

ARRANJO DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE PERNAMBUCO: INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Cláudia Paes Barreto¹
Juliana Cunha Barreto²
Veralúcia Mello³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo consiste na sistematização propositiva do arranjo de governança interfederativa, no âmbito do processo de planejamento metropolitano em Pernambuco, como um dos elementos de implantação da gestão plena, prevista no Estatuto da MetrÓpole – Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, modificada pela Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, para as regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas que dispõem de instrumento normativo aprovado por lei estadual.

De modo abrangente, a sistematização propõe-se a atender, simultaneamente, às diretrizes do planejamento, do gerenciamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) na Região Metropolitana do Recife.⁴ Por gestão plena, à luz do instrumento supramencionado, entende-se, sob o apoio da União, a consolidação de três elementos principais: *i*) a formalização e a delimitação de unidade regional, que pode ser uma capital regional, uma aglomeração urbana, um arranjo populacional ou mesmo uma RM, mediante lei complementar (LC); *ii*) uma estrutura de governança interfederativa – constituída por um colegiado, uma entidade pública e um sistema de alocação de recursos; e, por fim, *iii*) um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual.

1. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem). *E-mail*: <claudiacalipaesbarreto@yahoo.com.br>.

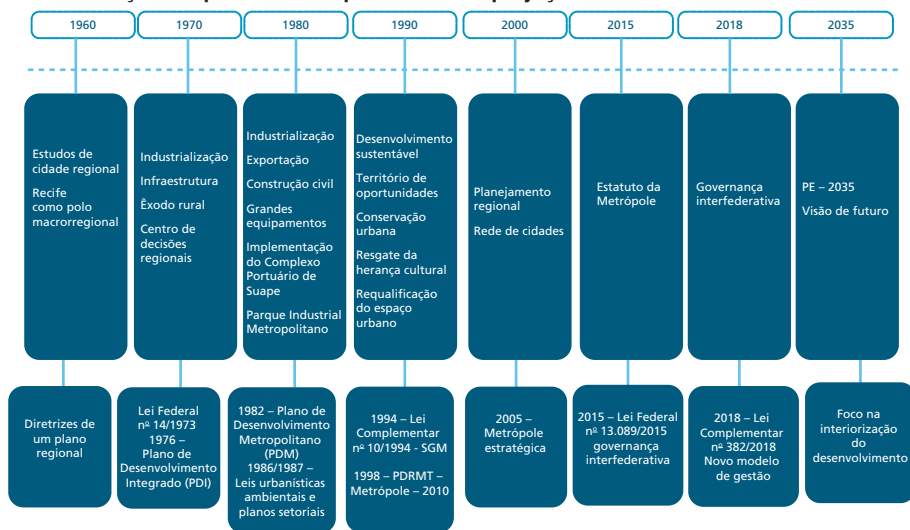
2. Agência Condepe/Fidem-PE. *E-mail*: <Juliana.barretope@mail.com>.

3. Agência Condepe/Fidem-PE. *E-mail*: <mellofvera15@gmail.com>.

4. A RM do Recife foi instituída pela LC Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e detalhada, inclusive com as FPICs e o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), pela LC Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994, posteriormente alterada pela LC Estadual nº 382, de 9 de janeiro de 2018.

Nesse contexto, foi utilizado como subsídio o acervo técnico e legislativo acumulado pelo estado de Pernambuco ao longo de quarenta anos de existência do planejamento institucional urbano, territorial, regional e metropolitano, que lhe proporcionou condição de referência perante o contexto nacional. Com tal arcabouço, e considerando uma diversidade de formatos possíveis para a instituição do caráter interfederativo da gestão, as reflexões até então desenvolvidas indicam que as adequações estruturais e normativas deverão ser feitas no sentido de atender plenamente a este instrumento. As leis já homologadas e os planos já desenvolvidos traduzem o repositório de experiência institucional acumulado no enfrentamento das questões,⁵ bem como a existência de uma estrutura governamental, representada pela atual Agência Condepe/Fidem, que tem, entre suas atribuições, a competência de lidar com o planejamento metropolitano estadual. Uma linha do tempo esquemática dá uma ideia do que foi a evolução e faz uma projeção, com o auxílio de Pernambuco 2035 – Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, da abordagem da questão metropolitana em Pernambuco.

FIGURA 1
Evolução da questão metropolitana e sua projeção até 2035 em Pernambuco



Elaboração das autoras.

No primeiro momento, a gestão da RM do Recife teve como embasamento jurídico a LC Estadual nº 10/1994, que instituiu preliminarmente mecanismos

5. Planos de Preservação de Sítios Históricos (1979), Planos Diretores (1980-1990), Litoral de Pernambuco (1999), Metrópole Estratégica (2002), Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RM do Recife (2004), Plano de Ocupação Sustentável – Território Estratégico de Suape (2008), Agenda de Desenvolvimento Sustentável do Norte Metropolitano e Goiana (2008), Oeste Metropolitano (2010), Estudo do Sistema Viário Principal Metropolitano (2010), Programa Especial do Controle Urbano e Ambiental do Território Estratégico de Suape (2015), entre vários outros.

de governança interfederativa para essa região, a redefiniu e propôs, para a sua gestão, a implantação do SGM, fundamentado no princípio da definição, do compartilhamento e da execução das FPICs.

O SGM teve em sua raiz a estrutura de cooperação intergovernamental, representada pela instância do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), que incluiu câmaras técnicas e uma secretaria executiva, esta representada pela instância técnico-consultiva da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fidem), atual Agência Condepe/Fidem, e pela manutenção do Fundo de Desenvolvimento da RM do Recife (Funderm), estes já existentes desde 1975. Por esse arcabouço organizativo, observou-se que os conflitos até então existentes – no que diz respeito à ordenação do território, ao desenvolvimento da infraestrutura econômica e urbana, ao controle da qualidade ambiental, à destinação final dos resíduos sólidos, à mobilidade, dentre outros setores de influência regional e, também, metropolitana – foram objeto de um olhar abrangente e articulado, principalmente voltado para a potencialização da vocação metropolitana de Recife.

O formato do ambiente institucional do SGM da RM do Recife até então utilizado, bem como suas articulações setoriais nas diversas esferas, apresentou, por um determinado período, relevância para o enfrentamento e a superação dos questionamentos sobre a continuidade administrativa e os interesses específicos ou localizados, principalmente quando considerada a disponibilização de instrumentos legais e de planejamento e o êxito do funcionamento já demonstrado ao longo do tempo. Inúmeros foram os planos diretores, setoriais e estratégicos desenvolvidos, inclusive para as regiões mais distantes do grande centro metropolitano, assim como as parcerias e os financiamentos firmados nessa trajetória. Por tais motivações, verificou-se a necessidade de modificações em sua estrutura vertebral, visando à implantação de novas alternativas funcionais e à superação da sua representatividade pública e política, à luz da interpretação interfederativa que demanda o Estatuto da Metrópole, recente instrumento de planejamento.

O estudo desenvolvido pela atual equipe técnica da Agência Condepe/Fidem, apresentado a seguir, demonstra que o SGM até então vigente sofreu ajustes estratégicos, ora de ordem estrutural, ora de ordem operacional e prática, visando ao atendimento normativo e, mais ainda, criando um ambiente propício ao desenvolvimento e à institucionalização do PDUI, em uma ação conjunta, interfederativa e participativa, como demanda a gestão metropolitana plena.

2 O SGM INSTITUÍDO EM 1994

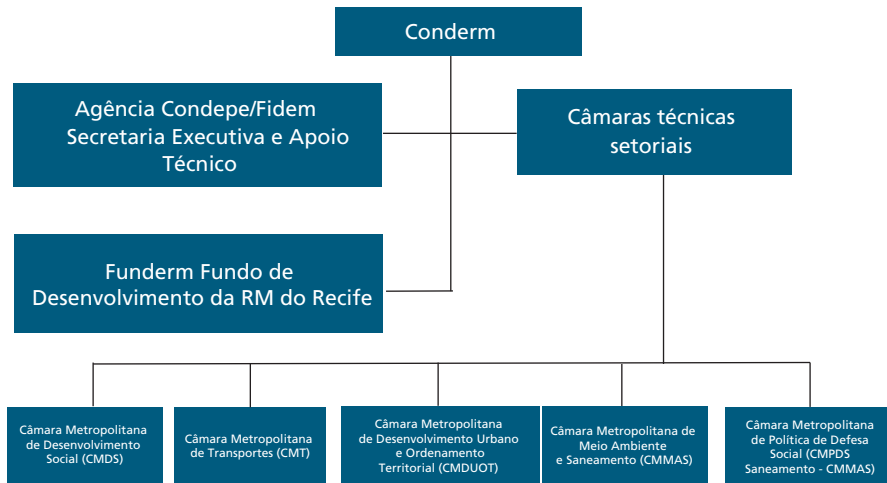
Amparado constitucionalmente, o estado de Pernambuco dispõe da RM do Recife, que foi instituída pela LC Federal nº 14/1973 e detalhada na LC Estadual nº 10/1994, da qual faziam parte os municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata, somando quatorze municípios no total.

Como instância consultiva e deliberativa, instituiu o Conselho de Desenvolvimento da RM (Conderm), que era presidido pelo secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco, sendo a Agência Condepe/Fidem a secretaria executiva desse colegiado. Como membros deliberativos, o Conderm é constituído pelos prefeitos dos quatorze municípios metropolitanos e por quatorze representantes do governo do estado, nomeados pelo governador. Já na qualidade de membros consultivos, estavam os representantes do Poder Legislativo (municipal e estadual), sem direito a voto, sendo um parlamentar representante de cada câmara municipal e três parlamentares estaduais, representando a Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Para o processo de discussão temática, foram criadas as câmaras técnicas setoriais metropolitanas, que têm o papel de discutir mais profundamente as FPIC e apoiar as deliberações do Conderm. Competiam às mesmas câmaras: elaborar e encaminhar projetos de resolução do conselho sobre matéria de suas competências; avaliar os planos e os projetos no âmbito metropolitano; além de desenvolver outras atividades pertinentes às suas finalidades de apoio técnico-institucional. Cada câmara era composta por seis representantes dos entes federativos, dois de cada esfera (federal, estadual e municipal) e seis representantes do segmento social: dois do setor acadêmico profissional; dois do segmento empresarial; e dois da sociedade civil.

Nesse contexto, a Fidem, atual Agência Condepe/Fidem, atuava como principal agente promotor da integração metropolitana, articulando os setores, os planos, os processos, os projetos e os atores institucionais, visando ao atendimento das FPICs conectadas com o território em visão metropolitana. Principalmente, conduzindo as ações, de modo que o interesse comum fosse prevalente sobre o interesse local. Resumidamente, apresentava um desenho institucional conforme a figura 2.

FIGURA 2
Organograma do SGM (1994)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Com tal arranjo institucional, o efetivo cumprimento da execução das FPICs dependia do compromisso e desempenho das atribuições metropolitanas de cada um dos atores partícipes do processo, em que caberia:

- ao governo do estado, por intermédio de seus órgãos e da entidade metropolitana, a articulação, o planejamento, o apoio à execução e o monitoramento das referidas FPICs;
- às prefeituras municipais, a identificação e a priorização das ações regionais integradas, bem como, principalmente, a fiscalização do uso e o controle do solo urbano e rural, visando à manutenção da qualidade de vida dos seus munícipes; e
- à sociedade civil, desempenhar também o papel de regulador, um termômetro que sinalizaria durante todo o processo, mediante controle e avaliação das ações executadas, por meio de sua participação nas câmaras técnicas setoriais.

Experiências exitosas nessa linha de atuação podem ser destacadas ao longo da trajetória do planejamento metropolitano, a partir do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), elaborado em 1976, que definiu como estratégia o fortalecimento da base econômica, a integração social, a ocupação racional do espaço metropolitano, a adequação da oferta de serviços urbanos e a consolidação da gestão político-institucional. Com destaque, naquela ocasião, à implantação do Porto de Suape. Outros planos e programas devem ser ressaltados, conforme a seguir descritos.

- 1) Programa Viva o Morro, de estruturação dos morros da RM do Recife, com a realização de ações integradas entre os governos federal, estadual e municipal e a sociedade civil organizada, com recursos provenientes de emendas parlamentares, com ações definidas e pactuadas entre os municípios e os demais envolvidos no processo.
- 2) Plano Metropolitano de Defesa Social e Prevenção à Violência na RM do Recife, com o objetivo de implantar novas práticas e mecanismos institucionais de planejamento e gestão integrada para a prevenção da violência na RM do Recife.
- 3) Plano Metrópole Estratégica, elaborado em 2002, indicou a realização de projetos territoriais, a maior parte já executados, destacando-se as ações de infraestrutura na bacia do rio Beberibe (Prometrópole) e o corredor de transporte metropolitano.
- 4) Plano Estratégico de Ocupação Sustentável do Território Estratégico de Suape, com abordagem em três eixos: mobilidade, saneamento ambiental e organização do território, eixo este que serviu de suporte para o Programa Especial de Controle Urbano e Ambiental para o Território Estratégico de Suape (TES), implantado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dentre as FPICs, o ordenamento territorial continua sendo trabalhado pela Agência Condepe/Fidem, cuja atuação compreende o planejamento físico, a estruturação urbana e a anuência prévia ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, este último como atribuição legal do órgão, realizado de modo conjunto com os municípios e os órgãos setoriais estaduais e federais.

Utiliza como ferramentas para a análise do parcelamento do solo a legislação urbanística e ambiental e o Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções (Caci) na RM do Recife. Trata-se de uma ferramenta de análise de pleitos para o parcelamento do solo, o planejamento e a gestão metropolitana, contendo informações metropolitanas permanentemente atualizadas, que auxiliam na compatibilização entre normas, planos, programas e projetos de intervenção no espaço metropolitano, garantindo mais agilidade no processo de exame de conveniência para a implantação de novos empreendimentos, públicos e privados, e no ordenamento do espaço municipal e metropolitano.

3 BREVE ANÁLISE COMPARATIVA

O principal aspecto que o estudo em questão vai direcionar é a estrutura da gestão, o que se reflete na governança interfederativa. Considerando a trajetória institucional do planejamento territorial já mencionada, foi montado um quadro sintético

comparativo entre a atual normativa federal em vigor, o Estatuto da Metrópole, e a LC Estadual nº 10/1994, que instituiu o SGM, cujos principais elementos de análise foram os descritos a seguir.

QUADRO 1

Comparativo entre a Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – e a LC Estadual nº 10/1994 – SGM

Lei Federal nº 13.089/2015	LC Estadual nº 10/1994
<p>Estrutura</p> <p>Instância executiva: estado e municípios. Instância colegiada deliberativa: com representação da sociedade civil. Organização pública técnico-consultiva. Sistema de alocação de recursos: fundo de investimento/financiamento e prestação de contas.</p>	<p>Estrutura</p> <p>Conderm: órgão consultivo e deliberativo (sem representação da sociedade civil). Câmaras técnicas setoriais (CTS): apoio técnico (com representação da sociedade civil). Conselho consultivo (representantes do Legislativo estadual e municipal). Secretaria Executiva: apoio técnico e suporte para funcionamento do conselho (Agência Condepe/Fidem). Funderm: instrumento financeiro (Lei Estadual nº 7.003, de 2 de dezembro de 1975).</p>
<p>Instrumentos de desenvolvimento urbano integrado</p> <p>PDUI (a ser aprovado por lei estadual). Planos setoriais interfederativos. Fundos públicos. Operações urbanas consorciadas interfederativas. Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Convênios de cooperação. Contratos de gestão. Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana. Parcerias público-privadas (PPPS) interfederativas.</p>	<p>Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana</p> <p>Plano Diretor da RM do Recife – 1998 (aprovado por resolução do Conderm). Planos e programas setoriais. Plano Diretor de Informações para o Planejamento. Legislação urbanística e ambiental. Normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e à manutenção da qualidade ambiental. Planos plurianuais. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Políticas fiscal e tributária. Convênios, acordos, consórcios, contratos multilaterais e outros instrumentos voltados para a cooperação intermunicipal e intergovernamental. Normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e à manutenção da qualidade ambiental. Funderm.</p>

Elaboração das autoras.

Nesse quadro comparativo sintético, foi possível identificar os itens que se encontram atendidos, ou contemplados, pela LC Estadual nº 10/1994 e aqueles que precisam de alterações à luz do atendimento à governança interfederativa pregada pelo estatuto. Cabe ressaltar que as definições da LC Estadual nº 10/1994, em alguns aspectos, já contemplavam os diversos parâmetros normativos que hoje integram o Estatuto da Metrópole.

Diante do exposto, a equipe da Agência Condepe/Fidem elaborou uma nova proposta para o funcionamento do SGM, constituída por instâncias colegiadas deliberativas, consultivas e executivas, além de uma instância técnica e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, o que resultou na nova LC Estadual nº 382/2018, que trata da RM do Recife e do seu sistema gestor.

4 SISTEMATIZAÇÃO PROPOSITIVA DO ARRANJO INSTITUCIONAL INTERFEDERATIVO

A reestruturação do SGM, para que possibilite o atendimento dos requisitos estabelecidos no Estatuto da Metrópole, visa à articulação, integração e interseccionalidade dos diversos organismos que atuam no território, com definição dos atores, do período de implantação das ações, dos planos e dos projetos, além do seu modo de aplicação. Como subsídio às ações, é fundamental a atuação do governo do estado, juntamente com os demais níveis de governo e a sociedade civil, na antecipação dos impactos, das transformações e das mudanças de paradigmas quanto a atualização da governança metropolitana, para a implantação do novo modelo de planejamento territorial.

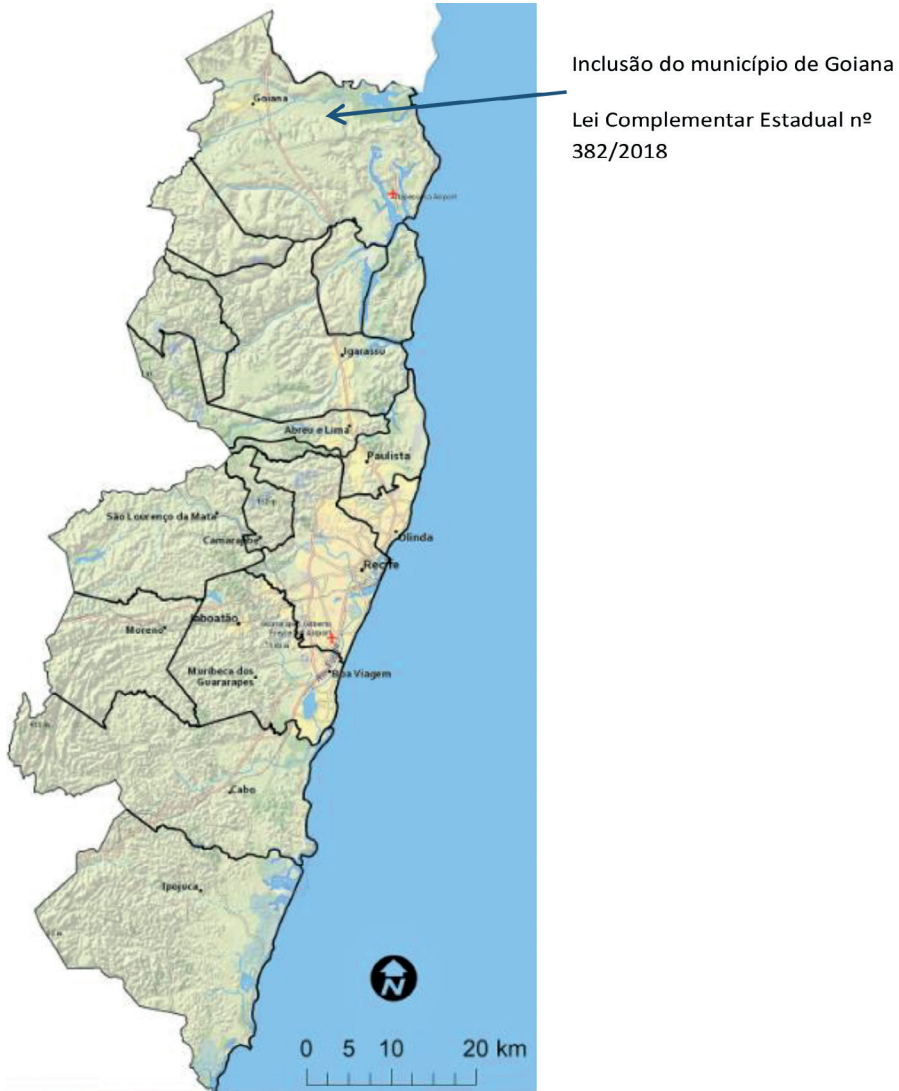
Com o protagonismo da Agência Condepe/Fidem, pretende-se orientar a gestão integrada e compartilhada da execução das FPICs, controlando o crescimento econômico de modo convergente com a preservação dos valores ambientais, de cidadania e suas complexidades e especificidades locais e regionais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, o que se constitui no grande desafio das políticas públicas nas três esferas de governo, com a participação da sociedade civil.

Um outro aspecto de fundamental importância é a necessidade do fortalecimento institucional das administrações públicas estadual e municipal nas questões de interesse comum, como a mobilidade urbana, o saneamento básico/abastecimento d'água, o esgotamento sanitário e a destinação final de resíduos sólidos, o meio ambiente e as mudanças climáticas, centro de preocupação dos governos e da sociedade, demandando medidas preventivas e reparadoras. Ou seja, uma frente de trabalho que venha a atuar em conjunto com os municípios metropolitanos, os órgãos setoriais responsáveis e a sociedade civil, definindo as prioridades para o planejamento e a execução das FPICs, a partir daquelas já definidas na LC Estadual nº 10/1994.

O modelo de gestão detalhado para efetuar as adequações do SGM da RM do Recife define várias instâncias de atuação para garantir a governança interfederativa, ilustrada pela participação de representantes da sociedade civil e da população, além de representantes de todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana.

Em atendimento a esse novo modelo, foi homologada a LC Estadual nº 382/2018, que dispõe sobre a constituição da RM do Recife, as FPICs, a governança metropolitana interfederativa, o SGM, as suas instâncias, a sistemática de funcionamento e a inclusão do município de Goiana a essa região metropolitana.

FIGURA 3
Mapa esquemático da RM do Recife



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

São estabelecidos, no âmbito da governança metropolitana interfederativa e do SGM, os mecanismos de compartilhamento de responsabilidades na definição, no planejamento e na execução das ações referentes às FPICs.

Para o efetivo cumprimento da gestão plena, a estrutura interfederativa está vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (Seplag). A Agência Condepe/Fidem permanece responsável pela condução das ações que dizem respeito à necessidade de se ampliarem as instâncias de diálogo entre essas duas instituições e os municípios que integram a RM, os órgãos do setor público e do setor privado e a sociedade civil, ou seja, os atores envolvidos no planejamento, no acompanhamento e na execução das FPICs.

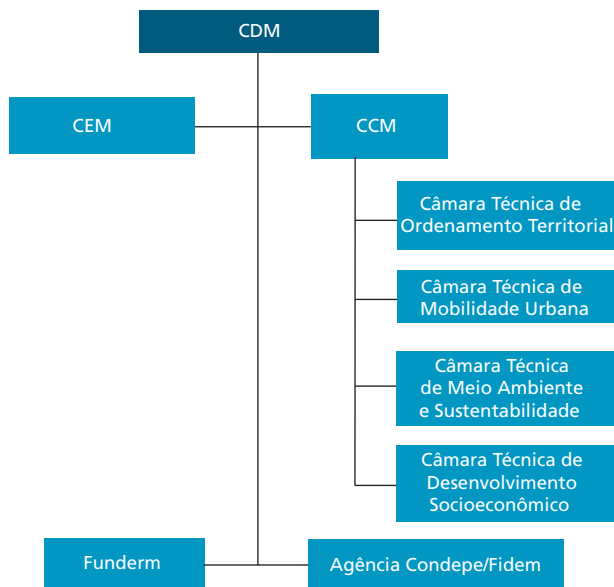
O SGM, como governança interfederativa da RM do Recife, funcionará com a estrutura a seguir.

- 1) Conselho de Desenvolvimento Metropolitano: instância colegiada deliberativa com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil.
- 2) Conselho Consultivo Metropolitano (CCM): instância colegiada consultiva e propositiva, ao CDM, de políticas relativas às FPICs, com representantes da sociedade civil e dos poderes Executivo e Legislativo do estado e dos municípios.
- 3) Comitê Executivo Metropolitano (CEM): instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo do estado e dos municípios da RM do Recife.
- 4) Agência Condepe/Fidem: organização pública com funções técnico-consultivas.
- 5) Fundo de Desenvolvimento da RM do Recife: sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, destinado ao financiamento de atividades de interesse metropolitano, instituído pela Lei Estadual nº 7.003/1975.

No novo sistema, institui-se o CDM, constituído por 26 membros: seis oriundos do Poder Executivo estadual; quinze, do Poder Executivo municipal; e cinco, da sociedade civil organizada, também com direito a voto. Nesse contexto, definiu-se, ainda, os mecanismos de deliberação, refletindo a predominância dos municípios metropolitanos e o peso de cada um em relação ao total da população e da renda *per capita* metropolitana. O estado passa a representar o conjunto da população e a economia estadual, fortemente impactada pela dinâmica metropolitana. Dessa forma, o conjunto dos prefeitos dos municípios metropolitanos passa a ter 55% dos votos do colegiado; o estado, 40%; e os representantes da sociedade civil, 5%.

Caberá ao CDM, além de outras atribuições, implementar deliberações de alto nível sobre as políticas e as diretrizes de desenvolvimento da RM do Recife e os correspondentes instrumentos de planejamento; definir as atividades, os empreendimentos e os serviços que serão considerados FPICs metropolitanas; e selecionar, entre estas, aquelas cuja implementação e execução deverão ser priorizadas.

FIGURA 4
Organograma do SGM (janeiro/2018)



Elaboração das autoras.

Como instância colegiada consultiva, institui-se o CCM, composto por 59 representantes, sendo 38 do setor público e 21 das entidades empresariais, acadêmicas, profissionais, de pesquisa, de organizações do terceiro setor e de movimentos sociais. Nessa instância, os municípios metropolitanos têm uma representação de trinta membros, um de cada poder por município. Caberá ao CCM, além de outras atribuições: a emissão de pareceres solicitados pelo CDM; acompanhar a elaboração de estudos e a execução de projetos e programas; e coordenar os trabalhos das câmaras técnicas setoriais.

Sob a deliberação do CDM, as câmaras técnicas serão constituídas por representantes dos entes federativos (União, estado e municípios) e da sociedade civil, incluindo-se movimentos sociais com atuação metropolitana, entidades de classe, organizações empresariais, além de outros. As áreas de atuação das câmaras técnicas serão: ordenamento territorial, mobilidade urbana, meio ambiente e sustentabilidade e desenvolvimento socioeconômico. Assim, as câmaras técnicas também fornecerão contribuições para a construção do PDUI, em suas áreas específicas, cabendo à Agência Condepe/Fidem, como órgão técnico-consultivo, fazer a interação e a integração das propostas.

Para as definições de natureza executiva relativas às estratégias, aos arranjos institucionais, aos instrumentos e aos mecanismos de financiamento mais adequados

para a implementação e a execução das ações de interesse metropolitano deliberadas e aprovadas pelo CDM, instituiu-se o CEM, instância colegiada composta pelos quinze prefeitos municipais e pelo titular do Executivo e mais treze titulares de secretarias e órgãos estaduais, envolvidos com as FPICs.

A Agência Condepe/Fidem constitui-se na instância de assessoramento técnico e passa a exercer a função de Secretaria Executiva do SGM. Compete à agência, ainda, a gestão do Funderm do Recife, sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas e quinto componente do SGM.

O princípio da gestão democrática da cidade se evidencia na própria composição das instâncias colegiadas, nas quais, além da inclusão da sociedade civil organizada, invariavelmente, se garante a predominância dos municípios metropolitanos. Já o princípio do compartilhamento de responsabilidades fica evidenciado nos mecanismos de deliberação, votação e rateio dos custos da implementação/execução das FPICs, sempre respeitando o parâmetro populacional e a importância econômica de cada um dos municípios.

Caberá à Agência Condepe/Fidem, na condição de órgão com funções técnico-consultivas do SGM, o papel de oferecer os subsídios necessários à tomada de decisão do gestor público, além de fazer a gestão nas esferas municipal e estadual para consolidação da visão compartilhada do planejamento da RM e apoiar a execução integrada das FPICs priorizadas e deliberadas pelo CDM e pelo CEM.

Além das competências inerentes a planejamento, articulação, apoio à execução e acompanhamento das FPICs, esse órgão deverá prestar apoio técnico aos municípios integrantes da RM do Recife e às aglomerações urbanas quanto à gestão e fiscalização do uso do solo e da gestão da informação.

Para a consolidação das atribuições e dos objetivos da secretaria executiva, representada pela Agência Condepe/Fidem, é necessário sua reestruturação e adequação, com as atribuições bem definidas e a capacidade de articulação institucional.

Para isso, foi iniciado o redesenho institucional do órgão metropolitano existente, prioritariamente com a criação da Diretoria de Governança Interfederativa. A partir da reestruturação da Agência Condepe/Fidem, no que tange à governança interfederativa e ao SGM, à luz da interpretação do Estatuto da Metrópole, o órgão passará a dispor de condições de coordenação e apoio à elaboração do PDUI.

Dessa forma, a Agência Condepe/Fidem, que é responsável pela coordenação do processo de planejamento estadual, metropolitano e regional, deve assumir, juntamente com o papel de órgão técnico-consultivo, o papel de secretaria executiva dos dois conselhos, de desenvolvimento e do consultivo, e do comitê executivo.

5 AMBIENTE PARA A ELABORAÇÃO DO PDUI

O processo de elaboração do PDUI deve considerar o amplo e diversificado acervo de planos, projetos, informações socioeconômicas e bases cartográficas existentes para a RM do Recife, elaborados pela Agência Condepe/Fidem ao longo de seus quarenta anos de existência. Além disso, serão realizados fóruns técnicos para subsidiar a elaboração do anteprojeto do PDUI, que deverá considerar o contexto urbano atual, as tendências do planejamento, os referenciais legais de planejamento, as potencialidades, os desafios e os condicionantes externos e internos ao desenvolvimento que esboçam os cenários futuros possíveis para a RM.

O PDUI, conforme estabelecido no Estatuto da Metrópole, é um instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da RM ou da aglomeração urbana, com uma visão integrada, em que o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse particular.

Na estrutura interfederativa, deve-se considerar a *expertise* da Agência Condepe/Fidem em coordenar planos e programas com a participação de todos os envolvidos – os municípios, os órgãos setoriais e a sociedade civil organizada. O referido plano será aprovado mediante resolução do CDM e, posteriormente, será encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado como projeto de lei (PL). O plano deverá contemplar isto:

- as diretrizes para estabelecer as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- as diretrizes quanto à articulação dos municípios para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano;
- as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- o sistema de acompanhamento e controle e suas disposições.

Após a conclusão e a aprovação do plano, como legislação estadual, todos os municípios pertencentes à RM deverão compatibilizar, no que couber, seus planos diretores e setoriais com o PDUI da unidade territorial urbana. Além disso, a elaboração do plano previsto não exime o município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do §1º, do art. 182, da CF/1988, e da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

6 AGENDA INTERFEDERATIVA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA LC ESTADUAL Nº 382/2018 E DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A condução do processo de formulação da proposta de estrutura da governança metropolitana deve ser de prerrogativa e iniciativa do estado de Pernambuco, por meio da Seplag, apoiada pela Agência Condepe/Fidem, instituição protagonista do processo e que acumula experiências de gestão metropolitana desde sua criação. Para a deflagração do processo de implantação da estrutura interfederativa, foram definidas as etapas de trabalho a serem cumpridas conforme descritas adiante.

- 1) Realizar reunião ordinária do CDM para aprovar o plano de trabalho, visando à implementação da LC Estadual nº 382/2018 e do Estatuto da Metrópole e à alocação dos recursos técnicos e financeiros necessários.
- 2) Pactuar, consensualmente, entre os entes federativos – estado, municípios e sociedade civil, regras para o processo de governança interfederativa.
- 3) Priorizar as FPICs estabelecidas na LC Estadual nº 382/2018, considerando a competência da instância executiva e deliberativa da governança interfederativa, como disposto no Estatuto da Metrópole.
- 4) Definir mecanismos e meios de compartilhamento da organização administrativa e da execução das FPICs, do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas e do rateio de custos a serem pactuados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.
- 5) Fomentar a organização pública com funções técnico-consultivas e a estruturação do sistema de planejamento metropolitano.
- 6) Definir os mecanismos de financiamento das FPICs e do Funderm do Recife.
- 7) Realizar fóruns técnicos para subsidiar a elaboração do anteprojeto do PDUI e validar a proposta a ser encaminhada à Assembleia Legislativa.
- 8) Definir o conteúdo e o processo de elaboração do PDUI.
- 9) Aprovar o PL do PDUI para a RM do Recife.
- 10) Definir as responsabilidades dos governos e as dos demais setores da sociedade local e os meios de implementação da governança interfederativa.

7 PERSPECTIVA DE NOVAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO ESTADO

Diante do cenário de desenvolvimento econômico no estado de Pernambuco, há outros casos que vêm despertando o anseio em integrar alguns municípios no território da RM do Recife, que, por lei, pode ser atestado.⁶

Segundo o Estatuto da Metrópole, aglomeração urbana pode ser conceituada como unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais e socioeconômicas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008), o estado de Pernambuco apresentava duas capitais regionais com mais de 250 mil habitantes: Caruaru e Petrolina. Como tal, esses dois municípios assumem vocação de potenciais municípios que, por sua centralidade nas suas respectivas regiões e de acordo com o estatuto, podem vir a pleitear a classificação de RM ou aglomerado urbano.

No caso específico de Caruaru, o município já manifesta a intenção de se tornar a RM do Agreste Central, de acordo com o anteprojeto de LC nº 7/2015. Desde então, foi realizado, em 2007, o Estudo de Agrupamento de Municípios com a influência de Caruaru, pela Agência Condepe/Fidem, que levantou entendimentos conceituais do que poderia classificar o município de Caruaru e os municípios adjacentes como um aglomerado urbano dentro do estado. Atualizado em 2015, esse estudo trouxe indicadores, alguns antigos, outros atuais, que foram levados em consideração:

- grau de urbanização;
- valor adicionado bruto (VAB) por setor econômico;
- emprego formal nos setores industrial e de serviço;
- densidade demográfica e população economicamente ativa (PEA);
- taxa de crescimento populacional;
- produto interno bruto (PIB) municipal;
- movimentos pendulares (transportes, modais, fluxos);
- coesão interna; e
- redes urbanas.

6. Com relação à Região de Desenvolvimento Mata Sul, Escada, Ribeirão e Sirinhaém integram atualmente o Território de Suape. Este território traz em suas premissas capacitar e estruturar o capital institucional desses municípios, fortalecendo-os para o enfrentamento das demandas vindouras em decorrência dos investimentos em Suape. Já na Mata Norte, com a implantação de equipamentos estruturadores, como o polo farmacológico de biotecnologia e de hemoderivados puxado pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); o polo vidreiro, encabeçado pela Vivix Vidros Planos; e o polo automotivo, capitaneado pela Fiat Chrysler Automobiles (FCA), entre outros, no município de Goiana, observa-se um dinamismo econômico que vem provocando um aumento da demanda por bens e serviços nas áreas de educação, saúde, habitação, lazer e outras, cujo leque de oferta deverá ser significativamente ampliado.

Sobre Petrolina, vale destacar que, com base na LC nº 113, de 19 de setembro de 2001, e pelo Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002, ambos do governo federal, o município faz parte de uma Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (Ride) como polo dessa região em Pernambuco. A Ride tem como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e à provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional desses territórios.

Essa região também é composta por municípios do estado da Bahia, dos quais o município de Juazeiro é o polo naquele estado, e pelos municípios pernambucanos de Lagoa Grande, Orocó e Santa Maria da Boa Vista. Esses últimos, em conjunto com Petrolina, se potencializam como mais um território suscetível à classificação de aglomerado urbano em Pernambuco, à luz do que estabelece o Estatuto da Metrópole. Isso ocorre não apenas em virtude de uma análise dos indicadores secundários expostos anteriormente, mas sobretudo pela já existente capacidade de articulação de ações administrativas que esse território possui em nível estadual e federal. Esse cenário, então, demonstra algumas conjunturas, conforme descritas adiante.

- 1) Antes do marco legal e regulatório do Estatuto da Metrópole, já havia uma leitura de arranjo territorial em que os municípios fizessem parte de organismos geridos e coordenados por entes técnicos (estadual, no caso do Território Estratégico de Suape, e federal, no caso da Ride Petrolina/Juazeiro), com o objetivo de contribuir para o fortalecimento regional e o desenvolvimento sustentável destes territórios.
- 2) Os contextos em que os investimentos públicos ocorrem em territórios no estado têm servido para ampliar o discurso da territorialização em Pernambuco. O município de Goiana, que fazia parte da Mata Norte do estado, foi classificado pelo IBGE como um centro de zona A, pela influência nos municípios vizinhos da Mata Norte, além da implantação de equipamentos estruturadores, como o polo farmacológico de biotecnologia e de hemoderivados, capitaneado pela Hemobrás; o polo vidreiro, puxado pela Vivix Vidros Planos; e o polo automotivo, encabeçado pela Fiat Chrysler Automobiles (FCA), entre outros, nos quais se observa um dinamismo econômico que vem provocando um aumento da demanda por bens e serviços nas áreas de educação, saúde, habitação, lazer e outras, cujo leque de oferta deverá ser significativamente ampliado. Ocorre que, a partir de 2018, o município de Goiana passa a fazer parte da RM do Recife. Os últimos estudos realizados sobre essa região metropolitana, como o *Metrópole estratégica*, apontavam um processo de expansão de sua mancha urbana na direção norte, onde está localizado o município de Goiana, tendência confirmada com a implantação dos investimentos referidos anteriormente.

- 3) A médio e longo prazo, o município de Salgueiro, com sua posição estratégica, ao abrigar a Plataforma Logística Multimodal, e com os investimentos existentes no sertão – Projeto Nova Transnordestina, Canal do Sertão, Eixo de Integração das Bacias, entre outros –, caracteriza-se como uma importante centralidade econômica em todos os exemplos citados, reconhece-se um município que polariza uma rede de outros municípios por onde já exerce um conjunto de influências socioeconômicas, culturais e ambientais.

Em virtude do exposto, outros territórios do estado estarão suscetíveis à classificação como RMs ou aglomerados urbanos, e essa consolidação deve ocorrer em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole. O processo de caracterização desses territórios deve adotar uma estrutura participativa tanto no debate proposto aos municípios como na construção, a longo prazo, de um capital social capaz de contribuir para a implementação das FPICs nessas possíveis e prováveis aglomerações urbanas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Metrópole estabelece a instituição de RMs e aglomerações urbanas, por meio de LCs estaduais, nas quais, mediante o cumprimento dos requisitos legais, municípios limítrofes, por meio de governança interfederativa, compartilharão o planejamento e o exercício de funções públicas de interesse comum.

Para a implementação dessa nova norma, faz-se necessária a criação de programas de integração, em níveis federal e estadual, que promovam o funcionamento das FPICs com responsabilidades, recursos e gestão divididos entre os municípios beneficiados. Para estimular essa integração, a lei traz instrumentos de desenvolvimento urbano, como operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos e planos de desenvolvimento urbano integrado, entre outros.

O planejamento e o desenvolvimento metropolitano deverão ser o foco do compromisso político entre os agentes públicos e privados. É fundamental a definição do projeto que se quer para a região – este é o desafio principal do PDUI, a ser elaborado no âmbito da governança interfederativa. Destaca-se que o plano deve contemplar itens descritos na lei, como diretrizes para as FPICs e para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, além da delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural.

A gestão metropolitana, fundamentada no princípio da governança interfederativa e da responsabilidade compartilhada, exigirá um processo de aprendizagem que acarretará mudança de postura, compromisso político dos vários agentes envolvidos e espírito público para negociar os conflitos, administrar as oportunidades e superar as limitações institucionais e políticas, em nome da melhoria de

condições de funcionamento da estrutura urbana e da construção de uma cidade metropolitana mais humana e solidária.

Com esse propósito, o governo do estado está iniciando a adequação do atual Órgão metropolitano e de seu sistema gestor como instrumento da intergovernabilidade e efetivação de uma política pública baseada na intersectorialidade e transversalidade das ações para o melhor desempenho e funcionamento das FPICs na RM do Recife, a fim de alcançar os requisitos estabelecidos na LC Estadual nº 382/2018 e Lei Federal nº 13.089/2015, bem como para as futuras aglomerações urbanas a serem criadas no estado de Pernambuco.

REFERÊNCIA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades** – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/s66bHQ>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/9ty3Lu>>.

_____. Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002. Regulamenta a Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/MhbUAN>>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

PERNAMBUCO. Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife), e dá outras providências. Pernambuco: Assembleia Legislativa, 1994.

_____. **MetrÓpole 2010** – Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 1998.

_____. **Litoral de Pernambuco**: um estudo propositivo. Recife: Fidem, 1999.

_____. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR**. Recife: Agência Condepe/Fidem, 2003.

_____. **Metrópole estratégica**: Região Metropolitana do Recife. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2005.

_____. **Agenda de Desenvolvimento Sustentável do Norte Metropolitano e Goiana**. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2006.

_____. **Plano de Ocupação Sustentável** – Território Estratégico de Suape. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2008.

_____. **Estudo do Sistema Viário Principal Metropolitano**. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2010.

_____. **Oeste Metropolitano** – realidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável 2011. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2011.

_____. **Caci**: Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2012.

_____. Lei Complementar Estadual nº 382, de 9 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife). Pernambuco: Assembleia Legislativa, 2018.

