematizar experiências nacionais e internacionais relacionadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado, definiu-se esse método como adequado em razão de sua capacidade de, segundo Yin (2001), investigar o planejamento municipal e regional. Ainda segundo Yin (2001), o estudo de casos múltiplos ocorre quando um mesmo projeto contém mais de um caso individual. As provas resultantes de casos múltiplos são consideradas mais convincentes, e o estudo global é visto, por conseguinte, como mais robusto.

A seguir, são apresentados os critérios de seleção, coleta e análise adotados neste estudo de casos. Antes disso, importa destacar que a investigação foi estruturada em duas dimensões complementares. A primeira refere-se ao levantamento de experiências internacionais e nacionais relacionadas à formulação de políticas de desenvolvimento urbano orientadas por princípios de integração, constituindo um inventário das iniciativas institucionais associadas à formulação e difusão do Desenvolvimento Urbano Integrado. A segunda dimensão corresponde à investigação de experiências de projetos urbanos implementados na cidade de Medellín, Colômbia, selecionadas como referência para observar a manifestação endógena desses princípios no âmbito das intervenções urbanas.

Dessa forma, Medellín não é tratada como uma amostra das políticas analisadas, mas como um caso de referência, cuja observação permite compreender como princípios associados ao Desenvolvimento Urbano Integrado se manifestam em processos concretos de transformação territorial.

2.2.1 Critérios de seleção

Quanto ao estudo de casos múltiplos, foram selecionadas referências representativas do DUI, organizadas em duas dimensões de análise: políticas urbanas e projetos urbanos, considerando a diversidade de escalas, os diferentes problemas enfrentados, o avanço na implementação, a notoriedade dos agentes executores, a relevância dos processos de formulação e implementação.

A seleção foi organizada de acordo com as duas dimensões de análise.

No que se refere às políticas urbanas:

A seleção dos casos referentes às políticas urbanas buscou identificar experiências que consolidaram, em diferentes contextos institucionais, a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano orientadas por princípios de integração. Assim, privilegiaram-se marcos de política urbana que expressam a institucionalização do conceito de DUI.

Foram consideradas, portanto, políticas e programas que operam em escala nacional ou supranacional, notadamente aqueles promovidos por agências de cooperação e bancos multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), e que tenham produzido diretrizes, metodologias ou financiamentos voltados à integração de políticas urbanas.

A seleção desses casos justifica-se por dois critérios principais:

- (i) A representatividade conceitual, isto é, a capacidade dessas experiências de traduzir o princípio do DUI enquanto diretriz precípua de formulação e implementação; e
- (ii) A relevância metodológica decorrente da existência de documentação consolidada (manuais, relatórios, avaliações, guias técnicos), que permite a sistematização das práticas.

Nesse sentido, destacam-se, entre os casos analisados, as seguintes iniciativas: (i) as políticas da União Europeia de Regeneração Urbana Integrada (RUI), DUI e Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado (DUSI); (ii) as subsequentes políticas, em todo mundo, promovidas por agências de cooperação e bancos multilaterais; e (iii) a iniciativa nacional de construção de um *framework* sobre o DUI para o contexto brasileiro, conduzida pelo Ministério das Cidades (MCID) e GIZ.

Esses casos constituem o “Inventário de Políticas Urbanas Integradas”, que originou a formulação conceitual do DUI e a definição das unidades de análise que orientam esta pesquisa.

No que se refere aos projetos urbanos:

A seleção considerou diferentes experiências de intervenção integradas em uma mesma cidade, de forma que, apesar das distintas escalas e problemas enfrentados, todas foram implementadas sob a ótica de uma visão transversal da cultura da política e do planejamento urbano de uma determinada localidade, neste caso, Medellín, capital da província de Antioquia, na Colômbia. Segundo Antonucci & Bueno (2018), desde os 2000, o município colombiano tem prosseguido em processos integrados de transformação territorial, sob a égide do Urbanismo Social e a partir de projetos e planos integrados de transformação urbana.

Nesse sentido, e considerando ainda:

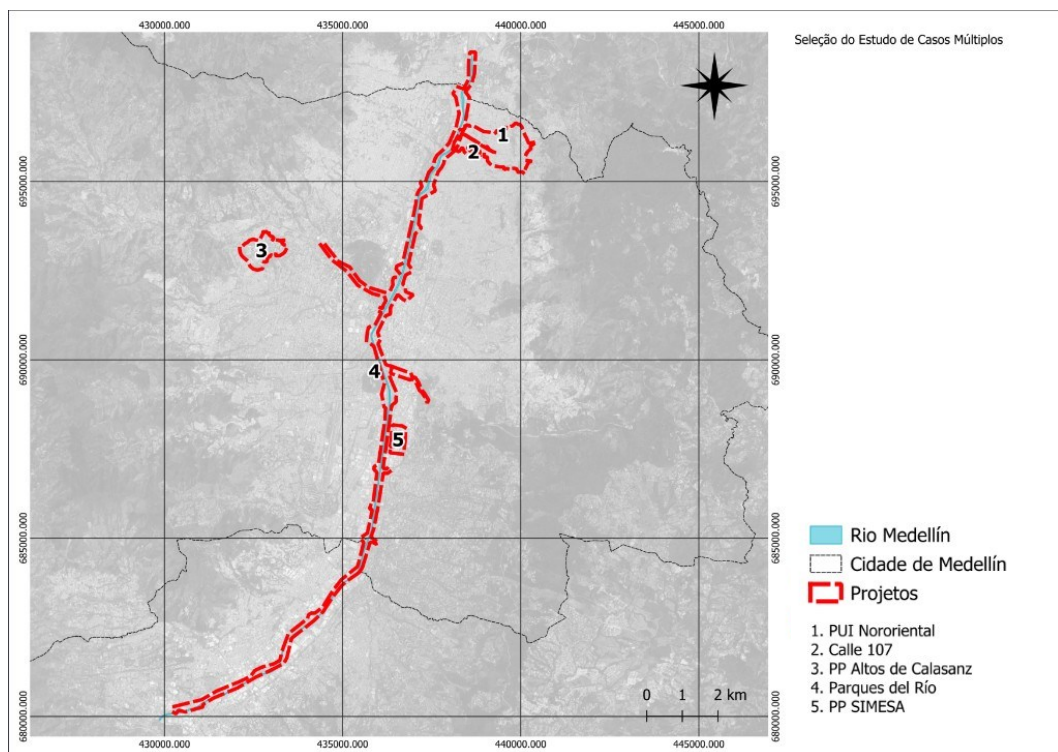
- (i) que a cidade vem promovendo o direito à cidade e buscando uma sociedade mais inclusiva, de modo a constituir uma referência amplamente reconhecida de urbanização, amplamente reconhecido (Antonucci & Bueno, 2018) por estabelecer um precedente latino-americano na consolidação do espaço público como elemento central do planejamento urbano;
- (ii) que, segundo Veloso & Costa (2018), a lição de resiliência de Medellín, segunda maior cidade da Colômbia, tornou-se extremamente importante para o Brasil e suas cidades, que também enfrentam problemas equivalentes aos da Colômbia, em razão de processos similares de urbanização desordenada;
- (iii) que, segundo Veríssimo (2012), o Brasil tem buscado cada vez mais explorar as cidades colombianas por seus padrões reconhecidos em políticas e intervenções urbanas, baseadas em uma sólida estrutura de instrumentos urbanísticos, gestão e financiamento do processo de desenvolvimento urbano como um todo;
- (iv) que esse processo de transformação foi iniciado por meio do planejamento e execução de implantação de Projetos Urbanos Integrais (PUI) como ferramenta

de intervenção do Urbanismo Social, que, por meio da elaboração de planos, programas e projetos, busca a integração urbana e o aprimoramento da qualidade de vida (Fellows & Melo, 2021); e, por fim

- (v) a realização de estadia acadêmica do pesquisador em Medellín, no período de 6 a 16 de julho de 2024, para realização do curso “*Escenarios de Sostenibilidad Urbana*” pela Universidade de Medellín, no âmbito do Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (PPG-CIS) da UNINOVE;

Consolidam-se, conforme Figura 1, os casos de projetos urbanos do presente estudo, selecionados inclusive para demonstrar a diversidade de situações em que se foi implementada a estratégia de intervenção integrada. A seleção considerou uma variação de projetos enquadrados nos contextos com maior potencial de aplicação da estratégia "DUI" segundo MCID e GIZ (2023). São eles: assentamentos precários (PUI *Nororiental*), territórios identificados como estratégicos para regeneração urbana (Plano Parcial, ou PP, Simesa), novos bairros e loteamentos (PP Altos de Calasanz), grandes equipamentos (Parques do Rio Medellín), infraestruturas urbanas e pequenas intervenções em áreas públicas, como o Passeio Andalucía (*Calle 107*) (GIZ, 2023).

Figura 1: Seleção de projetos urbanos do Estudo de Casos Múltiplos



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2.2 Critérios de coleta

No âmbito deste estudo, foram consideradas três fontes principais de evidência: (i) observação direta; (ii) dados primários, provenientes de documentos oficiais, planos, relatórios técnicos e legislações; e (iii) dados secundários, oriundos de artigos científicos, livros e dissertações.

Assim como a seleção, a coleta também foi organizada em conformidade com as duas dimensões de análise. Embora tenha sido orientada pelos mesmos critérios de reunir documentos oficiais e literatura científica de referência que evidenciassem experiências concretas pautadas pela lógica do DUI, devido à amplitude e heterogeneidade dos materiais disponíveis, o método de coleta variou conforme a natureza de cada escala.

No que se refere às políticas urbanas integradas:

Foram selecionados documentos de referência internacional e nacional que contribuíram para a consolidação do conceito de DUI, assim como diretrizes de políticas públicas que institucionalizaram essa estratégia.

Entre eles:

- (i) A Carta de Leipzig sobre Cidades Sustentáveis (2007, revisada em 2020) e outros programas que introduziram a abordagem integrada de desenvolvimento urbano no contexto da construção da política urbana na Europa;
- (ii) Documentação das experiências promovidas pela rede internacional de agências de cooperação técnica e bancos multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, o BID, o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) e a GIZ, além de organismos do sistema das Nações Unidas, como o ONU-Habitat, observadas especialmente em seus sites oficiais.
- (iii) Documentação de registro do Projeto de Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (ANDUS) (2019–2023) e publicações do MCID, que traduziram o conceito para a agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável.

No que se refere aos projetos urbanos integrados:

Nesta segunda dimensão da coleta, o foco concentrou-se na cidade de Medellín (Colômbia), reconhecida pela literatura como caso emblemático de transformação territorial sob o paradigma do Urbanismo Social e da implementação de PUIs.

As fontes de evidência foram categorizadas de acordo com a natureza da informação (primária ou secundária), conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Documentos utilizados para elaboração do Estudo de Casos Múltiplos, considerando (i) natureza e (ii) projetos que abordam.

Autoria	Ano	Natureza	Projeto				
			PUI	PP SIMESA	PP Alto de Calasanz	Parques do Rio Medellín	Calle 107
Calderón, E.	2017	Artigo					
Alvim, A. & Pereira I. A.	2023	Artigo					
Fellows, W., & Melo, M.	2021	Artigo					
Bullaro, L.	2021	Artigo					
Antonucci, D., & Bueno, L.	2018	Artigo					
Bocanegra, J. G.	2007	Artigo					
Alzate, A. H.	2022	Artigo					
Velásquez-Castañeda, C.	2013	Artigo					
Echeverri, A., & M. Orsini, F.	2011	Artigo					
Ferrari, S. G., Smith, H., & Calderon, E.	2018	Artigo					
Alcaldía de Medellín	2006	Oficial					
Exaedro	2007	Oficial					
Valle, A. V.	2014	Oficial					
Navarrete-Heredia, J., Bernal, M. M., & Michael, D. G.	2014	Oficial					
EDU	2012	Oficial					
Alcaldía de Medellín	set/15	Oficial					
AMVA	2013	Oficial					
Alcaldía de Medellín	2015	Oficial					
Alcaldía de Medellín	2011	Oficial					
Alcaldía de Medellín	1999	Oficial					
Arteaga, A.	2021	Livro					
Zuquim, M. d., & Mazo, L. M.	2017	Livro					
Arbaux, M. H., Restrepo, A. E., & Ramírez, J. G.	2010	Livro					
Jaramillo, C. H., & Montoya, S.	2017	Livro					
Morato, B. M.	2014	Dissertação					
Pereira, I. A.	2024	Dissertação					

Fonte: Elaborado pelo autor.

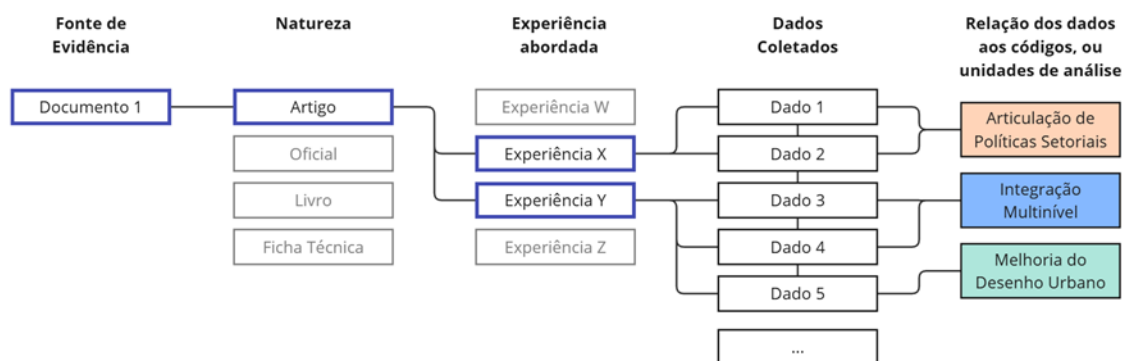
2.2.3 Critério de análise (Unidades de análise)

A análise dos dados coletados foi conduzida mediante a sistematização e codificação do material, com o propósito de identificar a forma e a intensidade com que o princípio do Desenvolvimento Urbano Integrado se materializou nas políticas e projetos examinados.

Para tanto, o rigor metodológico adotado baseou-se nas três unidades de análise centrais associadas aos princípios da integração do DUI, segundo Ministério das Cidades e GIZ (2023), compostas por Integração Setorial, Integração Multinível e Qualidade do Desenho Urbano e Integração Territorial¹, que serviram como critérios principais para avaliar a articulação das ações e a sua expressão no território, conforme Figura 2.

A análise foi operacionalizada com o apoio do software Taguette, ferramenta livre de análise qualitativa assistida por computador (CAQDAS), utilizada para codificar trechos das fontes de evidência de acordo com os atributos correspondentes às unidades de análise do DUI.

Figura 2: Unidades de análise do Desenvolvimento Urbano Integrado



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Ministério das Cidades e GIZ (2023).

Em suma, a sistematização dos casos busca identificar, em cada escala, como e em que medida o princípio de integração se materializa nas políticas e nos projetos, além de evidenciar as qualidades de integração urbana, bem como sua inserção em políticas urbanas e estratégias de incentivo, os mecanismos que permitiram sua implementação em escala local e sua materialização no espaço urbano, a partir de uma análise que tem como foco o DUI, conforme Tabela 2.

¹ Que serão oportunamente abordadas no Capítulo 4 desta dissertação.

Tabela 2: Critérios de seleção e foco analítico dos estudos de caso

Escala de análise	Objeto observado	Critérios de seleção	Foco analítico (articulação com as três unidades do DUI)
Políticas urbanas	Políticas de Desenvolvimento Urbano Integrado	Promovidas por agências de cooperação e bancos multilaterais (como a União Europeia, Banco Mundial, BID e GIZ), que tenham produzido diretrizes, metodologias ou financiamentos voltados à integração de políticas urbanas.	Origem conceitual das unidades de análise centrais associadas aos princípios da integração do DUI: integração setorial, multinível e qualidade do desenho urbano e territorial.
Projetos Urbanos	Projetos Urbanos Integrados	Projetos urbanos resultantes de uma efetiva política local de implantação de projetos urbanos integrados como ferramenta de intervenção do Urbanismo Social, em Medellín.	Materialização territorial das três unidades de análise da lógica “integrada” de intervenção no território (ou seja, “pouso” do DUI no espaço urbano).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além disso, o estudo também compreendeu o emprego do geoprocessamento, a partir do software QGIS, como ferramenta para a produção de mapas-síntese, e a observação direta, realizada por meio de visitas a campo, no período de 6 a 16 de julho de 2024, para registros fotográficos.

2.3 Etapa 3: Consolidação de um quadro referencial metodológico, relacionado ao terceiro objetivo específico

O terceiro momento corresponde à **consolidação de um quadro referencial metodológico para subsidiar a implementação do Desenvolvimento Urbano Integrado no contexto brasileiro**, com base nas evidências obtidas nos casos analisados no capítulo anterior (Capítulo 4).

Nessa etapa, a partir da sistematização das experiências examinadas, são identificadas as condições necessárias, estratégias e boas práticas associadas à implementação do DUI. O objetivo é propor um referencial metodológico que permita orientar a implementação de políticas urbanas integradas, a partir da identificação dos elementos estruturantes que viabilizaram o DUI nas experiências analisadas.

O capítulo também apresenta recomendações e diretrizes voltadas ao fomento do DUI no âmbito das práticas de planejamento urbano já existentes, fundamentadas nas condições observadas nas experiências de referência.

3 O DESAFIO DA COMPLEXIDADE URBANA

Este capítulo corresponde ao primeiro objetivo da pesquisa, que consiste em examinar a complexidade dos sistemas urbanos brasileiros, destacando as limitações das respostas setoriais tradicionais e a necessidade de fortalecer o planejamento urbano como instrumento estatal de coordenação e de defesa do interesse público.

Este estudo fundamenta-se em uma revisão bibliográfica e teórica, reunindo contribuições de diferentes autores sobre a complexidade urbana, a fragmentação das políticas públicas e o papel do planejamento na gestão integrada das cidades.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira caracteriza o quadro problemático das cidades brasileiras; a segunda discute o conceito de complexidade urbana; a terceira analisa a atividade urbanística como ferramenta de intervenção sobre os sistemas urbanos complexos, examinando políticas setoriais e o planejamento urbano no contexto brasileiro; e a última discute o enfraquecimento do Estado e a captura do processo de urbanização por interesses privados.

3.1 Quadro Problemático das Cidades Brasileiras

O processo de urbanização no Brasil está diretamente relacionado à industrialização interna que o país experimentou no início do século XX. Esse processo, de ritmo bastante acelerado, gerou fortes fluxos migratórios, especialmente entre as décadas de 1910 e 1940, contribuindo para um crescimento sem precedentes das cidades, de forma heterogênea e desequilibrada (Ribeiro & Calixto, 2021).

O crescimento populacional, em si, não pode ser entendido como elemento fundamental da construção dessas cidades heterogêneas e desiguais (Costa, 1991). A lógica problemática da urbanização brasileira deve ser compreendida a partir das tensões permanentes entre esse forte e intenso (aqui, com especial importância ao fator tempo) fenômeno de concentração de pessoas, e a omissão governamental na realização dos devidos investimentos correspondentes às necessidades emergentes no que se refere às redes de infraestrutura urbana (Carvalho, 2016).

Segundo Costa (1991), partindo de uma perspectiva essencialmente urbana (ou seja, que não enfatiza uma discussão econômica estruturante, envolvendo questões relacionadas ao mercado de trabalho, distribuição de renda e desigualdades ligadas a classes sociais), a maior

parte dos nossos problemas urbanos tem dois componentes básicos, diretamente relacionados à incapacidade de atuação e regulação estatal: (i) as dificuldades que uma parte da população enfrenta quanto ao acesso a meios de consumo coletivo (ou seja, bens e serviços que dependem de provisão coletiva, incluindo habitação), e (ii) a forma pela qual a terra urbana é ocupada, aproveitada e explorada, ou seja, a lógica desigual da produção e apropriação do espaço urbano, que resulta em um intenso processo de segregação socioespacial.

Assim, a lógica geral de funcionamento das sociedades resultantes do processo de industrialização e urbanização não apenas concentrou população e atividades econômicas nas cidades, mas também falhou em absorver novas e urgentes demandas, resultando em uma lógica de produção predominantemente informal do território urbano, que se apresenta fragmentado (no que se refere à ocupação) e marcado por profundas desigualdades (no que se refere aos acessos) (Ribeiro & Calixto, 2021).

Esse descompasso entre crescimento e planejamento constitui a base dos principais problemas urbanos atuais, os quais expressam em três dimensões centrais: (i) moradia, (ii) mobilidade e (iii) meio ambiente.

Entre as dimensões centrais que expressam os desequilíbrios da urbanização brasileira, a questão da habitação ocupa posição estratégica. Como observa Costa (1991), a pesquisa sobre moradia foi fortemente influenciada pela emergência dos problemas urbanos, representados pela proliferação das favelas, pelo fracasso das políticas e programas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH), pela periferação das regiões metropolitanas em decorrência da autoconstrução e, ainda, pelo surgimento de conflitos urbanos que deram origem a movimentos sociais, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3: Problemas urbanos nas cidades brasileiras: dimensão da habitação



Fonte: Imagens adaptadas de Governo Federal/Divulgação (duas da primeira fileira e primeira da segunda fileira) e Kevin David para Folhapress/Divulgação (última). URLs: Governo Federal (www.gov.br/pt-br) e Folhapress (www.veja.abril.com.br/brasil/predio-vizinho-ao-que-desabou-em-sp-pode-estar-condenado/).

Copyright dos respectivos sites.

Segundo Ferreira (2011), esse quadro revela o modo como o Estado brasileiro, de caráter patrimonialista, produziu uma “não política habitacional”, deixando que a população mais pobre resolvesse sozinha suas necessidades de moradia por meio da autoconstrução e da inserção em loteamentos clandestinos. As favelas e os loteamentos informais, portanto, não foram apenas expressão da exclusão, mas também resultado de um arranjo estrutural, fortemente marcado pela negligência do Estado, que condicionou essas conformações.

No campo da mobilidade urbana, a urbanização dispersa e a ocupação periférica geraram um padrão problemático em duas dimensões complementares. Primeiro, a conectividade entre as cidades-dormitório e os municípios centrais de conurbações e/ou regiões metropolitanas, na qual a necessidade de acesso ao trabalho, à infraestrutura e aos serviços essenciais implica deslocamentos diários e fragmentados, com custos crescentes à medida que as fronteiras urbanas e as necessidades de integração se expandem em função das maiores distâncias percorridas. Segundo, internamente, essas cidades apresentam baixa infraestrutura urbana e dispersão do uso do solo, reduzindo a rotatividade do transporte coletivo e encarecendo

o custo unitário das viagens locais, tornando o sistema insustentável dentro e fora dos limites municipais (Carvalho, 2016).

Esse cenário foi agravado pelas políticas de estímulo ao transporte individual, intensificadas a partir da década de 1990, quando a capacidade produtiva da indústria automobilística mais que triplicou. A redução de impostos sobre veículos de baixa cilindrada e a ampliação do crédito facilitaram o acesso ao automóvel e à motocicleta, reforçando a dependência do transporte individual. O congestionamento cotidiano decorrente dessa dependência representa a face mais visível do problema, marcada pela sobrecarga da malha viária e pela redução da fluidez do tráfego (Carvalho, 2016).

Em decorrência dessa problemática envolvendo a mobilidade urbana, desdobram-se diversos efeitos que comprometem a eficiência do sistema, conforme Figura 4.

Figura 4: Problemas urbanos das cidades brasileiras - Dimensão da mobilidade urbana

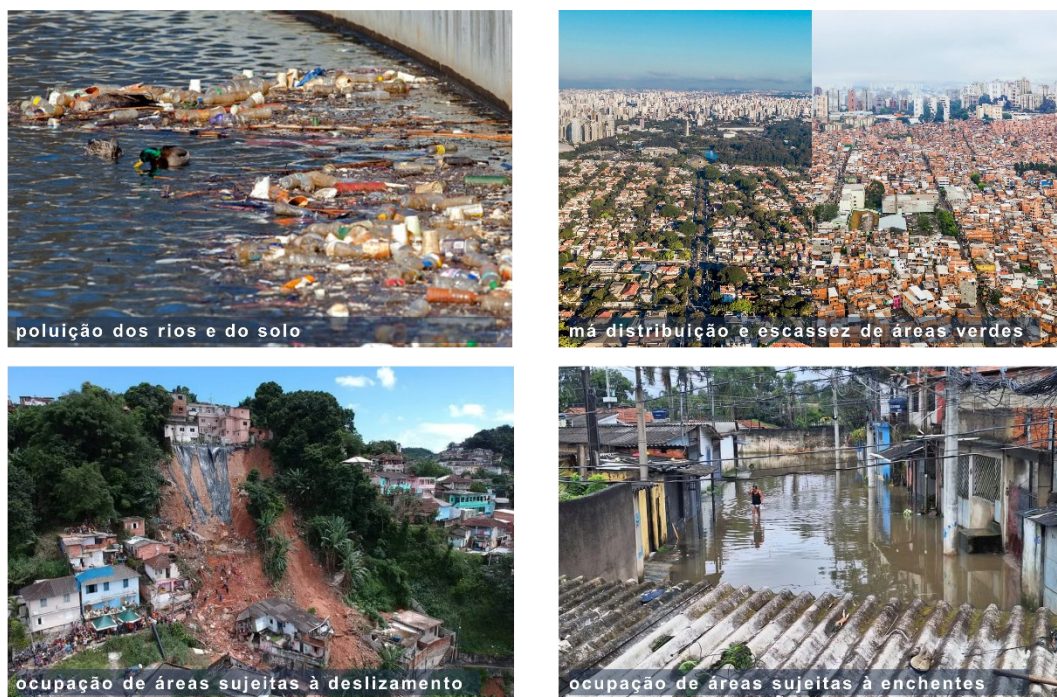


Fonte: Imagens adaptadas de Fabio Rodrigues Pozzebom para ABr (primeira da primeira fileira), Governo Federal/Divulgação (segunda da primeira fileira e primeira da segunda fileira) e Danilo Fernandes para Folhapress/Divulgação (última). URLs: ABr (www.agenciacidades.com.br/reportagens/brasileiro-pega-onibus-todo-dia-percorre-135km-e-gasta-36-minutos/414/), Governo Federal (www.gov.br/pt-br) e Folhapress (<https://falauniversidades.com.br/licitacao-onibus-sao-paulo/>). Copyright dos respectivos sites.

No campo ambiental, as cidades também enfrentam uma série de problemas estruturais associados ao crescimento urbano rápido e desordenado, como a poluição de rios, lagos e mananciais de abastecimento, a disposição inadequada de lixo domiciliar, a existência de esgotos não coletados ou não tratados, a ocupação de áreas de risco de deslizamentos e

enchentes, a má distribuição e escassez de áreas verdes e espaços de recreação, e a degradação do solo por lixões e loteamentos irregulares, conforme Figura 5. Esses desafios se intensificam nas cidades maiores, onde a concentração populacional e econômica torna os impactos mais visíveis e variados. No entanto, mesmo em cidades de porte médio, muitos desses problemas se manifestam de forma significativa, revelando que a degradação ambiental urbana não se restringe às metrópoles, mas acompanha o padrão de urbanização desordenada em diferentes escalas (Ribeiro & Calixto, 2021).

Figura 5: Problemas urbanos das cidades brasileiras - Dimensão ambiental



Fonte: Imagens adaptadas de Seesp/Divulgação (primeira da primeira fileira), Veja São Paulo/Divulgação (segunda da primeira fileira) e G1/Divulgação (segunda fileira). URLs: Seesp (<https://www.seesp.org.br/site/comunicacao/noticias/item/14450-sensor-mede-polui-o-de-rios-urbanos>), Veja São Paulo (<https://vejasp.abril.com.br/especiais/capa-areas-verdes-parques-pracas-sao-paulo/>) e G1 (<https://g1.globo.com/>). Copyright dos respectivos sites.

Como observado até agora, os problemas urbanos assumem uma complexidade estrutural, relacionada à negligência estatal diante do fenômeno de crescimento das cidades. O que ocorre é que, muitas vezes, diante desses problemas, o Estado recorre a medidas isoladas, voltadas a atender demandas específicas ou interesses políticos e econômicos, expressas em uma análise setorial e segmentada dos problemas urbanos. Embora apresentadas como corretivas, essas ações priorizam rapidez, menor custo e visibilidade imediata, em detrimento de um planejamento técnico, integrado e de longo prazo, que envolva discussões de natureza teórico-metodológica (Costa, 1991).

Segundo Tochetto (2023), a dinâmica e a complexidade desses problemas urbanos exigem uma abordagem multidisciplinar, multissetorial e integrada, para que sejam verificados, analisados, tratados e monitorados de forma contínua e permanente. Entretanto, diante da ausência de uma estrutura político-econômica e institucional do Estado, o que se observa, na prática, são soluções que, além de perpetuarem o quadro problemático aqui demonstrado, geram desafios adicionais, os quais serão avaliados a seguir.

Como analisado, a periferização metropolitana, combinada à favelização, à autoconstrução e ao esvaziamento dos centros urbanos, constitui um problema estrutural da agenda habitacional, refletindo a desigualdade socioespacial e insuficiência de políticas habitacionais.

Em resposta, programas habitacionais setoriais, como o Minha Casa Minha Vida, foram implementados prioritariamente em áreas periféricas, muitas vezes desprovidas de serviços e infraestrutura urbana adequados. Essa abordagem fragmentada segue a “lógica privada do fazer” descrita por Araujo (2017), aqui caracterizada como uma política anticíclica que privilegia a agilidade e o alcance de metas de unidades habitacionais em detrimento de uma estratégia estrutural de enfrentamento do déficit crônico. Na prática, os normativos do programa não exigem a submissão das operações aos instrumentos municipais de planejamento, resultando em moradias monofuncionais, segregação espacial e expansão contínua da periferia, sem integrar essas áreas à dinâmica urbana central, nem atender de forma consistente às demandas de serviços, infraestrutura e equipamentos sociais já fragilizados, conforme exemplos demonstrados na Figura 6.

Araujo (2017) também propõe importantes reflexões sobre os empreendimentos resultantes dessas políticas:

Será que essas novas habitações estão recebendo as devidas instalações de saneamento básico? Dispõem de serviços de transportes adequados ou a prestação desse serviço ficará como uma pendência para ser resolvida em um futuro posterior? O processo de planejamento da implantação dessas habitações buscou conformidade com o planejamento urbano municipal, ou até existiam planos diretores nos municípios? Qual a proximidade dos conjuntos habitacionais construídos dos equipamentos sociais?

Também abre espaço para se questionar com relação a outras temáticas apontadas como importantes para o enfrentamento da problemática urbana e que não são contempladas nas ações.

As áreas estão devidamente regularizadas? As condicionantes ambientais para a autorização do início das obras foram atendidas? Os problemas associados à condição de risco e de acessibilidade foram devidamente contemplados nos projetos de engenharia?

Figura 6: Soluções setoriais: dimensão da habitação



Fonte: Imagens adaptadas de Governo Federal/Divulgação. URL: Governo Federal (www.gov.br/pt-br).
Copyright do site.

Na mobilidade, o padrão de urbanização dispersa gera deslocamentos diários longos e fragmentados, baixa rotatividade do transporte coletivo e dependência do transporte individual, culminando em congestionamentos constantes.

Entretanto, os investimentos em infraestrutura de transporte seguiram historicamente uma lógica fragmentada e voltada à expansão de vias para automóveis, sem consolidação de corredores exclusivos, áreas de transbordo adequadas ou redes efetivamente integradas (Ribeiro & Calixto, 2021), conforme Figura 7. Essa priorização do transporte individual é reforçada pela ausência de mecanismos estruturais de financiamento e planejamento do transporte coletivo, resultando em sistemas caros, de baixa qualidade e restritos em cobertura (Araujo, 2017). Como observa Ferreira (2011), esse favorecimento aos automóveis é tão intenso que, em muitas obras viárias públicas, a circulação de ônibus chega a ser proibida, evidenciando a desigualdade de acesso e a manutenção de um modelo de mobilidade urbana insustentável.

Além disso, a qualificação de vias está frequentemente relacionada à execução de recapeamento e de nova sinalização, em vez de uma qualificação técnica, funcional e paisagística dos logradouros, considerando também estratégias que promovam a integração com o entorno. Em contextos metropolitanos, ainda, estruturas metroviárias e vias expressas elevadas, implantadas sem a devida consideração quanto à sua inserção urbana, criam espaços subutilizados e inseguros no nível inferior.

Figura 7: Soluções setoriais: dimensão da mobilidade



Fonte: Imagens adaptadas Prefeitura Municipal de Anápolis/Divulgação (primeira da primeira fileira), Veja São Paulo/Divulgação (segunda da primeira fileira), Extra/Divulgação (primeira da segunda fileira) e Prefeitura Municipal de Porto Nacional/Divulgação (última). URLs: Prefeitura Municipal de Anápolis (<https://www.anapolis.go.gov.br>), Veja São Paulo (<https://vejasp.abril.com.br/cidades/monotrilho-obra-retomada/>), Extra (<https://extra.globo.com/noticias/rio/paes-anuncia-derrubada-completa-do-elevado-da-perimetral-fara-tunel-entre-praca-xv-a-zona-portuaria-3314087.html>) e Prefeitura Municipal de Porto Nacional (www.portonacional.to.gov.br/noticias/4906/porto-nacional-inicia-recapamento-asfaltico-em-diversas-vias-urbanas-com-investimento-de-r-103-milhoes). Copyright dos respectivos sites.

Entretanto, tais soluções, sem articulação com políticas de uso do solo e planejamento integrado do transporte, não reduziram os congestionamentos nem aumentaram a eficiência do sistema, reforçando a dependência do transporte individual e suas consequências.

Quanto às questões ambientais, problemas estruturais como poluição dos rios e do solo, má distribuição e escassez de áreas verdes, ocupação de áreas sujeitas a deslizamentos e enchentes são tratados de forma fragmentada, por meio de iniciativas pontuais demonstradas

na Figura 8, como piscinões, canais de contenção, aterros e implantação isolada de áreas verdes, muitas vezes desqualificadas e remanescentes de empreendimentos residenciais.

A opção pelo automóvel coaduna-se com soluções técnicas de engenharia urbana que optaram por tamponar e canalizar rios e córregos para construção de vias expressas de fundo de vale, em vez da manutenção de cursos d'água a céu aberto, que poderiam ter suas margens qualificadas e oferecer importantes possibilidades de lazer e transformação em parques, além de contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Ferreira J. S., 2012).

Figura 8: Soluções setoriais - Dimensão ambiental



Fonte: Imagens adaptadas de Lab. de Comunicação Digital da FCA/PUC Minas (primeira da primeira fileira), Prefeitura do Município de São Paulo/Divulgação (segunda da primeira fileira), Governo Federal/Divulgação (primeira da segunda fileira) e Tribuna de Minas/Divulgação (última). URLs: PUC Minas (www.blogfca.pucminas.br/colab/), Prefeitura do Município de São Paulo (www.prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/com-novo-pisciniao-na-zona-leste-prefeitura-amplia-rede-de-controle-de-enchentes-na-regiao-do-aricanduva-e-beneficia-quase-270-mil-paulistanos), Governo Federal (www.gov.br/ana/pt-br) e Tribuna de Minas (<https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/08-02-2018/demora-em-manutencao-leva-aspecto-de-abandono-as-pracas-da-cidade.html>). Copyright dos respectivos sites.

Essas intervenções não resolvem a vulnerabilidade ambiental urbana, perpetuam riscos em áreas periféricas e não promovem a conectividade ecológica, resultando em cidades mais expostas a desastres naturais e degradação ambiental.

Diante desse panorama, é possível sintetizar os principais problemas urbanos, as soluções fragmentadas adotadas pelo Estado e as falhas decorrentes em diferentes dimensões, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Problemas urbanos, soluções fragmentadas e falhas resultantes

Dimensão	Problemas estruturais	Soluções fragmentadas adotadas
Habitação	Periferização metropolitana; Favelização; Autoconstrução em loteamentos irregulares; Déficit habitacional crônico; Esvaziamento dos centros urbanos;	Programas setoriais (ex.: BNH, PMCMV) implantados em áreas periféricas; Morádias monofuncionais, afastadas dos empregos e dos serviços; Expansão pela lógica privada do setor.
Mobilidade	Urbanização dispersa e cidades-dormitório; Deslocamentos longos e fragmentados; Baixa eficiência do transporte coletivo; Favorecimento ao automóvel e congestionamento.	Ampliação de vias expressas, viadutos e túneis; Implantação de infraestruturas sem consideração pela inserção urbana; Requalificação limitada ao recapeamento e à sinalização viária.
Ambiental	Poluição de rios, solo e mananciais; Ocupação de áreas de risco; Escassez de áreas verdes; Vulnerabilidade a desastres naturais.	Construção de piscinões, canais de contenção e aterros; Reserva de áreas verdes isoladas e com pouca qualificação; Canalização de rios e construção de vias em fundos de vale.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Costa (1991), Carvalho (2016), Ribeiro & Calixto (2021), Ferreira (2011), Ferreira (2012), Araujo (2017), Tochetto (2023).

Identifica-se que, nas cidades brasileiras, o padrão predominante de enfrentamento dos problemas urbanos é marcado por elementos utilitaristas, que tratam habitação, transporte, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico como agendas independentes. Nesse caso, em que as solicitações setoriais resultam em propostas de intervenção que não consideram questões espaciais, funcionais e programáticas da área interveniente, não se observa a atividade urbanística, mas sim um conjunto de ações isoladas (Meyer, 2006).

Essa fragmentação produz intervenções territoriais desconexas, incapazes de gerar transformações duradouras no tecido urbano. Em vez de coordenar dimensões espaciais, sociais e ambientais de forma abrangente, prevalecem soluções pontuais e imediatistas, voltadas para

atender demandas emergenciais ou restrições orçamentárias, sem articulação temporal ou territorial. O resultado é um espaço urbano desigual, com sobreposição de problemas não resolvidos e baixa capacidade de enfrentamento, sem tomar como critério de racionalidade a sustentabilidade ambiental, o aproveitamento e racionalidade na utilização dos (escassos) recursos públicos e a saúde humana em relação ao ambiente construído (Maricato, 2017).

Frente a este cenário, persiste uma questão, feita por Costa (1991): “Como podemos ir além da crítica e propor políticas urbanas práticas e factíveis?” (tema que será abordado no próximo capítulo). Refletir sobre mecanismos para enfrentar essas dificuldades envolve, antes de tudo, responder a outra questão: “Por que o padrão fragmentado de urbanização persiste nas cidades brasileiras?” Essa pergunta norteará o desenvolvimento dos próximos subcapítulos.

3.2 Complexidade Urbana

Para compreender por que o padrão fragmentado de urbanização persiste nas cidades brasileiras, é necessário reconhecer, antes de tudo, que a própria natureza do fenômeno urbano é complexa.

A cidade é o espaço onde ocorrem trocas culturais, simbólicas e sociais, o centro da diversidade, do encontro de alteridades e da convivência, um ambiente marcado por dimensões de qualidade urbana, governabilidade e sustentabilidade (Bandeira, 2020). Assim como os seres vivos, a cidade pode ser compreendida como um sistema cuja organização resulta da interação entre unidades diversas, muitas vezes antagônicas, mas potencialmente complementares. Mais do que a simples soma de suas partes (como lotes, edificações e infraestruturas), o que define a cidade é a maneira como esses elementos se articulam. São as relações entre os componentes urbanos que configuram o sistema urbano e dão sentido à sua totalidade (Sánchez, 2001).

Nesse sentido, a explicação não pode se restringir apenas à análise da omissão estatal ou da prevalência de políticas setoriais desarticuladas, mas partir de um olhar sobre a complexidade do urbano como sistema. É a partir dessa perspectiva que será possível entender por que soluções simplificadas, isoladas e imediatistas não respondem adequadamente aos problemas urbanos e, ao contrário, contribuem para a sua reprodução.

Diversos campos do conhecimento foram levados a adotar concepções mais abrangentes, que considerassem o todo e não apenas a soma das partes. É nesse contexto de reorientação que surge a Teoria Geral dos Sistemas (TGS), formulada pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, que define sistema como um conjunto de elementos interdependentes cujas "fortes

interações" são fundamentais para a compreensão do todo, uma vez que o estudo isolado dos elementos ignora justamente as relações que os estruturam (Oliveira & Portela, 2006).

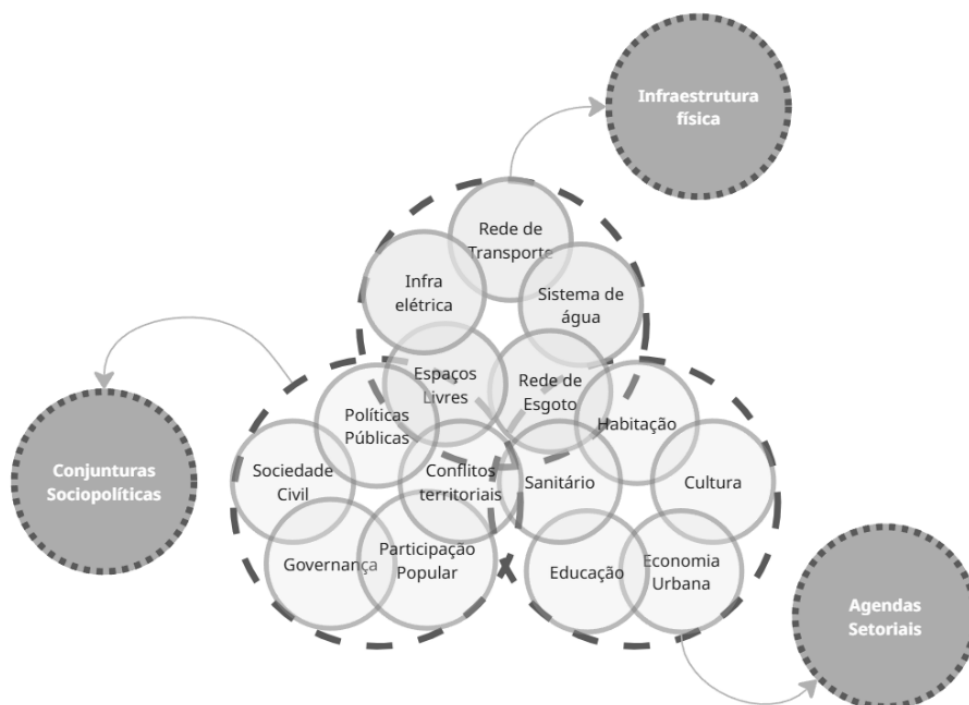
No campo do urbanismo, a adoção da TGS representa uma mudança paradigmática fundamental na análise e no planejamento urbanos. Reconhecendo a impossibilidade de tratar a cidade como um objeto físico estático e finito, essa abordagem enfatiza a necessidade de estratégias que considerem a cidade como um sistema aberto, dinâmico e complexo, composto por múltiplas inter-relações entre elementos morfológicos, sociais, econômicos e ambientais (Oliveira & Portela, 2006).

O Novo Urbanismo² ilustra essa transição ao valorizar a dimensão histórica, a contextualização e a forma urbana tradicional como referências para promover ambientes urbanos de qualidade e bem-estar social. Assim, o conceito de sistema norteia os métodos de planejamento, exigindo a análise integrada das interdependências entre componentes urbanos para assegurar a coesão e a funcionalidade do sistema urbano como um todo (Oliveira & Portela, 2006).

Nesse sentido, os sistemas urbanos podem ser entendidos como a expressão concreta dessa organização relacional complexa que estrutura as cidades. Elas (as cidades) abrangem a intrincada teia de elementos que constituem uma área urbana. Isso inclui desde a infraestrutura física, como redes de transporte, sistemas de água e espaços livres, as agendas setoriais, como habitação, cultura, economia e saneamento, até conjunturas como a sociedade civil e modelos de governança, conforme demonstrado na Figura 9 (São Paulo, 2014). O princípio de integrar políticas e investimentos públicos para intervenção no território parte da desafiadora tarefa de intervir nos sistemas urbanos. Cada sistema urbano, relacionado às agendas setoriais, apresenta elevado grau de complexidade e demanda a elaboração de estratégias a fim de que se definam soluções eficazes para seu desenvolvimento (Oliveira, et al., 2015).

² Segundo Andrade, Domeneghini, Morando, & Romanini (2013), o Novo Urbanismo surge nos Estados Unidos, ao final do século XX, como resposta ao espraiamento urbano e à urbanização dispersa, associados à fragmentação das cidades, à dependência do automóvel e à perda de qualidade dos espaços urbanos. Seu principal marco é a Carta do Novo Urbanismo (1996), que estabelece princípios voltados à requalificação de bairros e comunidades, com foco na integração urbana, na escala humana, na mobilidade sustentável e na valorização do espaço público.

Figura 9: Relação entre elementos-chave das cidades como sistemas urbanos complexos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, a observação das vastas manchas urbanas das grandes cidades e metrópoles contemporâneas revela um cenário desafiador, evidenciando a complexidade de compreender sua organização, identificar seus elementos estruturantes, entender a lógica de seu crescimento e estabelecer conexões eficientes entre seus espaços (Meyer, 2006).

Diante dessa realidade, o desafio central não está em negar a complexidade das cidades, mas em definir como se deve intervir diante dela.

A questão que se coloca é: a intervenção urbanística deve reconhecer e enfrentar a complexidade dos problemas urbanos em sua totalidade, por meio de estratégias integradas, ou deve continuar sendo realizada por meio de agendas setoriais desarticuladas, que simplificam os problemas e perpetuam suas contradições?

Para avançar nessa reflexão, é fundamental avaliar como a atividade urbanística se consolidou no Brasil, examinando as políticas setoriais de desenvolvimento urbano e o princípio do planejamento urbano como processo que, em teoria, deveria articular e integrar essas agendas.

3.3 Atividade urbanística: ferramenta de intervenção nos sistemas urbanos

3.3.1 Políticas Setoriais de Desenvolvimento Urbano no contexto federal pós-Estatuto da Cidade

O enfrentamento dos problemas urbanos contemporâneos no Brasil foi fortemente influenciado pelo Movimento da Reforma Urbana, que tomou corpo na década de 1980, durante o processo de redemocratização do país, por meio de experiências municipais democráticas, aprimoramento do ordenamento urbanístico e jurídico do país e a partir da constituição de conferências e conselhos para participação popular. Dentre os marcos institucionais desse momento estão a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), a criação do Ministério das Cidades em 2003 (estruturado em quatro secretarias nacionais de Programas Urbanos, Habitação, Saneamento e Mobilidade) e, por fim, a implantação do Conselho das Cidades em 2003 (Araujo, 2017).

Segundo Araujo (2017), com o objetivo precípua de proporcionar melhores condições de vida no meio urbano, foram definidas as políticas urbanas que orientariam a atuação do Ministério das Cidades, dentre as quais:

- i. Os Cadernos do Ministério das Cidades, lançados nos dois primeiros anos de sua criação, referentes à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Participação e Controle Social, Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária, Política Nacional de Habitação, Saneamento Ambiental, Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, Trânsito: questão de cidadania, e Capacitação e Informação, demonstrados na Figura 10;
- ii. As políticas setoriais de Habitação, Saneamento e Mobilidade Urbana;
- iii. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Figura 10: Cadernos do Ministério das Cidades



Fonte: Imagens adaptadas de Governo Federal/Divulgação. URL: Governo Federal (www.gov.br/pt-br). Copyright do site.

Quanto aos cadernos do Ministério, Araujo (2017) explica que foram apresentados os princípios, diretrizes e propostas estruturantes de uma política nacional “provisória” de desenvolvimento urbano, a ser implementada pelo órgão enquanto o Conselho das Cidades elaborava uma PNDU por meio de um processo democrático e participativo. Ainda segundo o autor, quanto às políticas setoriais, além dos Cadernos, também são consideradas como marcos orientadores as políticas nacionais de habitação (2004), saneamento (2007) e mobilidade urbana (2012), que foram publicadas posteriormente e passaram a orientar os programas e ações de cada setor, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Políticas Setoriais de Desenvolvimento Urbano

Agenda Setorial	Base Normativa	Caput
Habitação	Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Mobilidade	Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
Ambiental (Saneamento)	Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Ministério das Cidades (2023)

A partir da constatação dessas políticas setoriais, orientadas por agendas específicas como habitação, transporte, saneamento e meio ambiente, entende-se que a criação do Ministério das Cidades representou uma conquista institucional importante, pois buscava, em uma mesma pasta e sob a égide de importantes marcos regulatórios e conselhos formalmente instituídos, integrar diferentes agendas da política de desenvolvimento urbano (Nascimento, 2010).

Ainda que seja importante haver um planejamento setorial, não se deve perder de vista a necessidade de comunicação entre as agendas, considerando a escala do município como estratégica para a execução da política pública, da intersetorialidade, bem como da participação e do controle social (Nascimento, 2010). Nesse sentido, estipulam-se claramente as escalas complementares de estruturação da política urbana, em nível federal, como apresentado, e municipal.

A partir dos marcos regulatórios instituídos pelas leis federais que estruturam as políticas setoriais, cabe aos estados e municípios, em consonância com a repartição de competências prevista constitucionalmente, a tarefa de elaborar planos, instituir conselhos e criar fundos específicos, conformando um tripé institucional indispensável à operacionalidade das políticas públicas em nível local. Essa tarefa não se restringe a um aspecto formal, mas constitui requisito essencial para a efetivação das políticas setoriais, pois, em grande medida, condiciona o acesso e o repasse de recursos financeiros da União (Ministério das Cidades, 2023).

Considerando essa estrutura federativa e institucional, torna-se necessário analisar as políticas setoriais individualmente, levando em conta sua evolução normativa, seus instrumentos de implementação em nível municipal e os desafios enfrentados em sua efetivação. Essa análise evidencia como cada setor foi incorporado à agenda da reforma urbana,

estruturando arranjos específicos que, embora importantes, reforçam a necessidade de integração por meio do planejamento urbano.

A **moradia** foi a primeira política setorial urbana a ganhar relevo no ordenamento jurídico brasileiro, com a inclusão expressa do direito à moradia na Constituição Federal de 1988, que impôs ao Estado o dever de promover programas habitacionais e de melhorar as condições urbanas. O Estatuto da Cidade consolidou instrumentos urbanísticos voltados à garantia da função social da propriedade e da segurança da posse, como a usucapião, a concessão de direito real de uso e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reconhecidos pelo UN-Habitat como fundamentais para a proteção contra despejos forçados (Morais, Carvalho Júnior, Rego, & Moraes, 2009).

O marco decisivo foi a promulgação da Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)³, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e estabeleceu o Conselho Gestor responsável por sua governança.

A partir desse marco, consolidou-se um arranjo federativo em que estados e municípios, para aderirem ao sistema e acessarem os recursos federais, deveriam comprometer-se com a criação de sistemas locais, a instalação de fundos e conselhos próprios e a elaboração de planos de habitação de interesse social. Dessa forma, a vinculação entre recursos federais e institucionalidade local buscou assegurar que a política habitacional nacional fosse implementada de forma descentralizada, coerente e articulada com a realidade dos territórios (Ministério das Cidades, 2023).

Apesar dos avanços, persistem déficits habitacionais expressivos e a expansão de assentamentos precários, evidenciando o descompasso entre os instrumentos normativos e a realidade urbana (Morais, Carvalho Júnior, Rego, & Moraes, 2009).

³ Embora a Lei nº 11.124/2005 tenha instituído um arranjo federativo descentralizado para a política habitacional, baseado em planejamento local, fundos e conselhos, a consolidação dos programas PAC e Minha Casa Minha Vida produziu um desvio institucional desse sistema. Em 2009, o governo federal adotou, por meio de Medida Provisória, uma alternativa ao SNHIS com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tramitou em regime de urgência e foi aprovado em menos de quatro meses, sendo convertido na Lei nº 11.977/2009. Na prática, os principais fluxos de financiamento passaram a operar por canais paralelos, mediados politicamente e executados pela Caixa Econômica Federal, esvaziando o papel do SNHIS como eixo estruturante da política nacional de habitação. Ademais, no contexto de agravamento da crise política, o governo federal progressivamente abdicou da proposta de desenvolvimento urbano integrado para as cidades brasileiras, enquanto o SNHIS foi continuamente enfraquecido, em especial pela redução da influência dos movimentos sociais nos processos de discussão e deliberação sobre a aplicação dos recursos do FNHIS (Ferreira, Calmon, Fernandes, & Araújo, 2019).

No campo da **mobilidade** urbana, a Constituição de 1988 já havia conferido à União a competência exclusiva para estabelecer diretrizes nacionais de transporte e vinculou o tema ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O Estatuto da Cidade avançou ao tornar obrigatória, para municípios com mais de 500 mil habitantes, a elaboração de planos de transporte integrados aos planos diretores, reconhecendo o transporte como direito essencial à cidade sustentável (Morais, Carvalho Júnior, Rego, & Moraes, 2009).

Por sua vez, a Lei Federal nº 12.587/2012 instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), marcada pela adoção de uma visão sistêmica, integrando diferentes modos de transporte, planejamento urbano e logística de mercadorias.

A PNMU estabeleceu princípios claros para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana à nível local, reforçando a prioridade do transporte coletivo e não motorizado sobre o transporte individual (Araujo, 2017).

A política de **saneamento** percorreu trajetória distinta e mais fragmentada. Embora a Constituição de 1988 tenha incorporado o tema apenas de forma indireta, como parte da infraestrutura urbana, o setor só se consolidou com a aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Esse marco legal trouxe inovações, como a definição de princípios de universalização, regulação e transparência, além da obrigatoriedade de elaboração de planos municipais de saneamento como condição para acessar recursos federais. A lei também instituiu o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA) e previu o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), publicado em 2013, com horizonte temporal até 2033.

Apesar desses avanços institucionais, persistem desafios relacionados à indefinição da titularidade dos serviços, à ausência de mecanismos obrigatórios de controle social e à dificuldade de universalizar o acesso, especialmente em assentamentos precários e áreas periféricas (Morais, Carvalho Júnior, Rego, & Moraes, 2009).

Embora a criação do Ministério das Cidades tenha estruturado o aparato institucional e ampliado recursos para a política urbana, definindo inclusive ferramentas para implementação dessas políticas à nível local, o modelo de desenvolvimento das cidades permanece majoritariamente desigual e concentrador. Isso se observa na habitação, onde os recursos continuam direcionados à população de maior renda, perpetuando o déficit; no saneamento, onde as políticas privilegiam parcerias privadas e subvertem o direito humano; e na mobilidade urbana, que ainda prioriza o transporte individual, apesar dos avanços recentes no transporte coletivo impulsionados por demandas sociais após as manifestações de 2013 (Araujo, 2017).

Segundo Nascimento (2010), constatou-se que as políticas setoriais, isoladamente, não alcançaram os níveis de eficiência, efetividade e eficácia esperados, sobretudo no atendimento às demandas sociais e na alocação de recursos públicos. Isso se justifica a partir da compreensão de que a política urbana, segundo Araujo (2017), deve compatibilizar aspectos físicos, econômicos, políticos e sociais do desenvolvimento urbano, indo além de uma abordagem setorial e se concretizando por meio da organização territorial da rede urbana. Essa política é materializada diretamente pelos programas setoriais, fiscais e tributários, bem como pelas definições institucionais que são instituídas pelo poder público.

Entende-se que não é a setorialização em si que compromete a efetividade da política urbana, mas a ausência de mecanismos de “amarração” entre as agendas setoriais, de modo que cada setor avança em seu campo, mesmo com relativo grau de sofisticação institucional e técnica, porém sem qualquer prerrogativa de interdependência. Esse modelo de desenvolvimento vai na contramão do que diversos autores defendem.

Essa perspectiva intersetorial, no que se refere à coordenação e integração das ações, projetos e políticas das unidades responsáveis por políticas setoriais como habitação, saneamento e mobilidade, e interdisciplinar, no que se refere à articulação de diferentes áreas do conhecimento para compreender ou intervir em determinado problema urbano, representa a adoção de uma decisão racional no processo de gestão (Ministério das Cidades, 2023). Ela não deve ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, de modo que se busque uma combinação entre políticas setoriais e intersetoriais, garantindo que as ações ocorram de forma harmônica no território sem que se contraponham no processo de gestão (Nascimento, 2010).

Dessa forma, a ausência de um processo de gestão capaz de articular as políticas setoriais evidencia a necessidade do planejamento urbano como instância integradora. O território local constitui o espaço privilegiado para a articulação de políticas sociais e urbanas, permitindo a valorização dos sujeitos atendidos e a construção de políticas mais integradas. A cidade, enquanto produção coletiva marcada por contradições e conflitos de interesse, reforça a necessidade de que a política urbana articule as diferentes políticas setoriais em um mesmo “chão da cidade”, garantindo que as ações se materializem efetivamente e não permaneçam isoladas (Ministério das Cidades, 2023).

Nesse contexto, o projeto urbano, resultante de um processo eficaz de planejamento urbano, assume papel central, funcionando como ferramenta técnica e política que traduz, em forma e uso do espaço, as intenções das políticas públicas, organizando o território de maneira

integrada. A disciplina do planejamento urbano será tratada com maior detalhamento no subcapítulo subsequente.

3.3.2 Planejamento Urbano

O planejamento urbano surgiu, no contexto brasileiro, como um instrumento político de caráter funcionalista, tecnicista e intervencionista (Alfonsin, 2015) para enfrentar as transformações sociais e econômicas da sociedade urbano-industrial, tornando-se um meio de ordenar o espaço (Santos, 2006). Nesse momento, o zoneamento passou a ser um instrumento central da atividade, através de planos reguladores (Alfonsin, 2015), que tiveram grande prestígio, importância e difusão na época. Isso impulsionou o surgimento de diversos cursos voltados à formação de planejadores, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 (Santos, 2006), período considerado uma "época de ouro" da valorização da pesquisa e do fomento ao planejamento urbano, tanto no contexto europeu (em especial na França) quanto no Brasil (Costa, 1991).

Vale ressaltar que, durante esse período, o planejamento urbano no Brasil era executado na esfera municipal, mas os municípios não participavam da formulação dessa política, apenas se ajustavam ao que havia sido definido em instância federal, onde se estabelecia a política urbana nacional (Costa, 1991), conferindo-lhe um caráter autoritário e tecnocrático (Alfonsin, 2015).

Entretanto, a partir da década de 1970, com ênfase na década de 1980, o planejamento urbano deixou de se confundir com uma função meramente técnica e passou a incorporar uma dimensão política, evidenciada principalmente pelo surgimento do movimento pela Reforma Urbana. Este movimento envolveu representantes de sindicatos, ONGs, associações profissionais, comunitárias, acadêmicas e outros movimentos sociais (Alfonsin, 2015). No entanto, durante o processo de redemocratização, seu prestígio sofreu abalos devido à crise do Estado de Bem-Estar Social e à redução da capacidade financeira do setor público para sustentar investimentos (Santos, 2009).

No final da década de 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um marco ao transferir aos municípios a responsabilidade pela política urbana, reconhecendo sua autonomia para promover o ordenamento territorial (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Santos (2009) explica que a redemocratização e a globalização “alteraram as relações entre Estado e Sociedade, inclusive o exercício do planejamento urbano”, que passou a “incorporar a participação popular e a ser influenciado pela ação de muitos novos atores”, incluindo até “os atores globais que influenciam na formação da agenda da política urbana e seu financiamento”.

Além disso, a CF rompeu com uma visão de “urbanismo lote a lote”, de responsabilidade exclusiva do proprietário da terra, para passar a pensar a cidade como um todo, reconhecendo o urbanismo como uma função pública e a como um bem coletivo, a partir da definição das “funções sociais” da cidade e da propriedade (Alfonsin, 2015).

Essa mudança, no entanto, não foi acompanhada de uma descentralização tarifária proporcional, o que significa que a União continuou a concentrar a maior parte da arrecadação (Programa Cidades Sustentáveis, 2020). Além disso, cabe ressaltar que a conciliação de diferentes grupos de interesse, associada à desigualdade de sua representatividade (Santos, 2006), bem como os novos encargos aos municípios, que passaram a necessitar de processos de diagnóstico, identificação de conflitos socioespaciais, mapeamento de necessidades, entre outras demandas urbanas (Alfonsin, 2015), trouxeram maior complexidade à gestão das cidades.

De qualquer forma, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, configurou-se um novo momento quanto à disciplina do planejamento urbano no Brasil, ao enquadrar centenas de municípios na obrigação de elaborar seus planos diretores (Alfonsin, 2015) e apresentar normas gerais a serem seguidas por eles no que se refere ao ordenamento de seus territórios, além da elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano e coordenação de todos os interesses relativos à definição do uso e da ocupação do solo existentes (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

A partir desse percurso histórico, observa-se que o planejamento urbano brasileiro, após o Estatuto da Cidade, consolidou-se como um campo multifacetado, sustentado por três dimensões constitutivas principais, legal, técnica e política, que se articulam para viabilizar a efetividade da política urbana.

Essas dimensões expressam a natureza híbrida do planejamento urbano, que, ao mesmo tempo em que depende de um conjunto de instrumentos legais e normativos capazes de ordenar o território, também requer bases técnicas de análise, monitoramento e avaliação, além de uma dimensão política e institucional que assegure a legitimidade e a continuidade das ações do Estado, neste caso principalmente em âmbito municipal.

A seguir, analisam-se esses três eixos estruturantes, considerando suas especificidades, interdependências e desafios na prática do planejamento urbano contemporâneo.

3.3.2.1 Instrumentos legais

A efetivação da política urbana no Brasil exige uma base normativa robusta, capaz de transformar princípios constitucionais, como a função social da cidade e da propriedade, em mecanismos concretos de gestão territorial (Programa Cidades Sustentáveis, 2020). O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) cumpre esse papel ao definir normas gerais de ordenamento territorial e estabelecer um amplo conjunto de instrumentos legais que conferem aos municípios autonomia para planejar, ordenar e gerir seus territórios de forma democrática (Brasil, 2001).

Nesse contexto, o plano diretor se destaca como o principal instrumento de planejamento municipal, por meio do qual se materializam consensos e acordos sociais capazes de garantir a função social da cidade, com ênfase na multissetorialidade e na integração da dimensão ambiental ao processo de planejamento. Os planos, por meio de instrumentos urbanísticos, definem as estratégias para obtenção de resultados positivos na gestão democrática e participativa do território municipal (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Esses instrumentos são organizados em diferentes categorias, conforme prevê o Estatuto da Cidade e sistematiza o Programa Cidades Sustentáveis (2020).

- . Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
- . Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, voltado à integração de funções públicas de interesse comum.
- . Planejamento municipal, que abrange o plano diretor, a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA), além de planos, programas e projetos setoriais, bem como da gestão orçamentária participativa (voltados à garantia da efetividade e continuidade das ações públicas).
- . Institutos tributários e financeiros, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros associados

à concessão de uso especial para fins de moradia, voltados à redistribuição de benefícios e encargos da urbanização.

- . Institutos políticos e jurídicos, entre os quais se destacam a desapropriação, a servidão administrativa, o tombamento de imóveis ou mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a regularização fundiária, o referendo popular e o plebiscito, além do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), vinculados ao IPTU progressivo no tempo;
- . Instrumentos de controle ambiental e urbano, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), integram a política urbana à gestão ambiental.

O Estatuto também prevê que os planos diretores sejam complementados por planos setoriais, como os de habitação, saneamento ambiental, resíduos sólidos, mobilidade e redução de riscos, de modo a assegurar coerência entre as políticas públicas e o sistema orçamentário municipal, contemplando o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Assim, a dimensão legal do planejamento urbano não se limita a regular o território, mas define o sistema jurídico e institucional que sustenta a política urbana e articula as demais dimensões, técnica e política, que serão discutidas a seguir (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

3.3.2.2 Ferramentas tecnológicas

A dimensão técnica do planejamento urbano corresponde ao conjunto de instrumentos, tecnologias e bases de informação que viabilizam a formulação, execução e avaliação das políticas públicas urbanas. Essa dimensão garante que o processo de planejamento seja sustentado por diagnósticos, por evidências empíricas e por sistemas capazes de traduzir as dinâmicas territoriais em decisões assertivas.

De acordo com o Ministério das Cidades (2023), os dados estatísticos, indicadores e índices constituem instrumentos essenciais de informação e transparência sobre as realidades sociais, econômicas, ambientais e políticas. Esses elementos devem ser apresentados à sociedade de forma acessível, fortalecendo o controle social e permitindo que a população participe ativamente da gestão e da avaliação das políticas públicas. Ao funcionarem como

“termômetros socioeconômicos, de qualidade ambiental e de vida”, os dados possibilitam a construção de indicadores, índices e mapas temáticos georreferenciados, fundamentais para compreender, planejar e transformar as cidades.

Entre as ferramentas que materializam essa dimensão técnica, destacam-se os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), cuja aplicação vem se consolidando como um dos principais suportes das políticas urbanas contemporâneas. Conforme o Programa Cidades Sustentáveis (2020), o uso dos SIG permite integrar diferentes camadas de informação territorial, oferecendo tanto uma visão geral da cidade quanto um aprofundamento espacial sobre temas específicos, como uso do solo, infraestrutura, mobilidade ou vulnerabilidade ambiental, por meio da coleta, tratamento, armazenamento e análise de informações físico-territoriais e ambientais.

Essas tecnologias permitem também racionalizar gastos públicos, melhorar a arrecadação e otimizar a gestão de serviços urbanos, ao mesmo tempo em que ampliam a capacidade de monitoramento e transparência. Em muitos municípios, o uso integrado de SIG, cadastros multifinalitários, plataformas de dados abertos e painéis de indicadores tem fortalecido a gestão territorial baseada em evidências. Assim, a dimensão técnica do planejamento urbano expressa a capacidade institucional de conhecer e gerir o território, articulando tecnologia, transparência e participação.

3.3.2.3 Dimensão político-institucional

A dimensão política e institucional do planejamento urbano refere-se à capacidade do Estado municipal de conduzir, legitimar e dar continuidade às políticas urbanas, conciliando interesses diversos (de forma que nenhum se sobressaia aos demais), na perspectiva da governança, e definindo claramente como colocar ações em prática, por meio de procedimentos administrativos e da capacitação institucional, na perspectiva de um processo de gestão.

Conforme destacado por Tochetto (2023), Santos (2006) e pelo Programa Cidades Sustentáveis (2020), o planejamento urbano é, por essência, tanto técnico quanto político, e a interação dessas dimensões impacta diretamente seus resultados.

A consolidação de instrumentos legais, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Metrópole (2015), oferece possibilidades de ação, mas efetividade depende de pactuação política, gestão e financiamento estratégico, direcionados ao real enfrentamento das problemáticas urbanas (Tochetto, 2023). Nesse sentido, cabe ao Estado

integrar as ideias e iniciativas, que devem ser tomadas democraticamente pelas diversas secretarias, respeitar os planos setoriais existentes no município e utilizar processos participativos que levem em consideração as demandas da população, coordenando o processo de planejamento e conferindo eficácia aos seus instrumentos (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Segundo Tochetto (2023), o desenvolvimento urbano “não seria alcançado com práticas de planejamento dispersas e planos setorizados”. Para o autor, é necessário “integrá-los, capacitar profissionais para o planejamento, criar as agências de Estado, as instituições de ensino e pesquisa e os instrumentos, cumprir com o processo de planejamento e conscientizar políticos e população da sua importância”.

Nesse contexto, a existência de órgãos específicos de planejamento municipal, como o IPPUC em Curitiba, a SMPL/IPLAN em Santa Maria e a SPM em Porto Alegre, exemplifica a institucionalização do processo de gestão do planejamento integrado, contínuo e permanente, com profissionais capacitados para conduzir o processo de forma multissetorial (Tochetto, 2023). Esses órgãos consolidam o planejamento urbano como prática de Estado, articulando instrumentos técnicos, metodológicos e administrativos, além de promoverem a execução e o monitoramento dos planos, especialmente do Plano Diretor, que passa a ser o instrumento central para orientar o desenvolvimento territorial de forma integrada (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

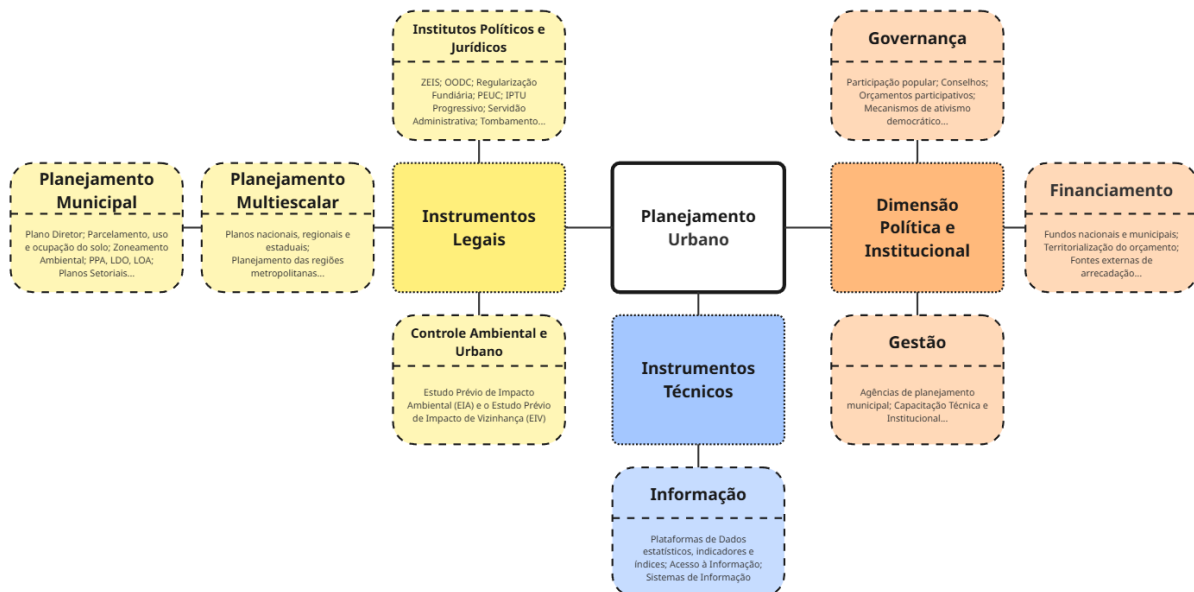
Além disso, no que se refere à governança, a dimensão política requer estruturas de participação popular, conselhos, orçamentos participativos e mecanismos de ativismo democrático, que assegurem transparência, responsabilização dos gestores e legitimidade social das decisões (Programa Cidades Sustentáveis, 2020), quanto ao financiamento, a estruturação de fundos municipais, territorialização do orçamento e fontes externas de arrecadação.

Assim, a dimensão política e institucional sustenta a operacionalização das políticas urbanas, e também a legitimidade, continuidade e integração do planejamento urbano como processo de ação governamental e de transformação territorial, envolvendo gestão, governança e financiamento.

3.3.2.4 Síntese das dimensões do planejamento urbano

Em suma, o planejamento urbano deve ser compreendido como um processo permanente, multissetorial e integrado, no qual as dimensões jurídico-legal, técnica e político-institucional se articulam de forma interdependente, ocorrendo, principalmente, no plano local. A dimensão jurídico-legal estabelece o marco normativo que orienta e legitima a ação estatal, conferindo base institucional aos instrumentos e garantindo a observância dos princípios da função social da propriedade e da cidade. A dimensão técnica estrutura os meios e procedimentos de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação, assegurando coerência metodológica e capacidade de resposta às transformações territoriais. Já a dimensão política e institucional define os arranjos de governança, a coordenação intersetorial, a participação social, gestão e financiamento, assegurando legitimidade e continuidade ao processo, conforme Figura 11.

Figura 11: Planejamento Urbano



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, o planejamento urbano não se limita à elaboração de planos, mas constitui um sistema dinâmico de pensamento, diálogo e intervenção, sujeito à revisão e atualização constantes. Conforme o Programa Cidades Sustentáveis (2020), trata-se de uma atividade presente em múltiplas instâncias, apoiada em instrumentos técnicos, administrativos e legais que visam fins concretos, mas cujos benefícios extrapolam os resultados imediatos. Essa concepção, também desenvolvida por Tochetto (2023), desloca o foco do plano diretor

como produto para o planejamento como processo, no qual as etapas de formulação, implementação, monitoramento e reavaliação se retroalimentam continuamente, garantindo integração, eficiência, eficácia e efetividade das ações.

3.3.2.5 O caráter integrado dos planos diretores como aspecto intrínseco à prática do planejamento urbano

Discutir o caráter integrado dos planos diretores implica reconhecer que a integração não é apenas uma diretriz normativa recente, mas um atributo intrínseco à própria prática do planejamento urbano. Desde suas origens, o plano diretor constitui um esforço de síntese entre políticas, escalas e agentes, buscando articular o ordenamento jurídico, o conhecimento técnico e a ação institucional em torno de um projeto comum de cidade.

Segundo Villaça (1999), desde a década de 1930 consolidou-se no Brasil uma visão segundo a qual apenas um planejamento “integrado” ou “de conjunto”, baseado em métodos e técnicas racionais, poderia solucionar os problemas urbanos fundamentais. Essa concepção expressa a essência da ideologia do planejamento urbano que permanece até hoje. Para o autor, inclusive, ao longo de décadas, muito se discute sobre o papel do planejamento na resolução dos problemas urbanos, mas tais interpretações podem contribuir para ocultar as verdadeiras causas desses problemas, assim como o fracasso do Estado em enfrentá-los.

Assim, compreender o planejamento urbano como processo significa reconhecê-lo como uma função do Estado contínua e adaptativa, sustentada pela interação entre norma, técnica e política, e orientada para a construção integrada e permanente da cidade enquanto sistema complexo.

A partir dessa compreensão do planejamento urbano como processo contínuo, integrado e multissetorial, é possível analisar como os arranjos institucionais e as interações entre as dimensões legal, técnica e política condicionam a efetividade das políticas setoriais. Quando inseridas em um sistema de planejamento urbano estruturado, as intervenções não se restringem a ações isoladas ou temáticas, mas articulam-se em projetos estratégicos que mobilizam instrumentos normativos, econômicos e de gestão, promovendo maior coerência, coordenação e impacto social.

Em Medellín, Colômbia, por exemplo, essa conexão é estruturada pelo Plano de Ordenamento Territorial (POT), o marco normativo que orienta a produção do espaço, bem

como as diretrizes de crescimento e integração (Alcaldía de Medellín, 2006). O POT não é um fim em si, mas o fundamento para um sistema hierárquico de instrumentos que se desdobram em diferentes escalas de atuação.

Na escala macro, ele prevê as Áreas de Intervenção Estratégica (AIE), executadas por meio de Macroprojetos Urbanos, essenciais para a requalificação e gestão de grandes eixos metropolitanos (Pereira, 2024). Já na escala intermediária de gestão do solo, o POT exige os Planos Parciais para disciplinar o uso em áreas de expansão ou de reconversão urbana, garantindo a articulação de interesses públicos e privados (Alcaldía de Medellín, 1999). Por fim, se tratando de bairros vulneráveis, a efetivação da política social é delegada ao Projeto Urbano Integrado (PUI), o instrumento que traduz as diretrizes do POT em intervenção física e social na escala de bairro, assegurando a transparência e a participação no processo, elementos básicos do Urbanismo Social (EDU, 2012).

Dessa forma, o POT de Medellín, como exemplo de instrumento de planejamento urbano municipal, ilustrou ao longo dos anos, e em diferentes contextos, a função do planejamento como mecanismo do Estado que mobiliza um conjunto instrumental, de caráter transversal, para viabilizar a implantação de projetos urbanos em distintos contextos territoriais, orientados à mitigação da fragmentação urbana e promoção da ambiência territorial.

No caso brasileiro, diversos municípios estruturam instrumentos próprios que também articulam intervenções em múltiplas escalas. Em São Paulo, o Plano Diretor de 2014 instituiu os Planos de Intervenção Urbana (PIU) como mecanismo local para estruturar estudos, diagnósticos, modelagem urbanística, financeira e regulatória voltados a recortes específicos do território, funcionando como plataforma integrada para futuros instrumentos operacionais (São Paulo, 2014).

A partir dos PIUs, o município pode acionar instrumentos jurídicos de implementação, em especial as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), que permitem requalificar grandes eixos com captura de mais-valia, e as Áreas de Intervenção Urbana (AIU), voltadas a contextos mais específicos, com regras urbanísticas próprias. Outros municípios adotam mecanismos análogos, como OUCs previstas em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador, permitindo que diferentes escalas de intervenção, macroestruturas, setores de reconversão e territórios socialmente vulneráveis sejam tratados dentro de um mesmo arcabouço de planejamento.

Em contraste, políticas ou projetos setoriais previamente definidos, financiados de forma fragmentada e desvinculados de um processo integrado, tendem a apresentar resultados

limitados, menor articulação entre setores e dificuldades para atender de forma abrangente às necessidades da população, como já avaliado anteriormente.

3.3.2.6 Quadro comparativo de soluções urbanas provenientes de projetos setoriais versus projetos urbanos integrados

Enquanto as unidades unifamiliares do programa Minha Casa Minha Vida em Vitória do Xingu (PA) exemplificam intervenções setoriais isoladas, voltadas apenas ao provimento imediato de moradia, sem integração a infraestrutura, serviços públicos ou projeto urbano, o caso do Parque Novo Santo Amaro V, em São Paulo, revela uma lógica distinta. A intervenção foi desenvolvida no âmbito do Programa Mananciais, política municipal estruturada pela Secretaria de Habitação, e amparada pelas diretrizes do Plano Diretor de 2002, que determinava a articulação entre habitação, proteção ambiental e controle de ocupação em áreas de risco (São Paulo, 2002).

Nesse contexto, as ações envolveram reassentamento assistido, contenção de encostas, recuperação de córregos, implantação de redes de água, esgoto e drenagem, qualificação de espaços públicos e, posteriormente, a construção do conjunto habitacional projetado pelo escritório Vigliecca & Associados, conforme Figura 12 (Archdaily Brasil, 2014). Trata-se, portanto, de uma intervenção integrada, derivada de instrumentos e programas claramente instituídos, que demonstra a capacidade local de mobilizar arranjos multissetoriais para enfrentar vulnerabilidades territoriais de forma coordenada.

Figura 12: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais Habitacionais versus Projetos Integrados

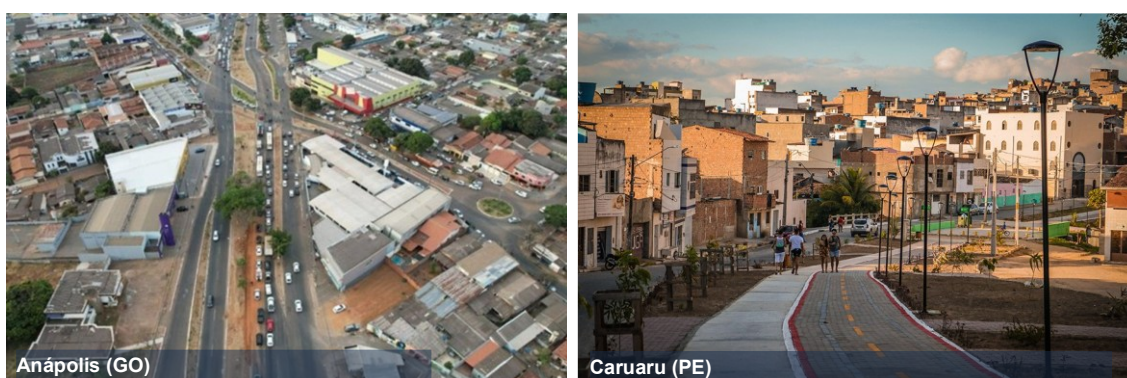


Fonte: Imagens adaptadas de Governo Federal/Divulgação (primeira) e Vigliecca & Associados/Divulgação (última). URLs: Governo Federal (www.gov.br/pt-br) e Vigliecca & Associados

(<http://www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/parque-novo-santo-amaro-v#gallery>). Copyright dos respectivos sites.

Enquanto o projeto Via Parque em Caruaru (PE), demonstrado na Figura 13, transforma uma antiga ferrovia em um parque linear que prioriza pedestres, ciclistas e convivência urbana, a expansão da malha viária em Anápolis (GO) reforça o espaço para veículos, sem qualquer integração e qualidade do espaço público. Em Caruaru, o Via Parque conecta 14 bairros ao longo de sete quilômetros por meio de ciclovias, pistas de corrida, praças, quadras e equipamentos de lazer, beneficiando cerca de 150 mil pessoas e criando um corredor urbano contínuo voltado à mobilidade ativa. O projeto nasce de um processo de planejamento iniciado em 2016 e hoje integra o conjunto de intervenções reconhecido pela Política Municipal de Turismo, instituída pela Lei Complementar nº 155 de 2025, que estabelece a articulação entre o turismo e o Plano Diretor (Caruaru, 2025).

Figura 13: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais de Mobilidade versus Projetos Integrados



Fonte: Imagens adaptadas de Prefeitura Municipal de Anápolis/Divulgação (primeira) e Prefeitura de Caruaru para Caos Planejado/Divulgação (última). URLs: Prefeitura Municipal de Anápolis/Divulgação (<https://www.anapolis.go.gov.br>) e Caos Planejado (<https://caosplanejado.com/3-melhores-iniciativas-publicas-para-caminhabilidade-no-brasil/>). Copyright dos respectivos sites.

Enquanto o piscinão em São Paulo opera como uma solução isolada para retenção emergencial de cheias, o Parque Barigui em Curitiba (PR), atua como um verdadeiro “parque-esponja”, combinando área verde contínua, várzea inundável e espaço público qualificado para reduzir enchentes de forma permanente e sustentável. A função estrutural do Barigui no sistema ambiental e hídrico da cidade decorre de sua própria inserção no marco normativo municipal, homologada pelo Decreto nº 252 de 1994, que reconhece o parque como área pública destinada à preservação ambiental, drenagem natural, recreação e manejo integrado do território (Curitiba, 1994). Essa base legal, articulada ao planejamento conduzido pelo IPPUC, garante que as áreas de inundação controlada do Barigui sejam tratadas como infraestrutura urbana

estratégica, em contraste com as soluções pontuais de armazenamento de água adotadas em São Paulo, conforme Figura 14, onde a intervenção permanece desconectada de um sistema territorial mais amplo.

Figura 14: Quadro Comparativo de Soluções Urbanas - Projetos Setoriais Ambientais versus Projetos Integrados



Fonte: Imagens adaptadas de Prefeitura do Município de São Paulo/Divulgação (primeira) e João Vitor Sarturi para Archdaily/Divulgação (última). URLs: Prefeitura do Município de São Paulo (www.prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/com-novo-piscinao-na-zona-leste-prefeitura-amplia-rede-de-control-de-enchentes-na-regiao-do-aricanduva-e-beneficia-quase-270-mil-paulistanos) e Archdaily (<https://www.archdaily.com.br/br/997453/playground-barigui-antonio-abrao-arquitetura>). Copyright dos respectivos sites.

Esse contraste evidencia a importância de compreender o planejamento urbano como um sistema de condução contínua de políticas públicas, capaz de potencializar a eficácia das respostas setoriais.

Nos desafios relacionados à superação da fragmentação urbana e à articulação das políticas públicas, emergem questões centrais de institucionalidade local, continuidade, capacidade técnica e vontade política, refletindo um Estado muitas vezes enfraquecido. Percorremos a evolução histórica do planejamento urbano brasileiro, desde seus primórdios autoritários e tecnocráticos, passando pela redemocratização e pelo Estatuto da Cidade, até a consolidação de um modelo multissetorial, que articula instrumentos legais, bases técnicas e arranjos político-institucionais.

Retomando a pergunta inicial: “Por que o padrão fragmentado de urbanização persiste nas cidades brasileiras?”, entende-se que a resposta não está na ausência de uma base normativa consolidada à nível federal, ou de mecanismos de planejamento urbano à nível local, mas dentre diversos aspectos estruturais do Estado brasileiro, cabe destacar a ausência de articulação e de órgãos de planejamento consolidados com arranjos institucionais capazes de integrar diferentes atores e setores.

Apesar dos avanços legais e técnicos, a sociedade ainda reclama que “falta planejamento urbano” (Santos, 2006), o que reflete a crise da moradia, a ineficiência dos transportes e a falta de saneamento. Entretanto, o problema não deve ser entendido como a ausência de planos, mas sim como resultado da fragilidade do Estado, que perdeu capacidade política e financeira para conduzir o processo de planejamento, organizar a integração entre secretarias e efetivar processos participativos que considerem a importância do caráter integrado do planejamento em nível local e as demandas da população (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Como observado, o modelo de desenvolvimento urbano não se sustenta com práticas dispersas e planos setorizados, é necessário integrá-los, capacitar profissionais e garantir a aplicação consistente de instrumentos legais, técnicos e políticos. A execução dessas normas continua discricionária, dependendo da vontade política e da existência de estruturas institucionais capacitadas, enquanto a fiscalização sobre seu descumprimento permanece fraca ou inexistente em diversos municípios.

Essa análise evidencia que a persistência da urbanização fragmentada ocorre em um contexto de arenas de disputa entre atores políticos, econômicos e sociais, que determinam quais interesses prevalecem na definição do uso e ocupação do território, criando o cenário para a discussão seguinte sobre conflitos, negociação e implementação das políticas urbanas.

A pergunta que persiste é a seguinte: “A quem interessa um Estado ineficiente, que garanta a manutenção deste padrão fragmentado de urbanização?”.

3.3.3 Cidades brasileiras como arenas de disputa: enfraquecimento do Estado e a persistência intencional da urbanização fragmentada

As cidades brasileiras configuram-se historicamente como arenas de disputa política e econômica, nas quais diferentes agentes produtores do espaço urbano - Estado, investidores imobiliários, proprietários fundiários, grupos sociais vulneráveis e sociedade civil - competem pelo controle dos processos de urbanização (Ministério das Cidades, 2023). A persistência do padrão fragmentado de intervenção urbana deve ser compreendida, portanto, menos como falha pontual de política pública e mais como expressão de um processo de enfraquecimento da capacidade estatal de coordenação, planejamento e regulação do território.

Conforme Ferreira (2011), essa disputa se materializa na contradição entre o valor de uso da cidade (associado ao direito à cidade e à função social da propriedade) e o valor de troca

(associado à mercantilização do espaço urbano). Em tese, caberia ao Estado atuar como mediador desses interesses, orientando o planejamento para fins públicos. Na prática, entretanto, observa-se com frequência o oposto: a fragilização institucional do poder público e a captura de decisões urbanas por interesses privados e políticos, o que contribui para reproduzir desigualdades e manter a fragmentação como regra.

A manutenção desse quadro pode ser explicada a partir de dois pilares principais, que estruturam a cidade como arena de disputa: (i) a cultura e a estrutura administrativa da setorialização e (ii) a captura do processo de urbanização por coalizões políticas e econômicas, para as quais a fragmentação é oportuna.

3.3.4 Pilar 1 – Setorialização como forma dominante de organização do Estado e da gestão urbana

A setorialização não se restringe a uma escolha técnica. Ela constitui, em grande medida, o modo dominante de organização da gestão pública urbana. Araujo (2017) demonstra que, apesar dos avanços institucionais associados à criação do Ministério das Cidades e à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a política urbana brasileira permaneceu marcada por baixa coordenação entre áreas temáticas e entre escalas de governo. Habitação, mobilidade, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico tendem a ser tratados como agendas independentes, frequentemente geridas por estruturas administrativas distintas, com lógicas próprias de planejamento e execução.

Essa fragmentação é reforçada pelo sistema orçamentário e administrativo do setor público, que separa funções por órgãos e secretarias e estrutura a execução por programas e metas setoriais (Araujo, 2017). O efeito territorial dessa organização é direto: mesmo quando há planos diretores e instrumentos legais disponíveis, a ação pública tende a operar por “peças” desconectadas, dificultando a convergência entre investimentos e impedindo que o território seja tratado na sua totalidade.

Assim, a setorialização torna-se um mecanismo que enfraquece a capacidade de coordenação do Estado e reduz o potencial indutor do planejamento urbano, tornando-o incapaz de articular as políticas públicas no território.

3.3.5 Pilar 2 - Captura do processo urbanização por interesses privados: a fragmentação como vantagem estratégica

O segundo pilar diz respeito à captura do processo decisório urbano por interesses privados e políticos, fenômeno que encontra condições favoráveis justamente em ambientes institucionais fragmentados e frágeis. Essa condição remete, em parte, à herança patrimonialista da formação do Estado brasileiro, em que as fronteiras entre público e privado foram historicamente fluidas, favorecendo clientelismo, negociações casuísticas e a instrumentalização da máquina pública por projetos de poder.

Ferreira (2011) denomina essa configuração de “não-Estado”: uma institucionalidade que existe formalmente, mas opera com procedimentos centralizadores, fragmentação interna, baixa racionalidade pública e elevada permeabilidade a interesses partidários e privados. Nesse cenário, a fragilidade do planejamento se converte em oportunidade política, pois estruturas frágeis favorecem improviso, barganha, baixa transparência, intervenções eleitoreiras e captura do investimento público por agendas de curto prazo.

Tochetto (2023) observa que o enfraquecimento dos arranjos técnicos e institucionais municipais compromete a implementação de políticas urbanas e amplia a dependência dos municípios em relação a programas federais e à iniciativa privada. Em um ambiente de baixa coordenação e pouca capacidade local, intervenções financiadas por programas federais ou direcionadas por interesses econômicos tendem a priorizar metas quantitativas e execução rápida, frequentemente deslocadas de estratégias territoriais integradas. Nascimento (2010) reforça que as políticas públicas são produzidas em estruturas hierarquizadas de poder, nas quais decisões são moldadas por coalizões de interesses e por ciclos eleitorais, o que contribui para a prevalência de decisões casuísticas e de curto prazo.

Em síntese, a fragmentação se revela oportuna para atores que se beneficiam de baixa coordenação, baixa previsibilidade e baixa capacidade de fiscalização, pois permite que o território seja conduzido por oportunidades e negociações, e não por um projeto público de cidade.

3.3.6 Síntese: por que a urbanização fragmentada persiste e qual a implicação para o debate

A persistência do padrão fragmentado de urbanização, portanto, está associada ao enfraquecimento da capacidade estatal de coordenação e encontra fundamento em dois pilares complementares: (i) a setorialização como lógica dominante de gestão e organização do Estado e (ii) a captura do processo de urbanização por interesses políticos e empresariais, para os quais a fragmentação é estratégica.

Diante desse quadro, torna-se urgente repensar o papel do Estado, recompor capacidades institucionais e recuperar o sentido público do planejamento urbano como processo contínuo, capaz de coordenar instrumentos, organizar prioridades e orientar intervenções no território.

É nesse horizonte que o Desenvolvimento Urbano Integrado se apresenta como uma proposta teórica e prática para enfrentar a fragmentação, ao articular políticas setoriais, escalas de governança e desenho urbano em torno de estratégias territoriais integradas regidas por projetos urbanos integrados, tema desenvolvido no próximo capítulo.

4 REFERÊNCIAS E GÊNESE DO DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (DUI)

4.1 Inventário de políticas urbanas integradas

Este capítulo corresponde ao segundo objetivo específico da pesquisa, que consiste em investigar experiências nacionais e internacionais organizadas nas escalas da política urbana e do projeto urbano, com o objetivo de identificar padrões, princípios e condições institucionais associados ao Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI).

Conforme apresentado no capítulo metodológico, a investigação adota o método de estudo de casos múltiplos, de natureza qualitativa e caráter exploratório. A análise incorpora múltiplas unidades de análise - integração setorial, integração multinível e qualidade do desenho urbano e territorial - utilizadas como referência para examinar de que forma diferentes experiências urbanas expressam o princípio da integração que caracteriza o DUI.

A análise baseia-se na triangulação de evidências documentais, observação direta e revisão da literatura especializada, buscando compreender como esses princípios se manifestam em diferentes contextos institucionais e territoriais.

O capítulo está dividido em duas seções complementares, que desempenham papéis distintos no percurso metodológico da pesquisa.

A primeira seção, de caráter conceitual, apresenta uma genealogia do Desenvolvimento Urbano Integrado enquanto abordagem de política urbana, abordando a construção histórica do conceito no contexto europeu, sua difusão internacional e a tentativa de institucionalização do DUI no Brasil. Essa seção tem como objetivo identificar o referencial conceitual da pesquisa e derivar as três unidades de análise que orientam a etapa seguinte da investigação.

A segunda seção possui caráter analítico e aplicado, a partir da construção de um inventário de projetos urbanos integrados, examinando como os princípios de integração associados ao DUI se materializam no território por meio de intervenções urbanas concretas.

4.1.1 Genealogia do Desenvolvimento Urbano Integrado no contexto da Política Urbana Europeia (PUE)

A construção da Política Urbana Europeia (PUE) ocorreu ao longo de diferentes períodos, no contexto da Política de Coesão. Durante esses ciclos, foram introduzidos conceitos-chave que, ao longo do tempo, ajudaram a estruturar uma agenda urbana para os Estados-membros da União Europeia (UE). Essa agenda estabeleceu uma metodologia comum de intervenção no território, fundamentada nas boas práticas, construídas a partir de um sólido arcabouço de conhecimento.

Entre 1994 e 1999, a política foi guiada pelo conceito de Regeneração Urbana Integrada, com foco exclusivo em territórios vulneráveis. Em contraste com as abordagens setoriais de intervenção na cidade, que se concentram apenas na melhoria física e na geração de oportunidades econômicas em uma determinada área - conhecidas no mundo anglo-saxão como *urban renewal* e *urban redevelopment* (Hurtado, 2021) – o princípio da Regeneração Urbana é expressamente apresentado no Livro Verde sobre o Meio Ambiente Urbano (1990), publicado pela Comissão Europeia DG XI. O documento afirma que o enfrentamento dos problemas do meio ambiente urbano requer a superação de uma abordagem setorial e a análise das opções sociais e econômicas que constituem a verdadeira raiz do problema (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016).

Assim, questões sociais passaram a ser integradas e marcos de participação foram estabelecidos para envolver as pessoas que viviam e trabalhavam nas áreas de intervenção em projetos impulsionados pela ação do governo local. Nesse contexto, a Regeneração Urbana surge como uma estratégia crucial para enfrentar os problemas de bairros desfavorecidos (Hurtado, 2021), sendo definida por Roberts & Sykes (2016) como:

Visão e ação abrangentes e integradas que buscam resolver problemas urbanos e promover uma melhoria duradoura nas condições econômicas, físicas, sociais e ambientais de uma área que tenha sido sujeita a mudanças ou ofereça oportunidades de melhoria (p. 315, tradução nossa).

Embora não exista um marco formal direto para as políticas urbanas em nível europeu nem uma formulação explícita dessas políticas, foi-se configurando progressivamente uma *soft policy*, que constitui uma verdadeira "política urbana europeia", ainda que indireta. Isso resultou tanto das ações da Comissão Europeia (como a Política de Coesão e os fundos para o

desenvolvimento urbano) quanto da cooperação intergovernamental informal entre os Estados-membros (Santiago-Rodríguez, 2021).

Também nesse período, ideais são efetivamente colocados em prática, e as discussões organizadas em cartas, convenções e pactos, frutos das instituições formais da UE (Parlamento, Conselho, Comissão), e das informais, como a organização dos ministros de assuntos relacionados ao desenvolvimento e planejamento urbano dos Estados-membros, se materializam no território por meio de projetos com princípios integrados, financiados pelo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a corrigir os desequilíbrios regionais da comunidade e que desempenharia um papel fundamental no processo de construção da futura PUE, por meio do financiamento dos principais programas de desenvolvimento urbano (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016).

A segunda fase se estende entre os anos 2000 e 2006, sendo orientada pelo objetivo de consolidação de um acervo urbano acumulado com a implementação dos programas inéditos nos anos anteriores (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016).

Esta fase não trouxe grandes inovações conceituais, mas representou um momento estratégico para a organização e consolidação de princípios fundamentais pelo Conselho Informal de Ministros de Desenvolvimento Urbano de Roterdã, em 2004. Esse esforço resultou na criação do Acervo Urbano Comunitário, ou Urban Acquis. As diretrizes e prerrogativas ali estabelecidas foram tão significativas que o acervo passou a funcionar como uma “agenda urbana discursiva” da União Europeia até a adoção formal da Agenda Urbana para a União Europeia, em 2016. Constituiu-se como uma metodologia europeia comum de intervenção, estruturada a partir de um arcabouço de conhecimento, principalmente pelas deliberações das Reuniões Informais de Ministros de Desenvolvimento Urbano da UE e de exemplos concretos de ação baseados em resultados reais (Hurtado, 2021).

No período de 2007 a 2013, introduziu-se o conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) no contexto europeu, que propunha uma abordagem mais ampla, com ênfase nas áreas urbanas desfavorecidas, mas também abrangendo outras intervenções voltadas ao crescimento econômico e ao progresso, especialmente em resposta à crise financeira global (Hurtado, 2021).

Aqui, passa-se a reconhecer a existência de um modelo europeu explícito de desenvolvimento urbano, sob uma perspectiva de *mainstreaming*, ou integração do desenvolvimento urbano, e uma maior territorialização das políticas comunitárias, que deixam de ser oriundas exclusivamente de uma abordagem e contexto específicos, como no caso da

Regeneração Urbana e sua atuação sobre territórios vulneráveis, para se configurar em formas mais personalizadas para diferentes necessidades locais (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016).

A Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis, aprovada em 2007 durante a reunião informal de ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e pela coesão territorial, e que recebe o nome da cidade alemã onde foi assinada, é o marco que estabelece o início desta terceira fase (Comissão Europeia, 2007).

Do ponto de vista político, a Carta de Leipzig estabelece o princípio-chave da promoção de uma abordagem integrada de desenvolvimento urbano (Van Lierop, 2020). Nos termos do documento, o DUI foi descrito pela Comissão Europeia (2007) como:

Por política de desenvolvimento urbano integrado entendemos ter devida e simultaneamente em consideração as preocupações e os interesses relevantes para o desenvolvimento urbano. É um processo em que se coordenam as vertentes espacial, setorial e temporal de áreas fundamentais da política urbana. É essencial o envolvimento dos agentes económicos, das partes interessadas e do público em geral. A política de desenvolvimento urbano integrado é condição prévia fundamental para pôr em prática a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE. Aplicá-la é tarefa à escala europeia, que deverá, porém, ter em conta as condições e as necessidades locais, bem como o princípio de subsidiariedade (p. 2).

A carta incentivava as cidades dos Estados membros a elaborarem programas de DUI, com foco em questões como a criação e manutenção de espaços públicos de alta qualidade, modernização das redes de infraestrutura, e políticas proativas de inovação e educação como ações-chave dentro da política de desenvolvimento urbano (Van Lierop, 2020).

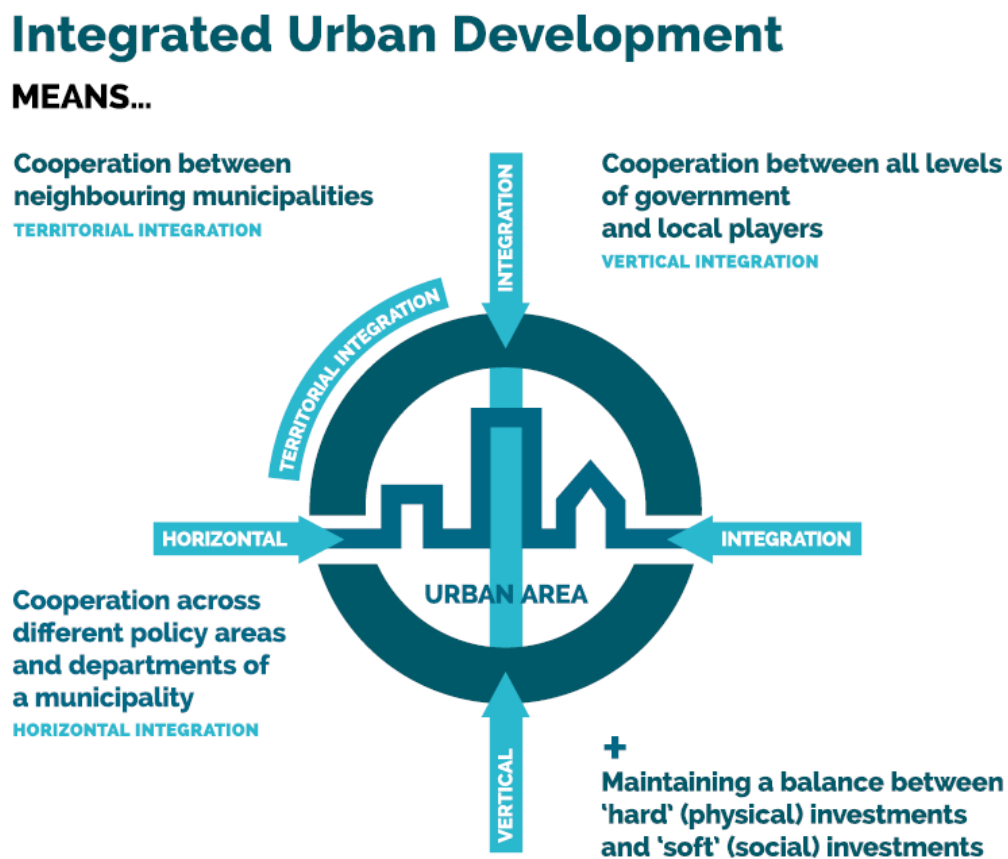
Ao assinarem a Carta de Leipzig, os Estados-Membros da UE comprometeram-se, segundo a Comissão Europeia (2007), a “iniciar um debate político em seus países sobre como o Capítulo de Leipzig pode ser integrado nas políticas de desenvolvimento nacional, regional e local”, “utilizar o desenvolvimento urbano integrado e a governança relacionada como uma ferramenta para sua implementação e estabelecer os quadros necessários a nível nacional” e “promover uma organização territorial equilibrada baseada em uma estrutura urbana europeia policêntrica.”

O Parlamento Europeu manifestou seu apoio à Carta de Leipzig, com sua resolução de 2008, pedindo aos Estados-Membros e ao Conselho que tomassem medidas rápidas para

alcançar seus objetivos (Van Lierop, 2020). Sua introdução foi absolutamente relevante ao estabelecer o conceito de DUI no âmbito da União Europeia, influenciando fortemente importantes iniciativas futuras, como a construção da Agenda Urbana (Bandeira, 2020), que será tratada mais à frente.

Vale ressaltar que a Carta possui caráter não vinculativo, assim como outros documentos da Comissão Europeia, não tendo força de lei ou obrigatoriedade legal para os Estados-membros da União Europeia. No entanto, sua importância reside no fornecimento de diretrizes e princípios que incentivam a adoção de práticas integradas e sustentáveis para o desenvolvimento urbano, promovendo a cooperação e a coesão entre os diferentes níveis de governança e atores envolvidos (Stumpler, 2011).

Figura 15: Conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado na Carta de Leipzig



Fonte: Iniciativa URBACT (2020) para União Europeia (EU).

Posteriormente, no ciclo de 2014 a 2020, iniciou-se um processo de elaboração de agendas urbanas nacionais em diversos Estados-Membros (EM), alinhado aos princípios da Agenda Urbana Europeia. O período iniciado em 2014 estabeleceu diretrizes para a formulação de políticas urbanas, com foco no financiamento e na articulação das intervenções, além do

monitoramento contínuo das iniciativas previstas ou implementadas (Hidalgo & Carrillo, 2018).

Também neste momento, o foco passou a ser o Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (DUSI), que adotou uma abordagem mais holística, tratando de forma abrangente os desafios econômicos, ambientais, climáticos, sociais e demográficos das áreas urbanas. Isso seria implementado por meio de Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (EDUSI) e outros diferentes instrumentos, com o objetivo de fortalecer a resiliência das cidades e garantir as sinergias entre os investimentos financiados pelos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016).

As EDUSI foram definidas pela Comissão Europeia (2015) como:

Compostas por ações inter-relacionadas que buscam melhorar de forma duradoura a situação econômica, ambiental, climática, social e demográfica de uma área urbana, (...) embora as operações financiadas pelos fundos não precisem abranger todos esses elementos, a estratégia na qual se enquadram deve levar em conta todos os aspectos mencionados.

O documento destaca que, para serem consideradas inter-relacionadas, as ações devem ser desenvolvidas dentro do contexto de uma estratégia integrada mais ampla, com o objetivo claro de criar uma resposta coerente aos problemas da área afetada (bairro marginal, distrito, cidade ou área metropolitana) (Hurtado, 2021).

A Política de Coesão Territorial da UE passou a ser responsável pelo maior orçamento entre todas as suas políticas. Nesse contexto, cerca de 10 bilhões de euros foram diretamente alocados para as EDUSI, beneficiando aproximadamente 750 cidades na implementação dessas estratégias. Esse direcionamento ocorreu por meio da publicação do Regulamento nº 1.301/2013, que instituiu, em seu Art. 7º, que pelo menos 5% das alocações nacionais do FEDER seriam destinados ao apoio das EDUSI, assegurando sua prioridade política para todos os EM (Medeiros & van der Zwet, 2020).

Para orientar as localidades na elaboração de ações que se enquadrassem como EDUSI, a Comissão Europeia desenvolveu, em 2015, o documento “Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7º do Regulamento do FEDER)”. Nele, são definidas as estratégias de desenvolvimento urbano integrado e estabelecidas as bases para seu desenvolvimento com base em um conjunto de princípios-chave (Hurtado, 2021).

Na perspectiva dos novos desafios socioeconômicos e dos recentes quadros políticos para o desenvolvimento urbano, os ministros da UE responsáveis por essa área assinaram uma declaração em 14 de junho de 2019, solicitando a renovação e o desenvolvimento da Carta de Leipzig durante a Presidência Alemã do Conselho da UE em 2020 (Van Lierop, 2020).

Intitulada "A Nova Carta de Leipzig", este documento baseia-se na ideia central da Carta de Leipzig de 2007, sobre a coordenação de forma espacial, setorial e temporal da política urbana, por meio de uma abordagem integrada que considere, de forma justa, todas as preocupações e interesses relevantes para o desenvolvimento urbano (Van Lierop, 2020).

Conforme estabelecido em seu preâmbulo, a nova carta é dividida em quatro seções (Comissão Europeia, 2020), e enfatiza a busca pelo bem comum, com o objetivo de proteger e melhorar a qualidade de vida em todas as cidades, vilas e áreas funcionais da Europa, garantindo que ninguém seja abandonado (Van Lierop, 2020).

A primeira seção, intitulada "Poder transformador das cidades europeias", identifica três níveis espaciais nas cidades: o bairro, as autoridades locais e a área funcional. Também são definidas as três dimensões das cidades europeias: justas, verdes e produtivas, que, quando equilibradas e integradas, podem construir cidades resilientes, capazes de enfrentar desafios sociais, econômicos e ecológicos e garantir alta qualidade de vida (Comissão Europeia, 2020).

A segunda seção, intitulada "Princípios Fundamentais da Boa Governança Urbana", reconhece a validade dos princípios estabelecidos na Carta de Leipzig de 2007, mas enfatiza a necessidade de atualizá-los diante dos desafios globais contemporâneos (Van Lierop, 2020). Tais princípios devem ser adotados por todos os atores envolvidos no desenvolvimento urbano, incluindo governos, sociedade civil e setor privado (Santiago-Rodríguez, 2021).

A terceira seção, intitulada "Capacitando as Cidades para Transformar", enfatiza a necessidade de uma governança urbana robusta para transformar as cidades em sistemas urbanos justos, verdes e produtivos. Ela incentiva todos os níveis de governo a apoiarem políticas ativas e estratégicas de uso do solo e planejamento territorial, além de promover ativamente a transformação digital. A seção também destaca a importância de garantir políticas e financiamentos adequados para as cidades, oferecendo um sólido quadro nacional de políticas urbanas e financiamento, bem como instrumentos e regulamentações da UE coerentes (Van Lierop, 2020).

Por fim, a seção de "Apelo de Encerramento" solicita às instituições da UE, aos Estados-Membros, às autoridades locais e regionais, e aos interessados urbanos que implementem o quadro acordado por meio de iniciativas e programas europeus, nacionais, regionais e locais. A

Nova Carta de Leipzig também inclui um anexo, "Implementando a Nova Carta de Leipzig através da Governança Multinível", que estabelece uma conexão entre o método de trabalho da Agenda Urbana e os princípios estratégicos de governança urbana da Carta. Este anexo delinea os próximos passos para a Agenda Urbana e propõe ações para fortalecer seu impacto e eficiência, em áreas como cooperação multinível, comunicação e governança, incluindo medidas a serem tomadas por todos os parceiros (Van Lierop, 2020).

Em comparação com a Carta de 2007, a versão revisada da Nova Carta de Leipzig aborda diretamente desafios globais contemporâneos que impactam as cidades europeias, incluindo mudanças climáticas, escassez de recursos, migração, mudanças demográficas, pandemias e economias em rápida transformação, além de reconhecer a importância de questões digitais, como o avanço tecnológico, a divisão digital e as dependências do mercado. A carta revisada também estabelece um quadro de políticas para implementar acordos globais e europeus no nível urbano, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris, a Nova Agenda Urbana e o Pacto Ecológico Europeu (Van Lierop, 2020).

Figura 16: Abordagem da Nova Carta de Leipzig
The New Leipzig Charter (November 30, 2020)



Fonte: Retirada do artigo "Some European visions of the city of tomorrow", de Philippe Destatte, 2023.

Com relação a todos os conceitos que orientaram os ciclos da PUE, quais sejam Regeneração Urbana (ou Regeneração Urbana Integrada), Desenvolvimento Urbano Integrado, ou Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado, observou-se o que a União Europeia, suas instituições (Parlamento, Conselho, Comissão), Conselhos Informais e Estados-membros, por

meio de reuniões, cartas, convenções e pactos, discutiram acerca de uma dimensão europeia sobre o desenvolvimento urbano, capaz de melhorar as condições gerais de vida nas cidades. Os ciclos da PUE podem ser observados na Tabela 5.

Tabela 5: Períodos de Programação na construção de uma Política Urbana Europeia (PUE) pela UE

Período de programação	Conceito-chave	Principal instrumento	Principal documento	Palavras-chave
1990-1999	Regeneração Urbana Integrada (RUI)	Programas Pilotos Urbanos (1990-1993 e 1994-1997) Iniciativa Comunitária URBAN I (1994-1999)	Livro Verde sobre o Meio Ambiente Urbano (1990), publicado pela Comissão Europeia, DG XI. "Para uma política urbana para a União Europeia" (1997), publicado pela Comissão Europeia.	Bairros vulneráveis. Desenvolvimento Urbano Sustentável. Política interfederativa. <i>Soft Policy</i> .
2000-2006		Iniciativa Comunitária URBAN II	Acervo Urbano Comunitário, ou Urban Acquis (2004), publicado pelo Conselho Informal de Ministros responsáveis por questões urbanas.	Reuniões Informais. Papel estratégico das cidades. Metodologia comum de intervenção.
2007-2013	Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI)	<i>Mainstreaming</i>	Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis (2007), publicada pelo Conselho Informal de Ministros responsáveis por questões urbanas.	Abordagem integrada. Institucionalização. Dimensão europeia do desenvolvimento urbano. Governança. Aspectos sociais, setoriais e temporais. Impacto econômico.
2014-2020	Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (DUSI)	Estratégias de desenvolvimento urbano sustentável integrado (EDUSI) (2014 - 2020)	Artigo 7 do Regulamento nº 1301/2013/FEDER. Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7.º do Regulamento do FEDER) (2015), publicado pela Comissão Europeia. Pacto de Amsterdã (2016), publicado pelo Conselho Informal de Ministros responsáveis por questões urbanas de Amsterdã. A Nova Carta de Leipzig (2020), publicada pelo Conselho Informal de Ministros responsáveis por questões urbanas.	Agenda Urbana Europeia. Coesão. Estratégia Global e Rede Global de Cidades. Fundos Europeus. Sustentabilidade. Transição Digital.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Hurtado (2021).

Imediatamente chama a atenção, em todos esses elementos-chave, a qualidade da “integração” como princípio orientador. Aqui, o termo não aparece por mera casualidade, mas denota, ao longo da construção deste conhecimento comum entre entes federativos organizados, uma estratégia, um princípio, um processo capaz de enfrentar os desafios econômicos, ambientais, climáticos, sociais e demográficos das áreas urbanas dos Estados-Membros, por meio de uma abordagem de intervenção sobre o espaço urbano que supere planos locais setoriais, ao ensaiar uma perspectiva integrada do desenvolvimento urbano.

A **articulação de políticas setoriais** e superação de planos locais setoriais como princípio do desenvolvimento urbano são mencionadas no Livro Verde sobre o Meio Ambiente Urbano, de 1990 (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016), na Carta de Leipzig, de 2007 (Medeiros & van der Zwet, 2020), no documento “Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7º do Regulamento do FEDER)”, de 2015 (Medeiros & van der Zwet, 2020), na Declaração de Riga, de 2016, sobre a AUE (Bandeira, 2020) e na Nova Carta de Leipzig, de 2020 (Van Lierop, 2020).

A qualidade da “integração” não aparece, nesta literatura, apenas no que se refere à articulação de agendas setoriais. Essa integração também diz respeito a uma estratégia de institucionalização, governança e gestão política, envolvendo a integração de atores e de mecanismos de financiamento de projetos que se alinhem aos princípios estabelecidos, aspectos sociais e temporais, e à conexão estratégica entre diretrizes do planejamento territorial.

A **integração de atores**, no âmbito de uma estratégia de institucionalização, governança e gestão política, é mencionada no Tratado de Amsterdã, de 1997 (Medina, García, & Merinero-Rodríguez, 2016), no Urban Acquis, de 2004 (Hurtado, 2021), na Carta de Leipzig, de 2007 (Medeiros & van der Zwet, 2020), na Declaração de Marselha, de 2008 (Bandeira, 2020), no documento “Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7º do Regulamento do FEDER)”, de 2015 (Medeiros & van der Zwet, 2020), na Declaração de Riga, de 2016, sobre a AUE (Bandeira, 2020), na Nova Agenda Urbana (NAU), de 2017 (ONU, 2017) e na Nova Carta de Leipzig, de 2020 (Santiago-Rodríguez, 2021).

A avaliação desses conceitos permite identificar características recorrentes associadas a abordagens de DUI, construindo um arcabouço de lições que extrapola o enquadramento específico das localidades europeias. Embora a PUE tenha desempenhado papel relevante ao sistematizar princípios, diretrizes e instrumentos de implementação, ela não constitui a origem

exclusiva da integração urbana. Em diferentes contextos, experiências baseadas em processos endógenos de formulação e intervenção territorial também produziram respostas integradas a desafios urbanos complexos. Nesse sentido, a contribuição europeia deve ser compreendida menos como um “modelo fundador” e mais como uma referência de institucionalização que dialoga com um repertório mais amplo de práticas internacionais.

4.1.2 Experiências do DUI como instrumento de política urbana pelo mundo

A consolidação do conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado no contexto europeu, particularmente a partir da Carta de Leipzig (2007), representou um marco importante na sistematização e difusão internacional da abordagem integrada de desenvolvimento urbano. Contudo, iniciativas que buscavam articular diferentes setores de política pública, escalas de governança e dimensões territoriais já vinham sendo experimentadas em diversos contextos antes mesmo da formalização conceitual do DUI no âmbito europeu.

Nesse sentido, a Carta de Leipzig não inaugura propriamente a prática da integração no planejamento urbano, mas contribui para consolidar e difundir um conjunto de princípios que passaram a orientar políticas urbanas e programas de desenvolvimento em diferentes partes do mundo.

Observa-se, assim, que experiências em países da América do Sul, América Central, África, Leste Europeu, Ásia e Oriente Médio incorporaram, de diferentes maneiras, abordagens integradas de intervenção urbana, seja como resposta à fragmentação das políticas públicas, seja como estratégia de fortalecimento da governança territorial e da coordenação entre diferentes setores e níveis institucionais.

Este subcapítulo apresenta uma sistematização de experiências internacionais que evidenciam como esses princípios de integração foram interpretados e operacionalizados em distintos contextos institucionais, destacando as instituições envolvidas, o período de implementação, a escala de atuação, as estratégias de institucionalização e os principais objetivos das iniciativas analisadas, conforme Tabela 6.

Tabela 6: Panorama global de políticas de Desenvolvimento Urbano Integrado

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Indonésia (cidades secundárias em Sumatra, Java Ocidental, BOTABEK e Bandar Lampung)	Projetos Integrados de Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana: Projeto de Desenvolvimento Urbano de Cidades Secundárias, Projeto Urbano de BOTABEK e Projeto Urbano de Bandar Lampung	Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Governo da Indonésia, Direção-Geral de Assentamentos Humanos, Direção-Geral de Rodovias e Direção-Geral de Desenvolvimento de Recursos Hídricos do Ministério de Obras Públicas	1989 – 1997	Nacional (implementação em múltiplos governos locais)	Conjunto de projetos setoriais do ADB com coordenação nacional	Melhorar as condições de vida urbana e fortalecer as capacidades de gestão municipal por meio de investimentos integrados em infraestrutura urbana.	Asian Development Bank (2000)
Colômbia (Medellín)	Projetos Urbanos Integrados (PUI)	Prefeitura de Medellín e Empresa de Desenvolvimento Urbano do Município de Medellín (EDU)	2004 – 2011	Local	Instrumento urbanístico formalmente incorporado à legislação urbanística, implementados por empresa municipal de planejamento autônoma	Implementar intervenções urbanas integradas voltadas para requalificação de áreas vulneráveis, promovendo inclusão social, melhoria do espaço público, habitação e infraestrutura por meio da participação comunitária.	Pogrebinschi (2017)
Brasil (Bahia)	Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado da Bahia (<i>Bahia Integrated Urban Development Project</i>)	Banco Mundial e Governo do Estado da Bahia	2005 -	Estadual (implementação em municípios)	Projeto formalmente aprovado e financiado pelo Banco Mundial (IBRD), com execução em municípios baianos e integração a políticas estaduais de saneamento, habitação e inclusão social	Promover o desenvolvimento urbano integrado em municípios da Bahia, com foco na provisão de infraestrutura básica (abastecimento de água, saneamento e drenagem), habitação de interesse social e serviços urbanos, fortalecendo a governança municipal.	Banco Mundial (2005)
Mongólia	Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado (Fases 1 e 2)	GIZ e Ministério das Finanças da Mongólia (financiamento do BMZ)	2006 – 2013	Nacional (implementação em municípios selecionados)	Projeto concluído e implementado em duas fases sucessivas (2006–2013), com financiamento bilateral e integração aos instrumentos nacionais de gestão urbana	Aprimorar as competências de gestão e os mecanismos de coordenação institucional voltados ao desenvolvimento urbano integrado, fortalecendo a governança urbana e promovendo práticas sustentáveis de planejamento.	GIZ (2009)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Nepal (Dharan, Janakpur, Nepalgunj e Siddharthanagar)	Nepal: Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado	ADB e e Governo do Nepal (Departamento de Desenvolvimento Urbano e Construção)	2011 – 2021	Nacional (implementação em municípios estratégicos)	Projeto soberano implementado em múltiplas cidades, com base na Política Urbana Nacional de 2007 e nas Estratégias de Desenvolvimento Urbano 2017	Implementar um modelo integrado de desenvolvimento urbano e ambiental em quatro municípios estratégicos, por meio de investimentos multissetoriais em infraestrutura, fortalecimento institucional e programas comunitários voltados à inclusão social, redução da pobreza e sustentabilidade urbana	Asian Development Bank (2019)
Brasil	Guia de Introdução ao Planejamento Urbano Integrado	Programa Cidades Sustentáveis (PCS)	2011 – em execução (nova plataforma em 2024 no âmbito do projeto CITInova)	Nacional (implementação em nível local)	Programa consolidado com reconhecimento institucional e parceria com órgãos federais e multilaterais	Oferecer instrumentos e ferramentas para auxiliar gestores públicos e cidadãos na elaboração de políticas urbanas sustentáveis e socialmente justas; promover o planejamento urbano integrado e a incorporação dos ODS à gestão municipal; fortalecer participação social, transparência e preservação ambiental.	Programa Cidades Sustentáveis (2020)
China (Jiuquan, Província de Gansu)	Projeto Integrado de Melhoria do Meio Ambiente Urbano de Jiuquan, Gansu	Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Governo Municipal de Jiuquan e Ministério das Finanças da República Popular da China	2013 – 2020	Local / Regional (implementação local)	Projeto soberano financiado por empréstimo ADB (US\$ 100 milhões) no âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Região Ocidental da China	Promover o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e socioeconomicamente inclusivo em Jiuquan, por meio da melhoria de infraestrutura urbana e serviços.	Asian Development Bank (2021)
União Europeia	Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (EDUSI)	Comissão Europeia / UE	2014 – 2020	Supranacional	Obrigatória pelo Regulamento do FEDER	Implementar DUSIs locais com 5% do FEDER e promover coesão territorial	Conselho Europeu (2013)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Brasil (Campo Grande)	Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado do Município de Campo Grande	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	2015 -	Local	Programa financiado por operação de empréstimo soberano (BR-L1422) e executado pelo município	Promover a revitalização da área central de Campo Grande por meio da melhoria da qualidade dos espaços públicos, estímulo à economia local, aumento da eficiência do transporte coletivo e fortalecimento da capacidade municipal de planejamento urbano e de mobilidade.	Inter-American Development Bank (2015)
Albânia (Região Costeira Sul)	Desenvolvimento Sustentável Integrado da Região Costeira	GIZ e Ministério da Infraestrutura e Energia da Albânia (financiamento do BMZ)	2015 – 2019	Regional / Local	Projeto implementado com base no Plano Intersetorial Integrado da Costa, institucionalizado em colaboração com governos locais e nacionais	Implementar um modelo de desenvolvimento territorial integrado voltado à conservação urbana e ambiental e ao fortalecimento do turismo rural e cultural, por meio do planejamento espacial regional, revitalização de vilas tradicionais, criação de estratégias municipais de turismo e fortalecimento institucional multiescalar.	GIZ (2019)
Cisjordânia e Faixa de Gaza	Projeto de Cidades Integradas e Desenvolvimento Urbano	Banco Mundial, Fundo Municipal de Desenvolvimento e Empréstimos (MDLF) e Ministério do Governo Local da Palestina	2016 – 2022	Nacional / Local (cidades participantes)	Projeto de investimento implementado com financiamento do Banco Mundial (US\$ 5 milhões), executado pelo MDLF e articulado à política nacional de desenvolvimento urbano da Autoridade Palestina	Fortalecer a capacidade das áreas urbanas participantes para planejar o crescimento urbano sustentável, por meio de assistência técnica, elaboração de planos urbanos baseados em cenários de crescimento e implementação de intervenções piloto integradas.	Banco Mundial (2024)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Ucrânia	Desenvolvimento Urbano Integrado na Ucrânia	GIZ e Ministério do Desenvolvimento de Comunidades, Territórios e Infraestrutura da Ucrânia, com cofinanciamento da SECO (Suíça)	2016 – 2025	Nacional (implementação em cidades-piloto)	Programa institucionalizado, articulado à política nacional de desenvolvimento urbano e à adesão aos princípios da Carta de Leipzig	Implementar e consolidar um sistema nacional de desenvolvimento urbano integrado na Ucrânia, por meio da elaboração de conceitos urbanos integrados, capacitação técnica e administrativa, criação de instrumentos de planejamento territorial e setorial, promoção de participação cidadã e fortalecimento do quadro normativo nacional para alinhamento às diretrizes europeias e à futura Política Urbana Nacional.	GIZ (2025)
África do Sul	Quadro referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado (África do Sul)	GIZ e Departamento de Governança Cooperativa e Assuntos Tradicionais da África do Sul (CoGTA)	2016 – presente	Nacional (implementação em nível local)	Política implementada, com diversos municípios desenvolvendo Planos de Desenvolvimento Integrado	Construir um sistema de governo local funcional e voltado ao desenvolvimento, capaz de cumprir seus mandatos constitucionais e legais dentro de um modelo de governança cooperativa.	Governo da África do Sul (2025)
Vanuatu (cidade de Luganville)	Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano de Luganville	Iniciativa de Desenvolvimento de Cidades para a Ásia (CDIA), Conselho Municipal de Luganville, Governo Provincial de Sanma, Ministério de Infraestrutura e Utilidades Públicas, Ministério das Finanças, Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)	2017 – 2019 (estudo preparatório) Plano 2018 – 2034	Local	Estudo de Preparação de Projeto (PPS) apoiado pela CDIA, com financiamento previsto do ADB (US\$ 12 milhões)	Elaborar um plano urbano integrado de 15 anos para Luganville, com estudos de viabilidade e projetos prioritários em abastecimento de água, gestão de resíduos sólidos e drenagem, visando fortalecer a infraestrutura urbana, melhorar a governança e reduzir riscos ambientais e de saúde pública.	Cities Development Initiative for Asia (2019)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Brasil (João Pessoa)	Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável do Município de João Pessoa	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	2017 - presente	Local	Programa financiado por operação de empréstimo soberano (BR-L1421) e executado pelo município	Promover o desenvolvimento urbano sustentável em João Pessoa por meio do fortalecimento da gestão e do planejamento urbano municipal, ampliação do acesso à moradia e infraestrutura para famílias vulneráveis, melhoria das condições de assentamentos informais e aumento da eficiência da gestão fiscal e administrativa.	Inter-American Development Bank (2017)
Equador, Jordânia, Namíbia, Sérvia (projeto setorial com atuação em cidades e regiões urbanas de países parceiros da cooperação alemã)	Implementação Integrada da Agenda 2030 em Cidades e Regiões Urbanas	GIZ e BMZ	2018 – 2021	Multipaíses (implementação em nível local e metropolitano)	Projeto de cooperação internacional consolidado na política de desenvolvimento urbano sustentável da Alemanha	Ancorar estratégias e abordagens voltadas para a implementação integrada da Agenda 2030 em cidades e regiões urbanas na cooperação para o desenvolvimento alemã, fortalecer capacidades institucionais e promover processos inclusivos voltados à sustentabilidade urbana, com foco em gênero e grupos vulneráveis.	Raetzell, Häberlein, & Schindler (2025)
Madagascar (Antananarivo)	Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado e Resiliência para a Grande Antananarivo	Banco Mundial e Ministério do Planejamento Territorial, Habitação e Obras Públicas de Madagascar	2018 – 2023 (com financiamento adicional aprovado em 2020)	Nacional / Local	Projeto de investimento do Banco Mundial (IBRD/IDA), categoria ambiental A, implementado com financiamento adicional e institucionalizado no governo nacional	Melhorar as condições de vida urbana e a resiliência a inundações em bairros de baixa renda da Grande Antananarivo, além de fortalecer a capacidade do governo para responder de forma rápida e eficaz a crises e emergências elegíveis.	Banco Mundial (2020)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Egito	Hayenna: Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado no Egito	ONU-Habitat e Ministério da Habitação	2018 – 2024	Nacional / Local (implementação em áreas-piloto com expansão prevista)	Formalizado como projeto de cooperação internacional (ONU-Habitat, SECO e Governo do Egito), institucionalizado no MoHUUC e GOPP, com potencial de expansão nacional (planos pilotos e resultados parciais em Qena e Damietta).	Implementar um modelo de desenvolvimento urbano integrado baseado em gestão fundiária transparente, planejamento participativo e infraestrutura urbana financeiramente sustentável, oferecendo alternativas inclusivas aos assentamentos informais.	ONU-Habitat (2023)
Etiópia	Quadro referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado (Etiópia)	GIZ e Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Etiópia	2018 – presente	Nacional (implementação em nível local)	Política implementada, com diversos municípios desenvolvendo os principais instrumentos previstos (já implementado na Addis Ababa, Mekelle e Hawassa)	Implementar um modelo integrado de planejamento e gestão urbana nas principais cidades etíopes, por meio da elaboração de planos diretores, aplicação de regulamentos de zoneamento e promoção da participação pública.	Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Etiópia (2024)
Uzbequistão	Projeto de Desenvolvimento Urbano Integrado de Cidades de Médio Porte (MSCIUDP)	Banco Mundial e ADB, em parceria com o Governo do Uzbequistão	2018 – presente	Nacional (implementação em cidades médias)	Política-programa implementada com financiamento multilateral e integração ao Programa Nacional de Cidades Médias	Implementar um modelo integrado de desenvolvimento urbano em cidades de médio porte, por meio de investimentos multissetoriais em infraestrutura e espaços públicos, criação de sistemas de gestão de ativos e mobilidade urbana, e fortalecimento institucional vinculado ao Programa Nacional de Cidades Médias	Asian Infrastructure Investment Bank (2024) Banco Mundial (2018)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Alemanha (com parcerias internacionais – África do Sul, Ucrânia e outros países)	Integrado, conectado e orientado para soluções: formatos internacionais de intercâmbio para a criação de cidades habitáveis	Ministério Federal Alemão de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Construção (BMWSB) e GIZ (execução)	2019 – 2026 (fase atual) 2013 – 2026 (período total)	Nacional (para implementação internacional, em nível local, via redes de cidades)	Projeto consolidado sob a política nacional de desenvolvimento urbano da Alemanha, alinhado à Nova Carta de Leipzig (2020)	Promover o desenvolvimento urbano integrado e inclusivo por meio de formatos internacionais de aprendizagem e redes de cidades (“living labs” e intercâmbios P2P), fortalecendo políticas nacionais de desenvolvimento urbano, práticas municipais inovadoras e a implementação local dos ODS.	GIZ (2023)
Romênia (Área Urbana Funcional de Suceava)	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Urbano 2021–2030 da Área Urbana Funcional de Suceava	Banco Mundial, em parceria com autoridades locais da Área Urbana Funcional de Suceava e Governo da Romênia	2021–2030	Regional / Local	Estratégia formalmente adotada e implementada como instrumento orientador de planejamento integrado e investimentos em infraestrutura urbana e regional	Implementar uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano e territorial que promova o acesso equitativo a infraestrutura e serviços urbanos em toda a área funcional de Suceava, articulando zonas urbanas, periurbanas e rurais.	Banco Mundial (2021)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
Ásia-Pacífico (China, Índia, Indonésia, Filipinas, Tailândia)	Criação dos Pré-requisitos para a Ação Climática Urbana Integrada na Ásia-Pacífico (Urban Act)	Ministério Federal da Economia e Energia da Alemanha (BMW), Escritório de Política e Planejamento de Recursos Naturais e Meio Ambiente e GIZ	2022 – 2027	Multipaíses (implementação regional e local)	Projeto de cooperação internacional implementado pela GIZ	Criar condições favoráveis para o planejamento e implementação de ações climáticas urbanas baseadas em evidências e inclusivas na região da Ásia-Pacífico, por meio do fortalecimento regulatório e institucional, capacitação de governos locais, apoio técnico à integração da mudança climática no planejamento urbano e promoção da cooperação e intercâmbio regional.	GIZ (2022)
Níger	Projeto Integrado de Desenvolvimento Urbano e Resiliência Multissetorial	Banco Mundial e Fundo Global para Redução e Recuperação de Desastres (GFDRR), em parceria com o Governo do Níger	2022 – presente	Nacional (implementação local - 25 municípios)	Projeto implementado com financiamento multilateral (US\$ 250 milhões), articulado à Política Nacional de Gestão de Riscos e ao Programa Nacional de Resiliência Climática	Implementar um modelo integrado de desenvolvimento urbano e gestão de riscos de desastres para aumentar a resiliência climática e melhorar o acesso a infraestrutura e serviços urbanos básicos em 25 municípios, por meio de investimentos em drenagem, contenção de enchentes, soluções baseadas na natureza, fortalecimento institucional municipal e planejamento urbano sensível ao risco climático.	Orozco & Lorillou (2022)

Território / Escala Territorial	Nome da Política / Programa	Instituição Líder / Parceiros	Ano/Período	Escala Institucional	Institucionalização	Objetivos Principais	Fonte Oficial
América Central (Honduras, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana)	Operações Urbanas Integrais (OUI)	ONU-Habitat e Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (COSUDE), em parceria com governos locais	2023 – 2024	Multipaíses (implementação local)	Metodologia institucionalizada e aplicada em diversos países, incorporada aos programas nacionais e municipais com apoio de ONU-Habitat	Implementar intervenções urbanas integradas voltadas à requalificação de assentamentos informais e áreas vulneráveis, com enfoque participativo e multissetorial, articulando fatores físico-territoriais, socioeconômicos e ambientais	ONU-Habitat (2024)
Bangladesh, Índia, Mauritânia, México, Ruanda, África do Sul	<i>Cities</i>	GIZ e Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ)	2024 – 2027 (projeto atual) 1999 – 2027 (programa contínuo)	Multipaíses (implementação local)	Programa global de cooperação técnica de longo prazo, institucionalizado e continuamente renovado pelo BMZ e GIZ	Promover o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e resiliente em cidades de países parceiros, com foco em urbanização socialmente justa, mitigação e adaptação climática, fortalecimento institucional e difusão global de práticas inovadoras por meio de plataformas como CityTransitions e URBANET.	GIZ (2025)
Índia (Amaravati)	Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado de Amaravati	Banco Mundial e Governo do Estado de Andhra Pradesh (GoAP)	2024 – presente	Nacional (implementação em nível local, na cidade de Amaravati)	Programa financiado pelo Banco Mundial (PforR), voltado ao fortalecimento institucional e ao planejamento urbano integrado em Amaravati	Fortalecer o marco institucional e o planejamento e a execução de infraestrutura para um crescimento urbano inclusivo e sustentável em Amaravati	Banco Mundial (2024)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A sistematização apresentada na Tabela 6 permite identificar, de forma comparativa, como abordagens associadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado vêm sendo apropriadas, reinterpretadas e institucionalizadas em diferentes contextos nacionais e regionais, revelando a consolidação de um campo internacional de práticas, instrumentos e arranjos institucionais orientados pela lógica da integração territorial, setorial e institucional.

Observa-se que, embora as experiências apresentem variações significativas quanto à escala territorial, ao desenho institucional e aos objetivos específicos, há um conjunto de padrões recorrentes que conformam uma matriz comum de intervenção.

Em primeiro lugar, destaca-se o papel central desempenhado por uma rede internacional de bancos multilaterais de financiamento e agências de cooperação técnica, notadamente o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e organismos das Nações Unidas, como o ONU-Habitat, na formulação, financiamento, difusão e institucionalização de políticas e programas de desenvolvimento urbano integrado. Essas instituições atuam como produtoras de marcos conceituais, metodologias operacionais, instrumentos de planejamento e referenciais normativos que vêm sendo progressivamente incorporados às políticas urbanas nacionais e locais.

A análise comparada das experiências permite identificar diferentes estratégias de institucionalização do desenvolvimento urbano integrado. Em alguns contextos, o DUI assume a forma de políticas nacionais estruturantes, como nos casos da África do Sul, Etiópia, Ucrânia e Uzbequistão, em que quadros referenciais, programas nacionais e sistemas de planejamento integrado passam a orientar a ação dos governos locais.

Em outros, materializa-se por meio de programas e projetos de investimento multissetoriais, frequentemente financiados por bancos multilaterais, como nos casos da Indonésia, Nepal, Madagascar, Níger, Índia e China, nos quais a integração se expressa na articulação entre infraestrutura, habitação, meio ambiente, mobilidade e fortalecimento institucional.

Há ainda experiências baseadas em estratégias territoriais e regionais integradas, como na Albânia e na Romênia, em que o DUI estrutura políticas de desenvolvimento em escala regional.

Independentemente do formato institucional, observa-se que o DUI vem sendo mobilizado como resposta direta à fragmentação das políticas urbanas, à baixa coordenação intersetorial, à fragilidade da governança metropolitana e à incapacidade histórica dos Estados nacionais de enfrentarem a complexidade urbana por meio de instrumentos isolados. Assim, a estratégia não se configura como um modelo único de política urbana, mas como um princípio organizador da ação pública urbana, capaz de articular políticas, escalas e atores em torno de estratégias territoriais integradas.

Esse panorama internacional evidencia, portanto, um movimento de convergência conceitual e metodológica em torno da abordagem e, principalmente, dos princípios do Desenvolvimento Urbano Integrado. Trata-se de um campo em consolidação, que vem influenciando a formulação de políticas nacionais e locais em diversos países, inclusive na América Latina.

É nesse contexto que se insere a experiência recente do Brasil na esfera federal, em que a discussão sobre o desenvolvimento urbano integrado ganha novos contornos a partir do interesse do Ministério das Cidades, com apoio da GIZ. O desenvolvimento do “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil” (Ministério das Cidades e GIZ, 2023) representa a incorporação explícita desse corpo conceitual ao contexto brasileiro, como uma primeira experiência de sistematização e adaptação de seus princípios, dimensões operacionais e instrumentos às especificidades institucionais e territoriais do país.

Esse documento inaugura, no cenário nacional, uma base metodológica consistente para a construção de uma política urbana orientada pela integração, posteriormente aprofundada pela publicação “Caminhos para Planejar Cidades Integradas: Estratégias para um Desenvolvimento Urbano Integrado”, integrante da Trilogia Cidades Integradas, no âmbito do projeto Cidade Presente, desenvolvido pela GIZ Brasil.

4.1.3 DUI no Brasil

Em 2022, no âmbito do projeto de cooperação Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS), foi elaborado o Termo de Referência para a construção do “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil”, documento posteriormente consolidado e publicado em 2023 (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

O projeto “Desenvolvimento Urbano Sustentável” foi desenvolvido no contexto de uma parceria entre a GIZ e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁴ brasileiro, financiado com recursos do Ministério Alemão da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

⁴ Foi previsto na Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei Federal nº 13.844/2019, que integrou o antigo Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades.

O desenvolvimento teve início em outubro de 2022, a partir de uma reunião inaugural envolvendo a GIZ, o Ministério das Cidades e os consultores nacionais e internacionais envolvidos e foi finalizado em dezembro de 2023, com a consolidação do documento⁵.

Ressalta-se que, no curso do desenvolvimento do trabalho, ocorreram duas importantes mudanças estruturais no âmbito do contexto em que ele foi estabelecido. Em 1 de janeiro de 2023, mediante publicação da Medida Provisória nº 1.154/2023, o Ministério do Desenvolvimento Regional foi desmembrado e, com isso, retornado o Ministério das Cidades (Brasil, 2023). Em maio de 2023, o Projeto DUS foi rebatizado para Projeto Cidade Presente, compondo o portfólio de projetos de Transformação Urbana da GIZ Brasil (ANDUS, 2017).

Os autores do documento são a GIZ e o Ministério das Cidades, em colaboração com os escritórios de consultoria DTM Urbanismo, em São Paulo, e Superwien, em Viena, Áustria. A GIZ é uma agência alemã de cooperação internacional, conhecida por sua expertise em desenvolvimento sustentável (GIZ, 2022). O Ministério das Cidades é um órgão governamental brasileiro responsável pela formulação e implementação de políticas urbanas (Brasil, 2003). Os escritórios de urbanismo mencionados são consultorias especializadas.

A natureza do texto é de um documento técnico e institucional, fundamentado em uma análise de experiências de Desenvolvimento Urbano Integrado. O documento combina testemunhos indiretos, relatórios de terceiros e dados atualizados, resultando em uma visão interseccional sobre o tema. A abordagem metodológica interdisciplinar, que envolveu uma equipe robusta e composta por membros de diversas organizações (GIZ, Ministério das Cidades e os escritórios DTM Urbanismo e Superwien), nacionais e internacionais, garante uma análise multidimensional e sob perspectivas diversificadas.

A seguir, apresentam-se as principais etapas de pesquisa do documento.

4.1.3.1 Conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI)

A primeira etapa do trabalho consistiu na formulação de hipóteses iniciais sobre os potenciais do Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil, além da compilação de 40

⁵ Este trabalho foi posteriormente incorporado ao caderno “Caminhos para Planejar Cidades Integradas: Estratégias para um Desenvolvimento Urbano Integrado”, da Trilogia Cidades Integradas, publicado em 2025, no âmbito do projeto Cidade Presente da GIZ Brasil e a InREDE. Disponível em: <https://capacidades.gov.br/capaciteca/caminhos-para-planejar-cidades-integradas-estrategias-para-um-desenvolvimento-urbano-integrado>.

experiências nas quais se identificaram os valores do DUI observados no repertório internacional, sendo 20 implementadas no Brasil e outros países da América Latina e outras 20 em outros continentes. Para a compilação, foram considerados a diversidade de escalas e regional, os diferentes problemas enfrentados, o avanço na implementação, a notoriedade dos agentes executores, a relevância dos processos de formulação e implementação, e a articulação de políticas setoriais e a integração multinível (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Entre os casos analisados com maior profundidade estão o projeto “Cidade da Gente”, em Fortaleza, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM) e o Projeto Urbano Integrado (PUI) Nororiental, em Medellín. Essas experiências foram selecionadas por apresentarem diferentes escalas de intervenção e distintos mecanismos de integração entre políticas públicas, qualificação do espaço urbano e participação social (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

O “Cidade da Gente”, no município de Fortaleza, capital do estado do Ceará – Brasil, é um projeto de intervenção urbanística composto por um conjunto de ações temporárias realizadas durante a Semana da Mobilidade Urbana de 2017, na área central do bairro Cidade 2000, e em 2018, no entorno do Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura. As ações temporárias, executadas tanto na Cidade 2000 quanto no entorno do Centro Cultural Dragão do Mar e do Porto Iracema das Artes, no âmbito do projeto “Cidade da Gente”, buscaram reduzir os limites de velocidade, dar novos usos aos espaços públicos disponíveis e promover a segurança viária. Os locais foram modificados a baixo custo, por meio de pinturas coloridas no asfalto, mobiliário urbano que estimula a permanência das pessoas e iluminação especial (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Figura 17: Cidade da Gente



Fonte: Ministério das Cidades e GIZ (2023).

Entre as medidas adotadas, destacam-se a criação de novas ciclovias, a ampliação de áreas de convívio urbano e lazer, a construção de novos terminais de transporte coletivo e a readequação de ruas para torná-las mais acessíveis a pedestres e ciclistas. O projeto também priorizou a preservação e valorização do patrimônio histórico da cidade, especialmente por meio de projetos de revitalização de áreas degradadas no entorno de importantes equipamentos culturais. Ao focar na mobilidade sustentável, o projeto impacta diretamente a redução de emissões de poluentes e o comércio local, ao atrair novos frequentadores, que, posteriormente, se tornam consumidores (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

O PROSAMIM é uma iniciativa de gestão compartilhada, lançada em 2003, com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico de forma sustentável em Manaus, no Estado do Amazonas, Brasil. O programa busca promover a recuperação do espaço urbano e dos recursos naturais (a bacia ou o igarapé) e é composto por dois componentes principais: obras de melhoria ambiental, urbanística e habitacional, e atividades de desenvolvimento comunitário e fortalecimento institucional. O projeto tem se destacado entre as intervenções de urbanização de favelas no país por sua capacidade de intervenção multissetorial, estratégias de governança e gestão social e ambiental (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Figura 18: Prosamim



Fonte: Divulgação/Governo do Estado do Amazonas.

A implementação do Programa demandou a coordenação de uma ampla gama de setores de políticas setoriais, incluídas as atividades fim e meio. Assim, as ações resultaram o acionamento das organizações públicas relacionadas a implementação de infraestrutura urbana, planejamento e ordenamento territorial, políticas ambientais, desapropriação e instrumentos jurídicos, entre outros (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Por fim, o Projeto Urbano Integral (PUI) é o elemento que viabilizou o desenvolvimento urbano integrado na intervenção realizada na zona nordeste de Medellín, capital do

departamento de Antioquia, na Colômbia. A metodologia do PUI previu duas etapas consecutivas (planejamento e formulação) e duas etapas que foram desenvolvidas de forma transversal durante todo o processo: gestão e sustentabilidade. O êxito do projeto é notório, tendo conferido destaque à cidade de Medellín e projeção internacional (em 2014, o Fórum Urbano Mundial, promovido pela ONU-Habitat, foi realizado em Medellín, consagrando a experiência do PUI como uma referência de boa prática de desenvolvimento urbano integrado na esfera internacional) (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Figura 19: PUI *Nororiental*



Fonte: Registrada pelo autor.

O conjunto de intervenções analisadas revelou que, seja em projetos de intervenções urbanísticas pontuais e efêmeras de qualificação do espaço público, em programas integrados de melhoria ambiental, urbanística e habitacional, ou na urbanização de assentamentos precários, é possível transformar áreas precárias e subutilizadas em espaços de qualidade, tanto para quem vive ali quanto para a cidade como um todo, por meio de processos estratégicos que garantam a elaboração e execução de projetos e planos urbanos integrados, capazes de transformar realidades territoriais e de garantir o real desenvolvimento urbano.

A partir de uma investigação aprofundada das experiências, principalmente no contexto latino-americano, foi possível definir uma hipótese para o conceito de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme segue:

O desenvolvimento urbano integrado é o processo coordenado de articulação de políticas públicas, planos, programas e projetos setoriais nas cidades, de integração multinível e de melhoria do desenho urbano no território, de modo a viabilizar a urbanização inclusiva, resiliente, próspera, justa e sustentável (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Nessa abordagem, existem duas dimensões que viabilizam a melhoria do desenho urbano: a articulação de políticas públicas setoriais, como habitação, mobilidade, saneamento, gestão de resíduos, meio ambiente, desenvolvimento econômico, preservação cultural e infraestrutura; e a integração multinível, que envolve a articulação e colaboração entre sociedade civil, governos (federal, estadual e municipal), entidades, investimento privado e demais atores locais. Quanto à melhoria do desenho urbano, entende-se que ela consiste na busca por espaços públicos e privados acessíveis e seguros, da coesão social, da valorização dos pedestres, da ampliação de áreas verdes e do respeito à diversidade cultural, visando à sustentabilidade e redução das emissões, conforme Figura 20 (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Figura 20: Desenvolvimento Urbano Integrado



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em GIZ (2023).

Diante desse contexto, acredita-se que o DUI pode ser uma estratégia eficaz para alcançar melhores resultados urbanísticos, sociais e ambientais, otimizar recursos públicos e privados, maximizando e racionalizando seus efeitos, e promover uma articulação mais eficiente entre as diversas agendas e atores que atuam sobre o território urbano.

4.1.3.2 Conceito de Projeto Urbano Integrado (PUI)

A efetivação do DUI requer a elaboração de um Projeto Urbano Integrado (PUI), no âmbito de um processo estruturado que vise garantir a incorporação dos princípios de integração

das políticas setoriais, da integração multinível e da qualidade do desenho urbano, de modo a impactar positivamente o contexto urbano no qual está inserido (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Para viabilizar o desenvolvimento urbano integrado é necessário que o PUI contemple os seguintes conteúdos, segundo Ministério das Cidades e GIZ (2023):

a caracterização do território existente que será objeto de transformação, com intuito de identificar os desafios e potencialidades urbanísticas, sociais, ambientais e econômicas;

a concepção urbanística pretendida, que demonstre a qualificação do desenho urbano;

a estimativa dos custos envolvidos e viabilidade;

forma de financiamento das intervenções pretendidas;

processo e faseamento de implementação;

formas de viabilizar a participação da sociedade e da população local;

formas de viabilizar a integração das políticas setoriais;

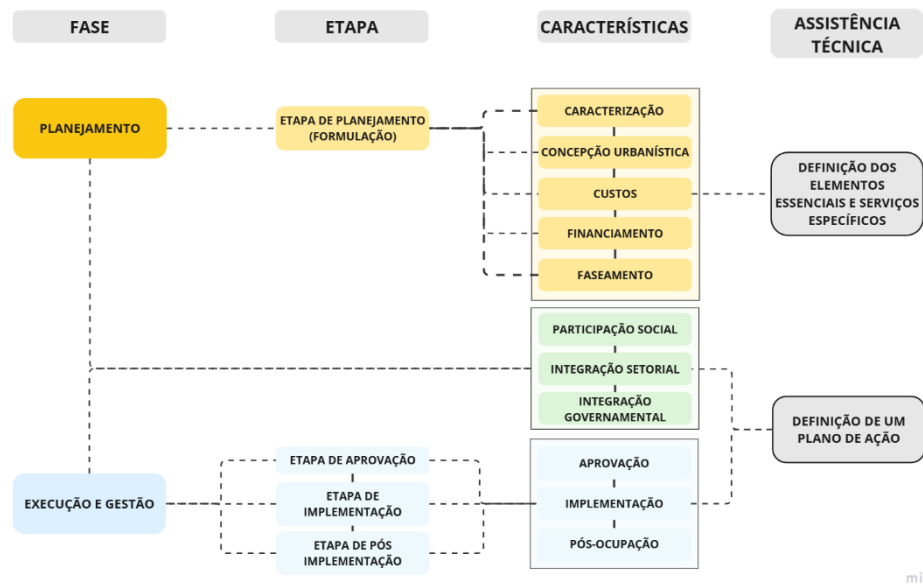
formas de viabilizar a integração com as demais instâncias governamentais e demais instituições;

as medidas e procedimentos de gestão necessários para sua viabilização, em especial as aprovações juntos aos órgãos públicos.

estratégias de implementação, considerando o gerenciamento da execução do projeto

estratégias de pós-ocupação, considerando a governança participativa e mecanismos de manutenção;

Figura 21: Fases do PUI



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em GIZ (2023).

As cinco primeiras características apresentadas, como a caracterização do território, a definição da concepção urbanística, a estimativa de custo, a escolha do modelo de financiamento e a definição do processo de implementação, são atividades intrínsecas à fase de planejamento, envolvendo questões mais objetivas e abrangentes no desenvolvimento do projeto (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

As formas de envolver a sociedade, integrar políticas setoriais e colaborar com instâncias governamentais e instituições apresentam relevância em todas as etapas. Garantir a participação social e a colaboração entre diferentes agentes, por exemplo, são características comuns a todas as etapas do planejamento, da execução e da gestão (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Por fim, as características, os aspectos institucionais e aprovações governamentais, estratégia de implementação e estratégias pós-ocupação tratam de aspectos específicos das fases de execução e de gestão (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Além do conteúdo mínimo, no âmbito da implementação de um projeto urbano integrado, foram definidos atributos para mensuração da (i) articulação de políticas públicas, planos, programas e projetos setoriais nas cidades, (ii) de integração multinível e de (iii) melhoria do desenho urbano no território, de modo a atingir o objetivo precípua do DUI de viabilizar a urbanização inclusiva, resiliente, próspera, justa e sustentável (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Para mensurar a articulação de políticas públicas, planos, programas e projetos setoriais nas cidades, foram definidos os seguintes atributos:

- i. garantia da moradia adequada
- ii. mobilidade urbana sustentável
- iii. proteção e uso eficiente dos recursos naturais e da biodiversidade e garantia do meio-ambiente ecologicamente equilibrado
- iv. desenvolvimento econômico local
- v. preservação do patrimônio cultural e histórico
- vi. levar em conta a transformação digital como um processo colaborativo

Para mensurar a integração multinível, foram definidos os seguintes atributos:

- i. processo participativo
- ii. articulação institucional vertical: articulação entre governo federal, governo estadual e governo local
- iii. articulação institucional horizontal: articulação entre outros municípios e entre os principais atores locais e regionais, com destaque para as instituições públicas e privadas
- iv. respeito à diversidade de raça, sexo, idade e cultura

Para mensurar a melhoria do desenho urbano no território foram definidos os seguintes atributos:

- i. forma urbana compacta, densa e segura
- ii. mescla de usos
- iii. infraestrutura resiliente, adaptada, verde e adequada
- iv. espaços públicos seguros, acessíveis, confortáveis e agradáveis
- v. ampla oferta de áreas verdes e de arborização
- vi. promoção da coesão social
- vii. medidas de mitigação

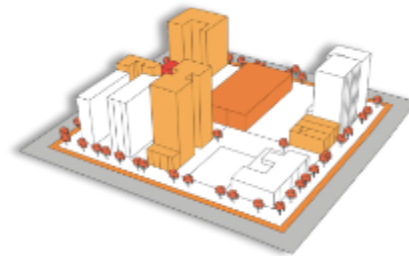
Figura 22: Projeto Urbano Integrado



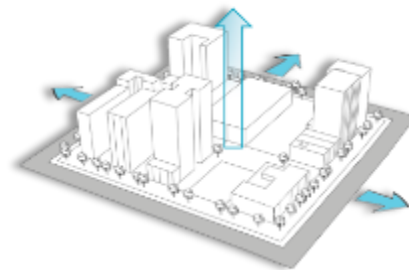
Fonte: Imagem adaptada de Ministério das Cidades e GIZ (2023).

Figura 23: Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI)

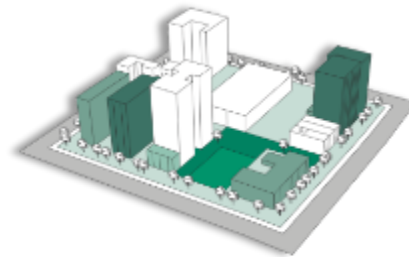
Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) é o processo coordenado de articulação de



Políticas públicas, planos, programas e projetos setoriais nas cidades



Integração multinível, entre os diversos segmentos da sociedade civil e governo



Melhoria do desenho urbano

de modo a viabilizar a urbanização inclusiva, resiliente, próspera, justa e sustentável

Fonte: Imagens adaptadas de Ministério das Cidades e GIZ (2023).

4.1.3.3 Territórios prioritários para o PUI

Considerando os diversos contextos urbanos, sociais e ambientais observados em experiências referenciais de DUI no Brasil e no mundo (isto é, a ampla diversidade de situações em que se pode implementar esta estratégia), bem como o vasto repertório de instrumentos, processos, estratégias e práticas existentes, foram propostos os cinco contextos com maior potencial de aplicação da estratégia DUI, sendo eles: (1) os assentamentos precários; (2) os territórios identificados como estratégicos para regeneração urbana; (3) os territórios para

implantação de novos bairros; (4) os territórios destinados à implantação de grandes equipamentos e infraestruturas urbanas; (5) os territórios destinados a intervenções em pequenas áreas públicas. (Ministério das Cidades e GIZ, 2023)

Os assentamentos precários são territórios marcados por forte vulnerabilidade social e riscos para famílias de baixa renda. Incluem favelas, loteamentos irregulares, glebas vazias ou subutilizadas com cortiços, entre outras configurações que apresentam irregularidades e precariedades, e necessitam de um processo controlado de regularização fundiária e urbanização (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Os territórios identificados como estratégicos para regeneração urbana são, em geral, áreas públicas e privadas nas quais o projeto prevê a participação consorciada, devendo o processo de transformação considerar a mediação dessa participação. Exemplos incluem áreas industriais em processo de reestruturação; grandes glebas vazias ou subutilizadas em áreas centrais e próximas à infraestrutura de transporte público coletivo; centralidades associadas ao transporte público coletivo; ocupação de orlas marítimas e fluviais; reutilização de orlas ferroviárias, entre outros (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Os territórios destinados à implantação de novos bairros e loteamentos são aqueles localizados em áreas de expansão urbana ou em áreas periurbanas, podendo contar, ou não, com o apoio de programas estaduais e federais (Ministério das Cidades e GIZ, 2023)..

Os territórios destinados à implantação de grandes equipamentos e infraestruturas urbanas, são aqueles destinados a parques, aeroportos, museus, espaços culturais, arenas esportivas e infraestrutura de transporte público coletivo (trem, metrô, VLT, corredor de ônibus, BRT etc.), englobando ou não o Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT), infraestrutura do sistema viário, infraestrutura de saneamento básico e de geração e transmissão de energia elétrica, entre outros. Geralmente, são situações que podem envolver programas diversificados, abrangendo grandes lotes e glebas pertencentes a poucos proprietários ou diversos lotes e glebas, nos casos de infraestruturas lineares (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

E, por fim, os territórios destinados a pequenas intervenções em áreas públicas são as intervenções em vias, praças e parques, onde se utilizam estratégias de urbanismo tático, por exemplo (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

4.1.3.4 Instrumentos e mecanismos de financiamento

Com base nestes cinco diferentes contextos territoriais, foi possível definir a aplicação de instrumentos, processos e estratégias para implementação do DUI na escala do bairro. A investigação aprofundada dos instrumentos regulamentados na esfera federal, especialmente no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e na Lei Federal nº 13.465/17, proporcionou uma compreensão sólida do quadro legal (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

A correlação entre as experiências e os instrumentos é fundamental, pois o conjunto de experiências foi meticulosamente definido com o propósito de orientar a determinação dos instrumentos necessários para viabilizar cada tipologia. A seleção cuidadosa de práticas exitosas em diferentes contextos territoriais oferece importantes lições sobre a eficácia de determinados instrumentos em cenários específicos (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Por fim, é fundamental explorar a capacidade dos mecanismos de financiamento de atuarem como indutores do desenvolvimento urbano sustentável e integrado. Nesse sentido, programas existentes, como o Pro-Cidades (financiamento via FGTS) e a Ação Orçamentária 00SY (repasso de recursos via Orçamento Geral da União - OGU), podem ser revisitados para adotar uma estratégia complementar, visando aprimorar a qualidade urbanística, social e ambiental das intervenções (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

O trabalho ainda propôs a criação de novas modalidades de financiamento dentro desses programas, com editais específicos que permitam ao Ministério das Cidades aferir a qualificação de um projeto urbano quanto ao seu grau de integração, estabelecendo essa característica como exigência para acesso aos recursos. Isso impulsionaria a estruturação e implementação de projetos alinhados aos objetivos de uma urbanização mais integrada (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

Por fim, o trabalho delineou estratégias para impulsionar a efetiva implementação do DUI, como o mapeamento de atores estratégicos e a identificação de ações estratégicas a serem adotadas (Ministério das Cidades e GIZ, 2023).

4.1.3.5 Avaliação da experiência

A análise da genealogia do conceito de DUI permitiu identificar as características dessa estratégia global ao longo do tempo. Esse exame construiu um arcabouço de lições que

transcende o contexto europeu e influencia a formulação de políticas urbanas em outros territórios, como cidades latino-americanas. Embora as localidades europeias tenham orientado as prioridades das ações a partir da instituição de um quadro à nível supranacional de institucionalização e instrumentalização da estratégia integrada de intervenção à nível local, não estabeleceram um princípio exclusivo, mas contribuíram para a elaboração de políticas urbanas aplicáveis a diferentes contextos.

O desenvolvimento do Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil representou um avanço significativo na literatura nacional sobre o tema, ao envolver consultores locais na construção de conceitos adaptáveis à realidade brasileira, respaldados pela literatura da União Europeia e pela avaliação de experiências endógenas em contextos latino-americanos, como a cultura de transformação territorial a partir de projetos urbanos integrados em Medellín, à luz do Urbanismo Social, e de outras partes do mundo.

Ainda sobre o caso medelínense, por exemplo, o urbanismo espanhol exerceu uma forte influência (por meio da “intervenção em polígonos” ou em projetos urbanos), ao mesmo tempo em que a política urbana da Espanha foi moldada pela Agenda Urbana Europeia comum.

A análise das políticas urbanas integradas evidencia que o DUI constitui, atualmente, um conceito amplamente difundido, consolidado e sistematizado no contexto europeu, mas reinterpretado e adaptado por diferentes países, inclusive o Brasil. Seu princípio orientador, relacionado à integração entre dimensões setoriais, institucionais e territoriais, recorrente nesta avaliação, tornou-se uma diretriz global para enfrentar a fragmentação das políticas urbanas e promover formas mais coordenadas de planejamento e gestão das cidades.

A experiência brasileira, materializada no Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado (Ministério das Cidades e GIZ, 2023), sintetiza esse processo de difusão conceitual ao propor uma leitura metodológica própria. Foi a partir dessa experiência que se estabeleceram as três unidades de análise que orientam esta pesquisa:

- i. a integração de políticas setoriais;
- ii. a integração multinível;
- iii. a integração territorial, expressa pela qualidade do desenho urbano.

Além da definição conceitual e das diretrizes metodológicas, o Quadro Referencial também propõe uma leitura territorial da aplicação da estratégia, ao identificar cinco contextos urbanos com maior potencial para a implementação de Projetos Urbanos Integrados: assentamentos precários; territórios estratégicos para regeneração urbana; áreas destinadas à

implantação de novos bairros; territórios associados a grandes equipamentos e infraestruturas urbanas; e áreas destinadas a pequenas intervenções em espaços públicos.

Essa classificação evidencia que o Desenvolvimento Urbano Integrado não se configura como uma abordagem aplicável indistintamente a qualquer situação urbana, mas como uma estratégia voltada a contextos específicos de transformação territorial, nos quais a complexidade dos desafios exige a articulação entre diferentes políticas públicas, escalas institucionais e instrumentos de intervenção urbana. São os lugares de transformação estratégica.

Assim, (i) as unidades de análise derivadas da política urbana integrada - integração de políticas setoriais, integração multinível e integração territorial, expressa pela qualidade do desenho urbano - e (ii) os contextos territoriais com maior potencial de aplicação da estratégia de Desenvolvimento Urbano Integrado - como assentamentos precários, territórios de regeneração urbana, áreas de expansão urbana, grandes infraestruturas e equipamentos urbanos e intervenções em espaços públicos - configuram o marco analítico central que orienta a avaliação dos projetos urbanos integrados analisados nesta pesquisa.

4.2 O projeto urbano como expressão do DUI: a experiência de Medellín

A análise das políticas e iniciativas internacionais apresentadas na seção anterior permitiu identificar a consolidação de um campo institucional voltado à promoção do Desenvolvimento Urbano Integrado. No entanto, a investigação do presente trabalho não se limita à análise dessas iniciativas de caráter institucional.

A experiência de Medellín selecionada nesta pesquisa não constitui uma amostra do levantamento de políticas e programas de fomento ao Desenvolvimento Urbano Integrado promovidas por agências de cooperação técnica e bancos multilaterais de financiamento. Trata-se, ao contrário, de um caso empírico de referência que evidencia, na prática, formas de materialização territorial de princípios de integração entre políticas públicas, escalas institucionais e desenho urbano.

Diferentemente da maioria das iniciativas analisadas na seção anterior, frequentemente estruturadas a partir de programas institucionais promovidos por organismos multilaterais ou agências de cooperação internacional, o processo de transformação urbana de Medellín, iniciado pelo Urbanismo Social, desenvolveu-se de forma endógena. A cidade construiu, ao longo das últimas duas décadas, um conjunto próprio de instrumentos, metodologias e práticas

de intervenção urbana voltadas à articulação entre políticas públicas e à transformação de territórios marcados por forte vulnerabilidade social.

Nesse contexto, Medellín tornou-se uma referência na América Latina ao consolidar uma abordagem de intervenção urbana sintetizada no conceito de Urbanismo Social e na implementação de projetos urbanos integrados. Essas experiências evidenciam diferentes formas de implementação de projetos urbanos, cada uma mobilizando instrumentos urbanísticos específicos.

Assim, mais do que reproduzir modelos previamente estabelecidos de DUI, a experiência de Medellín revela um processo de experimentação institucional e territorial orientado pela necessidade de articular políticas públicas e intervir de forma integrada em determinados contextos territoriais. Ainda que não tenha sido formulada originalmente a partir dos marcos conceituais difundidos por organismos internacionais, essa experiência apresenta princípios convergentes de integração entre agendas setoriais, escalas de governança e qualificação do espaço urbano.

A análise centra-se em cinco experiências referenciais localizadas em Medellín. Os casos selecionados - PUI *Nororiental*, Plano Parcial Simesa, Plano Parcial Altos de Calasanz, Parques do Rio Medellín e *Calle 107* (Passeio Andalucía) - representam diferentes contextos e escalas de intervenção, mas compartilham uma lógica comum de articulação entre planejamento, gestão e projeto urbano, ainda que viabilizados por meio de distintos instrumentos urbanísticos previstos na legislação de ordenamento territorial do município.

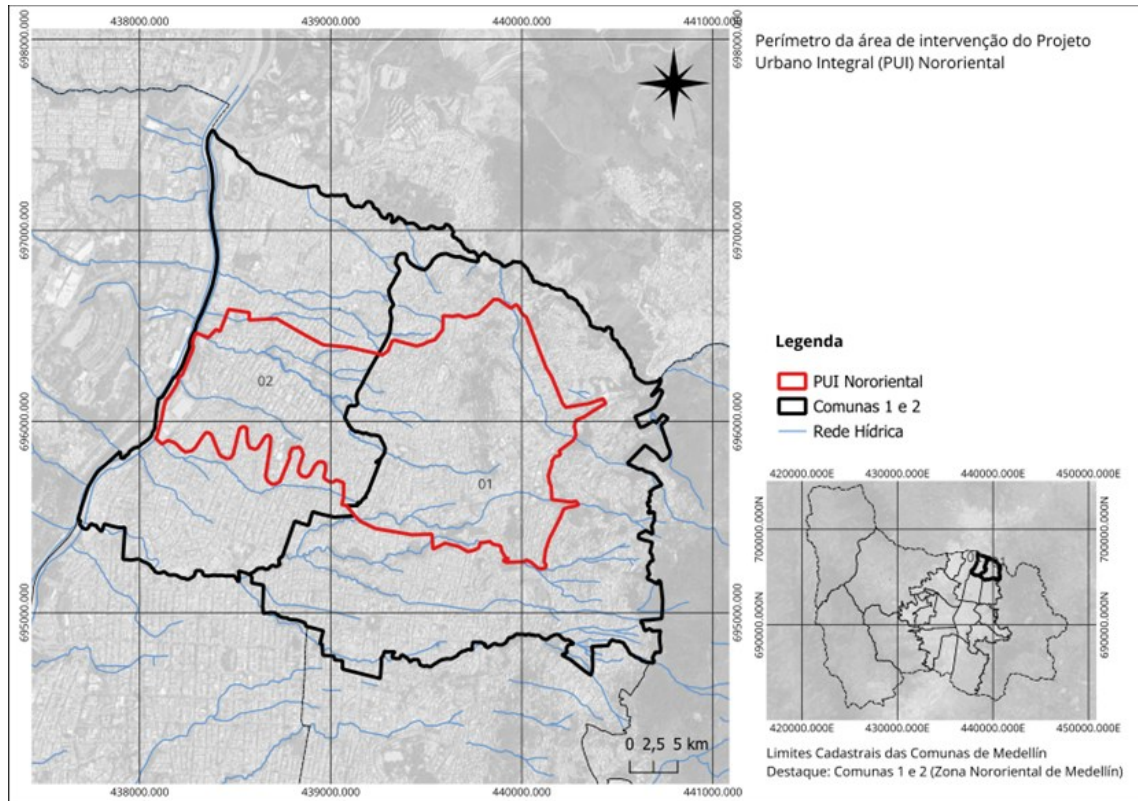
A avaliação desse conjunto de experiências permite compreender como Medellín consolidou uma cultura de projeto urbano orientada à integração territorial e institucional, oferecendo um referencial relevante para a reflexão sobre estratégias de projetos urbanos integrados em cidades latino-americanas.

4.2.1 Projeto Urbano Integral (PUI) da Zona Nordeste de Medellín

O processo informal de urbanização, identificado nas características hidrográficas e viárias, no padrão de parcelamento e ocupação das quadras e nos baixos índices urbanísticos, culminou na escolha das Comunas 1 e 2, conforme Figura 24, para desenvolvimento do primeiro Projeto Urbano Integral (PUI) da cidade de Medellín, intervenção iniciada em 2004,

que afetou aproximadamente 230.000 pessoas, de 33 bairros, numa área de 1,6 km² (Arteaga, 2021).

Figura 24: Perímetro PUI Nororiental

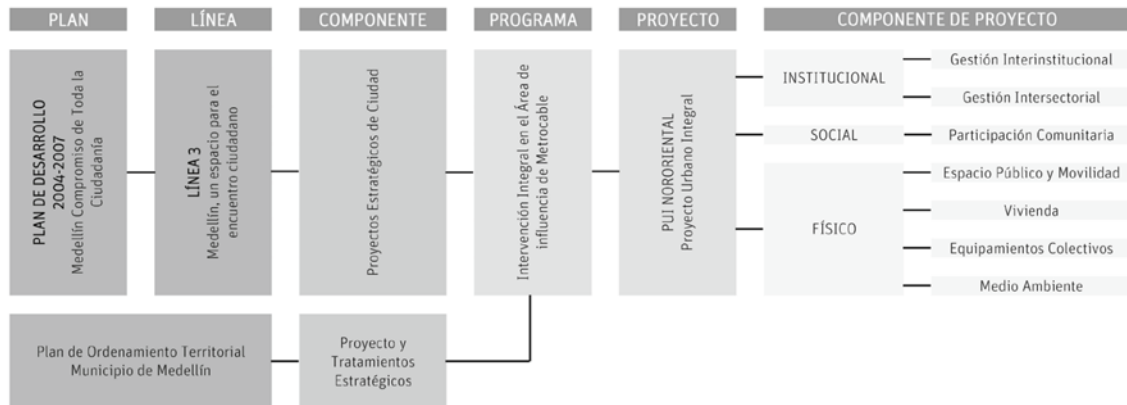


Fonte: Elaborado pelo autor.

O instrumento urbanístico central que viabilizou o PUI Nororiental foi o próprio Projeto Urbano Integral (PUI), concebido como uma metodologia de intervenção que articula componentes físicos e sociais por meio da coordenação interinstitucional. O PUI é o principal instrumento de efetivação do Urbanismo Social, notadamente reconhecido como a marca que distingue a gestão específica da cidade de Medellín na primeira década do século XXI, iniciada no governo do prefeito Sergio Fajardo, em 2004 (Fellows & Melo, 2021).

Sua inserção normativa está prevista no Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Medellín e no Plano de Desenvolvimento Municipal 2004-2007, conforme Figura 25, que propõe uma abordagem teórica e educativa para a cidade, fundamentada em diagnósticos realizados em colaboração com universidades e organizações da sociedade civil, princípio claramente observado na estruturação dos PUI (EDU, 2012).

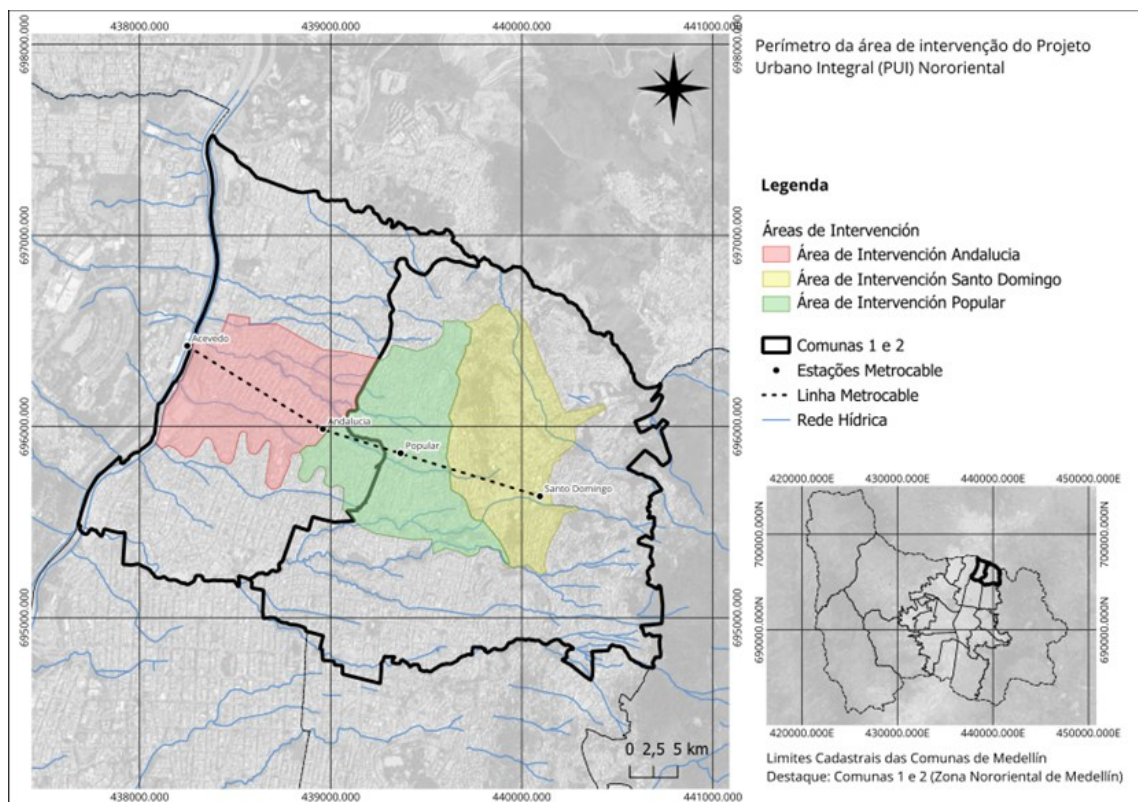
Figura 25: Inserção Política PUI Nororiental



Fonte: EDU (2012).

O projeto, coordenado e executado pela Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), integra um conjunto de intervenções em três áreas de intervenção que compõem o perímetro, orientadas conforme as estações Andalucía, Popular e Santo Domingo da Linha K do *Metrocable* de Medellín, inauguradas em 2004, conforme Figura 26 (Arteaga, 2021).

Figura 26: Áreas de Intervenção PUI Nororiental



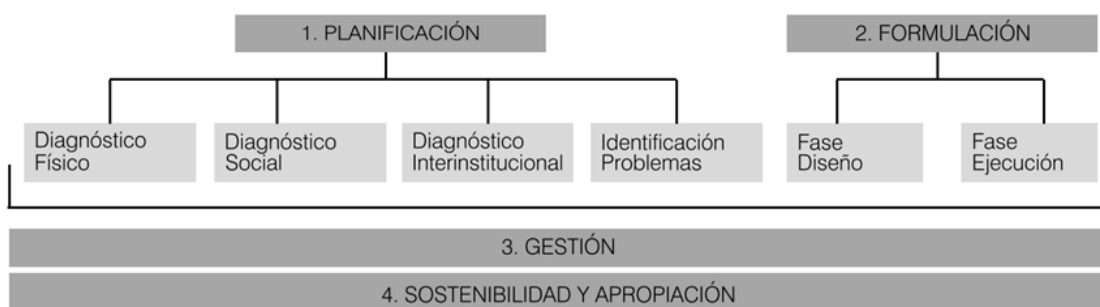
Fonte: Elaborado pelo autor.

A metodologia de implementação deste projeto, que serviu de base para outros PUIs em Medellín, foi estruturada em quatro fases principais. A primeira etapa, de planejamento, envolveu o diagnóstico das problemáticas sociais e ambientais locais; a segunda, de formulação,

concentrou-se no desenvolvimento de estratégias para enfrentá-las. Paralelamente, duas etapas transversais foram executadas durante todo o processo: (i) a gestão, com forte coordenação institucional e intersetorial, e (ii) a sustentabilidade, que contou com a participação ativa da comunidade, assegurando a continuidade das ações após a intervenção, conforme Figura 27 (EDU, 2012). A sobreposição de etapas propõe que a fase de sustentabilidade, geralmente final, seja introduzida antecipadamente no início do projeto, com o objetivo de envolver as comunidades ao longo de todo o processo (Arteaga, 2021).

Figura 27: Processo Metodológico PUI *Nororiental*

Gráfico 7: Etapas de la metodología del Proyecto Urbano Integral PUI *Nororiental*



Fonte: EDU (2012).

No âmbito financeiro e econômico, o PUI *Nororiental* recebeu um investimento total de 325 milhões de dólares (Navarrete-Heredia, Bernal, & Michael, 2014). Foram identificadas múltiplas fontes de recursos, algumas aportadas pelas Empresas Públicas de Medellín e outras pela Área Metropolitana do Vale de Aburrá, necessárias para a implementação das diversas ações no território. O modelo financeiro de operação das empresas públicas garante que recursos obtidos em setores municipais consolidados sejam direcionados para territórios mais vulneráveis (EDU, 2012).

4.2.1.1 Integração Multinível

A cidade de Medellín e sua área metropolitana são as que apresentam os melhores resultados de integração vertical (Antonucci & Bueno, 2018). O PUI da região *Nororiental* em Medellín se insere nas políticas tanto nacionais quanto municipais. No âmbito federal, toma como referência o Plano Nacional de Desenvolvimento (Departamento Nacional de *Planeación*, 2003) em seu manifesto democrático, além do Plano Colômbia. No âmbito municipal, o projeto está em consonância com o Plano de Desenvolvimento Municipal 2004-2007, o POT e os convênios interadministrativos que facilitam sua execução (EDU, 2012).

No que se refere à integração horizontal entre os principais atores locais, vale ressaltar que os PUIs, no âmbito do Urbanismo Social, partem do pressuposto de envolver não somente atores políticos, mas também arquitetos, urbanistas, geógrafos e engenheiros, relacionando a capacidade intelectual e política como mecanismo para gerar impactos transformadores (Fellows & Melo, 2021). Arquitetos de prestígio local integraram-se à administração pública, iniciando uma nova forma de compreender o papel da arquitetura e do urbanismo na gestão da cidade (Arteaga, 2021).

Ao articular programas de habitação com intervenções em espaço público e infraestrutura em um setor específico, buscou-se aumentar o impacto gerado sobre o território, elevando o nível de coordenação e colaboração interinstitucional entre todos os atores (Echeverri & Orsini, 2011). Sob a coordenação da Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), essa gestão integrada envolveu secretarias municipais e entes descentralizados, garantindo a efetividade e a continuidade do projeto (Navarrete-Heredia, Bernal, & Michael, 2014), um desenvolvimento territorial mais coeso, promovendo melhorias na qualidade de vida dos habitantes da área de intervenção, possibilitando mecanismos de continuidade e replicação do projeto (EDU, 2012), garantindo maior racionalização no uso dos recursos públicos (Echeverri & Orsini, 2011).

Os grupos de assessoramento envolvidos são organizados em três principais categorias. O Grupo Assessor Institucional, composto pelas gerências auxiliares (desenho urbano, gestão urbana, habitação, execução de projetos e administrativa-financeira) e liderado pela gerência geral, orienta e apoia a gerência do projeto, garantindo coordenação, cumprimento e decisões adequadas. O Grupo Operacional é formado por uma equipe interdisciplinar que assegura o desenvolvimento do projeto, facilita atividades, valida cronogramas, comunica mudanças, cumpre metas e reporta ao gerente e coordenador do projeto. Por fim, o Grupo Assessor Municipal apoia a gestão do projeto, cria canais de comunicação com a administração municipal, fornece formatos de acompanhamento e atualiza o prefeito sobre o andamento dos projetos e compromissos (EDU, 2012).

A corresponsabilidade intersetorial, ilustrada na Figura 28, envolveu a participação do setor privado, ONGs e organizações comunitárias no projeto, sendo substancial para o desenvolvimento dos bairros (EDU, 2012).

Figura 28: Corresponsabilidade intersetorial



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

O processo participativo do projeto reconhece a comunidade como um ator fundamental no processo (Arteaga, 2021). O componente social do PUI baseia-se em uma estratégia metodológica que, por meio do fortalecimento da organização comunitária e da promoção da liderança, possibilita a recuperação do tecido social e a participação ativa da comunidade em todas as etapas do processo (EDU, 2012).

A aplicação de uma metodologia para a intervenção física incorporou um componente social significativo, reconhecido pela comunidade como uma abordagem inclusiva, não apenas convidativa e aberta à participação de todos, mas incentivada, acompanhando as equipes técnicas, os trabalhadores sociais e os comunicadores na realização de suas tarefas (Echeverri & Orsini, 2011).

Em razão da extensão do território, foram criados comitês em nível de bairro, organizados de acordo com as áreas de influência de cada estação do *Metrocable*: Andalucía, Popular e Santo Domingo. Como resultado, surgiu, por exemplo, a criação dos Workshops Imaginários, conforme registro na Figura 29, nos quais a comunidade se envolvia ativamente na definição e no desenvolvimento dos projetos. Os *workshops* tiveram importância ao incentivar a liderança, fortalecendo o sentimento de pertencimento e o compromisso da comunidade com o bairro (Echeverri & Orsini, 2011).

Figura 29: Workshops Imaginários



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

4.2.1.2 Desenho Urbano

As principais dimensões do desenho urbano, enquanto ferramentas de transformação social contempladas no projeto, estão relacionadas a espaços públicos seguros e acessíveis, coesão social e forma urbana compacta, densa e segura.

O projeto tem como elemento central a ampliação e criação de espaços públicos, contemplando 125 mil metros quadrados de espaço público de qualidade implantados (Navarrete-Heredia, Bernal, & Michael, 2014). Ao término da intervenção, o indicador de espaço público passou de 0,65 metro quadrado por habitante para 1,48 metro quadrado por habitante (Morato, 2014).

As intervenções concentram-se em quatro tipologias principais. A primeira é o melhoramento de trechos de bairros e áreas residenciais de miolo, com a requalificação e definição espaços de travessia de pedestres, totalizando 14 intervenções identificadas. A segunda tipologia refere-se à construção de parques e praças, buscando a articulação espacial entre esses espaços e os projetos de melhoria das ruas, somando 20 novos ambientes. A terceira tipologia trata da construção e adequação de equipamentos coletivos, num total de 12. Por fim, a quarta tipologia concentra-se na conectividade interbairros, visando à melhoria de trilhas, escadas e pontes. Essa última tipologia busca facilitar a locomoção da comunidade, identificar

8 intervenções e promover a acessibilidade e a integração social entre os diferentes setores (Arteaga, 2021).

Conforme já anteriormente esclarecido, conforme as estações Andalucía, Popular e Santo Domingo da Linha K do Metrocable de Medellín, inauguradas em 2004, foram definidas as três áreas de intervenção do PUI Nororiental.

Na Área de Intervenção *Andalucía*, as principais ações incluem o *Parque de la Imaginación*, que tem como objetivo criar um espaço público para promover a convivência em uma área problemática, caracterizada por despejo de lixo e conflitos sociais, utilizando rampas para modelar o terreno e criando taludes que funcionam como áreas de lazer. O *Paseo Andalucía (Calle 107)* redefine o espaço público ao implementar um calçadão e construir um parque, favorecendo o desenvolvimento de atividades comerciais e o crescimento socioeconômico. Além disso, a *Ponte Mirador Andalucía*, demonstrada na Figura 30, visa melhorar a conectividade entre os bairros e integrar a comunidade, superando rivalidades locais por meio da construção de pontes para facilitar a mobilidade (EDU, 2012).

Figura 30: Ponte Mirador Andalucía



Fonte: EDU (2012).

Na Área de Intervenção Popular, o projeto Parque Linear *Quebrada La Herrera* (Figura 31) busca recuperar ambientalmente o eixo hídrico, atualmente ocupado e poluído, por meio da criação de áreas de recuperação ambiental e espaços públicos ao longo do curso d'água para uso comunitário (EDU, 2012).

Figura 31: Parque Linear *Quebrada La Herrera*



Fonte: EDU (2012).

Na Área de Intervenção Santo Domingo, o Passeio Urbano *Calle 106* tem como objetivo conectar diversos parques e bibliotecas, enfatizando a área para pedestres, com características como mobiliário urbano, arborização e pavimentação, promovendo a convivência entre pedestres e veículos. O Centro de Desenvolvimento Empresarial Zonal (CEDEZO) integra o Parque *La Candelaria* ao edifício CEDEZO por meio de três plataformas, apresentando terraços públicos, escritórios voltados para o parque e espaços para incubação de empresas, tornando-se um ponto de referência na comunidade. A Biblioteca Espanha, no Bairro Santo Domingo Savio nº 1 (Figura 32), promove a educação como ferramenta de transformação, criando espaços de interação comunitária e oferecendo serviços de biblioteca pública, além de atividades recreativas, esportivas e culturais. Por fim, a Unidade Esportiva e Recreativa Granizal cria um espaço para atividades esportivas e recreativas na Comuna 2, consolidando-se como um centro recreativo de abrangência local, com requalificação de espaços existentes e construção de novas instalações para atender aproximadamente 500.000 habitantes (EDU, 2012).

Figura 32: Biblioteca Espanha



Fonte: EDU (2012).

A coesão social está no cerne dos princípios do projeto. A partir da priorização da intervenção sobre áreas deficitárias, conforme Figura 33, utilizando como mecanismo a redistribuição equânime de recursos no território e o emprego da arquitetura e do urbanismo como ferramentas de inclusão social, pedagogia física e transformação territorial, o projeto constrói a identidade do lugar (Navarrete-Heredia, Bernal, & Michael, 2014).

Figura 33: Priorização das intervenções sobre áreas deficitárias



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

A arquitetura aparece no projeto como uma ferramenta de enfrentamento aos problemas da área intervinda, de maneira integrada com diferentes profissionais e a comunidade (Antonucci & Bueno, 2018). O ato de intervir nesses espaços, por meio da ação projetual, tem como passo primário o exercício de cidadania (EDU, 2012).

Figura 34: Convivência e Cidadania



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

No que se refere à forma urbana compacta, o projeto realiza uma intervenção integral, articulando projetos e programas estratégicos ao sistema de mobilidade urbana (EDU, 2012).

4.2.1.3 Integração Setorial

A integração nas intervenções urbanas, como descrito no conceito de Urbanismo Social em Medellín, se baseia na abordagem holística das ações, combinando mobilidade, espaço público, habitação, meio ambiente e a requalificação de áreas de risco, promovendo uma transformação física e social nas zonas mais vulneráveis por meio de equipes técnicas interdisciplinares (EDU, 2012).

Entre os setores urbanos prioritários para o desenvolvimento urbano pretendido pelo projeto, estão a moradia adequada, a mobilidade urbana sustentável, a preservação e qualificação ambiental, a infraestrutura para equipamentos públicos sociais e o desenvolvimento econômico local.

No que se refere à moradia adequada, mais de dez pequenos edifícios foram erguidos para abrigar as famílias reassentadas, como demonstrado na Figura 35. As casas bem localizadas e com um nível satisfatório de estrutura foram reformadas, enquanto algumas residências foram reconstruídas no próprio local, contribuindo para a criação de um tecido urbano mais organizado (Echeverri & Orsini, 2011). As necessidades de localidades específicas

da Zona *Nororiental* foram agrupadas em três principais planos, com características e diretrizes claras de atuação (Arteaga, 2021).

Figura 35: Novos edifícios



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

O Plano de Reassentamento incluiu diversas estratégias, como a construção de moradias novas e a construção de edifícios mistos, a edificação de casas em terreno próprio, além da aquisição de moradias usadas e novas. Para as áreas já consolidadas, foi estabelecido um Plano de Melhoramento, conforme Figura 36, que previu intervenções físicas variadas, incluindo muros, coberturas, lajes, estruturas hidrossanitárias e redes de saneamento. Paralelamente, o Plano de Legalização visava superar as condições de ilegalidade na posse da terra (Arteaga, 2021).

Figura 36: Plano de Melhoramento



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

Os PUIs são exemplos claros de projetos centrados na mobilidade urbana, uma vez que sua setorização e constituição têm como elemento prévio a localização do *Metrocable* (Antonucci & Bueno, 2018). Os sistemas de transporte implantados em Medellín, como o *Metroplús*, *Tranvía*, *a Encicla* e *Metrocable* - sendo este último o elemento orientador do projeto em análise - foram desenvolvidos a partir de 2004, justamente com o objetivo de expandir a rede de mobilidade e conectar bairros isolados ao metrô (Fellows & Melo, 2021).

Nesse contexto, o PUI contribuiu para fortalecer a escolha dos locais das estações, visando ampliar e complementar o impacto do *Metrocable*. Desenvolveu-se um processo de consolidação do bairro que buscava não apenas melhorar a acessibilidade, mas também organizar e estruturar o território, por meio de obras e projetos públicos, como ruas, calçadas, pontes para pedestres, entre outras iniciativas para interligar os bairros (Echeverri & Orsini, 2011).

As obras e projetos públicos não se resumem às peças mobiliárias dessa reconstrução urbana. Do ponto de vista da preservação e qualificação ambiental, foram construídos 18 parques públicos de diferentes hierarquias (zonais, de bairro e comunitários), que contribuíram para a revitalização urbana, muitas vezes ao longo dos eixos hidrográficos (Echeverri & Orsini, 2011).

A infraestrutura para equipamentos públicos sociais incluiu a construção de diversos equipamentos, como o Parque Biblioteca Espanha, o Colégio Santo Domingo (conforme Figura 37), a unidade esportiva Granizal e o Centro de Desenvolvimento Empresarial Zonal (CEDEZO). Essas diretrizes não só contemplaram a construção de equipamentos de qualidade e reparos em dez estruturas já existentes, mas também buscaram integrar as ações no território a programas de desenvolvimento socioeconômico, cultural e educacional que transcendam a temporalidade das intervenções, com o objetivo de construir capacidades em nível local e, assim, permitir a sustentabilidade das comunidades (Echeverri & Orsini, 2011).

Figura 37: Colégio Santo Domingo Savio



Fonte: Luis Adriano Ramírez para Vitruvius/Divulgação.

Essa iniciativa garantiu cobertura em serviços de educação primária e secundária, instituiu programas de recreação, cultura e esportes para os mais jovens, conforme Figura 38, assim como outros específicos para a formação cidadã, para o uso do espaço público e o respeito aos direitos humanos, entre outros (Echeverri & Orsini, 2011). Especificamente quanto à cobertura em saúde, os programas garantiram que fossem atendidos 150.000 habitantes (Morato, 2014).

Figura 38: Espaços para programas de recreação, cultura e esporte (Quadra em Santo Domingo)



Fonte: Dairo Correa/Reprodução Flickr.

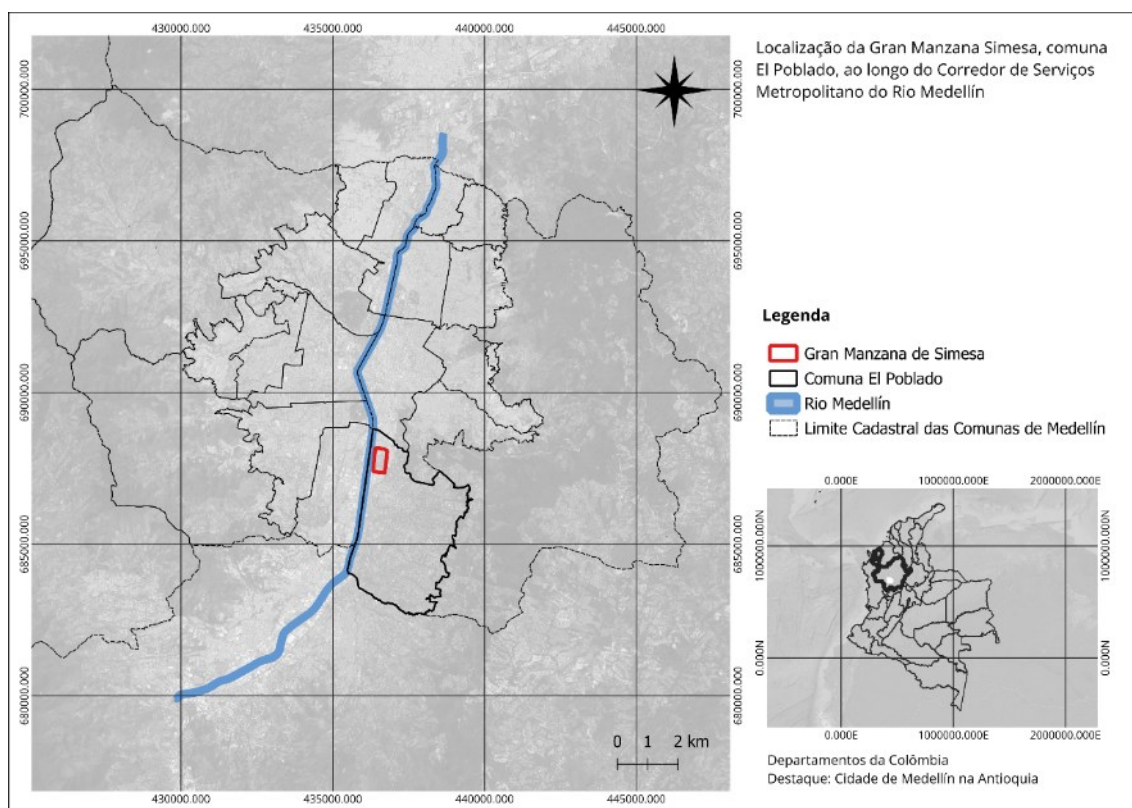
Por fim, projeto impulsiona o desenvolvimento econômico local através da mobilização produtiva do território e da geração de trabalho e renda (Fellows & Melo, 2021).

Para a execução das obras, contratou-se mão de obra local, que somou mais de 2.300 pessoas durante o processo de implementação do projeto (Echeverri & Orsini, 2011). A contratação local, somada ao crescimento do comércio a partir da qualificação do espaço da rua, foi significativamente importante para a recuperação econômica da região (Navarrete-Heredia, Bernal, & Michael, 2014).

4.2.2 Plano Parcial SIMESA

O Plano Parcial Simesa é um projeto de reurbanização de uma área industrial localizada na região sul da cidade de Medellín, inserido em um processo mais amplo de transformação previsto ao longo do Rio Medellín, denominado Corredor de Serviços Metropolitanos, conforme Figura 39 (Calderón, 2017).

Figura 39: Localização da *Gran Manzana Simesa*, comuna El Poblado, ao longo do Corredor de Serviços Metropolitanos do Rio Medellín

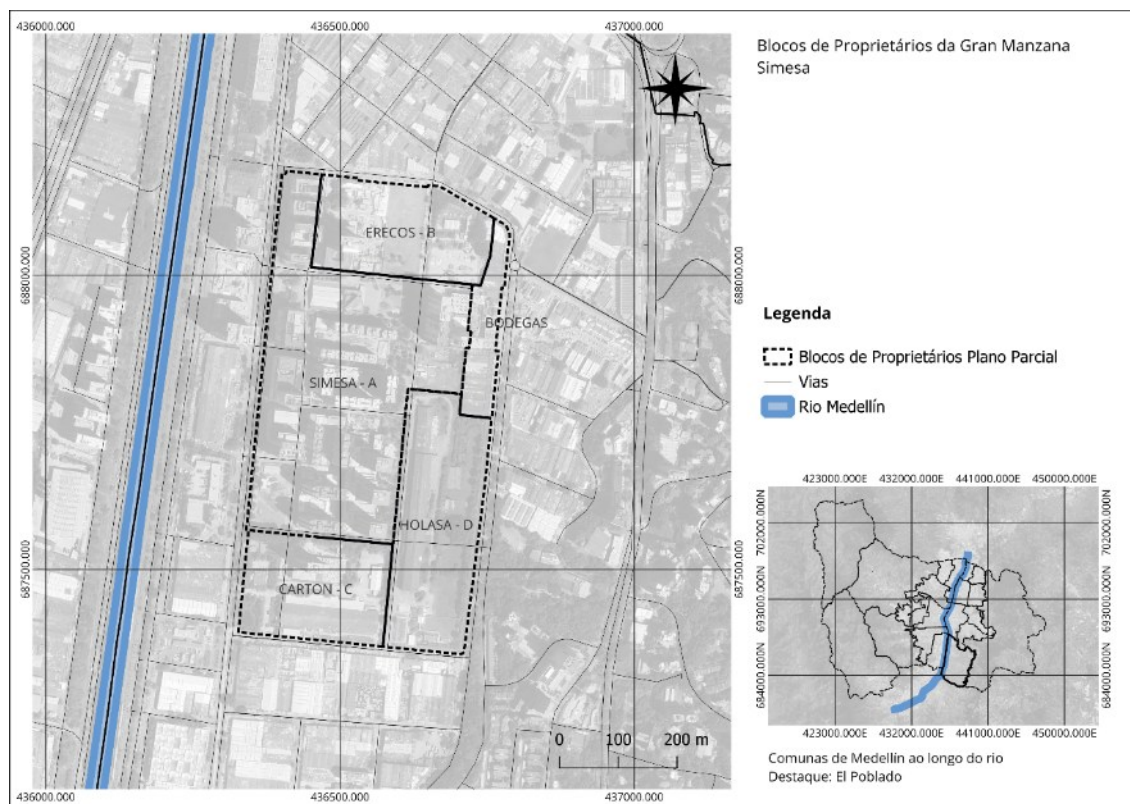


Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando sua localização estratégica, o projeto propõe a articulação desta área ao corredor do Rio, promovendo sua transformação com novas atividades de produção mais limpa e compatíveis com outros usos urbanos, de forma a permitir uma maior compatibilidade e convivência de usos, que contribuam para consolidar a cidade como uma plataforma regional e competitiva (Alcaldía de Medellín, 2006).

O projeto, concebido entre 2003 e 2005 e prevendo um período de implantação entre 2006 e 2026, abrange área de 30,6 ha, composta por quatro grandes indústrias que mantêm sua estrutura edificada e 13 pequenos proprietários, que se reorganizaram para conformar três edifícios, conforme Figura 40 (Pereira, 2024).

Figura 40: Blocos de Proprietários da Gran Manzana Simesa



Fonte: Elaborado pelo autor.

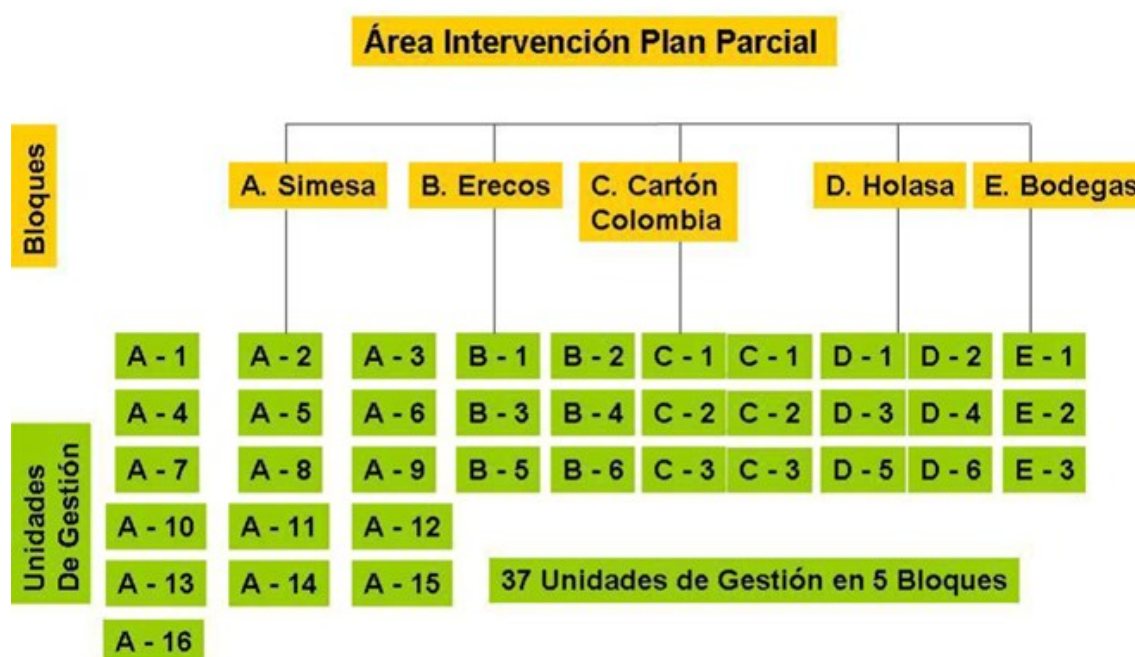
Do ponto de vista normativo, a intervenção foi viabilizada pelo instrumento Plano Parcial (PP), um dispositivo de escala intermediária que permite a transformação de territórios de renovação urbana por meio da articulação entre planejamento e da gestão do solo (Alvim & Pereira, 2023). A iniciativa privada, fortemente interessada em promover projetos de renovação, estava sujeita às diretrizes do POT de 1999 (Alcaldía de Medellín, 1999), que exigia a formulação desses planos dentro de um modelo regulado, no âmbito de um processo liderado pelo município. O PP SIMESA foi exigido e regulamentado nestes termos pela municipalidade, definido como um instrumento de terceiro nível.

A inserção política do Plano Parcial, assim como no caso do PUI *Nororiental*, ocorre durante a administração do prefeito Sergio Fajardo Valderrama (2003-2007), período em que houve um desenvolvimento contínuo dos planos parciais em Medellín. Esses planos foram considerados pelo governo local como uma ferramenta eficiente para o desenvolvimento urbano da cidade, pois proporcionavam a integração de questões técnicas, políticas e sociais de um território delimitado (Ferrari, Smith, & Calderon, 2018).

Tratando-se de uma área consolidada, o Plano Parcial promove o reajuste de terras, ou *Land Readjustment*, da quadra intervinda, reorganizando não somente os perímetros dos lotes privados, mas a estrutura pública envolvida naquele tecido urbano.

A implantação do plano ocorre por meio de um sistema de redesenvolvimento por blocos e unidades de gestão, conforme ilustrado na Figura 41. Esse sistema permite gerenciar a transitoriedade do processo de redesenvolvimento em andamento e o funcionamento das atividades produtivas, com base em três fatores essenciais: (i) que cada bloco mantenha autonomia para conduzir seu redesenvolvimento; (ii) que as condições de convivência entre os usos sejam viáveis; e (iii) que o desenho urbano seja planejado para gerenciar essa transformação por blocos, criando condições de flexibilidade e transição entre os novos empreendimentos e os usos existentes (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 41: Unidades de Gestão dos Blocos de Proprietários na Área de Intervenção do Plano Parcial



Fonte: Alcaldía de Medellín (2006).

A estratégia de estruturação e execução é denominada “medir o espaço no tempo” e compreende o Plano Parcial como um “grande projeto de projetos”, no qual se estabelece um padrão preciso e simples para a organização do espaço público, permitindo definir diversas possibilidades de evolução ao longo do tempo, conforme Figura 42 (Alcaldía de Medellín, 2006). Essa estratégia se manifesta na divisão do plano em diferentes estágios de desenvolvimento, que correspondem a distintos grupos de proprietários, os quais passam a

integrar o processo de execução de forma autônoma conforme as oportunidades, ainda assim garantindo a constituição de um desenho integral (Bocanegra, 2007).

Figura 42: Medir o tempo sobre o espaço: momentos



Fonte: Alcaldía de Medellín (2006).

Com um custo total estimado em aproximadamente US\$ 450 milhões, o projeto se destaca por sua abordagem autofinanciada, eliminando a necessidade de subsídios governamentais e contando apenas com a contrapartida do setor privado e a adesão dos proprietários. Os proprietários participam da distribuição dos custos, assumindo cerca de 12% das despesas, além de serem obrigados a contribuir para o desenvolvimento de espaços públicos e de infraestrutura urbana por meio da doação de parte dos seus terrenos. Em contrapartida, espera-se que as novas áreas sejam valorizadas em até 60%, enquanto os edifícios já existentes devem ter uma valorização de cerca de 12%. Para os investidores, a aquisição de terrenos no projeto promete um aumento de lucro de 5% a 10% sobre o total de vendas, criando um cenário atrativo que estimula a participação do setor privado e garante a viabilidade econômica do empreendimento (Pereira, 2024).

4.2.2.1 Integração Multinível

O plano parte de uma iniciativa privada, envolvendo as diversas empresas proprietárias dos lotes e edificações que compõem as áreas de intervenção, tendo, portanto, uma integração

absoluta com o setor privado, ainda que regulamentada pela municipalidade (Alvim & Pereira, 2023).

Além da integração com o setor privado, a principal dimensão multinível do projeto é a integração horizontal. Os planos parciais propostos em áreas urbanas consolidadas, exigem uma abordagem que necessariamente integre uma variedade de atores e instituições (Ferrari, Smith, & Calderon, 2018). Do ponto de vista técnico, além de envolver urbanistas, arquitetos e engenheiros de diversas especialidades, a elaboração do projeto também envolve especialistas nos temas ambientais, sociais e econômicos, no âmbito de um processo interdisciplinar (Alvim & Pereira, 2023).

Além disso, o projeto envolve a colaboração entre todos os atores responsáveis pela gestão e transformação do espaço urbano, em sinergia com as diretrizes estabelecidas pelo POT e, ainda, submetidos à aprovação da municipalidade, que avalia e aprova os projetos conforme as normas estabelecidas pelo regramento urbanístico vigente (o qual define o conteúdo mínimo que orienta a formulação de diretrizes técnicas e atributos projetuais) (Pereira, 2024).

4.2.2.2 Desenho Urbano

No que diz respeito ao desenho urbano, o projeto aborda várias dimensões fundamentais, incluindo principalmente o uso misto, a forma urbana compacta e promoção de espaços públicos qualificados.

Os princípios da Convivência e da Flexibilidade estão diretamente relacionados à mescla de usos pretendida para a área. O princípio da Convivência se manifesta na coexistência de usos produtivos com novos usos, incluindo habitação, respeitando os padrões ambientais e promovendo a criação de Parques Lineares que atuam como zonas de transição e mitigação de impactos entre os blocos edificados. Esses parques integram um sistema contínuo de espaços públicos e equipamentos, abrangendo mais de cinco hectares. Por outro lado, o princípio da Flexibilidade, como demonstrado na Figura 43, estabelece regras claras para a transição de usos do solo, evitando a instalação de residências adjacentes a atividades industriais, tanto nas áreas externas ao planejamento quanto entre blocos com atividades produtivas, assegurando, assim, a compatibilidade funcional e a proteção das áreas residenciais (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 43: Princípio da Flexibilidade



Fonte: Ciudad del Río/Divulgação.

O principal desafio deste Plano Parcial é, justamente, promover a coexistência harmoniosa de usos diversos, como residenciais, comerciais e de serviços. O objetivo é criar um ambiente urbano dinâmico e equilibrado, favorecendo a integração de atividades comerciais, residenciais, produtivas e educacionais em áreas centrais, cujo uso industrial passa por transformação. A gestão desse processo é baseada em uma Matriz de Usos, que permite uma mescla flexível de funções urbanas e evita a especialização excessiva do espaço, conforme Figura 44 (Pereira, 2024).

Figura 44: Estrutura Urbana Proposta: tendência de distribuição de usos



Fonte: Alcaldía de Medellín (2006).

No que se refere à forma urbana compacta, para avançar na ressignificação do Rio como elemento essencial do Valle de Aburrá e na consolidação do modelo de ocupação, no qual Medellín é concebida como uma “cidade compacta, policêntrica e equilibrada, com um crescimento voltado para dentro, e uma maior densidade no corredor do Rio” (Jaramillo & Montoya, 2017), os planos parciais permitem, justamente, que espaços anteriormente ocupados por indústrias, como ilustrado na Figura 45, permitam a construção de novos complexos de alta qualidade urbanística (Pereira, 2024).

Figura 45: Fortalecimento infraestrutura existente (manutenção do edifício histórico da antiga siderúrgica “Talleres Robledo” e incorporação ao Museu de Arte)



Fonte: Acervo do escritório Architizer/Divulgação.

A estratégia busca evitar a saída prematura de indústrias importantes para a economia local, ao mesmo tempo em que promove um modelo de cidade mista e compacta, integrando novos usos e habitação em uma área estratégica, conforme Figura 46. Essa prática favorece a sustentabilidade urbana, reduz a expansão desordenada e fortalece a infraestrutura existente (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 46: Transformação de áreas industriais obsoletas



Fonte: Ciudad del Río/Divulgação.

A qualificação dos espaços públicos é promovida por meio de parques lineares, como demonstrado na Figura 47, que preveem uma futura rede verde interligada para fins recreativos e de mobilidade pedestre, na qual estarão localizadas as instalações comunitárias (Calderón, 2017).

Figura 47: Parques Lineares



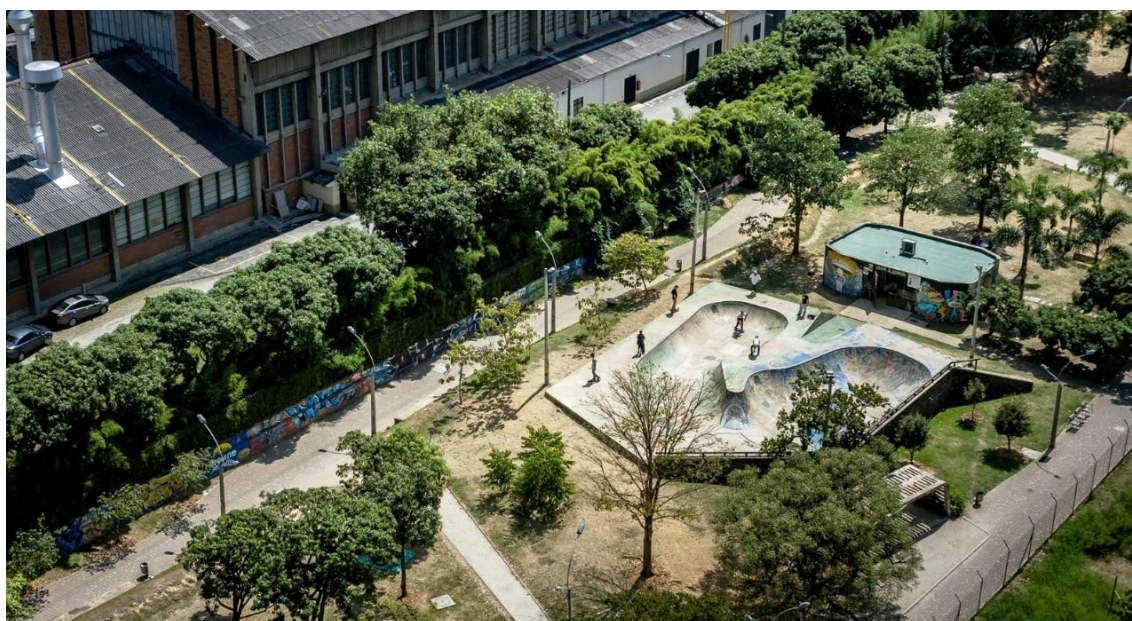
Fonte: Acervo do escritório Architizer.

4.2.2.3 Integração Setorial

Em relação à integração setorial, o projeto prioriza setores urbanos essenciais ao desenvolvimento almejado, como a preservação e qualificação ambiental, infraestrutura para equipamentos públicos sociais, mobilidade urbana sustentável e desenvolvimento econômico local.

No que se refere à preservação e qualificação ambiental, foi pactuado um mecanismo entre as empresas e comunidades vinculadas ao plano, denominado “Protocolo Ambiental”, que expressa tecnicamente os deveres e obrigações de gestão ambiental de cada um dos participantes. As medidas envolvem a recuperação da área verde nas margens do Rio Medellín, ações de mitigação necessárias para manutenção dos usos industriais existentes e convivência com os novos usos, a instituição de um subsistema de parques lineares contínuo, demonstrado na Figura 48, articulado e de alta qualidade, além de ações complementares que garantam qualidade ambiental às habitações (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 48: Subsistema de parques contínuos



Fonte: Ciudad del Río/Divulgação.

Também são promovidos equipamentos culturais, recreativos e comunitários para os habitantes locais, articulados aos parques públicos. Além do Museu de Arte Moderna de Medellín (Figura 49), o projeto inclui um Centro Esportivo e um Centro Educativo Tecnológico, ambos equipamentos de impacto local que se relacionam diretamente aos futuros

usos da área, promovendo atividades culturais, recreativas e a integração de tecnologia e produção limpa (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 49: Museu de Arte Moderna de Medellín



Fonte: Revista Arquine/Divulgação.

O princípio da mobilidade no projeto busca otimizar as potencialidades do território, que está conectado ao principal eixo de mobilidade metropolitana, integrando os novos desenvolvimentos a esse sistema e complementando a infraestrutura existente para uma utilização racional. O subsistema de vias públicas, demonstrado na Figura 50, organiza e localiza eficientemente os projetos e ampliações viárias planejados pelo município, enquanto as calçadas e espaços de uso comum nas quadras equilibram o espaço vazio e construído, oferecendo alternativas de circulação. Esquemas de ocupação determinam a disposição das áreas comuns e dos percursos de pedestres, criando uma peça urbana coerente e contínua, incluindo a definição de "superquadras" que agrupam unidades de gestão dentro de um mesmo bloco (Alcaldía de Medellín, 2006).

Figura 50: Subsistema de vias públicas



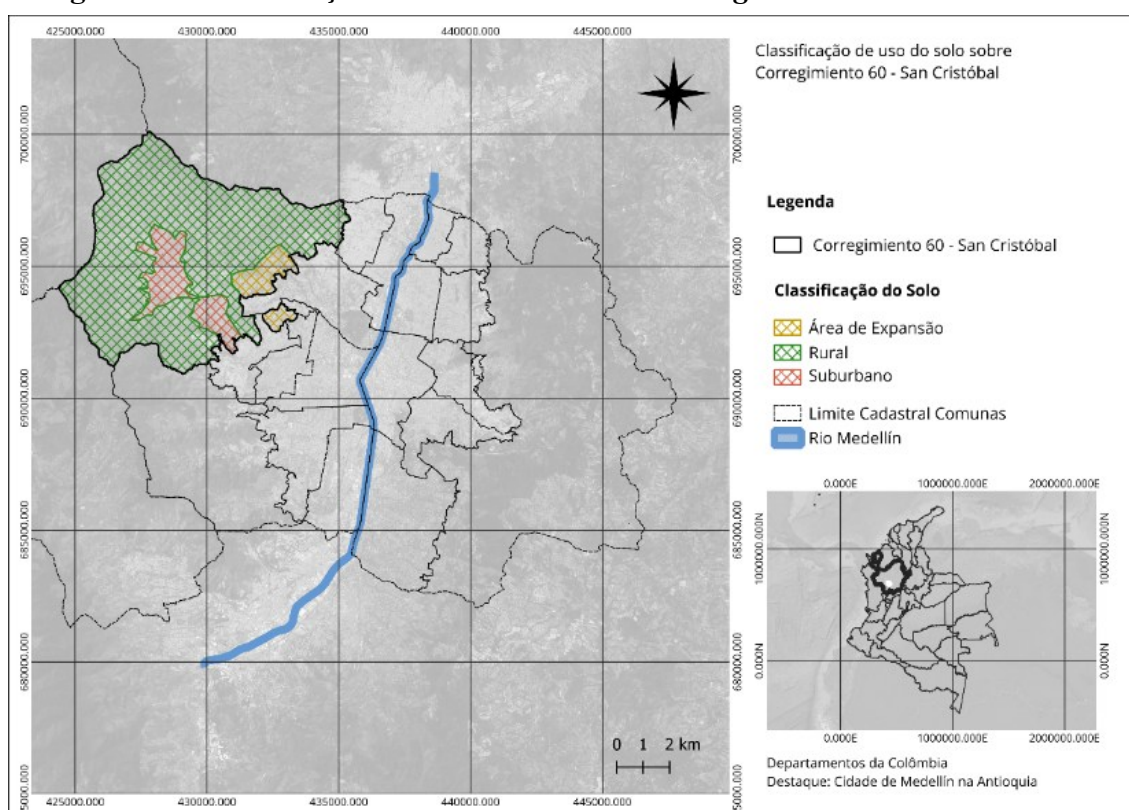
Fonte: Escritorio Architizer/Divulgação.

A principal função urbana deste plano parcial é o trabalho. As áreas propostas relacionadas à função de trabalho são: 2.203 escritórios, 572 espaços comerciais e 34 armazéns (Alcaldía de Medellín, 2006).

4.2.3 Plano Parcial Altos de Calasanz

O Plano Parcial Altos de Calasanz visa a expansão urbana na periferia de Medellín, com foco na solução do déficit habitacional da cidade. O território de expansão Alto de Calasanz está localizado na zona centro-ocidental do município de Medellín, mais precisamente no *Corregimiento* 60, denominado San Cristóbal. San Cristóbal integra parcialmente o território rural de Medellín, dividido administrativamente em 17 *veredas*, unidades territoriais rurais que correspondem a áreas menores dentro de um município (Alcaldía de Medellín, 2015), conforme Figura 51.

Figura 51: Classificação de uso do solo sobre *Corregimiento* 60 – San Cristobal



Fonte: Elaborado pelo autor.

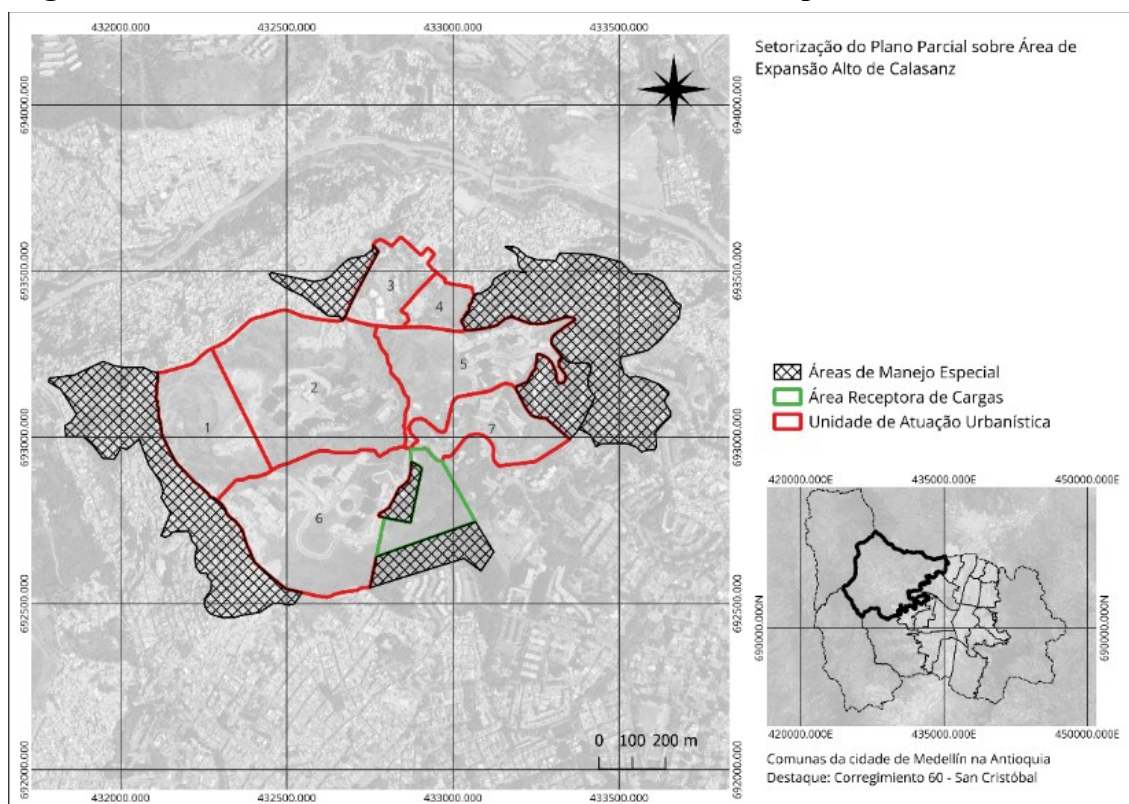
Abrangendo uma área de 81,5 hectares, o plano propõe o desenvolvimento de infraestrutura urbana e residencial, por meio de projetos habitacionais de alta densidade regulados a partir da definição de um Plano Parcial de Expansão (Ferrari, Smith, & Calderon, 2018). Este instrumento é uma ferramenta de regulação e transformação de áreas periféricas, que segue as diretrizes de expansão estabelecidas no Plano de Ordenamento Territorial (POT) (Calderón, 2017). A possibilidade de intervir sobre esse território já submetido a uma dinâmica de ocupação informal surge como mecanismo de antecipação a processos iminentes, porém, de

maneira urbanisticamente coesa, submetida à definição de um projeto alinhado às premissas de ordenamento do POT (Exaedro, 2007).

Assim como no caso do Plano Parcial Simesa, a inserção política do presente PP também ocorreu durante a gestão do prefeito Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), período marcado pelo avanço dos Planos Parciais como instrumentos estratégicos de regulação e transformação urbana. Em março de 2007, o prefeito editou o Decreto Municipal nº 397/2007, por meio do qual foi adotado o Plano Parcial de Desenvolvimento Altos de Calasanz.

A área de intervenção se divide em sete Unidades de Atuação Urbanística (UAUs), em consonância com a divisão fundiária dos lotes e com as condições ambientais, hídricas e geológicas locais, conforme Figura 52. As UAUs são fundamentais para o “Sistema de Compartilhamento Equitativo de Custos e Benefícios”, que busca equilibrar as obrigações e as vantagens econômicas associadas ao desenvolvimento do território em intervenção. Dentro dessa estrutura, existe a "Unidade Receptora de Custos", área destinada exclusivamente às transferências públicas, incluindo a concentração das obrigações referentes à criação e manutenção de áreas verdes para o benefício coletivo das UAUs (Exaedro, 2007).

Figura 52: Setorização do Plano Parcial sobre Área de Expansão Alto de Calasanz



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todo esse detalhamento é consolidado em um Documento Técnico de Suporte, base para o Decreto Municipal nº 397/2007, oficializando a adoção do Plano Parcial de Desenvolvimento Altos de Calasanz (Exaetro, 2007).

As etapas do projeto estão relacionadas ao cronograma do plano parcial dos Altos de Calasanz, que prevê a execução do projeto ao longo de 15 anos, considerando a construção de até 11.800 unidades habitacionais nas sete Unidades de Atuação Urbanística (UAUs). A estimativa baseia-se em um cenário conservador de vendas anuais, de 291 a 550 unidades, representando de 7,5% a 13,7% do mercado de habitação de interesse social (HIS) da cidade, cuja demanda anual é estimada em 4.000 unidades. Esse planejamento também considera outros projetos em andamento na região, como o Plano Parcial de Pajarito e programas de renovação urbana. A execução das UAUs poderá ocorrer em ordem e volumes variáveis, de acordo com as condições de acessibilidade e conexão aos serviços públicos necessários (Exaetro, 2007).

O financiamento e execução do Plano Parcial “Altos de Calasanz” são majoritariamente de responsabilidade privada, com os proprietários e interessados assumindo a gestão autônoma do projeto. O modelo de desenvolvimento prevê que os custos das obras e infraestruturas sejam cobertos pelos próprios investidores, enquanto o Município terá um papel de apoio e supervisão em determinadas etapas estratégicas, garantindo que o planejamento esteja alinhado com as diretrizes e padrões estabelecidos. Dessa forma, o Município contribui pontualmente, mas o investimento e riscos financeiros recaem essencialmente sobre os gestores privados (Exaetro, 2007).

Cabe ressaltar que se trata de projeto em fase de implementação e que as análises a partir deste ponto estão fundamentadas nas informações disponíveis nos documentos que o instituem, enquanto os registros fotográficos representam as intervenções já iniciadas.

4.2.3.1 Integração Multinível

A gestão da intervenção sobre as UAU do presente plano parcial é eminentemente privada, cabendo aos proprietários dos terrenos incluídos em cada uma delas, bem como aos agentes imobiliários e urbanistas responsáveis por sua execução (Exaetro, 2007).

Vale ressaltar que o processo de implementação de planos parciais na periferia urbana é mais facilmente administrado em comparação àqueles propostos em áreas urbanas

consolidadas, pois permite maior flexibilidade técnica, arquitetônica e de planejamento, em razão da menor complexidade dos territórios de expansão (Ferrari, Smith, & Calderon, 2018).

4.2.3.2 Desenho Urbano

As iniciativas de desenho urbano concentram-se principalmente na promoção de espaços públicos qualificados, medidas de mitigação e coesão social.

No que se refere a espaços públicos qualificados, o Plano Parcial Altos de Calasanz inclui a criação de parques lineares, projetados para estabelecer uma futura rede verde interconectada, destinada à mobilidade recreativa e de pedestres. Esses parques atuarão como principais conectores públicos, promovendo a integração física e social de setores atualmente desconectados. A rede de espaços públicos proposta (ver Figura 53) integra trilhas ecológicas e recreativas que conectam equipamentos comunitários, mirantes e áreas de lazer, tanto passivo quanto ativo, formando um sistema que complementa e conecta as demais áreas do projeto, gerando coesão e incentivando o uso compartilhado das áreas verdes no território (Exaedro, 2007).

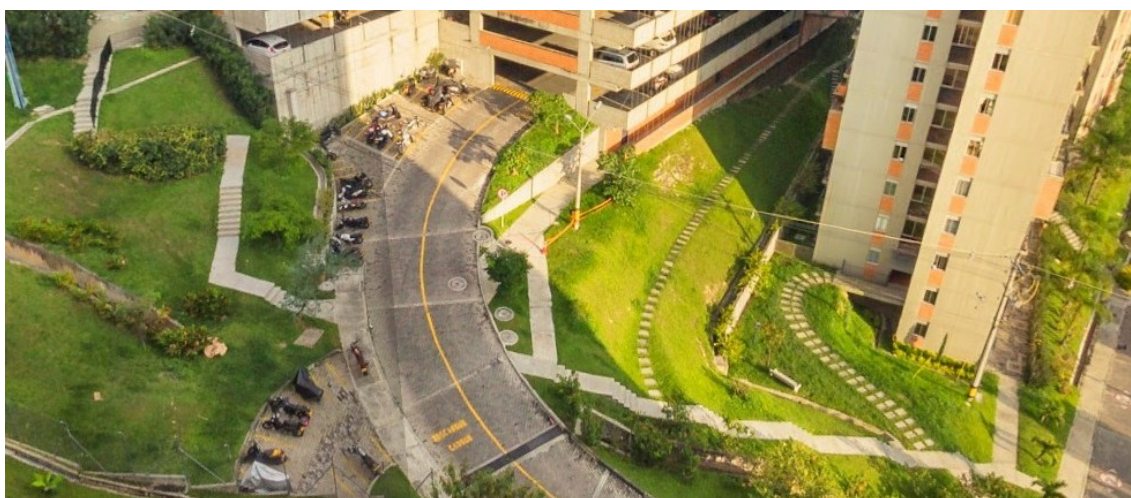
Figura 53: Sistema de espaços públicos recreativos, parques, áreas verdes e equipamentos



Fonte: Exaedro (2007).

As medidas de mitigação incluem realização das obras determinadas pela autoridade ambiental, interdição do avanço do projeto até a aprovação do plano ambiental em caso de intervenção nas correntes de água, conservação da faixa de proteção de 100 metros ao redor de nascentes para quaisquer obras ou movimentação de terra, preservação e enriquecimento da vegetação natural nas zonas de retirada com espécies nativas, manutenção da vegetação até seu crescimento sem necessidade de intervenções frequentes, e prevenção da deterioração da cobertura vegetal, especialmente em áreas com inclinação superior a 60% e solos soltos (Exaetro, 2007).

Figura 54: Rede verde interconectada



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

Por fim, no que se refere à promoção da coesão social, os sistemas de espaços públicos têm como prerrogativa serem claramente reconhecíveis pelos cidadãos pela sua disposição aberta e contínua, como demonstrado na Figura 55, permitindo que as novas áreas recreativas e de serviço público sejam usufruídas de forma igual pela população (Exaetro, 2007).

Figura 55: Espaços públicos abertos e contínuos



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

4.2.3.3 Integração Setorial

Com relação à integração setorial, o projeto prioriza a articulação entre infraestrutura de equipamentos públicos sociais, preservação e qualificação ambiental, saneamento básico, mobilidade urbana sustentável e moradia adequada.

A infraestrutura de equipamentos públicos sociais refere-se a um sistema de serviços públicos localizados em parques verdes e a poucos passos de edificações residenciais (Calderón, 2017). Os equipamentos públicos sociais do projeto estão organizados em sistemas de centralidade específicos, cada um atendendo às necessidades da população local, conforme a proposta urbanística (Exaedro, 2007).

Na Centralidade Principal, demonstrada na Figura 56, destaca-se um colégio de educação básica que abrange as etapas de educação infantil, ensino fundamental e médio, com áreas complementares, construído conforme as obrigações do plano parcial (Exaedro, 2007).

Figura 56: Colégio de Educação Básica (Calazania)



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

A Centralidade Norte, demonstrada na Figura 57, previu uma Unidade Básica Comunitária, localizada na Unidade de Atuação Urbanística 4, acessível pela via perimetral (Exaedro, 2007).

Figura 57: Unidade Básica Comunitária (Instituto Corferrini)



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

Na Centralidade Noroeste, prevê-se um Centro Cultural próximo ao parque ecológico da Quebrada *La Mina*, com um espaço público coberto para atividades culturais.

A Centralidade Ocidental, contempla um Equipamento de Saúde de Nível II, composto por clínicas e unidades intermediárias, que beneficiará tanto os novos moradores quanto os residentes dos assentamentos vizinhos (Exaetro, 2007).

Por fim, a Centralidade Sul inclui um colégio, uma biblioteca de bairro e um centro de saúde, promovendo o acesso à educação e à saúde na região sul do projeto (Exaetro, 2007).

No que se refere à preservação e qualificação ambiental, a proposta prevê uma futura rede verde interligada para fins de mobilidade ativa, conforme observado na Figura 58 (Calderón, 2017). Destacam-se também a conservação do curso natural das águas, recuperação de faixas de proteção com reflorestamento natural, e a redução da erosão, utilização das faixas de preservação ao longo dos cursos d'água para caminhos de pedestres que conectem a comunidade ao meio ambiente. Além disso, o parque ecológico de *La Mina* e seus afluentes constituem elemento estruturante, ligando o polígono urbanizado à cidade e aos assentamentos vizinhos (Exaetro, 2007).

Figura 58: Faixas de preservação ao longo dos cursos d'água para circulação de pedestres



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

No que se refere ao saneamento básico, o projeto prevê a preservação da drenagem principal do córrego *La Mina*, a conexão do esgoto ao sistema troncal de esgoto público, a coleta independente das águas pluviais para evitar acúmulos e a ligação das residências à rede de esgoto para melhorar a qualidade das águas. Também está prevista a utilização de leitos de rios e faixas de preservação para a criação de trilhas ecológicas e reflorestamento, coleta das águas pluviais, o controle do escoamento para favorecer a infiltração, a construção de um sistema de drenagem de águas pluviais, a implementação do sistema troncal de esgotamento sanitário e o licenciamento ambiental para os cruzamentos de vias com cursos d'água (Exaetro, 2007).

A mobilidade urbana sustentável é promovida por meio da adaptação do sistema viário às condições topográficas existentes, como demonstrado na Figura 59, que se torna o principal condicionante para o desenvolvimento dos sistemas de mobilidade. Esses sistemas são organizados em circuitos perimetrais e transversais, garantindo acessibilidade a todos os imóveis e Unidades de Atuação Urbanística, de modo que seu desenvolvimento seja compatível com as condições ambientais. O sistema viário e de mobilidade é composto por um anel perimetral estruturante, projetado com especificações para atender ao transporte público, e vias internas que conectam as unidades de atuação urbanística, proporcionando acessibilidade e integração entre os diferentes espaços (Exaetro, 2007).

Figura 59: Adaptação viária às condições topográficas



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

Por fim, a moradia adequada é promovida através da incorporação de terrenos para expansão urbana, com ênfase na construção de projetos habitacionais de alta densidade na periferia urbana (regulados pelos Planos Parciais de expansão) (Ferrari, Smith, & Calderon, 2018), visando atender ao alto déficit habitacional da cidade. A proposta prevê a criação de 11.853 habitações de interesse social, garantindo o acesso à moradia para a população de baixa renda e contribuindo para a redução da carência habitacional existente (Exaedro, 2007).

Figura 60: Edifícios Habitacionais

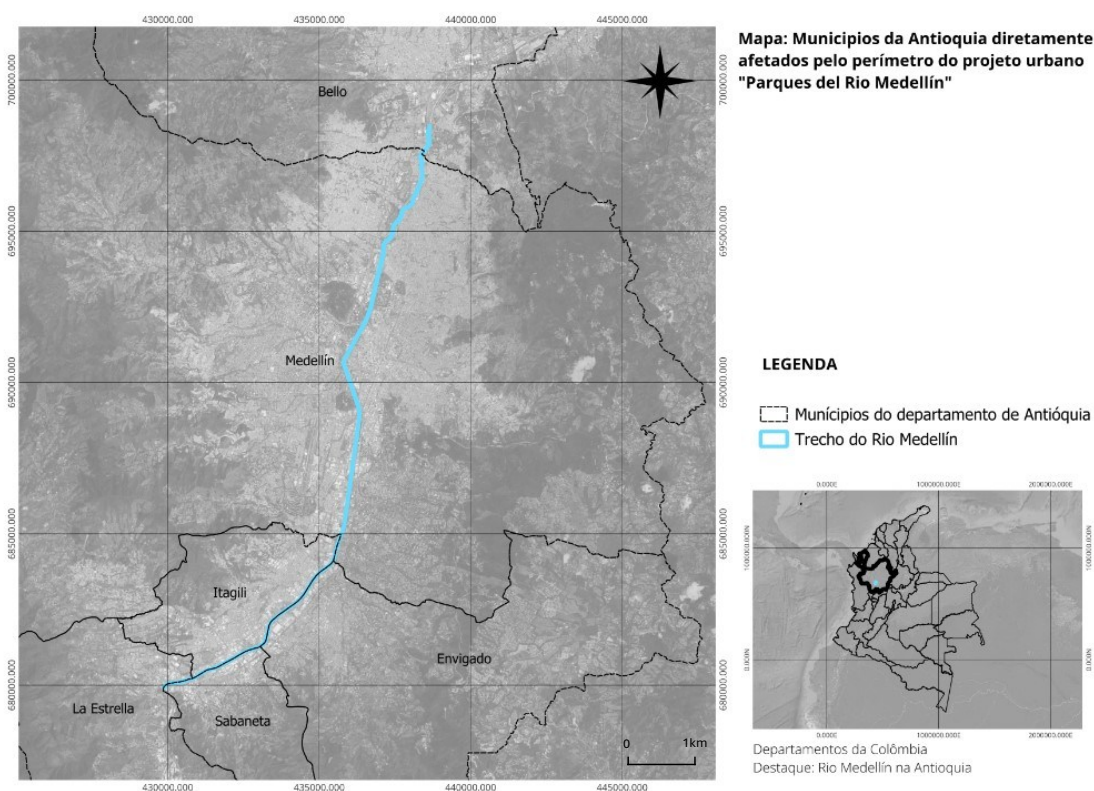


Fonte: Peder Gluck para colombia film Commission/Divulgação.

4.2.4 Parques do Rio Medellín

Com uma extensão de 28,1 km, o projeto Parques do Rio, em Medellín, proposto em 2013, está localizado ao longo desse importante eixo estruturante do Vale do Aburrá, influenciando direta e indiretamente diversos municípios da província de Antioquia, especialmente Medellín, conforme Figura 61. Sua concepção e execução fazem parte de um conjunto de políticas públicas que Medellín vem implementando, ao longo das últimas décadas, para transformação de seu território (Antonucci & Bueno, 2018).

Figura 61: Municípios da Antioquia diretamente afetados pelo perímetro do projeto



Fonte: Elaborado pelo autor.

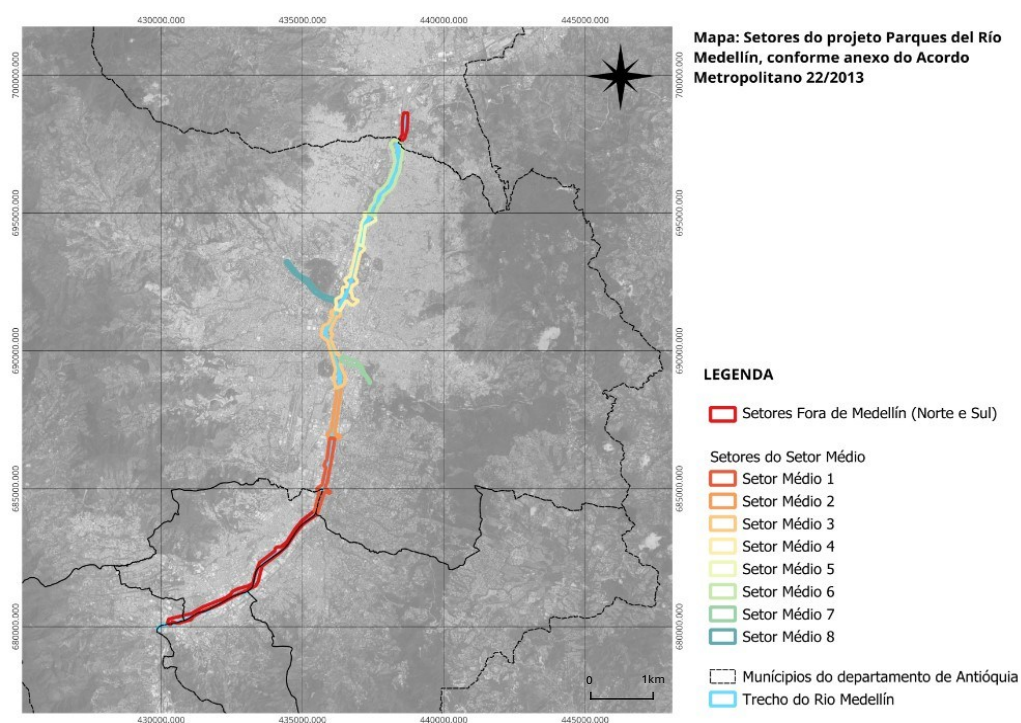
A característica transversal do projeto, ou seja, de articulação de diversos temas e de tratamento de toda a margem do rio, reflete a síntese de mais de vinte anos de reflexões sobre a necessidade de planejamento regional, metropolitano e municipal. Essas reflexões culminam na concretização de um sistema urbano integrado ao longo do rio, promovendo a reconexão da cidade e das duas margens, que até então permaneciam divididas (Alcaldía de Medellín, 2015).

O projeto não apenas abrange ações municipais, mas também se insere em uma escala regional e metropolitana, destacando sua capacidade de qualificar a vida urbana e integrar

diferentes territórios (Alcaldía de Medellín, 2015). Considerando essa escala, o projeto foi formalizado através do Acordo Metropolitano nº 22/2013, que o reconheceu como um Fato Metropolitano⁶.

Fruto de um Concurso Internacional de Projetos realizado pela Prefeitura, seu desenvolvimento ficou a cargo do escritório colombiano *Latitud Taller de Arquitectura y Ciudad* (Antonucci & Bueno, 2018). A área de intervenção foi definida com base nos sistemas de mobilidade existentes e nas margens do rio. A área de influência proposta abrange 60 metros de afastamento de cada lado do rio, com expansões em alguns trechos que integram áreas verdes remanescentes de interseções viárias, áreas urbanizadas ou a junção com sistemas naturais próximos ao rio (AMVA, 2013). A extensão total é de aproximadamente 28,1 km, dividida em três setores: Sul (com 7,2 km de extensão), Médio (com 19,8 km) e Norte (com 1,1 km), conforme demonstrado na Figura 62 (AMVA, 2013).

Figura 62: Setores do projeto Parques do Rio Medellín, conforme anexo do Acordo Metropolitano 22/2013



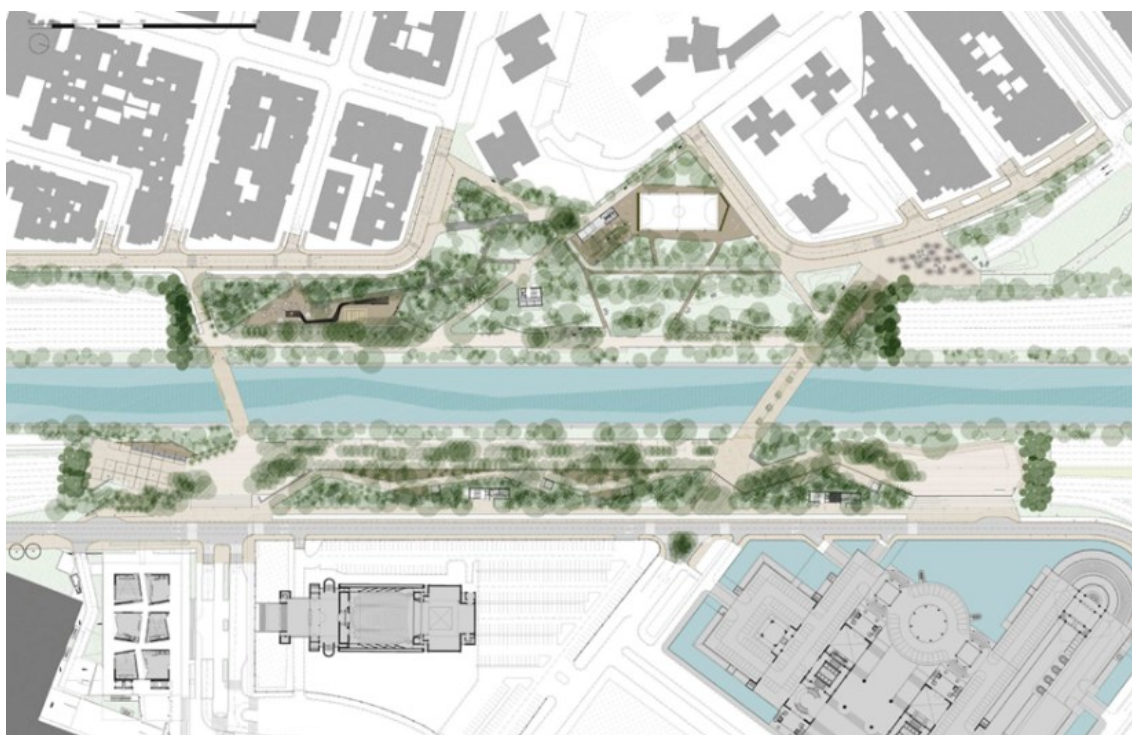
Fonte: Elaborado pelo autor.

⁶ No ordenamento jurídico colombiano, os Hechos Metropolitanos (Fatos Metropolitanos) correspondem a fenômenos, dinâmicas ou projetos que impactam simultaneamente dois ou mais municípios de uma mesma área metropolitana, conforme definido pela Lei nº 1625/2013. Seu reconhecimento formal implica a priorização desses temas na gestão metropolitana e a coordenação intermunicipal para sua implementação. O projeto Parque do Río Medellín foi reconhecido como tal em razão de sua abrangência territorial e relevância urbano-ambiental.

Coordenada pela Empresa de Desenvolvimento Urbano de Medellín (EDU), responsável pelos projetos urbanos na cidade, em parceria com o órgão responsável pela Área Metropolitana do Vale do Aburrá, a intervenção visa requalificar as margens do rio com infraestrutura verde e espaços públicos (Pereira, 2024).

Envolvendo, então, os diversos setores e seis municípios diretamente, e iniciado na região central do município de Medellín, conforme Figura 63, já entregou parte das obras, nas quais é possível identificar materialmente a influência do projeto em articular políticas setoriais, atores e elementos qualificadores da paisagem no âmbito de um projeto urbano de dimensões regionais (Antonucci & Bueno, 2018).

Figura 63: Primeira etapa do projeto, iniciado na região central de Medellín



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à primeira etapa de desenvolvimento, referente à região central de Medellín, esta foi integralmente financiada com recursos *do Fondo Medellín para la Vida* e se soma ao investimento de mais de US\$ 1 bilhão que o Município de Medellín vem realizando, por meio das empresas públicas, na recuperação do Rio Medellín (Alcaldía de Medellín, 2015).

Com relação às etapas subsequentes, elas serão desenvolvidas a partir de parcerias público-privadas (Antonucci & Bueno, 2018).

4.2.4.1 Integração Multinível

Diversos trabalhos e propostas sobre o Rio Medellín, em diferentes instâncias de planejamento, seja federal, departamental, regional, metropolitana ou municipal, demonstram a tentativa de promover a integração dos sistemas urbanos ao longo do eixo hidrográfico (Alcaldía de Medellín, 2015). A cidade de Medellín e sua área metropolitana são as que apresentam os melhores resultados dessa integração e que melhor reconheceram a importância de se criar planos integrados, como observado em todo processo de implantação dos parques (Antonucci & Bueno, 2018).

Diversos atores locais também participaram do processo de intervenção sobre o rio, envolvendo diferentes representantes da sociedade civil, poder público, empresários, organizações sociais, acadêmicas, ambientais e culturais (Antonucci & Bueno, 2018). Essa transversalidade pode ser observada em iniciativas como encontros e grupos de trabalho que reuniram diversos agentes ligados ao tema ambiental, como a Universidade Nacional da Colômbia, a Secretaria de Meio Ambiente, o Jardim Botânico, a Sociedade Antioquenha de Ornitologia e o Comitê de Silvicultura Urbana do Município de Medellín (Valle, 2014).

O processo participativo realizado entre 2013 e 2014 para o projeto envolveu uma série de atividades com ampla participação da comunidade. Foram realizadas 39 reuniões informativas com a Junta Administrativa Local (JAL), o Plano de Desenvolvimento Local (PDL), mesas ambientais e outras instituições, 15 workshops de imaginários urbanos, registrado na Figura 64, 12 stands informativos em áreas públicas, 11 grupos de trabalho e mesas participativas, 24 eventos de grande escala, como jornadas de vida e feiras institucionais e dois percursos pedagógicos com 75 participantes para promover a educação ambiental (Valle, 2014).

Figura 64: Registros do Processo Participativo (workshops imaginários)



Fonte: Flickr Parques del Río/Divulgação.

A conclusão desse processo, que envolveu dezenas de milhares de pessoas, foi expressa por meio de uma pesquisa aplicada pelo Departamento Administrativo de Planejamento, em maio de 2013, que revelou que 26,8% da população tinha algum conhecimento sobre o projeto, e 88,5% manifestaram uma opinião favorável (Valle, 2014).

Figura 65: Registros do Processo Participativo (JAL)



Fonte: Flickr Parques del Río/Divulgação.

4.2.4.2 Desenho Urbano

As principais dimensões do desenho urbano contempladas no projeto referem-se à promoção da coesão social, espaços públicos seguros e acessíveis, medidas de redução da emissão de poluentes, forma urbana compacta e ampla oferta de arborização.

É promovido o retorno às origens da cidade, quando os cidadãos ainda utilizavam o Rio cotidianamente, evocando a qualidade de vida e a receptividade que outrora foram promovidas (Antonucci & Bueno, 2018). O projeto reconhece o rio como um pulmão verde de atração social e comunitária (ver Figura 66), com um sistema de atividades lúdicas e recreativas (ver Figura 67) que promovem o encontro dos cidadãos (Bullaro, 2021).

Figura 66: Rio como um “pulmão verde”



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia/Divulgação.

Figura 67: Registro Fotográfico – Sistema de atividades recreativas



Fonte: Registrada pelo autor.

O projeto estabelece um sistema de espaços públicos e democráticos (ver Figura 68), promovendo um forte diálogo com os elementos naturais presentes na região, ao mesmo tempo que oferece uma conexão eficiente entre as duas margens do rio. Com mais de setenta mil metros quadrados de áreas públicas, o parque torna-se um novo ponto de encontro para os cidadãos, integrando de maneira eficaz as partes oriental e ocidental da cidade (ver Figura 69). A criação desses espaços reforça o papel do parque como um catalisador de interação urbana, permitindo que a natureza e a urbanização coexistam harmoniosamente (Bullaro, 2021). Entre as intervenções diretas, destacam-se a construção de 3,5 km de ciclovias e trilhas para pedestres, além de áreas de permanência e de piquenique (Bullaro, 2021).

Figura 68: Trecho do sistema de espaços públicos



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia/Divulgação.

Embora o perfil do rio em si não seja alterado, dá-se uma atenção especial à qualidade urbana do espaço público e à disposição de áreas de permanência, como zonas de espaço público sobre o leito, que sutilmente aproximam o usuário da água e da paisagem da cidade (Alzate, 2022).

Figura 69: Registro Fotográfico – Frequentadores na sombra



Fonte: Registrada pelo autor.

Estratégias relacionadas à reciclagem de estruturas subutilizadas, um sistema de arquiteturas permeáveis diretamente conectadas com elementos naturais, marquises para produção de sombras e espaços protegidos, incorporação de plantas nas estruturas para melhoria do desempenho bioclimático, conforme Figura 70, são algumas das medidas de mitigação presentes no projeto (Bullaro, 2021). A priorização da mobilidade não motorizada, a captura de CO2 pela sombra das árvores e, de forma geral, a estratégia de recuperação da relação entre a cidade e o rio também são elementos notáveis da intervenção (Alcaldía de Medellín, 2015).

Figura 70: Registro Fotográfico – Mobiliário sustentável e plantas nas estruturas



Fonte: Registrada pelo autor.

O projeto também contempla o crescimento espreado da cidade ao qualificar as áreas planas próximas à cota do rio, integrar as porções ocidentais e orientais por meio de fluxos transversais e longitudinais que transpassam e conectam, além de potencializar processos urbanos de redensolvimento e renovação urbana, e promover a transformação de atividades, usos e densificação (AMVA, 2013).

Figura 71: Relação do projeto com entorno imediato



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia/Divulgação.

4.2.4.3 Integração Setorial

Entre os setores considerados prioritários para a transformação urbana pretendida pelo projeto estão a mobilidade urbana sustentável, bem como a preservação e qualificação ambiental.

A mobilidade sustentável é abordada de forma ampla e estrutural, envolvendo a transformação do principal eixo de transporte da cidade. O projeto prevê o rebaixamento da via expressa (*Autopista Sur* e *Avenida Regional*), mantendo o tráfego de veículos por meio de um túnel, o que libera o solo ao nível do rio para promoção de um espaço público que induz novos fluxos de pedestres e ciclovias, conforme Figura 72 (Antonucci & Bueno, 2018). A intervenção busca consolidar e aprimorar o eixo de mobilidade ao longo do rio, que constitui a principal via nacional e regional da Área Metropolitana, conectando de forma eficiente os municípios da região e promovendo a independência dos fluxos de transporte, com o objetivo de reduzir os tempos de viagem, os índices de acidentes, além de manter elevados níveis de operação e qualidade (AMVA, 2013).

Figura 72: Demonstração gráfica das vias rebaixadas e parques na cota zero



Fonte: Alcaldía de Medellín (2015).

Do ponto de vista ambiental, o corredor verde metropolitano visa aumento das áreas vegetais existentes na cidade e sua integração no território, destacando o eixo fluvial como elemento estrutural natural com maior impacto na cidade (ver Figura 75). O projeto contribui diretamente no alcance de melhores padrões de sustentabilidade, ao integrar diversos setores sob a perspectiva de uma cultura eco-urbana (Antonucci & Bueno, 2018).

Figura 73: Cultura eco urbana



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia/Divulgação.

Essas estratégias foram úteis para enfrentar, entre outras questões, a problemática da falta de permeabilidade, uma vez que o rio Medellín representava uma barreira urbana difícil de atravessar, ao mesmo tempo em que melhoraram as condições ambientais e do espaço público (Alzate, 2022).

Figura 74: Relação áreas permeáveis e impermeáveis



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia/Divulgação.

O projeto impulsiona o desenvolvimento econômico local ao gerar empregos diretos e indiretos em Medellín desde sua construção, promove a preservação do patrimônio cultural e histórico ao harmonizar elementos existentes com novas intervenções urbanas (Pereira, 2024) e fortalece a infraestrutura de equipamentos públicos sociais por meio da criação de novos espaços para o encontro, a convivência e o exercício da cidadania, seja pela recreação, pelo esporte ou pelo ócio (AMVA, 2013).

Figura 75: Deck e mirantes de contemplação sobre o Rio Aburrá



Fonte: Registrada pelo autor.

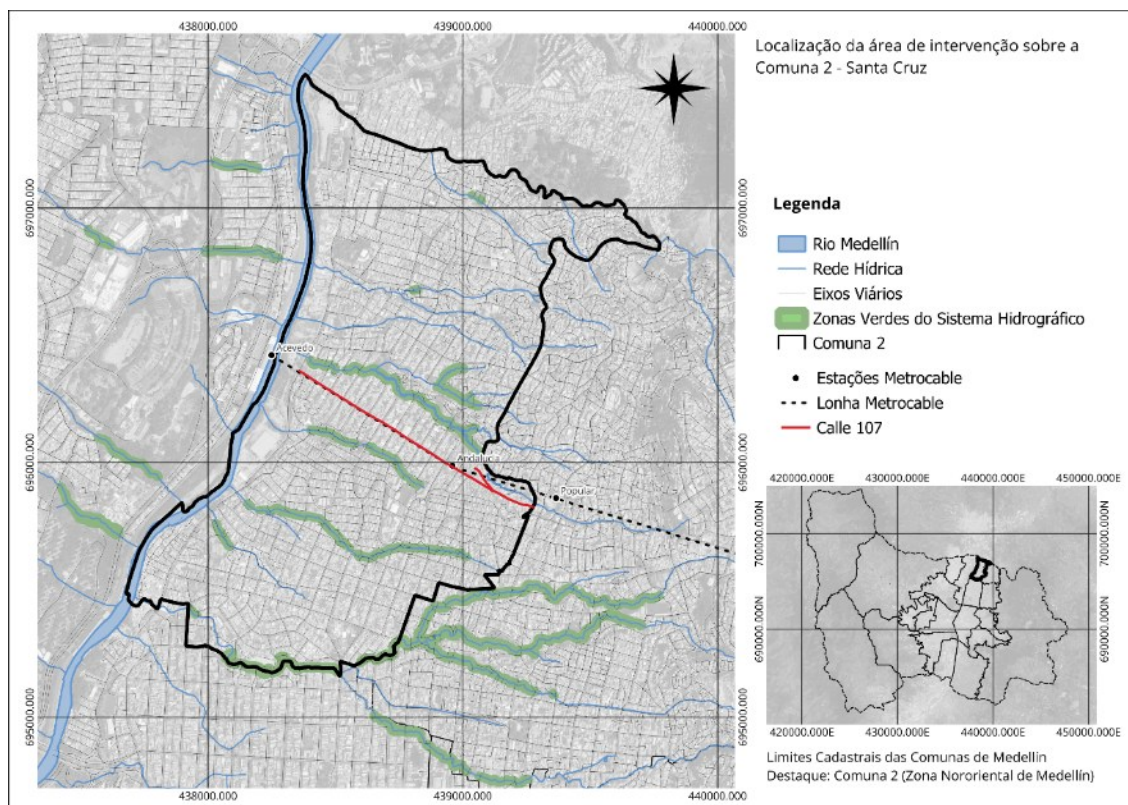
4.2.5 Passeio Urbano Andalucía (*Calle 107*)

O projeto *Calle 107* (ou via 107) é uma intervenção urbana com aproximadamente 660 metros de extensão, situada no bairro Andalucía, no município de Medellín, Colômbia, conforme Figura 76. A rua exerce um papel comercial significativo, além de ser um ponto de encontro importante para os moradores da Comuna 2, denominada Santa Cruz, e de toda zona nordeste de Medellín (Global Designing Cities Initiative, 2016).

Em razão deste processo informal de urbanização da Zona Nororiental, este território foi priorizado para desenvolvimento do primeiro Projeto Urbano Integral (PUI) do município, onde o bairro Andalucía, devido suas características naturais e artificiais de urbanização, foi considerado um território de centralidade, sobre os quais recaem estratégias de intervenção específicas (EDU, 2012).

Neste sentido, em se tratando de uma área de intervenção estratégica no âmbito do PUI Nororiental, a inserção política do projeto está diretamente correlacionada aos fundamentos do plano ao qual se encontra compreendido, já devidamente explorados nesta dissertação.

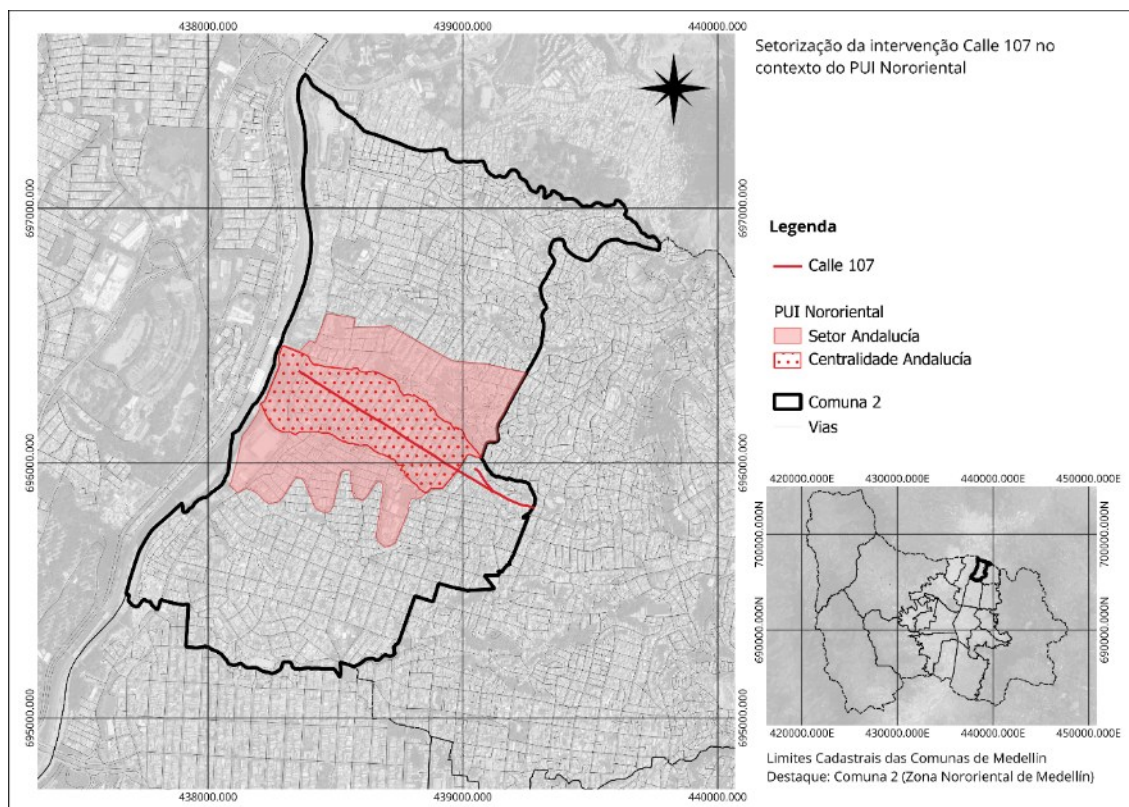
Figura 76: Localização da área de intervenção sobre a Comuna 2 - Santa Cruz



Fonte: Elaborado pelo autor.

A intervenção na *Calle 107* está situada em uma faixa de 19 m ao longo da extensão de quase 1 km do referido logradouro, circunscrita à área de centralidade Andalucía, área de intervenção *Andalucía*, do PUI *Nororiental*, conforme Figura 77.

Figura 77: Setorização da intervenção *Calle 107* no contexto do PUI *Nororiental*



Fonte: Elaborado pelo autor.

A área, caracterizada por um contexto residencial e assentamentos informais, tem experimentado um aumento da atividade comercial nos últimos anos. Como parte da revitalização urbana, a intervenção visa melhorar a acessibilidade ao setor, especialmente com a proximidade da estação Andalucía do *Metrocable*, que promove o transporte público por teleférico. No âmbito de uma política de aprimoramento do entorno das estações, com a criação de 9.000 m² de espaço urbano acessível, o projeto busca integrar a infraestrutura de transporte ao ambiente local (EDU, 2012).

4.2.5.1 Integração Multinível

A integração multinível do projeto contempla principalmente as perspectivas da integração horizontal e do envolvimento da sociedade civil.

A integração horizontal no projeto ocorre por meio da colaboração de diversos atores sociais, como a Prefeitura de Medellín, a Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU) e os Departamentos de Transporte e Planejamento Urbano. O processo participativo envolve associações de moradores, sindicatos e a comunidade de Andalucía, promovendo sua integração direta nas decisões e execução do projeto (Global Designing Cities Initiative, 2016).

4.2.5.2 Desenho Urbano

Dentre os atributos de desenho urbano contemplados na intervenção, destacam-se coesão social, medidas de mitigação da emissão de poluentes, mescla de usos e, principalmente, espaços públicos qualificados.

No que se refere à coesão social, o projeto teve como premissa a valorização do local como estratégia para aproximar os espaços aos usuários, conforme Figura 78 (Bullaro, 2021). Além disso, a Agência de Desenvolvimento Urbano negociou com os proprietários de imóveis localizados nas áreas adjacentes às ruas para adotar tratamentos semelhantes nas fachadas dos edifícios, com o objetivo de manter uma identidade de desenho urbano. Essa abordagem garantiu que os espaços públicos fossem não apenas esteticamente agradáveis, mas também funcionais, criando uma conexão visual e prática entre os diferentes elementos do ambiente urbano (Global Designing Cities Initiative, 2016). O cerne da estratégia de desenho urbano dessa intervenção baseia-se na preservação da identidade local, sem realizar mudanças bruscas ou descaracterizações (Bullaro, 2021).

Figura 78: Novos pontos de encontro e de identidade – quadra esportiva e playground externo



Fonte: Imagem extraída pelo autor através do recurso Google Earth, do Google Maps ® em 13 de jun. de 2025.

É importante destacar a resposta social às intervenções urbanas, nas quais novos pontos de encontro, locais de identidade e de participação surgem por iniciativa de grupos de cidadãos que encontram ali um lugar de refúgio e, em algumas ocasiões, um espaço para lazer e a descontração (Arboux, Restrepo, & Ramírez, 2010).

Quanto às medidas de redução das emissões de poluentes, o projeto adotou práticas de paisagismo sustentável, conforme Figura 79, utilizou *Design* e materiais de fácil manutenção e durabilidade, e priorizou o uso de materiais de alta qualidade e de origem local (Global Designing Cities Initiative, 2016).

Figura 79: Paisagismo Sustentável



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

Quanto à mescla de usos, destaca-se a proliferação de imóveis destinados a atividades comerciais e de serviços de nível local, conforme Figura 80, localizados ao longo dos corredores de maior circulação de pedestres nas áreas próximas às estações do *Metrocable* (Zuquim & Mazo, 2017).

Figura 80: Atividades comerciais e serviços de nível local



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

Por fim, no que se refere à promoção de espaços públicos qualificados, o projeto contemplou melhorias em áreas já existentes e a criação de um novo parque. Foram estabelecidas distinções claras entre espaços públicos e privados, com áreas destinadas ao lazer e relaxamento. O projeto também previu rotas seguras para pedestres, com iluminação de alta qualidade, calçadas largas e contínuas, além de fortalecer a função do corredor de bairro da rua, reconhecendo seu caráter de eixo par circulação de pedestres (Global Designing Cities Initiative, 2016).

Figura 81: Registro Fotográfico – Calle 107



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU)/Divulgação.

O projeto de recuperação urbana reposicionou o espaço público como a base fundamental da cidade, criando um ambiente propício para o desenvolvimento de uma cidade

compacta. Projetos como este têm possibilitado, por meio da busca pela "Civildade da Rua", uma valorização crescente da intervenção urbana (Arboux, Restrepo, & Ramírez, 2010).

4.2.5.3 Integração Setorial

A articulação setorial do projeto abrange a moradia adequada e, especialmente, a mobilidade urbana sustentável e o desenvolvimento econômico local.

Quanto à moradia, o projeto não intervém diretamente na construção de novas habitações, mas sua influência é visível nas melhorias gerais das condições de moradia. A ampliação das moradias existentes demonstra as vantagens das transformações do bairro, promovendo um ambiente mais integrado e valorizado. Esse impacto é especialmente perceptível ao percorrer o passeio urbano, onde é possível observar a intervenção generalizada nas fachadas das edificações ao longo do corredor de atividades múltiplas. Embora o projeto não se concentre especificamente na moradia, ele contribui para uma cadeia de melhorias, na qual a valorização de um aspecto do espaço urbano reflete positivamente nas áreas vizinhas, criando uma integração entre os diversos elementos da cidade (Zuquim & Mazo, 2017).

No que se refere à mobilidade urbana sustentável, o redesenho visa fortalecer o papel da rua, reconhecendo sua natureza como um espaço destinado ao pedestre. O limite de velocidade na rua foi fixado em 30 km/h para garantir maior segurança a pedestres e ciclistas. O projeto de redesenho inclui a criação de um passeio público para pedestres, com o objetivo de reforçar o papel da rua como um espaço voltado ao pedestre. Isso envolve a ampliação da calçada, pavimentada com materiais de alta qualidade, visando tornar o passeio público mais visível e acessível (Global Designing Cities Initiative, 2016).

Figura 82: Redesenho do papel da rua



Fonte: Global Designing Cities Initiative (2016)

Além disso, o projeto de mobilidade urbana inclui a introdução de diversos elementos de infraestrutura para melhorar a acessibilidade e segurança. Entre eles estão as faixas exclusivas para veículos, calçadas ampliadas com pavimentação de qualidade, e a área de mobiliário urbano, que organiza os itens como bancos e sinalização. O projeto também contempla vagas de estacionamento para veículos e terraços de acesso aos imóveis entre a estação do *Metrocable* Andalucía e a rua 52, garantindo o acesso seguro aos edifícios (Arteaga, 2021).

Essas intervenções fortalecem a conectividade entre as áreas do território por meio de passeios urbanos, nos quais se privilegia a condição de pedestre e se iniciam processos de transformação urbana decorrentes do impacto gerado pelas obras (Arboux, Restrepo, & Ramírez, 2010).

Quanto ao desenvolvimento econômico local, o projeto dinamiza indiretamente as atividades comerciais e promove o desenvolvimento socioeconômico da comunidade, ao fortalecer os negócios ao longo da via. Transforma a rua de uma estrada voltada para veículos em uma via mista e amigável aos pedestres, estimulando o desenvolvimento comercial na região (Global Designing Cities Initiative, 2016).

Esse fenômeno evidencia que as obras físicas realizadas pelo PUI, como as intervenções sobre a *Calle 107* que conformaram o passeio urbano, juntamente com programas sociais promovidos pelo CEDEZO, se refletem diretamente no território, resultando em melhores rendimentos para os empreendedores e oferecendo serviços de maior qualidade tanto para os residentes quanto para os visitantes nacionais e estrangeiros, que, em grande número, chegam ao bairro para conhecer os resultados da intervenção (Zuquim & Mazo, 2017).

4.3 Como as experiências nacionais e internacionais abordam o Desenvolvimento Urbano Integrado?

A análise das experiências internacionais, nacionais e locais discutidas ao longo deste capítulo evidencia que o Desenvolvimento Urbano Integrado se constitui menos como um modelo único de intervenção e mais como um princípio orientador de ação pública, capaz de assumir diferentes formas institucionais, instrumentos urbanísticos e escalas de implementação à nível local. É uma estratégia alternativa de intervenções pontuais que deve conviver com o planejamento urbano no sentido amplo.

Apesar da diversidade de políticas, programas e arranjos de governança observados, as experiências analisadas convergem em torno de três elementos estruturantes: (i) a articulação entre políticas setoriais, (ii) a integração multinível entre diferentes atores e escalas de governo e (iii) a materialização territorial dessa integração por meio do desenho urbano e do projeto urbano.

No contexto europeu, a construção progressiva de uma Política Urbana Europeia consolidou o Desenvolvimento Urbano Integrado como um campo comum de referência para a ação pública urbana. Programas como a Iniciativa URBAN, as Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (EDUSI) e, mais recentemente, a Nova Carta de Leipzig reforçam que a integração entre políticas, territórios e atores constitui condição necessária para enfrentar desafios urbanos complexos.

Entretanto, a análise comparada também demonstra que a emergência de abordagens integradas não se restringe ao contexto europeu nem decorre exclusivamente da difusão de agendas institucionais internacionais. Em diversos contextos urbanos, especialmente na América Latina, estratégias de intervenção territorial integradas surgiram como resposta pragmática a situações de elevada complexidade urbana e vulnerabilidade socioespacial.

Nesse sentido, a experiência de Medellín ocupa uma posição particularmente relevante. Diferentemente de programas estruturados a partir de marcos conceituais previamente estabelecidos por organismos multilaterais, o Urbanismo Social desenvolvido na cidade de Medellín emerge como um processo endógeno, construído a partir da necessidade concreta de articular políticas públicas, instrumentos urbanísticos e projetos territoriais em áreas historicamente marginalizadas.

Os projetos urbanos integrados implementados em Medellín exemplificam essa abordagem ao combinar intervenções físicas, inclusão social e mecanismos participativos de governança em territórios vulneráveis, de renovação e de expansão urbana. No caso do PUI *Nororiental*, por exemplo, a integração intersetorial se expressa no tratamento simultâneo de mobilidade, habitação, equipamentos públicos e espaço coletivo, enquanto a integração multinível se materializa na articulação entre governo municipal, empresas públicas urbanísticas de caráter operador e independente – notadamente a EDU Medellín –, comunidades locais e diferentes instituições executoras. O desenho urbano assume, nesse contexto, um papel mediador entre política pública e cotidiano urbano, traduzindo princípios em intervenções concretas.

A observação conjunta dessas experiências revela que o Desenvolvimento Urbano Integrado não constitui uma ideia isolada ou recente, mas integra um campo internacional de experimentação e aprendizagem institucional voltado ao enfrentamento da fragmentação das políticas urbanas. A identificação de diversas experiências em diferentes países e contextos institucionais sugere a formação de um laboratório global de práticas urbanas, no qual diferentes atores - quais sejam governos, organismos multilaterais, agências de cooperação e instituições locais - vêm explorando caminhos convergentes para lidar com a complexidade crescente das cidades contemporâneas.

Nesse sentido, o DUI pode ser compreendido como uma tendência emergente de reorganização da ação pública urbana, que reconhece que problemas urbanos complexos não podem ser enfrentados por meio de intervenções fragmentadas ou estritamente setoriais.

Os estudos de caso analisados permitem, assim, compreender que o Desenvolvimento Urbano Integrado se realiza quando políticas urbanas passam a reconhecer o território em toda sua complexidade.

Dessa forma, observa-se que as três unidades analíticas que orientam esta pesquisa - a articulação de políticas setoriais, a integração multinível e a qualidade do desenho urbano - constituem condições interdependentes para projetos urbanos produzam efeitos estruturantes.

Em síntese, o Desenvolvimento Urbano Integrado configura-se como um processo multiescalar que se expressa: (i) na política, como diretriz estratégica e institucional; (ii) no planejamento, como estrutura analítica e normativa de coordenação no território municipal; e (iii) no projeto, como intervenção espacial que materializa valores coletivos pontualmente no território.

É nessa articulação que o DUI se consolida como um referencial contemporâneo para o enfrentamento dos desafios das cidades complexas.

5 CONJUNTO DE FERRAMENTAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Este capítulo corresponde ao terceiro objetivo da pesquisa, que visa prospectar elementos para subsidiar a implementação do Desenvolvimento Urbano Integrado no contexto brasileiro. Busca-se partir dos elementos operacionais estruturantes identificados nas experiências analisadas, com intuito de subsidiar governos, equipes técnicas e profissionais do planejamento urbano na formulação e execução de políticas, planos e projetos urbanos com abordagem integrada.

O capítulo parte da sistematização das evidências identificadas nos estudos de caso nacionais e internacionais, destacando estratégias, mecanismos, arranjos institucionais, instrumentos, técnicas de planejamento e práticas projetuais que se mostraram determinantes para o fortalecimento da integração de políticas setoriais em diferentes escalas administrativas, visando a qualidade urbana das cidades. Em suma, o objetivo é identificar o que, concretamente, está “por trás” do DUI. O que, concretamente, faz o DUI acontecer.

O capítulo organiza-se em três dimensões principais, Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Projeto Urbano, reconhecidas nas experiências analisadas como campos interdependentes que estruturam a ação do Estado e condicionam a materialização das transformações urbanísticas no território.

5.1 Ferramentas para políticas públicas que sustentam o DUI

As experiências analisadas demonstram que o Desenvolvimento Urbano Integrado depende de condições políticas estruturantes, que definem prioridades, oferecem financiamento contínuo, orientam metodologias de ação e apoiam a cooperação entre diferentes níveis de governo. Ressaltemos que, segundo Araujo (2017), a política urbana deve compatibilizar aspectos físicos, econômicos, políticos e sociais do desenvolvimento urbano, indo além de uma abordagem setorial e se concretizando por meio da organização territorial da rede urbana, sendo diretamente materializada pelos programas e definições institucionais que são instituídas pelo poder público.

A política pública, aqui, é entendida como campo de ação eminentemente estatal, no qual mecanismos se alinham para permitir que o planejamento e o projeto urbano possam se

realizar. A análise comparada indica que a sustentação política do DUI depende da articulação entre:

Tabela 7: Ferramentas para Políticas Públicas que sustentam o DUI

Dimensão	Função estrutural	Risco quando ausente
Fomento externo	Apoio promovido por entidades nacionais e internacionais que auxiliam a viabilizar o DUI	Dificuldade de inovação e continuidade
Arquitetura institucional	Estrutura administrativa, tomadores de decisão e liderança técnica criam condições de efetivação do DUI	Implementação de políticas isoladas e pontuais, em detrimento da adoção de um quadro amplamente acordado e institucionalizado por meio de iniciativas nacionais, regionais e locais.
Financiamento orientado à integração	Converte estratégias em ação.	Projetos pontuais e descontinuados.
Apoio técnico e formação	Garante capacidade e continuidade.	Dependência de especialistas externos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, são apresentadas três ferramentas essenciais para estruturar essa base política.

5.1.1 Fomento externo

Ideia central: Agências multilaterais, organismos internacionais e agendas supranacionais operam como modeladores de conceitos, financiadores e vetores de difusão de práticas.

A análise das experiências internacionais evidencia que o DUI tem sido promovido e consolidado, em grande medida, por uma rede internacional de agências multilaterais de financiamento e cooperação técnica, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e organismos das Nações Unidas, como o ONU-Habitat. Essas instituições atuam como vetores de indução de políticas públicas urbanas integradas, especialmente em países emergentes e em contextos de fragilidade institucional.

O fomento externo opera como uma ferramenta estruturante do desenvolvimento urbano integrado ao combinar três funções estratégicas:

- i. **Financiamento de programas e projetos urbanos integrados:** as agências multilaterais operam como principais financiadoras de programas de desenvolvimento urbano integrado, viabilizando investimentos de grande escala em infraestrutura, habitação, mobilidade, meio ambiente e espaços públicos. Esses financiamentos são geralmente condicionados à adoção de abordagens multissetoriais, ao fortalecimento institucional e à existência de mecanismos de coordenação intergovernamental, induzindo práticas integradas na ação estatal.
- ii. **Cooperação técnica e fortalecimento de capacidades institucionais:** além do financiamento, os organismos internacionais atuam como provedores de assistência técnica/metodológica para governos nacionais e locais. Essa cooperação contribui para a qualificação dos processos de planejamento, gestão e projeto urbano.

Nesse sentido, o fomento externo constitui um mecanismo de indução institucional que influencia diretamente a formulação de políticas nacionais e locais, como evidenciado em casos na América Latina, África, Ásia, também no Leste Europeu e Oriente Médio.

5.1.2 Arquitetura institucional

Ideia central: O DUI depende de quadros institucionais fortes, capazes de orientar prioridades, alinhar políticas e induzir a ação coordenada entre níveis de governo.

O Desenvolvimento Urbano Integrado depende da existência de uma arquitetura institucional capaz de organizar prioridades públicas, alinhar políticas setoriais e induzir a ação coordenada entre níveis de governo.

A primeira condição observada nos casos analisados é a existência de uma arquitetura institucional que expressa um consenso estratégico sobre o desenvolvimento urbano e que confere legitimidade política à integração como objetivo público. Essa arquitetura se materializa por meio de marcos normativos, pactos políticos, instrumentos de planejamento e arranjos de governança que estruturam a ação estatal em bases intersetoriais e multiníveis.

No contexto da União Europeia, por exemplo, essa arquitetura se constitui em escala supranacional, onde suas instituições (Parlamento, Conselho e Comissão), em articulação com

Conselhos Informais e colegiados formados por representantes dos Estados-membros, promovem a implementação de um quadro comum de desenvolvimento urbano sustentável e integrado, formalmente pactuado por meio de instrumentos como a Carta de Leipzig e operacionalizado por programas europeus, nacionais, regionais e locais (Van Lierop, 2020).

Neste sentido, o caso analisado evidencia que a integração emerge da existência de um arcabouço institucional capaz de induzir agendas, coordenar setores e criar convergência política em torno de objetivos territoriais comuns.

Um atributo se revela central para este funcionamento:

- iii. **Capacidade de indução de agendas por diversos atores políticos a nível federal:** onde instrumentos como a Carta de Leipzig ou outras agendas nacionais de desenvolvimento urbano, formalmente pactuadas no âmbito de um sólido quadro nacional de políticas urbanas e financiamento, orientam prioridades e legitimam a integração como objetivo público, independentemente de possuírem caráter vinculativo ou não. A legitimação e incentivo à adesão a esses marcos criam um acervo de boas práticas acumulado que facilita convergências políticas em nível local.

Cabe ressaltar que a mera existência de redes de atores não garante integração, o que importa é a qualidade das interfaces e a capacidade de traduzir os acordos em instrumentos vinculantes, como será analisado a seguir.

5.1.3 Financiamento vinculado à integração

Ideia central: A alocação de recursos não é neutra. Quando condicionada a critérios de integração, ela se torna mecanismo de efetivação do DUI.

O financiamento é o grande indutor do DUI.

No contexto da Política Urbana Europeia, por exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) estabeleceu um percentual mínimo de suas alocações nacionais para a implementação de Estratégias de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável. Essa exigência garantiu que o Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) se tornasse uma prioridade política institucionalizada entre os Estados-membros (Medeiros & van der Zwet, 2020).

De forma semelhante, a avaliação realizada sobre o “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil” (Ministério das Cidades e GIZ, 2023),

identificou a proposição de modalidades de financiamento destinadas a projetos alinhados aos objetivos de uma urbanização mais integrada. Tais modalidades, criadas no âmbito de programas nacionais específicos do Ministério das Cidades (como Pro-Cidades (FGTS) e Ação 00SY), previam editais capazes de aferir o nível de qualificação e de integração dos projetos apresentados, garantindo aderência aos objetivos do desenvolvimento urbano integrado.

Frente a esta avaliação, a análise revela dois desdobramentos principais:

- i. **Direcionamento dos fundos nacionais com critérios claros e editais específicos para promoção do Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI):** a alocação de recursos passa a depender da demonstração de articulação setorial e de integração multinível como condição de elegibilidade para acesso aos recursos federais. Esse mecanismo opera como indutor institucional, de modo semelhante ao percentual do FEDER destinado às Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado (EDUSI) na União Europeia.
- ii. **Estruturas descentralizadas de cofinanciamento e contrapartidas entre diferentes níveis de governo e instituições:** modelos que combinam recursos nacionais, subnacionais e, eventualmente, multilaterais, fortalecendo o compromisso institucional das partes envolvidas e mitigando a dependência de uma única fonte de financiamento.

A avaliação é de que vincular financiamento à integração aumenta a probabilidade de projetos articulados, mas exige capacidade técnica local para formular propostas elegíveis, além de mecanismos de transparência que evitem captura ou distorção dos critérios.

Vale ressaltar que, sem contrapartida de capacitação e fiscalização, o mecanismo pode se limitar a selecionar projetos já capitaneados por atores com maior capacidade técnica, reproduzindo desigualdades.

5.1.4 Apoio Técnico e Diretrizes Operacionais (agenda discursiva do DUI formalmente organizada em cartas, convenções e pactos para apoio aos municípios)

Ideia central: Políticas integradas requerem capacidade técnica, linguagem comum e metodologias compartilhadas. Por isso, a produção de orientações, guias, plataformas, redes de aprendizagem e apoio continuado é elemento estruturante.

Finalmente, a operacionalização do DUI requer produção contínua de conhecimento aplicado, por meio de guias metodológicos, linhas de orientação, plataformas tecnológicas, redes de intercâmbio e programas de capacitação.

No âmbito da PUE, houve períodos de programação em que os esforços se concentraram especialmente no desenvolvimento de material não vinculativo de apoio, com o objetivo de permitir que os conceitos do DUI fossem difundidos de forma transversal entre os Estados-membros, inclusive com diretrizes para orientar as localidades na elaboração de ações enquadradas como integradas e sustentáveis, como no documento “Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7º do Regulamento do FEDER)” (Hurtado, 2021). Inclusive, as próprias cartas de Leipzig são um reflexo desse esforço (Stumpler, 2011).

No Brasil, o “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado” (Ministério das Cidades e GIZ, 2023) desempenhou função semelhante ao oferecer linguagem comum, dimensões de análise e instrumentos metodológicos voltados à formulação, monitoramento e avaliação de políticas urbanas integradas. Ademais, experiências de capacitação promovidas por instituições de apoio técnico federal e estadual demonstram que a consolidação do DUI requer processos de aprendizagem continuada e estruturas institucionais estáveis para sustentá-lo.

Para além da formulação de referenciais e diretrizes operacionais, as experiências analisadas demonstram que o apoio técnico se torna especialmente relevante quando incide diretamente sobre a fase de planejamento e estruturação dos projetos urbanos. Nesse sentido, o caso dos Parques do Rio Medellín evidencia como mecanismos de apoio à concepção projetual podem operar como instrumentos estratégicos do Desenvolvimento Urbano Integrado. Neste projeto, a realização de um Concurso Internacional de Projetos, promovido pela Prefeitura de Medellín, além de qualificar tecnicamente a proposta urbana, funcionou como dispositivo de tradução das diretrizes integradas em soluções espaciais concretas.

Neste sentido, se configuram duas ideias centrais:

- i. **Fortalecimento de capacidades e institucionalização de diretrizes operacionais:** a consolidação do DUI exige capacidades técnicas distribuídas e referenciais metodológicos compartilhados. A continuidade das ações, o acesso amplo às ferramentas e a existência de estruturas permanentes de apoio são fundamentais para que o DUI se traduza em prática territorial concreta, evitando que o conhecimento

produzido fique restrito a ciclos governamentais curtos ou a atores com maior capacidade instalada.

- ii. **Apoio à estruturação de projetos.** além da difusão de diretrizes e do fortalecimento de capacidades técnicas, as experiências analisadas indicam que o apoio direto à fase de planejamento e estruturação dos projetos urbanos é decisivo para a efetivação do Desenvolvimento Urbano Integrado. Esse apoio incide sobre o momento em que diretrizes estratégicas precisam ser traduzidas em soluções espaciais concretas, por meio de estudos preparatórios, assistência técnica especializada, mentorias institucionais, até concursos públicos de projetos urbanos.

Nas experiências analisadas, a importância desse tipo de iniciativa se consolidava justamente na capacidade de reduzir assimetrias técnicas entre administrações, democratizar o acesso a metodologias de diagnóstico, avaliação e formulação de projetos, constituir linguagem técnica comum, facilitar a interlocução entre setores (habitação, mobilidade, meio ambiente, desenvolvimento econômico) e entre níveis de governo e, por fim, garantir processos replicáveis, porém adaptáveis.

Este apoio técnico é eficaz quando articulado a incentivos financeiros e a marcos institucionais claros. Por exemplo, como explorado no subitem anterior, pode-se condicionar o financiamento à conformidade com metodologias ou apoiar mentorias técnico-institucionais durante a execução.

A evidência comparada indica que política pública e financiamento são determinantes estruturais do DUI, e que a partir delas, o conceito tem maior probabilidade de se consolidar como estratégia de Estado.

5.2 Ferramentas para Planejamento Urbano Integrado

O planejamento urbano corresponde ao espaço de mediação entre as orientações estratégicas definidas na política pública e sua materialização no território. Se as políticas públicas estabelecem objetivos, prioridades e condições institucionais, é o planejamento que organiza o “como”, o “onde” e o “quando” as transformações territoriais devem ocorrer. Ele estrutura processos, estabelece critérios de decisão, organiza a relação entre instrumentos urbanísticos, prefigura resultados, orienta os programas municipais e cria vínculos operacionais entre escalas, setores e atores.

Nos projetos urbanos analisados em Medellín, por exemplo, o planejamento urbano “por trás” das intervenções configura-se como um processo estatal permanente e contínuo, multissetorial e integrado, que envolve dimensões jurídico-legais, técnicas e político-institucionais, materializando-se por meio dos planos diretores (ou instrumentos equivalentes) locais.

A análise comparada indica que a sustentação do planejamento urbano integrado depende da articulação entre os seguintes elementos:

Tabela 8: Ferramentas para Planejamento Urbano Integrado

Dimensão	Função estrutural	Risco quando ausente
Governança e gestão integrada do planejamento	Capacidade institucional do Estado para coordenar setores, escalas e atores, além de promover ações tecnicamente qualificadas.	Fragmentação institucional e sobreposição de ações.
Monitoramento territorial contínuo	Identifica evidências e retroalimenta o processo.	Planos descolados da realidade e incapazes de orientar prioridades.
Instrumentos urbanísticos estruturantes	Converte diretrizes estratégicas em normas e intervenções e orienta investimentos.	Plano Diretor se torna meramente declaratório e não transformador.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, apresentam-se as três ferramentas essenciais para estruturar essa dimensão.

5.2.1 Governança e Gestão integrada do planejamento a nível local

Ideia central: O planejamento urbano integrado exige coordenação estatal, com sistemas e quadros municipais responsáveis pela implementação de projetos urbanos, instâncias permanentes de decisão e participação social estruturada, além da articulação das intervenções necessárias com o orçamento público.

Nos casos analisados nesta pesquisa, observa-se que a efetividade dos mecanismos de planejamento urbano a nível local depende da pactuação política, da capacidade de gestão e de um financiamento estratégico, direcionado ao enfrentamento real das problemáticas territoriais.

Pela própria natureza dos mecanismos analisados (governança, gestão e financiamento), revela-se como elemento fundamental desta ferramenta tridimensional a compreensão de que o planejamento urbano é uma função de Estado. Como discutido anteriormente, tal função deve ser capaz de conduzir, legitimar e assegurar a continuidade das políticas urbanas, conciliando interesses diversos e definindo com clareza os meios procedimentais e institucionais.

Neste sentido, para que o planejamento urbano seja efetivado como processo contínuo de ação governamental e transformação territorial, requer-se que os instrumentos de planejamento urbano a nível local compreendam, como elementos fundamentais:

- i. **Participação social**, formalmente instituída em modelos de governança que preveem conselhos, conferências e audiências públicas, envolvendo a população ao processo desde o diagnóstico até a priorização de intervenções, atuando como mecanismo de legitimidade, transparência e aprendizado coletivo.
- ii. **Gestão integrada e continuidade administrativa, assegurada por agências e institutos municipais de planejamento**, com equipes técnicas estáveis que preservam memória institucional e capacidade de condução de processos de médio e longo prazo. Quando fortalecidas, tais estruturas, frequentemente articuladas a universidades e centros de pesquisa, sustentam a coerência técnica do planejamento.
- iii. **Estruturas responsáveis pela territorialização do financiamento**, tais como empresas públicas e institutos, que viabilizem o projeto de cidade previsto nos instrumentos de planejamento ao orçamento municipal, garantindo, para tanto, meios para execução e monitoramento.

No campo da governança, a capacidade de atuação integrada manifesta-se pela adoção de estruturas que permitem a articulação de interesses públicos e a coordenação de diferentes quadros. O PUI, por exemplo, é uma metodologia que institucionaliza a participação intersetorial e cidadã em seu próprio desenho. Uma década depois, a intervenção Parques do Rio Medellín foi transversalmente implementada com forte envolvimento da sociedade, conferindo legitimidade e promovendo a apropriação dos espaços, através da participação de diversos atores no processo e do desenvolvimento de uma série de atividades com ampla participação da comunidade, culminando numa aceitação majoritária da população.

Na gestão, o sucesso da atividade urbanística em Medellín deve-se, essencialmente, à estabilidade e à expertise técnica de entidades como a Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU). A EDU atua como o principal braço executor da prefeitura, garantindo a coordenação técnica e a continuidade dos processos de transformação territorial, sendo responsável pela

gerência e execução de projetos complexos, como o PUI *Nororiental* e o Parques do Rio. Essa entidade técnica estável foi fundamental para a materialização da integração no espaço e para a qualidade integral do desenho do território, desvinculando a execução de projetos de longo prazo da volatilidade política dos ciclos de governo.

Quanto ao financiamento, observa-se que a natureza dos recursos utilizados varia conforme a finalidade da intervenção, refletindo a aplicação diferenciada dos instrumentos de gestão do solo. Os projetos de requalificação social em zonas informais, como o PUI *Nororiental* e o Passeio Urbano Andalucía (*Calle 107*), dependem predominantemente de recursos públicos e de fundos de equidade social. Em contrapartida, os projetos de renovação e expansão que geram valorização imobiliária, como o Plano Parcial SIMESA e o Plano Parcial Altos de Calasanz, implementam o “Sistema de Reparto Equitativo de Cargas e Benefícios”, fazendo com que, a cada proprietário, recaia encargos em pecúnia, obras ou doação de parte do terreno, de forma proporcional à sua participação no território objeto de intervenção, sendo compensado pela valorização imobiliária gerada pelo próprio projeto. Este sistema garante que a infraestrutura e os custos da transformação urbana sejam compartilhados com o setor privado, viabilizando o desenvolvimento sem onerar exclusivamente o erário público.

5.2.2 Monitoramento territorial e produção de informação

Ideia central: A integração depende de decisões baseadas em evidências. É a capacidade de ler o território continuamente que permite ajustar políticas, orientar investimentos e avaliar impactos.

A consolidação de sistemas robustos de monitoramento territorial envolve a articulação de diagnósticos permanentes, bancos de dados georreferenciados, indicadores socioespaciais e mecanismos de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor. Trata-se de uma infraestrutura que sustenta o planejamento urbano como processo alinhado as reais necessidades do território.

As evidências comparadas dos casos analisados mostram que cidades que institucionalizaram ferramentas de dados espaciais abertos, observatórios urbanos e sistemas de monitoramento contínuo conseguiram alinhar ações setoriais à dinâmica real do território, sendo a síntese dos principais mecanismos das localidades analisadas:

- i. **Sistemas de informação territorial e georreferenciamento**, como instrumento de transparência e decisão pública;

- ii. **Indicadores que orientam todas as fases de elaboração, operacionalização e avaliação dos instrumentos municipais de planejamento urbano**, alinhados a metas claras e territorializadas;

No que se refere aos sistemas de informação e georreferenciamento, os casos analisados demonstram a importância de plataformas institucionais que disponibilizam dados espaciais abertos, ampliando a transparência e a capacidade analítica das administrações municipais. Em Medellín, a plataforma *Geomedellín* funciona como repositório técnico e histórico do Plano de Ordenamento Territorial (POT).

No que se refere aos indicadores municipais de planejamento urbano, alinhados a metas claras e territorializadas, observam-se esforços para transformar o monitoramento em componente estruturante da gestão territorial. Em Medellín, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação do POT organiza indicadores de curto, médio e longo prazo para mensurar o alcance das metas urbanas e territoriais.

Em suma, as experiências analisadas evidenciam que sem mecanismos contínuos de monitoramento e ferramentas que sistematizem e divulguem informações de forma acessível, tanto para a população quanto para os tomadores de decisão, o Plano Diretor (ou instrumento equivalente) corre o risco de se converter em um documento estático, de difícil compreensão e descolado das dinâmicas reais do território.

5.2.3 Instrumentos Urbanísticos estruturantes

Ideia central: O Plano Diretor constitui o eixo articulador do sistema de planejamento urbano, assegurando que as diretrizes estratégicas se traduzam em transformações efetivas no território através de instrumentos urbanísticos, que por sua vez, garantem força normativa e capacidade indutora ao planejamento

O Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI), diante da complexidade urbana, é materializado em Medellín por um sistema hierárquico de instrumentos que assegura a coerência entre a Política Urbana e o Projeto Urbano.

A capacidade de superação da fragmentação setorial e de escala advém da organização desses mecanismos, todos orientados pelo Plano de Ordenamento Territorial (POT), mas diversificados para a gestão do solo e a intervenção no território. A integração territorial é garantida por essa matriz instrumental.

O Projeto Urbano Integral (PUI) atua no município como metodologia de gestão e execução na escala de intervenção social de bairro, assim como projetos de menor escala, como o Passeio Urbano Andalucía (*Calle 107*), se legitimam ao serem componentes integrados do plano de intervenções de um PUI de maior abrangência.

Os Planos Parciais (PP) são utilizados em escala intermediária para regular a renovação (PP SIMESA) ou a expansão (PP Altos de Calasanz), empregando mecanismos de repartição de custos e benefícios. Por sua vez, o projeto Parques do Rio Medellín foi formalizado como Fato Metropolitano através de um Acordo Metropolitano entre município e Área metropolitana, elevando a intervenção à escala regional.

A análise desses casos revela um desdobramento estruturante que consolida o papel dos instrumentos urbanísticos no planejamento integrado:

- i. **Sistema integrado e diversificado de instrumentos urbanísticos:** o Plano Diretor se consolida como eixo estruturante de um conjunto articulado de instrumentos urbanísticos capazes de abarcar a complexidade das redes urbanas e das diferentes realidades territoriais. Essa integração evita sobreposições e lacunas, permitindo que o planejamento atue de forma multiescalar e transversal na promoção de projetos urbanos capazes de ressignificar as dinâmicas socioespaciais e a ambiência em diferentes contextos territoriais.

Em síntese, quando esses elementos operam de forma articulada, o Plano Diretor assume real potencial de orientar efetivamente a transformação espacial da cidade, uma vez que se instrumentaliza para garantir a intervenção em diferentes contextos territoriais, com diferentes necessidades socioespaciais. Neste fluxo, as cidades passam a se transformar a partir da promoção de projetos urbanos capazes de orientar desenho urbano qualificado e coerente com objetivos públicos de transformação territorial, fundamentado em fins concretos e duradouros cujos benefícios extrapolam resultados imediatos.

5.3 Ferramentas para Projetos Urbanos Integrados

A análise das experiências de referência, especialmente dos projetos urbanos integrados de Medellín, demonstra que o projeto urbano não se reduz a composições arquitetônicas ou soluções técnicas setoriais. Ele opera como dispositivo territorial, capaz de reorganizar fluxos, reconectar áreas fragmentadas, requalificar espaços públicos, integrar sistemas de mobilidade, articular moradia e equipamentos sociais, ativar centralidades e produzir urbanidade em

contextos marcados por desigualdades, déficits de infraestrutura, subutilização ou necessidade de regeneração urbana. Isto é, o Projeto Urbano Integrado confere tratamento a todas as variáveis em jogo no processo de concepção de soluções técnicas, que por sua vez viabilizarão as transformações desejadas pelos instrumentos de planejamento, notadamente o Plano Diretor.

De forma convergente, o *Framework* de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil (Ministério das Cidades e GIZ, 2023) propõe que o DUI se materializa através de projetos que articulem integração multinível, integração setorial territorializada e melhoria do desenho urbano, dimensões que podem ser mensuradas e acompanhadas como indicadores de qualidade e efetividade. Essas três dimensões formam o conjunto de ferramentas para garantir que o projeto urbano integrado produza transformações reais e sustentáveis no território:

Tabela 9 - Ferramentas para Projetos Urbanos Integrados

Dimensão	Função estrutural	Risco quando ausente
Integração multinível	Conduz projeto com quem administra e vive o território.	Baixa apropriação social, contestação pública e ausência de legitimidade.
Integração setorial territorializada	Articula infraestrutura, moradia, mobilidade, meio ambiente e serviços à escala local.	Intervenções fragmentadas, pouco transformadoras, mais custosas e menos funcionais.
Qualidade do Desenho Urbano	Garante que a integração se manifeste na forma e na experiência urbana.	Espaços pouco utilizados, inseguros ou sem vitalidade, desprovidos de conforto e urbanidade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, detalham-se cada uma dessas ferramentas.

5.3.1 Integração Multinível na concepção e produção do projeto

Ideia central: Projetos urbanos integrados devem ser apropriados por quem produz, reside, vive e trabalha no território e, para tanto, essas pessoas devem participar de todo processo de formulação e implementação.

Nos projetos urbanos de Medellín, a integração multinível foi determinante para garantir que as decisões de projeto expressassem tanto prioridades públicas estruturais quanto significados e práticas locais. O processo de concepção envolveu a cooperação entre governos

locais e regionais, equipes técnicas interdisciplinares, comunidades mobilizadas e organizações sociais que atuaram como tradutoras culturais e mediadoras de pactuação. Essa articulação garantiu apropriação social e legitimidade política, evitando soluções genéricas ou descoladas da realidade.

O *Framework* brasileiro reforça essa dimensão, compreendendo a integração multinível como articulações institucionais verticais e horizontais e respeito à diversidade social e cultural.

5.3.2 Integração setorial

Ideia central: A integração só se torna concreta quando políticas setoriais se encontram na escala do lugar.

Nos casos analisados, especialmente no PUI Nororiental de Medellín, os projetos se organizam a partir da combinação intencional de políticas setoriais (referentes às diversas agendas urbanas) na escala local. Essa combinação envolveu o espaço público como infraestrutura social (parques, praças, escadarias e passarelas), a mobilidade integrada à topografia e aos percursos cotidianos (metrocables, escadas rolantes urbanas e acessos de pedestres), a presença de equipamentos sociais como catalisadores urbanos (bibliotecas-parque, centros culturais e unidades de atendimento social) e a habitação tratada como reorganização da vida urbana (não apenas provisão de moradias monofuncionais, afastadas dos empregos e dos serviços, por exemplo).

O *Framework* de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil define essa dimensão como a articulação entre políticas públicas, planos, programas e projetos setoriais nas cidades, incluindo habitação, mobilidade, saneamento, meio ambiente, gestão de resíduos, cultura, desenvolvimento econômico e transformação digital.

Quando essa articulação ocorre na escala territorial, os projetos produzem impactos estruturais, orientando a urbanização. Quando ausente, as cidades recebem apenas um somatório de obras setoriais, que ao não enfrentar a complexidade urbana, se revela incapaz de promover uma transformação urbana que enfrente nossos problemas urbanos correntes.

5.3.3 Qualidade do desenho urbano como expressão da integração no território

Ideia central: A integração se reconhece na forma urbana.

Nos projetos de referência, o desenho urbano foi tratado como linguagem pública do Estado. Os projetos foram encarados como meios de construção da ambiência das cidades e da vida pública, manifestando-se na continuidade espacial das redes, na prioridade ao pedestre, na vitalidade dos espaços de encontro e convivência, e na incorporação da infraestrutura verde e do conforto climático como partes constitutivas do projeto.

De acordo com o *Framework* brasileiro, a qualidade do desenho urbano está associada à promoção da acessibilidade universal, segurança, conforto ambiental, coesão social e valorização da diversidade. Pode ser mensurada por atributos como compacidade e densidade equilibrada, mescla de usos, infraestrutura resiliente e verde, ampla oferta de espaços públicos e arborização.

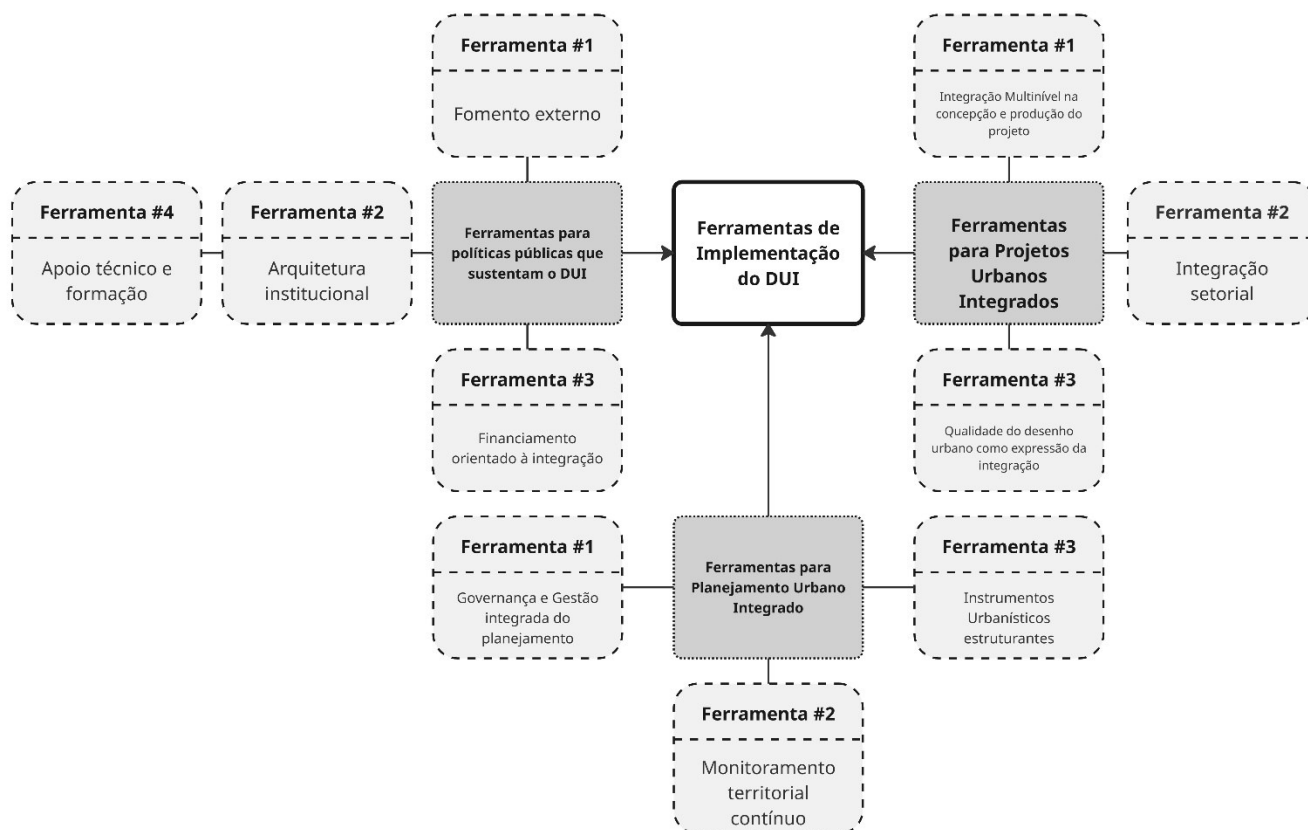
O projeto urbano é o momento de materialização do Desenvolvimento Urbano Integrado. No caso das experiências em tela, a fotografia dos projetos analisados demonstra, objetivamente, o potencial transformador do projeto urbano como elemento de regência do ordenamento territorial.

5.4 Contribuição metodológica do conjunto de ferramentas

A sistematização das evidências observadas nos estudos de caso permitiu identificar que o Desenvolvimento Urbano Integrado se sustenta na existência articulada de três dimensões fundamentais de ação pública, compreendendo (i) políticas públicas capazes de estruturar condições institucionais e financeiras, (ii) processos de planejamento urbano responsáveis por viabilizar e coordenar a intervenção integrada em diferentes contextos territoriais e (iii) projetos urbanos capazes de materializar a integração na forma construída das cidades.

A partir dessas dimensões, este capítulo organizou um conjunto de ferramentas composto por princípios operacionais, arranjos institucionais e estratégias técnicas capazes de subsidiar governos e equipes técnicas na concepção, gestão e execução de políticas, planos e projetos urbanos orientados por uma abordagem integrada, conforme demonstrado na Figura 83.

Figura 83: Conjunto de ferramentas para implementação do DUI



Fonte: Elaborado pelo autor.

A contribuição original desta pesquisa reside na tradução de lições extraídas de experiências nacionais e internacionais em um sistema lógico de implementação, capaz de subsidiar a ação pública em contextos variados. O conjunto de ferramentas sugerido articula mecanismos entre componentes institucionais, técnicos e territoriais, permitindo que cada cidade contextualize processos segundo suas capacidades de atuação e desafios urbanos específicos, sem depender da replicação literal de casos isolados.

Nesse cenário, o projeto urbano assume o papel de elemento de regência das transformações. Ao articular políticas públicas e desenho territorial, ele cria as condições para que as diretrizes de planejamento se concretizem efetivamente no território, aproximando o instrumental teórico das dinâmicas reais da cidade. Esse sistema de apoio busca, portanto, superar a fragmentação das políticas urbanas ao viabilizar a implementação de intervenções integradas.

A identificação de diversas experiências internacionais que incorporam esses princípios demonstra que tal abordagem integra um campo amplo de experimentação institucional. A convergência observada entre diferentes contextos sugere a formação de um laboratório

internacional de práticas, no qual governos e agências vêm explorando caminhos semelhantes para lidar com a complexidade das cidades contemporâneas. Entretanto, é importante reconhecer que o Desenvolvimento Urbano Integrado (DUI) não constitui uma solução universal, sendo uma estratégia particularmente relevante em territórios que demandam intervenções estruturantes, como assentamentos precários, áreas de regeneração ou centralidades em transformação.

Em suma, o Desenvolvimento Urbano Integrado pode ser compreendido como uma estratégia de articulação de políticas setoriais e governança multinível, capaz de contribuir para restaurar a dimensão integrada do planejamento urbano à nível local, atualizando práticas historicamente consolidadas e oferecendo caminhos possíveis para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades brasileiras através de projetos urbanos.

5.5 Proposições para o fomento do DUI no Brasil

A análise das experiências internacionais e dos desafios da urbanização brasileira evidencia que o Desenvolvimento Urbano Integrado constitui um princípio orientador para a ação pública urbana. A superação do padrão fragmentado de intervenção, historicamente marcado pela prevalência de soluções setoriais e pela fragilidade institucional dos processos de planejamento, exige a construção de arranjos capazes de articular políticas públicas, planejamento territorial e projetos urbanos de forma coordenada.

Nesse sentido, é importante reconhecer que o Brasil já possui um significativo acervo de práticas inovadoras e bem-sucedidas de intervenção urbana que, em muitos casos, incorporam elementos associados ao Desenvolvimento Urbano Integrado. A história recente do urbanismo brasileiro demonstra a capacidade local de promover transformações territoriais que incorporam valores social, ambiental e urbanístico, ainda que, frequentemente, essas experiências tenham ocorrido de forma isolada ou dependente de ciclos específicos de governo.

No campo da urbanização e regularização de assentamentos precários, por exemplo, o país acumulou importante experiência em programas de urbanização de favelas, recuperação de áreas de risco e regularização de loteamentos informais. Iniciativas como o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), analisado pelo Ministério das Cidades e pela GIZ (2023), exemplificam a capacidade de intervenção multissetorial ao articular dimensões ambientais, urbanísticas, habitacionais e sociais em territórios vulneráveis.

Da mesma forma, iniciativas voltadas à qualificação do espaço público e à promoção da mobilidade sustentável demonstram o potencial de intervenções urbanas de pequena escala. O projeto “Cidade da Gente”, desenvolvido em Fortaleza e também analisado pelo Ministério das Cidades e pela GIZ (2023), evidencia como estratégias de urbanismo tático e ações de baixo custo podem produzir melhorias significativas no desenho urbano, estimulando a mobilidade ativa, o uso do espaço público e a convivência urbana.

Projetos de requalificação de bairros periféricos, programas de ampliação e melhoria habitacional, reformas de cortiços e iniciativas de recuperação urbanística de áreas degradadas também constituem práticas relevantes nesse campo. Os programas brasileiros de urbanização de favelas, inclusive, são reconhecidos internacionalmente, sendo o programa Favela-Bairro, implementado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, frequentemente citado na literatura especializada como uma referência latino-americana para intervenções em assentamentos informais, tendo inclusive influenciado estratégias posteriores, como o Urbanismo Social desenvolvido em Medellín a partir de 2004.

A lista de experiências relevantes é extensa, e este subcapítulo não se propõe a realizar uma análise exaustiva dessas iniciativas. O objetivo é reconhecer a existência de um acervo significativo de práticas urbanas que demonstram a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, ainda que essas experiências não tenham sido capazes de consolidar um sistema contínuo e institucionalizado de transformação urbana através de projetos urbanos.

Nesse contexto, a articulação multinível e o fortalecimento da capacidade institucional de coordenação tornam-se condições fundamentais para que abordagens integradas de intervenção urbana se consolidem de forma transversal no território brasileiro. A fragmentação das políticas urbanas no país está frequentemente associada à fragilidade dos processos de planejamento e à captura de decisões territoriais por interesses específicos, resultando em intervenções pontuais orientadas por critérios de rapidez, baixo custo ou visibilidade imediata, em detrimento de estratégias estruturantes de longo prazo.

Felizmente, o país já dispõe de marcos institucionais importantes que apontam na direção de uma maior integração das políticas urbanas. A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2004, constituiu um passo relevante nesse sentido. Trata-se de um órgão colegiado deliberativo e consultivo responsável por propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (Brasil, 2004).

No âmbito desse sistema, a realização das Conferências Nacionais das Cidades instituiu um importante mecanismo de gestão democrática das políticas urbanas, promovendo a

interlocução entre diferentes níveis de governo e segmentos da sociedade civil na definição de agendas e prioridades para o desenvolvimento urbano do país.

A estrutura do ConCidades, organizada em comitês técnicos dedicados a temas como habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental, periferias e desenvolvimento urbano e metropolitano, cria um ambiente institucional propício à integração entre diferentes agendas setoriais, reconhecendo que a política urbana corresponde necessariamente à articulação entre múltiplos campos de ação pública.

Outro avanço relevante pode ser observado na criação da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS), que busca promover a integração e o intercâmbio de conhecimentos, práticas e soluções voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável. A plataforma reúne iniciativas voltadas à capacitação técnica, ao compartilhamento de experiências e à disseminação de metodologias aplicadas ao planejamento e à gestão urbana.

Importa destacar, entretanto, que as iniciativas diretamente relacionadas ao Desenvolvimento Urbano Integrado disponíveis na plataforma são posteriores à elaboração do “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil”, publicado em 2022 e concluído em 2023. Assim, essas ações não constituem o ponto de partida conceitual da abordagem, mas representam seus primeiros desdobramentos práticos no contexto brasileiro.

Estruturadas majoritariamente como comunidades de prática, projetos demonstrativos e iniciativas de capacitação técnica, essas ações representam um primeiro movimento de internalização do Desenvolvimento Urbano Integrado no âmbito das práticas municipais. Ainda que fragmentadas, elas começam a traduzir em experiências concretas os princípios de integração apresentados na literatura e sistematizados pelo Framework.

Do ponto de vista conceitual, a publicação da chamada “Trilogia Cidades Integradas” reforça esse movimento ao fornecer uma base metodológica e uma linguagem comum para orientar a implementação do Desenvolvimento Urbano Integrado no país. A trilogia, composta por documentos voltados ao planejamento, à implementação e ao financiamento de projetos urbanos integrados, busca oferecer aos municípios um conjunto de referências conceituais e operacionais capazes de orientar práticas de intervenção urbana multissetoriais e territorialmente articuladas.

Nesse contexto, observa-se a coexistência de dois movimentos complementares. De um lado, um processo de estruturação conceitual e metodológica, consolidado pelo Framework e pela Trilogia, responsável por sistematizar princípios, instrumentos e procedimentos associados ao Desenvolvimento Urbano Integrado. De outro, um movimento inicial de aplicação prática,

representado por iniciativas da ReDUS e por experiências municipais que começam a testar, ainda que de forma parcial, os fundamentos dessa abordagem.

Essa convergência de esforços evidencia que o país começa a dispor de condições institucionais e técnicas para avançar na consolidação de práticas de intervenção urbana integradas. No entanto, o desafio central consiste na capacidade de fortalecimento dos processos de planejamento urbano no Brasil, criando condições institucionais, técnicas e financeiras para a estruturação e implementação de projetos urbanos integrados à nível local.

Nesse sentido, políticas nacionais voltadas ao fortalecimento da capacidade de planejamento urbano municipal, ao apoio técnico aos governos locais, à qualificação de equipes técnicas e ao financiamento de intervenções estruturantes podem desempenhar papel decisivo na criação de ambientes institucionais favoráveis à integração entre políticas públicas, planejamento territorial e projeto urbano. É nesse horizonte que as iniciativas atualmente observadas no país – ainda que conceituais, institucionais ou experimentais - passam a constituir os primeiros passos na construção de uma agenda pública orientada à integração das políticas urbanas e à promoção de projetos urbanos capazes de contribuir para a transformação das (complexas) cidades brasileiras.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação demonstrou que os desafios estruturantes das cidades brasileiras decorrem menos da ausência de políticas urbanas e mais da incapacidade histórica do Estado de estruturar mecanismos integrados de ação pública. O diagnóstico apresentado evidenciou que a fragmentação setorial, materializada em intervenções isoladas de habitação, mobilidade ou ambientais, constitui um problema técnico, institucional, político e cultural. Essa lógica de atuação, baseada em soluções imediatistas, de baixo custo inicial e alta visibilidade, produz respostas que não enfrentam as causas estruturais dos problemas urbanos e, ao contrário, perpetuam ciclos de intervenção corretiva. Reconhecer que as cidades são sistemas complexos e interdependentes implica a necessidade de estruturar formas de ação pública capazes de articular políticas setoriais, escalas e atores, oferecendo respostas compatíveis com essa complexidade.

Nesse contexto, o Desenvolvimento Urbano Integrado foi abordado nesta pesquisa como um princípio estruturante para reorganizar a relação entre política, planejamento e projeto urbano no Brasil. A análise da trajetória internacional do conceito demonstrou que o DUI configura um processo de transformação territorial, fundamentado em uma estratégia de integração institucional, setorial e territorial que tem sido progressivamente consolidada em diferentes contextos. Embora sistematizado de forma mais explícita no contexto europeu e difundido por organismos internacionais, o princípio da integração também emerge de processos de experimentação urbana em diferentes países, como evidenciado pela experiência endógena de Medellín à luz do Urbanismo Social.

A elaboração do “Quadro Referencial de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil” (Ministério das Cidades e GIZ, 2023) representa um marco analítico ao adaptar esse arcabouço conceitual ao contexto brasileiro, sistematizando princípios, dimensões operacionais e indicadores aplicáveis à realidade nacional. Foi a partir dessa base que esta pesquisa estruturou suas três unidades de análise - integração de políticas setoriais, integração multinível e integração territorial expressa pelo desenho urbano - que orientaram a avaliação dos projetos urbanos integrados estudados.

A aplicação dessas unidades analíticas nos projetos urbanos de Medellín confirmou que a integração se materializa de forma interdependente. A experiência colombiana demonstrou que a integração setorial exige instrumentos urbanísticos operados de forma contínua; que a integração multinível requer articulação entre governo municipal, instâncias metropolitanas,

organismos executores e operadores, de caráter autônomo, e comunidades; e que a integração territorial depende de desenho urbano qualificado capaz de estruturar redes, acessos, usos e espaços públicos coerentes com as do lugar. As cinco experiências analisadas - PUI Nororiental, Plano Parcial Simesa, Plano Parcial Altos de Calasanz, Parques do Rio Medellín e Calle 107 - evidenciaram que a efetividade da integração reside na capacidade de articular planejamento e gestão como dimensões complementares da transformação territorial, bem como no reconhecimento do projeto urbano como elemento de regência desse processo.

Ao sistematizar evidências internacionais, nacionais e locais, esta pesquisa identificou que o Desenvolvimento Urbano Integrado se sustenta concretamente sobre três campos de ação pública: (i) políticas públicas que estruturam condições institucionais, financeiras e metodológicas, (ii) planejamento urbano responsável por coordenar processos, instrumentos e decisões territoriais, e (iii) projetos urbanos capazes de traduzir a integração em intervenções tecnicamente qualificadas. A partir desses três campos foi formulado o Conjunto de Ferramentas, contribuição original desta dissertação, que sintetiza mecanismos, arranjos, práticas e procedimentos capazes de orientar a integração na ação estatal. As ferramentas oferecem um sistema lógico de implementação que permite aos municípios brasileiros adaptar práticas integradas às suas realidades institucionais e territoriais.

A pesquisa também demonstrou que o Brasil possui um acervo relevante de experiências urbanas alinhadas aos princípios do DUI, especialmente em programas de urbanização de assentamentos precários, qualificação de espaços públicos e intervenções urbanas em territórios vulneráveis. No entanto, essas iniciativas permanecem frequentemente fragmentadas e dependentes de ciclos específicos de governo, evidenciando a necessidade de fortalecer a capacidade institucional de planejamento urbano no país.

Nesse sentido, a consolidação de abordagens integradas de intervenção urbana no Brasil depende do fortalecimento das capacidades de planejamento urbano nos diferentes níveis de governo, criando condições institucionais, técnicas e financeiras para a estruturação e implementação de projetos urbanos integrados.

É importante ressaltar, entretanto, que o Desenvolvimento Urbano Integrado não constitui uma solução universal aplicável a qualquer contexto urbano. Trata-se de uma estratégia particularmente relevante em territórios onde há desafios urbanos complexos e intervenções estruturantes a serem realizadas, como assentamentos precários, áreas de regeneração urbana ou centralidades em transformação. Nesses contextos, o projeto urbano

assume papel central ao estruturar estratégias capazes de produzir transformações duradouras e eficazes no enfrentamento de nossos problemas urbanos.

Em síntese, o Desenvolvimento Urbano Integrado emerge como uma forma de restaurar a essência do projeto urbano. Ele resgata a prática do planejamento urbano como um processo permanente e integrado, atualizando conceitos e técnicas para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades.

A principal contribuição desta pesquisa reside no destaque ao projeto urbano como elemento de regência desse processo, capaz de estabelecer uma lógica racional de intervenção que cria as condições necessárias para que recursos se concretizem efetivamente no território.

Nesse sentido, a função metodológica do Conjunto de Ferramentas proposto consiste em oferecer o sistema lógico e os instrumentos necessários para que o Desenvolvimento Urbano Integrado possa fortalecer a ação pública urbana, ampliando sua capacidade técnica, institucional e operacional, contribuindo para que o planejamento se traduza em projetos urbanos integrados e tecnicamente consistentes, e permitindo que as cidades brasileiras avancem de um modelo fragmentado de intervenção para uma abordagem mais integrada, estratégica e territorialmente orientada.

7 REFERÊNCIAS

- Alcaldía de Medellín. (1999). Acuerdo nº 62. *Por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del municipio de Medellín*. Medellín, Colômbia.
- Alcaldía de Medellín. (2006). Plan Parcial Gran Manzana SIMESA. *Documento Técnico de Soporte*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (setembro de 2015). Parques del Río Medellín. Em *Cuadernos de ciudad* (p. 31). Medellín. Fonte: https://mdeurbanlab.com/wp-content/uploads/2021/06/Cuaderno-de-Ciudad-No-3.Parques-del-Rio_compressed.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Plan de desarrollo local, corregimiento San Cristóbal*. Departamento Administrativo de Planeamiento, Medellín.
- Alfonsin, B. d. (2015). Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, pp. 33-49.
- Alvim, A. A., & Pereira, I. A. (2023). Projeto Urbano na Colômbia: da ideia à execução. O Caso de Medellín. *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, 15.
- Alzate, A. H. (2022). Renaturalización de ríos urbanos en Bogotá: nuevos patrones urbanos que reconcilian ciudades y ecosistemas. *QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme*, pp. 76-97.
- AMVA. (2013). Acuerdo Metropolitano nº 22. *Parque del Rio Medellin como Hecho Metropolitano, atendiendo de manera especial su alcance territorial, por cuanto comprende los municipios de La Estrella, Sabaneta, Itagili, Envigado, Medellin y Bello*. Colômbia.
- Andrade, G. M., Domeneghini, J., Morando, J. P., & Romanini, A. (2013). Princípios do Novo Urbanismo no desenvolvimento de bairros Sustentáveis brasileiros. *Revista de Arquitetura IMED*, 2(1), pp. 90-96.
- ANDUS. (2017). *Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil*. Acesso em 08 de julho de 2024, disponível em ANDUS Brasil: <https://www.andusbrasil.org.br/sobre-o-andus/quem-somos>
- Antonucci, D., & Bueno, L. (2018). A construção do espaço público em Medellín: quinze anos de experiência em políticas, planos e projetos integrados. *Arquitextos*, 19.
- Araujo, A. N. (2017). *A relação entre as políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade com uma política de desenvolvimento urbano*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Arboux, M. H., Restrepo, A. E., & Ramírez, J. G. (2010). *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Archdaily Brasil. (28 de Junho de 2014). *Residencial Parque Novo Santo Amaro V / Vigliecca & Associados*. Fonte: Archdaily Brasil: <https://www.archdaily.com.br/br/623191/residencial-parque-novo-santo-amaro-v-slash-vigliecca-and-associados>
- Arteaga, A. (2021). Medellín, Urban Renewal of Informal Settlements Through Public Space: The Case of the North-Eastern Integral Urban Project (PUI). Em O. Carracedo García-

Villalba, *Resilient Urban Regeneration in Informal Settlements in the Tropics*. Springer, Singapore.

Asian Development Bank. (30 de Novembro de 2000). *Three Integrated Urban Infrastructure Development Projects: Secondary Cities Urban Development (Sector) Project, Botabek Urban Development Project, and Bandar Lampung Urban Development Project (Loans 983/984[Sf]/1077/1078-INO)*. Fonte: Site do Asian Development Bank: <https://www.adb.org/documents/three-integrated-urban-infrastructure-development-projects-secondary-cities-urban-developm>

Asian Development Bank. (2019). *Nepal : Integrated Urban Development Project*. Fonte: Site do Asian Development Bank: <https://www.adb.org/projects/42161-013/main>

Asian Development Bank. (2021). *China, People's Republic of : Gansu Jiuquan Integrated Urban Environment Improvement Project*. Fonte: Site do Asian Development Bank: <https://www.adb.org/projects/45506-002/main>

Asian Infrastructure Investment Bank. (2024). *Uzbekistan: Medium-size Cities Integrated Urban Development Project*. Fonte: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB): <https://www.aiib.org/en/projects/details/2021/approved/Uzbekistan-Medium-size-Cities-Integrated-Urban-Development-Project.html>

Banco Mundial. (19 de Abril de 2005). *Brazil - Bahia Integrated Urban Development Project : Brazil - Bahia Integrated Urban Development Project (Inglês)*. Fonte: Site do Banco Mundial: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/510051468229452906/brazil-bahia-integrated-urban-development-poject>

Banco Mundial. (6 de Novembro de 2018). *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$100 Million to the Republic of Uzbekistan for a Medium-Size Cities Integrated Urban Development Project*. Fonte: Site do Banco Mundial: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696861545447788756/pdf/UZ-PAD-SECPO-Final-P162929-vF-11292018-636810265761885453.pdf>

Banco Mundial. (2020). *Madagascar - Integrated Urban Development and Resilience Project for Greater Antananarivo Project : Additional Financing (English)*. Fonte: Site do Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/747891607914917826>

Banco Mundial. (31 de Maio de 2021). *Romania - The 2021 - 2030 Integrated Urban Development Strategy of Suceava Functional Urban Area : Urban Services and Infrastructure (English)*. Fonte: Site do Banco Mundial: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099300101282219405>

Banco Mundial. (25 de Novembro de 2024). *India - Amaravati Integrated Urban Development Program Project (English)*. Fonte: Site do Banco Mundial: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099112724111018177/pdf/BOSIB-1e9bab32-4b65-4767-846b-36ec5c8796f8.pdf>

Banco Mundial. (2024). *GZ-Integrated Cities and Urban Development Project*. Fonte: Site do Banco Mundial: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P150991?lang=en>

Bandeira, M. S. (2020). A carta de Leipzig: a cidade sustentável e a sustentabilidade da ideia treze anos depois. Em M. Fernández-Prado, *La Nueva Carta de Leipzig. Una ocasión*

- para repensar la política urbana de la Unión Europea Aportaciones desde el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular* (pp. 63-97). Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Bittencourt, L. M. (2015). Cities as complex systems. Em B. A. Furtado, P. A. Sakowski, & M. H. Tóvolli, *Modeling complex systems for public policies* (pp. 217-236).
- Bocanegra, J. C. (2007). Plan Parcial de Redesarrollo “Gran Manzana de Simesa” — Medellín El plan y la ciudad. *Dearq*, 1(1), pp. 82-87.
- Brasil. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2003). Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2004). Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004. *Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências*. Brasília, Brasil.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017. *Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades*. Brasília, Brasil.
- Brasil. (1 de janeiro de 2023). Medida Provisória n. 1.154, de 1º de janeiro de 2023. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. Brasília.
- Bullaro, L. (2021). El corredor biótico del Rio en Medellín, Colombia. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), pp. 181-188.
- Calderón, E. (2017). The endurance of the modernist planning paradigm: the Functional City in contemporary planning in Medellín, Colombia. *Journal of Architecture and Urbanism*, 41(3), pp. 234-252.
- Caruaru. (16 de abril de 2025). Lei Complementar nº 155, de 16 de abril de 2025. *Institui a Política Municipal de Turismo, cria o Plano e o Fundo Municipal de Turismo, estabelece a Contribuição de Fomento ao Turismo, consolida diretrizes e estratégias para o desenvolvimento turístico local e dá outras providências*. Caruaru, Pernambuco, Brasil.
- Carvalho, C. H. (2016). *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Cities Development Initiative for Asia. (2019). *Luganville Integrated Urban Development Plan*. Fonte: Site da Cities Development Initiative for Asia (CDIA): <https://cdia.asia/project/luganville-integrated-urban-development-plan/>
- Comissão Europeia. (2007). Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias sustentáveis. *Reunião informal dos Ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano dos Estados-Membros da União Europeia*. UE.
- Comissão Europeia. (2015). *Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7.º do Regulamento do FEDER)*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. (2020). A Nova Carta de Leipzig. *Reunião informal dos Ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano dos Estados-Membros da União Europeia* (p. 18). UE.

- Conselho Europeu. (7 de Dezembro de 2013). Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council. *European Union*. Official Journal of the European Union. Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj>
- Costa, M. A. (2023). A agenda urbana no Brasil: marcadores/balizas para a construção de um pacto urbano. Em M. A. Costa, *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro* (Vol. 1). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Costa, G. M. (1991). Teoria, pesquisa, problemas e planejamento urbanos no Brasil. *Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, MG*, 6(1), pp. 48-58.
- Curitiba. (5 de maio de 1994). Decreto nº 252, de 5 de maio de 1994. *Dispõe sobre a homologação da criação dos parques, bosques, passeio público e Jardim Botânico de Curitiba*. Curitiba, Paraná, Brasil.
- Echeverri, A., & Orsini, M. F. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Sostenible?*(12), pp. 11-24.
- EDU. (2012). *Modelo de transformación urbana: Proyecto Urbano Integral – PUI - en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Exaedro. (2007). Plan Parcial de Desarrollo En Suelo de Expansión “Altos de Calasanz”. *Documento Técnico de Suporte*. Medellín, Colômbia.
- Fellows, W., & Melo, M. (2021). Urbanismo social e desenvolvimento socioespacial: a experiência de Medellín (Colômbia). *ARCHITECTON*, 6(9), pp. 118-137.
- Ferrari, S. G., Smith, H., & Calderon, E. (2018). Contemporary tendencies in Colombian urban planning: The case of the ‘Planes Parciales’ in Medellín. *International Planning Studies*, 23(4), pp. 355-375.
- Ferreira, G. G., Calmon, P., Fernandes, A. S., & Araújo, S. M. (2019). Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Rev. Bras. Gest. Urbana*, 11.
- Ferreira, J. S. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos* (Vol. 1). São Paulo: LABHAB; FUPAM.
- Ferreira, J. S. (2011). São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". *Estudos Avançados*, 25, pp. 73-88.
- Filho, I. G. (2000). O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. *Revista Jurídica da Presidência*, 2(13).
- GIZ. (2009). *Integrated Urban Development Phase II*. Fonte: Project Data da GIZ: https://projectdata.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_GB&pn=200922880
- GIZ. (2019). *Integrated sustainable development of the coastal region*. Fonte: Site da GIZ: <https://www.giz.de/en/projects/integrated-sustainable-development-coastal-region>
- GIZ. (Junho de 2022). *Creating the prerequisites for integrated urban climate action in Asia-Pacific (Urban Act)*. Fonte: Site da GIZ: <https://www.giz.de/en/projects/integrated-urban-climate-action-low-carbon-resilient-cities-urban-act>

- GIZ. (2022). Termo de Referência (TdR). *Quadro referencial (Framework) de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil* (p. 18). Agência Alemã de Cooperação Internacional.
- GIZ. (Novembro de 2023). *Integrated, connected, solution-oriented: International exchange formats for creating liveable cities*. Fonte: Site da GIZ: <https://www.giz.de/en/projects/dialogue-fur-urbanen-wandel-d4uc>
- GIZ. (2023). *Quadro referencial (Framework) de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil*. Cidade Presente. Brasília: Ministério das Cidades.
- GIZ. (2025). *Promoting integrated urban development in Ukraine*. Fonte: Site da GIZ: <https://www.giz.de/en/projects/integrated-urban-development-ukraine-ii>
- GIZ. (Fevereiro de 2025). *Promoting sustainable urbanisation and urban development around the world*. Fonte: Site da GIZ: <https://www.giz.de/en/projects/cities-0>
- Global Designing Cities Initiative. (2016). *Global street design guide*. Nova Iorque: Island Press.
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de administração de empresas*, pp. 57-63.
- Governo da África do Sul. (2025). *IUDF - Integrated Urban Development Framework*. Fonte: Site do IUDF: <https://iudf.co.za/>
- Hidalgo, B. d., & Carrillo, D. N. (2018). Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible integrado en ciudades medias. *Gestión y análisis de políticas públicas*(20), pp. 143-163.
- Hurtado, S. d. (2021). La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020: análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI). *Cuadernos de investigación urbanística*(134), pp. 1-99.
- Inter-American Development Bank. (2015). *Program for Integrated Urban Development of the Municipality of Campo Grande*. Fonte: Site do Inter-American Development Bank: <https://www.iadb.org/en/project/BR-L1422>
- Inter-American Development Bank. (2017). *Integrated and Sustainable Urban Development Program of The Municipality of João Pessoa*. Fonte: Site do Inter-American Development Bank (IDB): <https://www.iadb.org/en/project/BR-L1421>
- Jaramillo, C. H., & Montoya, S. (2017). *Las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín*. Universidad de Medellín, Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (PPCM), Medellín.
- Maricato, E. (2017). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Medeiros, E., & van der Zwet, A. (2020). Sustainable and integrated urban planning and governance in metropolitan and medium-sized cities. *Sustainability*, 12, pp. 59-76.
- Medina, M. G., García, M. Á., & Merinero-Rodríguez, R. (2016). La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, pp. 83-95.
- Meyer, R. (2006). O urbanismo: entre a cidade e o território. *Revista da Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência*, 58(1), pp. 38 - 41.

- Ministério das Cidades. (2023). *Curso de introdução ao desenvolvimento urbano sustentável*. Brasília: Projeto traDUS. Fonte: <https://projetotradus.org/>
- Ministério das Cidades e GIZ. (2021). *Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS)*. Fonte: ReDUS: <https://www.redus.org.br/>
- Ministério das Cidades e GIZ. (2023). *Quadro referencial (Framework) de Desenvolvimento Urbano Integrado no Brasil*. Cidade Presente. Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Etiópia. (2024). *Urban Planning Current Projects*. Fonte: Site do Ministry of Urban and Infrastructure (F.D.R.E): <https://mui.gov.et/urban-planning-current-projects/>
- Morais, M. d., Carvalho Júnior, P. H., Rego, P. A., & Moraes, R. H. (2009). A CF/88 e as políticas setoriais urbanas. Em I. d. (Ipea), *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental* (p. 201). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Morato, B. M. (2014). *Transformación física de la ciudad y urbanismo social. Estudio de los mecanismos de participación ciudadana. Estudio de caso: proyecto urbano integral (PUI) nororiental, Medellín, 2004–2007*. Medellín: Universidad del Rosario.
- Nascimento, S. (2010). Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*(101), p. 95-120.
- Navarrete-Heredia, J., Bernal, M. M., & Michael, D. G. (2014). *Equidad Territorial en Medellín: La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la transformación urbana*. Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano.
- Oliveira, J. P., & Portela, L. O. (2006). A cidade como um Sistema: reflexões sobre a Teoria Geral de Sistemas aplicada à análise urbana. *Perspectivas contemporâneas*, 1(2).
- Oliveira, J., Doll, C., Siri, J., Dreyfus, M., Farzaneh, H., & Capon, A. (2015). Urban governance and the systems approaches to health-environment co-benefits in cities. *Cadernos de Saúde Pública*, 31(Suplemento 1), pp. 25-38.
- ONU. (2017). Nova Agenda Urbana. *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)* (p. 66). Quito: Organização das Nações Unidas.
- ONU-Habitat. (Dezembro de 2023). *Mid-term review of Hayenna - Integrated Urban Development Project in Egypt 2018-2024*. Fonte: Site da ONU-Habitat: https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/06/hayenna_-_integrated_urban_development_project_in_egypt_2018-2024.pdf
- ONU-Habitat. (16 de Novembro de 2024). *Metodología de las Operaciones Urbanas Integrales (OUI) en Centroamérica*. Fonte: Site da ONU-Habitat: <https://onu-habitat.org/index.php/operaciones-urbanas-integrales-oui>
- Orozco, C. S., & Lorillou, C. A. (16 de Maio de 2022). *Using an integrated urban development and disaster risk management approach to combat climate risks in Nigerien cities*. Fonte: World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/using-integrated-urban-development-and-disaster-risk-management-approach-combat>
- Pereira, I. A. (2024). *Planos parciais e projeto urbano na Colômbia da ideia à execução: o caso de Medellín*. São Paulo: FAU Mackenzie.

- Pogrebinschi, T. (2017). *Integrated Urban Projects*. Fonte: LATINNO Dataset: <https://latinno.wzb.eu/en/case/5155/>
- Programa Cidades Sustentáveis. (2020). *Guia de introdução ao planejamento urbano integrado*. São Paulo: Projeto CITInova.
- Programa Cidades Sustentáveis. (2020). *Guia de introdução ao planejamento urbano integrado*. São Paulo: Projeto CITInova. Fonte: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/link/guia-planejamento-integrado.pdf>
- Raetzell, L., Häberlein, L., & Schindler, L. (2025). *Central project evaluation – Integrated Implementation of Agenda 2030 in Cities and City Regions, Global Project*. Fonte: Site da GIZ: <https://mia.giz.de/eseacha/browse.tt.html>
- Ribeiro, E. R., & Calixto, F. A. (2021). Processo de urbanização brasileira e o reflexo nas condições de infra-estrutura urbana. *Revista Terra & Cultura: Cadernos De Ensino E Pesquisa*, 14(28), pp. 70-77.
- Roberts, P., & Sykes, H. (2016). *Urban Regeneration*. London: Sage Publications.
- Sánchez, J. R. (2001). Sistemas urbanos complejos: Acción y comunicación. *Cuadernos de investigación urbanística*(32), pp. 1-76.
- Santiago-Rodríguez, E. (2021). La nueva Carta de Leipzig 2020: activando el poder transformador de las ciudades europeas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), pp. 567-582.
- Santos, A. M. (2006). Planejamento urbano: para quê e para quem? *Revista de Direito da Cidade*, 4(1), pp. 91-119.
- São Paulo. (2014). Lei nº 16.050/2014 de 31 de julho de 2014. *Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002*. São Paulo, São Paulo, Brasil.
- São Paulo. (13 de setembro de 2002). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo, São Paulo, Brasil: PMSP.
- Stumpler, M. (2011). *Integrated and sustainable urban development planning: An empirical case study on the reflection of the Leipzig Charter's principles in the context of German local urban planning*.
- Santos, Á. R. (Agosto de 2009). Piscinões: um despropositado atentado urbanístico e ambiental. *Minha Cidade*, 2.
- Tochetto, D. (2023). *Planejamento urbano, da concepção de planejamento integrado aos problemas na institucionalização*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.
- Tonella, C. (Janeiro de 2013). Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Sociedade e Estado*, 28, pp. 29-52.
- Valle, A. V. (2014). *Presentación: Parque del Río Medellín*. Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín. Fonte: <https://www.medellincomovamos.org/node/23183>
- Van Lierop, C. (2020). *The New Leipzig Charter*. European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS). Briefing PE PE 659.384.

- Vásquez-González, J. C., & Andrade-Rivas, F. (2019). Construcción experta del espacio vivido en Medellín. Caso Parques del Río. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(3), pp. 109-116.
- Velásquez-Castañeda, C. (2013). Intervenciones estatales en sectores informales de Medellín. Experiencias en mejoramiento barrial urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 23(2), pp. 139-146.
- Veloso, R., & Costa, M. (2018). As lições de Medellín: intervenções urbanísticas versus qualidade de vida versus redução da criminalidade. *Revista Direito Mackenzie*, 12.
- Vergara, S. C. (2006). Projetos e relatórios de pesquisa. *Atlas*, 38, p. 34.
- Veríssimo, A. (2012). Por que fomos a Medellín e Bogotá? *Revista de Administração Municipal*, 58(279), pp. 16–24.
- Villaça, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. Em C. Deák, & S. R. Schiffer, *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zuquim, M. d., & Mazo, L. M. (2017). *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP.