

# O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

---

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

## Relatório de Pesquisa

ipea

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the word "ipea" in a lowercase, white, sans-serif font. A yellow and green swoosh underline is positioned beneath the letters "i" and "e".



# O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

---

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) is located in the bottom right corner. It consists of the lowercase letters "ipea" in a bold, sans-serif font, with a white, curved swoosh underneath the letters. The background of the page is dark gray with a decorative pattern of thin, white, curved lines that sweep across the bottom half of the page.

ipea

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas**

##### **Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

---

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

## Relatório de Pesquisa

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters 'ipea' in a bold, sans-serif font. A white, curved line sweeps under the letters from the left, ending under the 'a'. The background of the page is dark gray with a decorative pattern of thin, white, curved lines that flow from the left side towards the bottom right, creating a sense of movement and depth.

## COORDENAÇÃO NACIONAL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

## COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

## SUPERVISÃO TÉCNICA

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

### **Luis Gustavo Vieira Martins**

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

### **Lizandro Lui**

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

### **Sara Rebello Tavares**

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

## REVISÃO TÉCNICA

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

### **Sara Rebello Tavares**

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

## AUTORIA

### **Cláudia Paes Barreto**

Assessora técnica na Diretoria de Planejamento e Ordenamento Territorial da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Agência Condepe/Fidem). *E-mail:* <claudiacalipaesbarreto@yahoo.com.br>.

### **Estevão Machado**

Coordenador da Câmara Técnica de Ordenamento Territorial da Agência Condepe/Fidem. *E-mail:* <e.machadomoura@gmail.com>.

### **Luiz Quental Coutinho**

Diretor de governança metropolitana interfederativa da Agência Condepe/Fidem. *E-mail:* <luiz.quental@condepefidem.pe.gov.br>.

### **Rodolfo Ramirez**

Gerente geral de apoio à governança metropolitana da Agência Condepe/Fidem. *E-mail:* <rodolfo.ramirez.agencia@gmail.com>.

### **Veralúcia Mello**

Gerente de acompanhamento das Câmaras Técnicas Metropolitanas da Agência Condepe/Fidem. *E-mail:* <mellofvera15@gmail.com>.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmrecife-comp-b>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA.....	7
3 ANÁLISE COMPATIBILIZADA E COMPARATIVA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS .....	16
4 SÍNTESE NORMATIVA DO USO DO SOLO .....	19
5 MACROZONEAMENTO .....	26
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS .....	30





## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo consiste no registro do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) do Recife, em Pernambuco, indispensável para a consecução 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, e pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018.

Por oportuno e por também constituir-se em elemento indispensável à consecução da gestão plena da RM do Recife, registra-se estar em curso a revisão da institucionalidade necessária à implantação e à implementação da gestão integrada e compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs) e demais ações metropolitanas, bem como da governança interfederativa da RM do Recife.

## 2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

O Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da RM do Recife foi instituído por meio da Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018, para a organização, o planejamento e a execução de FPICs e demais ações metropolitanas, de conformidade com o que estabelece o Estatuto da MetrÓpole.

Dois fatores, entretanto, determinaram a necessidade de sua revisão: *i*) as alterações efetuadas no Estatuto da MetrÓpole por meio das já mencionadas MP nº 818, de 11 de janeiro de 2018, e Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018; e *ii*) a falta de consenso por parte dos chefes dos executivos municipais da RM do Recife em relação a alguns dos seus dispositivos e mecanismos, o que fez com que o governo do estado assumisse o compromisso de promover a sua revisão mediante um processo participativo ainda mais amplo do que foi o da sua concepção inicial.

Constatada a necessidade de revisão e em função do compromisso assumido, na primeira reunião extraordinária do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – CDM (instância colegiada deliberativa do SGM da RM do Recife), realizada em 28 de abril de 2019, foi deliberada a criação de um grupo de trabalho, coordenado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Agência Condepe/Fidem), para a elaboração de uma proposta participativa com vistas ao aperfeiçoamento do sistema gestor da RM do Recife. Esse procedimento ocorre em paralelo ao processo de elaboração do PDUI dessa RM.

Com o intuito de subsidiar o processo de revisão do SGM da RM do Recife no âmbito do mencionado grupo de trabalho, a Agência Condepe/Fidem procedeu a um estudo cotejado e à análise dos vários modelos implementados nas principais RMs do Brasil para servir de base e fundamento ao desenvolvimento dos trabalhos.

À luz das posições e ponderações manifestadas pelos integrantes do CDM e considerando os elementos oriundos do estudo e da análise dos modelos já implementados, foram definidas três premissas básicas orientadoras do modelo a ser elaborado:

- a simplificação e agilização dos processos do SGM da RM do Recife;
- a equiparação dos pesos entre os diversos municípios metropolitanos; e
- a clara definição das funções, atribuições e responsabilidades que correspondem às instâncias do SGM/RMR para o seu pleno e efetivo funcionamento.

Prevê-se a conclusão da revisão do SGM da RM do Recife concomitante à da elaboração do PDUI dessa mesma região.

## 2.1 PDUI em elaboração

O processo de elaboração do PDUI da RM do Recife utilizou um amplo e diversificado acervo de planos, projetos, informações socioeconômicas e bases cartográficas dessa região, considerando o contexto urbano-metropolitano atual, as tendências do planejamento, os referenciais legais, as potencialidades, os desafios e os condicionantes externos e internos do desenvolvimento que esboçam os cenários futuros possíveis. Nesse contexto, entre os principais planos do relevante acervo de que a RM do Recife dispõe, cabe destacar aqueles que serviram de principal base referencial para a elaboração do PDUI dessa RM.

Em 1976, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RM do Recife, que definia estratégias de planejamento a partir de cinco temas: economia, serviços urbanos, integração social, modelos de gestão e ocupação racional do espaço metropolitano.

Na década seguinte, em 1983, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) conserva os mesmos temas do plano anterior e apresenta a divisão do território em quatro nucleações: norte, centro, sul e oeste. As diretrizes desse modelo tiveram como premissas:

- o setor industrial como elemento da dinâmica econômica que balizaria o desenvolvimento urbano da região;
- a continuação de um modelo de investimento capitaneado pelo governo federal em infraestruturas urbanas;
- a continuação do incremento populacional na região;
- a importância do papel do órgão metropolitano como disciplinador da expansão do espaço construído da RM do Recife; e
- a manutenção de uma estrutura de planejamento nacional que significava uma organização hierárquica mais intensa entre os níveis de planejamento que, apesar de não ter sido mantida, serviu como base para a formulação de leis e planos setoriais complementares, como a Lei de Proteção de Mananciais e o Plano Diretor de Transporte.

No final de 1990, foi elaborado o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) – Metrôpole 2010. O documento faz uma avaliação da efetivação dos planos anteriores e indica os novos desafios do planejamento metropolitano.

Para a metrópole do novo milênio, o plano apontava e propunha:

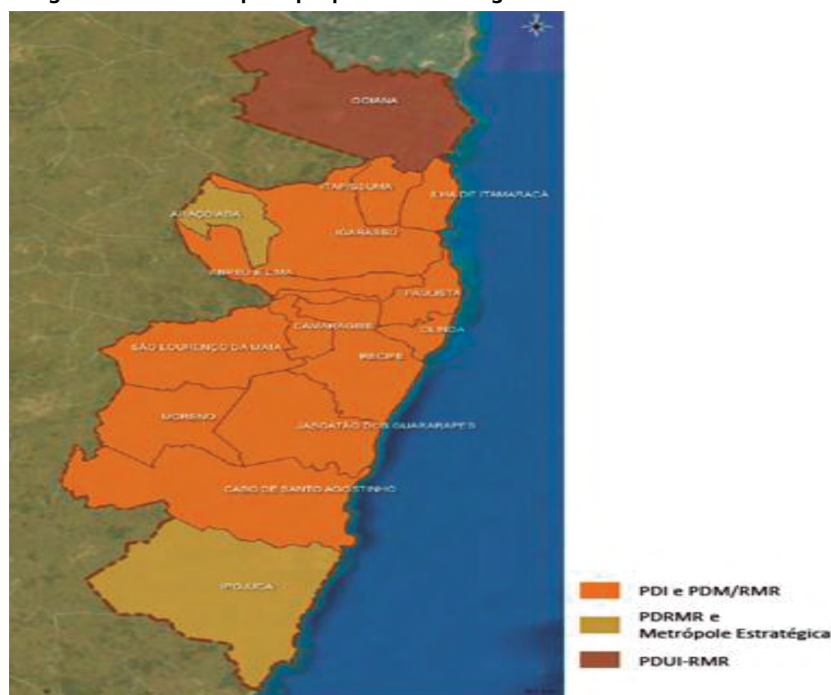
- o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e a intervenção no ambiente construído como os dois grandes temas para o planejamento metropolitano do próximo século;
- uma mancha urbana compacta e contínua, sem interrupções no seu interior, exceto as áreas de reserva e de proteção;
- estratégias de ação para o uso e a ocupação do espaço metropolitano;
- categorias de espaços e suas ações específicas, segundo os valores ambientais identificáveis para cada porção;
- a decorrente categorização do território da RM do Recife em áreas urbanizadas, urbanizáveis, de reabilitação do patrimônio cultural, de reserva e rurais;

- a definição de territórios de oportunidades, concentradores de potencialidades e irradiadores de desenvolvimento, estratégicos para a implantação de novos empreendimentos e consequente oferta de oportunidades; e
- o provimento homogêneo de redes de serviços urbanos, apontando os de mobilidade e de serviços como principais sistemas.

Assim, o PDRMR foi um instrumento de natureza normativa e estratégica que reuniu um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento urbano metropolitano, buscando a construção da metrópole desejada e considerando os princípios do desenvolvimento sustentável e intervenção no ambiente construído.

Quatro anos depois é elaborado o plano Metrópole Estratégica que trouxe para o planejamento da região a concepção de competitividade e equidade em uma perspectiva de longo prazo (2003-2015). O plano definiu a habitabilidade e a competitividade como os dois grandes vetores de desenvolvimento que combinavam crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental na busca de um desenvolvimento sustentável.

FIGURA 1  
Planos regionais e os municípios que passaram a integrar a RM do Recife



Fonte: Agência Condepe/Fidem (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

Os planos metropolitanos aqui apresentados mostram dois momentos de planejamento regional em Pernambuco, baseados em questões econômicas, políticas e de visões sobre o planejamento territorial. Tais momentos, em 1970 e 1980, revelam o protagonismo do órgão estadual de planejamento a partir de uma organização hierárquica do planejamento nacional e o apoio com recursos federais para essa ação protagonista. Além disso, mostram o planejamento da organização espacial do território fundamentada na intensidade do uso do solo.

A partir de 1990, novos desafios são postos. Ao tempo em que o órgão de planejamento regional passa a enfrentar a redução do seu protagonismo na ordenação do território, temas

como sustentabilidade ambiental, respeito ao ambiente construído e à diversidade, e conceitos de competitividade e equidade surgem na qualidade de orientadores do planejamento e do próprio desenvolvimento.

Na elaboração do PDUI da RM do Recife, foi considerado o acúmulo dos planos anteriores e das variáveis econômicas e políticas (estaduais, nacionais e internacionais) que interferem diretamente no território, nos novos arranjos institucionais e na legislação vigente. Ademais, temáticas recentes do planejamento urbano devem ser agregadas, tais como as visões do planejamento e do desenvolvimento humano e os novos conceitos sobre a mobilidade urbana.

Nesse contexto, a elaboração do plano de desenvolvimento dessa RM tem como principal elemento norteador o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.098/2015). Tal plano vem sendo construído de forma participativa no âmbito da governança interfederativa, definindo o conjunto de diretrizes e linhas de ação voltadas para o planejamento, gestão e execução das FPICs da RM do Recife, com vistas à compatibilização do crescimento econômico, da equidade social e da sustentabilidade ambiental que conduzam e se reflitam em um ordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais.

A coordenação da elaboração do PDUI da RM do Recife está sob a responsabilidade da Agência Condepe/Fidem, em uma ação conjunta da Diretoria de Planejamento e Ordenamento Territorial (DPOT) e da Diretoria de Governança Metropolitana Interfederativa (DGMI), envolvendo uma equipe técnica composta de quatorze membros permanentes e colaboradores que integram o grupo de trabalho do PDUI da agência.

O processo licitatório com vistas à contratação de suporte técnico para a elaboração do plano teve início em 2017, na modalidade Tomada de Preço. No entanto, a contratação só aconteceu em 2018 devido a diversos fatores, tanto de ordem burocrática quanto de questionamentos jurídicos formulados por empresas participantes do certame.

Decorrente do Processo Licitatório nº 15/2017 (Tomada de Preço nº 1/2017, da Comissão Permanente de Licitação – CPL), no valor de R\$ 886.244,91 e com prazo de 180 dias, foi assinado, em 18 de dezembro de 2018, o Contrato de Trabalho nº 9/2018 com o consórcio vencedor composto pelas empresas Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessoria à Gestão Socio-Ambiental, Ceplan – Multiconsultoria em Desenvolvimento Socioeconômico, Urbano e Ambiental e Gestão Empresarial Ltda., e Ceplan – Consultoria Econômica e Planejamento Ltda., responsáveis pelos serviços de suporte técnico para a elaboração do PDUI da RM do Recife, com coordenação e condução do processo a cargo da Agência Condepe/Fidem.

Com base nos termos de referência que orientaram o processo licitatório e na metodologia proposta, foram apresentados os seguintes produtos:

- produto 1 – plano de trabalho;
- produto 2 – relatório de diagnóstico consolidado, definição de temas prioritários, tendências e cenários;
- produto 3 – relatório preliminar das diretrizes propostas e ações estruturadoras e minuta do projeto de lei; e
- produto 4 – relatório final de proposições (versão preliminar para audiências públicas), mapas georreferenciados consolidados nas escalas 10 mil para a RM do Recife, versão resumida final.

Os recursos para a contratação do consórcio foram oriundos de dotações orçamentárias próprias (Programa de Trabalho 04.121.0130.4434.0000 – elemento de despesa 4.4.90.39 – fonte de receita 0101). Até este momento, foram assinados três termos aditivos: *i*) primeiro termo aditivo ao contrato, assinado em 5 de fevereiro de 2019, tendo como objeto a substituição legal da contratada; *ii*) segundo termo aditivo ao contrato, assinado em 28 de maio de 2019, visando a prorrogação do prazo de 180 dias, iniciando em 18 de junho de 2019 e com término em 17 de dezembro de 2019; e *iii*) terceiro termo aditivo ao contrato, assinado em 11 de junho de 2019, objetivando acrescentar os custos relativos às despesas operacionais para a realização das audiências públicas.

As etapas para a realização do plano vêm sendo implementadas por eixos temáticos agregadores dos conteúdos das FPICs, abordando preferencialmente os aspectos que expressam a escala metropolitana, conforme a seguir.

- 1) Eixo físico-territorial:
  - a) aspectos ambientais, que compreendem as transformações promovidas pelas ações antrópicas, as configurações do sítio natural e, também, a dinâmica dos ecossistemas e seus valores;
  - b) aspectos do ambiente construído, que abrangem particularmente a produção do espaço urbano e sua dinâmica, a regulação sobre as suas transformações naquilo que diz respeito ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, à produção de habitação e, ainda, ao reconhecimento dos valores e dos componentes do patrimônio cultural no território;
  - c) aspectos da mobilidade urbana, que correspondem à dimensão material das infraestruturas, à dinâmica e à gestão dos serviços de mobilidade, bem como aos direitos e às condições materiais de acessibilidade; e
  - d) aspectos do saneamento ambiental, que compreendem seus componentes básicos de abastecimento de água, esgoto sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem, e contemplam as dimensões das infraestruturas, dos serviços ofertados e seus modelos de gestão.
- 2) Eixo socioeconômico:
  - a) padrões de desenvolvimento humano, que abrangem a leitura dos principais indicadores sociais, das condições de renda e trabalho, do ambiente e das oportunidades de negócios, da oferta e qualificação da rede de equipamentos de educação, de saúde, de assistência social e de segurança pública; e
  - b) padrões de dinamização econômica, que incluem a identificação e a caracterização das principais cadeias produtivas, o mapeamento e a classificação das principais áreas de dinamização econômica, bem como a análise da distribuição espacial de equipamentos estruturadores.
- 3) Eixo da governança interfederativa de caráter transversal:
  - a) gestão, no que diz respeito à organização, ao planejamento e à execução das FPICs e demais ações metropolitanas; e
  - b) governança, que aborda questões relativas aos modelos de participação e de interlocução e controle social, bem como da estruturação do SGM.

A agenda básica formal do processo de elaboração do PDUI da RM do Recife, atendendo ao Estatuto da Metrópole, está constituída dos eventos citados a seguir.

- 1) Reunião ordinária ou extraordinária do CDM: este conselho, criado mediante a Lei Complementar Estadual nº 382/2018, é a instância colegiada deliberativa do SGM à qual compete, entre outras atribuições, acompanhar o processo de elaboração desse plano de desenvolvimento e estabelecer os critérios para a realização das audiências públicas.
- 2) Seminário de lançamento: evento cujo objetivo foi anunciar e apresentar as linhas gerais do PDUI dessa RM, além de motivar a participação dos diferentes atores institucionais e segmentos sociais envolvidos.
- 3) Audiências públicas municipais: realizadas em cada um dos quinze municípios da RM do Recife, entre os meses de junho e julho de 2019, colhendo contribuições dos participantes sobre o papel do respectivo município no ambiente metropolitano e os desafios para a gestão das FPICs que se constituíram em subsídios para a equipe técnica.
- 4) Audiências públicas regionais: realizadas nos dias 4, 5 e 6 de fevereiro de 2020 em três sub-regiões: norte metropolitano, sul metropolitano e centro-oeste metropolitano. Nelas foram apresentados os elementos-síntese das macrodiretrizes, diretrizes e proposições preliminares e exploradas as condições particulares de cada sub-região, sem perder a visão de todo o conjunto, de modo a subsidiar a consolidação das propostas finais.
- 5) Seminários temáticos: objetivando aprofundar discussões sobre aspectos específicos dos subtemas, explorando a sua expressão na escala metropolitana e, em particular, na ótica das FPICs, foram realizados no início da etapa de proposições em dias subsequentes e organizados segundo os eixos temáticos supramencionados.
- 6) Seminário de consolidação: evento de apresentação e discussão pública do PDUI da RM do Recife, a ser realizado no mês de março de 2020, com foco na versão resumida e na minuta de projeto de lei a ser encaminhado pelo Executivo estadual à Assembleia Legislativa de Pernambuco. Trata-se do último evento público que marca o final do processo da elaboração técnica e, ao mesmo tempo, o início de novo processo de participação no monitoramento dos trabalhos de discussão do projeto de lei no Legislativo.

Concomitantemente à implementação da agenda básica do plano de desenvolvimento da RM em questão, a Agência Condepe/Fidem tem realizado reuniões com as administrações municipais e os órgãos setoriais para aprofundar as discussões sobre as temáticas inerentes a cada função pública de interesse comum, sob as respectivas responsabilidades no que tange à gestão e à execução. Têm sido, igualmente, desenvolvidas diversas atividades preparatórias para atender ao cronograma integrante ao plano de trabalho acordado entre a agência e o consórcio contratado, atividades estas necessárias para iniciar a elaboração do PDUI, destacando-se:

- o levantamento e a análise do acervo de documentos e informações para a elaboração do diagnóstico consolidado;
- a produção de base cartográfica;
- a produção de dados estatísticos;
- a articulação com gestores e técnicos de todos os municípios metropolitanos e a realização de reuniões com os secretários municipais de planejamento;
- a realização de visitas técnicas aos municípios metropolitanos;
- a realização de entrevistas com instituições da esfera estadual;
- a realização de reuniões técnicas com órgãos setoriais estaduais;
- a sistematização de informações para o diagnóstico preliminar apresentado, em janeiro de 2019, ao consórcio contratado; e

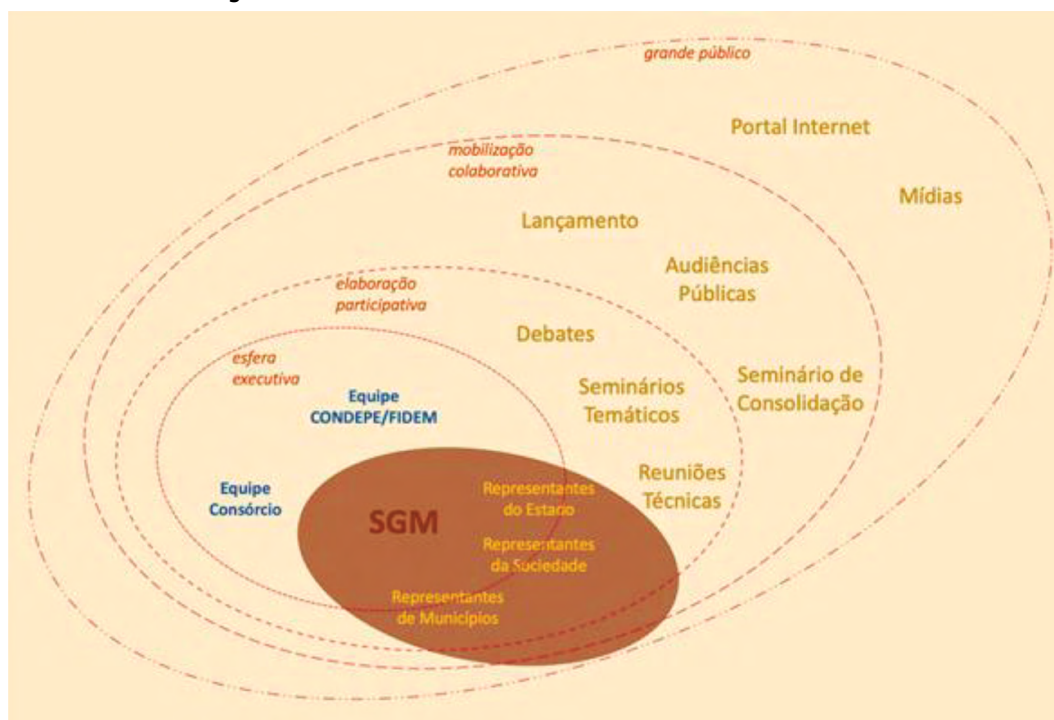
- a convocação de reunião extraordinária do CDM para a aprovação do processo de elaboração do PDUI da RM do Recife e o estabelecimento dos critérios para a realização das audiências públicas, o que se efetivou em reunião realizada em 28 de maio de 2018.

Essa agenda de eventos tem propiciado o estabelecimento de espaços catalisadores de participação no processo de elaboração do PDUI dessa RM, contribuindo na formulação das diretrizes gerais para o planejamento e a execução das FPICs, bem como na gestão compartilhada da metrópole, o que é objeto de interesse de toda a sociedade.

Entretanto, há de se registrar que a mobilização e o grau de envolvimento dos atores institucionais e segmentos sociais – sejam da esfera governamental, das instâncias e organizações sociais ou dos setores produtivos – ocorre de forma distinta, variando em função da motivação e capacidade de organização de cada segmento. Visando potencializar uma maior participação e reconhecendo essas diferenças, o trabalho considera as diferentes esferas de diálogo, as quais deverão contar com maior ou menor quantidade de pessoas.

A figura 2 representa esquematicamente essas variações, da esfera executiva até a do grande público.

FIGURA 2  
Esferas de diálogo



Fonte: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

De modo a favorecer a interlocução institucional e, particularmente, a interação e interlocução entre os especialistas da equipe técnica do consórcio e o grupo de trabalho do PDUI da Agência Condepe/Fidem, foram definidos, no âmbito da esfera executiva, alguns recursos de facilitação do trabalho em uma perspectiva colaborativa. Os tópicos a seguir descrevem essas arenas e dinâmica de atuação conjunta.

- 1) Reuniões de trabalho do grupo de trabalho do PDUI e especialistas do consórcio: reuniões periódicas desse grupo da Agência Condepe/Fidem com a equipe técnica do consórcio para acompanhamento, exposição, aprofundamento de debates e tomada de decisões sobre a condução e a orientação de conteúdo do trabalho. Podem ter enfoque específico ou agenda compartilhada entre aspectos de conteúdo temático e produtos intermediários e/ou aspectos gerenciais e de interlocução institucional.
- 2) Oficinas internas: oficinas estruturadas periódicas da equipe técnica do consórcio para acompanhamento, exposição, aprofundamento de debates e tomada de decisões sobre a condução e a orientação de conteúdo do trabalho, visando à preparação das reuniões com o grupo de trabalho do PDUI da agência e de produtos intermediários a serem consolidados. Podem ter como orientação principal a integração multidisciplinar e o aprofundamento temático específico.
- 3) Reuniões técnico-temáticas: presenciais ou remotas, visam garantir uma sistemática de intercâmbios colaborativos para subsidiar a sistematização das análises e a formulação de propostas entre a equipe técnica do consórcio, os membros do grupo de trabalho do plano de desenvolvimento da Agência Condepe/Fidem, os integrantes das equipes das prefeituras da RM do Recife, consultores especialistas e demais atores institucionais e sociais.
- 4) Portal do PDUI da RM do Recife na internet: este portal (disponível em: <[www.pdui-rmr.pe.gov.br](http://www.pdui-rmr.pe.gov.br)>) é o espaço virtual de disponibilização de informações sobre o processo de elaboração, interlocução e controle social, bem como dos conteúdos de análise e propostas desenvolvidos ao longo do trabalho. É uma ferramenta fundamental na ótica da integração das equipes técnicas do consórcio e da agência, além de instrumento relevante para as contribuições e a facilitação da interlocução com a sociedade civil, uma vez que facilita o acesso e o compartilhamento de informações e de produtos intermediários à medida que o trabalho vai sendo desenvolvido.

Em que pese uma certa incompreensão por parte de alguns executivos municipais no que tange às FPICs, provavelmente decorrente das arraigadas práticas de planejamento e gestão municipal focadas nos serviços públicos de interesse local na perspectiva municipalista da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, em termos gerais tem se obtido o apoio e o engajamento dos municípios metropolitanos, notadamente na mobilização da sociedade civil e na realização das audiências públicas municipais. Além desses municípios, há de se registrar o apoio e a participação das instâncias e dos órgãos públicos setoriais do estado, parceiros político-institucionais, principalmente no que diz respeito às FPICs.

A maior participação da sociedade civil aconteceu nas audiências públicas municipais, nas quais a comunidade e suas instâncias representativas apresentaram aportes e demandas relativas às FPICs referentes, por exemplo, a transporte público, infraestrutura rodoviária, abastecimento de água e saneamento, macrodrenagem e controle ambiental.

A seguir, apresentam-se as tabelas 1 e 2 com os dados referentes aos assistentes nas audiências públicas municipais. Estes dados estão consubstanciados tanto em termos quantitativos quanto proporcionais, com relação às instâncias institucionais e segmentos sociais.



TABELA 1  
Número de assistentes nas audiências públicas municipais – PDUI da RM do Recife

Audiência Pública	Institucional - Instâncias			Sociedade Civil - Segmentos						Subtotal	Total Geral	
	União	Estado	Prefeitura	Câmara	Comunidade	Associações	Mov. Sociais	ONGs	Ent. Classe			Academia
Clinda	3	26	41	2	4	3	3	3	1	3	17	89
Paulista		12	109	1	6	5	1	2	1	2	17	139
Ilhotação dos Guararapes		15	48		5	3	1				9	72
Moreno		9	36	5	22	12					34	84
Abreu e Lima		9	75	3	17	8				1	26	113
Aracajuaba		7	162	3	43	6				4	53	225
Cabo de Santo Agostinho		15	37	6	17	11		5		3	36	94
São Lourenço da Mata		7	25	9	10						10	51
Iapissurama		7	33		8	2				2	12	52
Ilha de Itanuaré	1	12	30	1	7	5	6			7	25	69
Igarassu		11	28	2	6	7	4	3	1	2	23	64
Recife	10	24	69	3	20	13	35	3	5	4	84	190
Camuaripibe		6	27		12	11	5	4			32	65
Ipojuca		11	153	5	19	15	1	1	1	1	38	207
Goiana		8	27	5	5	8		2		1	16	56
<b>Totais</b>	<b>14</b>	<b>1779</b>	<b>900</b>	<b>45</b>	<b>201</b>	<b>109</b>	<b>55</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>432</b>	<b>1570</b>

Elaboração dos autores.  
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).

TABELA 2  
Proporção de assistentes por instâncias institucionais e segmentos sociais – PDUI da RM do Recife (Em %)

Audiência Pública	Institucional - Instâncias				Sociedade Civil - Segmentos						Subtotal	Total Geral	
	União	Estado	Prefeitura	Câmara	Comunidade	Associações	Mov. Sociais	ONGs	Ent. Classe	Academia			Empresarial
Clinda	3,37%	29,21%	46,07%	2,25%	4,99%	3,37%	3,37%	0,00%	3,37%	1,12%	3,37%	19,10%	100,00%
Paulista	0,00%	8,63%	78,42%	0,72%	4,32%	3,60%	3,60%	1,44%	0,72%	0,00%	1,44%	12,23%	100,00%
Ilhotação dos Guararapes	0,00%	20,83%	66,67%	0,00%	6,94%	4,17%	4,17%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%	12,58%	100,00%
Moreno	0,00%	10,71%	42,86%	5,95%	26,19%	14,29%	14,29%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	40,48%	100,00%
Abreu e Lima	0,00%	7,96%	66,37%	2,65%	15,04%	7,08%	7,08%	0,00%	0,00%	0,00%	0,88%	23,01%	100,00%
Aracajuaba	0,00%	3,11%	72,00%	1,38%	19,11%	2,67%	2,67%	0,00%	0,00%	0,00%	1,78%	23,56%	100,00%
Cabo de Santo Agostinho	0,00%	15,96%	39,36%	6,38%	18,09%	11,70%	11,70%	0,00%	5,32%	0,00%	3,19%	38,30%	100,00%
São Lourenço da Mata	0,00%	13,73%	49,02%	17,65%	19,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	19,61%	100,00%
Iapissurama	0,00%	13,46%	63,46%	0,00%	15,38%	3,85%	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%	23,08%	100,00%
Ilha de Itanuaré	1,45%	17,39%	43,48%	1,48%	10,14%	7,25%	7,25%	0,00%	0,00%	0,00%	10,14%	36,23%	100,00%
Igarassu	0,00%	17,19%	43,75%	3,13%	9,38%	10,94%	10,94%	4,69%	0,00%	1,56%	3,13%	35,94%	100,00%
Recife	5,26%	12,63%	36,32%	1,58%	10,53%	6,84%	6,84%	1,58%	2,63%	2,11%	2,11%	44,21%	100,00%
Camuaripibe	0,00%	9,23%	41,54%	0,00%	18,46%	16,92%	16,92%	6,15%	0,00%	0,00%	0,00%	49,23%	100,00%
Ipojuca	0,00%	5,31%	73,91%	2,42%	9,18%	7,25%	7,25%	0,48%	0,48%	0,00%	0,48%	18,36%	100,00%
Goiana	0,00%	14,29%	48,21%	8,93%	8,93%	14,29%	14,29%	3,57%	0,00%	1,79%	0,00%	28,57%	100,00%
<b>Totais</b>	<b>0,89%</b>	<b>11,40%</b>	<b>57,32%</b>	<b>2,87%</b>	<b>12,80%</b>	<b>6,94%</b>	<b>3,80%</b>	<b>1,02%</b>	<b>0,96%</b>	<b>0,45%</b>	<b>1,85%</b>	<b>27,52%</b>	<b>100,00%</b>

Elaboração dos autores.  
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).

Se não tivesse havido nenhuma intercorrência durante o processo de elaboração do PDUI da RM do Recife, a sua conclusão seria em dezembro de 2019. Entretanto, a nova data prevista para conclusão é julho de 2020.

### 3 ANÁLISE COMPATIBILIZADA E COMPARATIVA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS<sup>1</sup>

Os quinze municípios metropolitanos da RM do Recife constituem um conjunto espacial com mais de 3 mil quilômetros quadrados, representando 3,3% do território pernambucano. A população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2018 é da ordem de 4 milhões de habitantes.

Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda se destacam como os municípios com maior número de residentes, concentrando quase 70% de toda a população metropolitana. Não somente por isso, mas também levando em conta fatores sociais e econômicos diversos, podem ser considerados como o núcleo metropolitano principal.

A inclusão do município de Goiana representou uma mudança significativa na dimensão territorial, com um incremento na ordem de 14% em relação ao território metropolitano constituído antes de sua inclusão. Já em termos populacionais, esse incremento é de pouca monta, da ordem de apenas 2%.

A tabela 3 apresenta a população e a extensão territorial de cada município integrante dessa RM.

TABELA 3  
População estimada e área do território municipal (2018)

Município	População	Área (km²)
Abreu e Lima	99.622	126,19
Araçoiaba	20.312	96,38
Cabo de Santo Agostinho	205.112	448,74
Camaragibe	156.736	51,26
Goiana	79.455	445,81
Igarassu	115.640	305,56
Ilha de Itamaracá	25.836	66,68
Ipojuca	94.709	527,11
Itapissuma	26.397	74,24
Jaboatão dos Guararapes	696.636	258,69
Moreno	62.263	197,07
Olinda	392.835	41,68
Paulista	329.117	97,31
Recife	1.637.834	218,44
São Lourenço da Mata	112.362	262,11
<b>Total da RM do Recife</b>	<b>4.054.866</b>	<b>3.216,74</b>

Fonte: IBGE – Censo 2010 (Pernambuco, 2019).  
Elaboração: Consórcio Gênese/Ceplan.

No quadro 1, são apresentados os dados referentes ao estágio normativo-legal atual de cada um dos respectivos planos diretores municipais.

<sup>1</sup>. Com base no diagnóstico consolidado do Plano de Trabalho da Agência Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênese/Ceplan (Pernambuco, 2019).

QUADRO 1

**Levantamento da situação dos planos diretores dos municípios da RM do Recife**

Município	Leis nºs
Abreu e Lima	650/2008, alterada pela Lei nº 916/2013
Araçoiaba	193/2008
Cabo de Santo Agostinho	3.343/2017
Camaragibe	341/2007
Goiana	1.987/2006
Igarassu	2.629/2006
Ilha de Itamaracá	1.050/2007, alterada pela Lei nº 1.340/2018
Ipojuca	1.490/2008
Itapissuma	895/2014
Jaboatão dos Guararapes	2/2008, alterada pela Lei nº 17/2013
Moreno	585/2019
Olinda	26/2004, alterada pela Lei nº 32/2008
Paulista	4.253/2012, alterada pela Lei nº 4.821/2018
Recife	17.511/2008
São Lourenço da Mata	2.159/2006, alterada pela Lei nº 2.538/2016

Fonte: Consórcio Gênesis/Ceplan (Pernambuco, 2019).  
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

Evidencia-se, no quadro 1, que, no que se refere à obrigatoriedade da elaboração e revisão periódica dos respectivos planos diretores municipais, cada município metropolitano tem elaborado e, segundo o caso, revisado o seu respectivo plano diretor em horizontes temporais diferentes.

A seguir serão apresentados a metodologia, os conceitos empregados e os passos implementados no sentido viabilizar uma análise compatibilizada e minimamente comparativa dos planos diretores municipais.

Após o levantamento do estágio normativo-legal dos planos diretores municipais, fez-se o estudo comparativo do zoneamento territorial neles constantes. Foram analisadas um total de 118 zonas propostas. Passou-se, então, à montagem da base de dados georreferenciados para servir de plataforma ao processo de elaboração do PDUI da RM do Recife, na qual todas as zonas estão individualmente representadas.

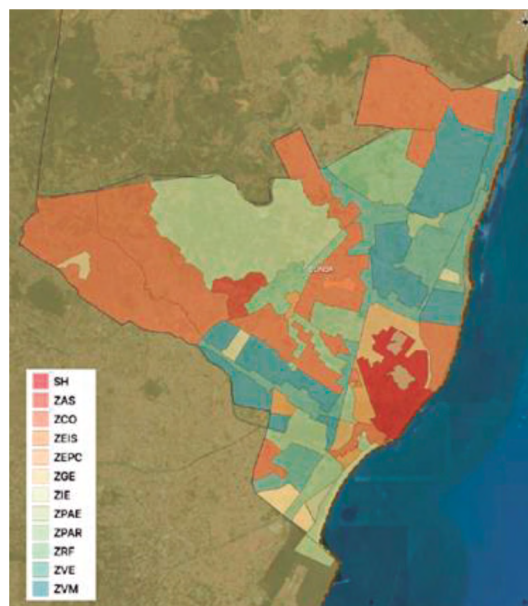
A partir da similaridade de conceitos definidos para as zonas municipais em suas respectivas legislações, oito classificações-síntese foram compatibilizadas para fins de análise comparativa dos planos diretores municipais no conjunto da RM do Recife. Para isso, considerou-se o que foi deliberado e promulgado na legislação urbanística de cada município, em decorrência da elaboração do respectivo plano diretor. Levou-se em conta, também, a condição atual da ocupação dos territórios de cada município dessa RM, configurando as oito zonas a seguir.

- 1) Zona de urbanização consolidada (ZUC): compreende áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes edificados, tomando-se como base a análise das imagens de satélite mais recentes disponíveis.
- 2) Zona de baixa ocupação (ZBO): corresponde às áreas do território que são destinadas à urbanização, com parcelamentos urbanos implantados já visíveis nas imagens de satélite, mas que ainda demonstram uma ocupação mais rarefeita com predomínio de trechos não edificados ou mesmo ainda não parcelados.

- 3) Zona de expansão futura (ZEX): abrange as áreas destinadas a atender a esperada demanda de crescimento urbano do município. Nesta classificação foram considerados os polígonos do zoneamento destinados a usos urbanos diversificados, mas que ainda estão predominantemente desocupados e praticamente sem evidências de parcelamento urbano, independentemente da explicitação ou não da denominação “expansão” para a zona no plano diretor.
- 4) Zona de restrição patrimonial (ZRP): compreende porções do território destinadas à preservação e à valorização dos bens materiais edificados integrantes do patrimônio cultural em suas múltiplas expressões e diferentes graus de proteção.
- 5) Zona de restrição ambiental urbana (ZRA): corresponde às porções do território destinadas pelo plano diretor à conservação do patrimônio ambiental urbano. Abrange graus diversos de proteção sem distinção, com enfoque específico para as zonas inseridas no universo urbano ou em seu entorno imediato. Assim, não são incluídas, aqui, as áreas de preservação ambiental presentes no meio rural.
- 6) Zona de indústria e logística (ZIL): abrange as áreas destinadas pelo plano diretor a atividades industriais, serviços de grande porte e logística, podendo já estar ocupadas ou mantendo ainda algum caráter de expansão futura.
- 7) Zona de comércio e serviços (ZCS): corresponde às áreas preferencialmente destinadas pelo plano diretor a atividades múltiplas de comércio e serviços, com caráter de centralidade urbana.
- 8) Zona rural (ZRU): compreende o território municipal não incluído no zoneamento urbano, destinado a atividades rurais, podendo incluir áreas de restrição ambiental.

A título de exemplo de como essa metodologia se pautou no âmbito do território municipal, podemos comparar o zoneamento urbanístico de Olinda, oriundo do plano diretor municipal, com o zoneamento-síntese do diagnóstico do PDUI da RM do Recife apresentado nas figuras 3 e 4.

FIGURA 3  
Zoneamento urbanístico do Plano Diretor de Olinda

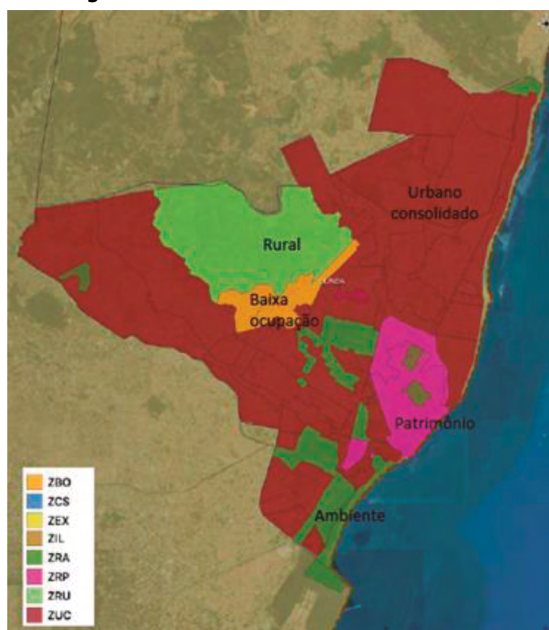


Fonte: Plano Diretor de Olinda (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

FIGURA 4  
Zoneamento-síntese do diagnóstico do PDUI da RM do Recife



Fonte: Plano Diretor de Olinda (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênese/Ceplan.

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).

Nessa análise compatibilizada com o zoneamento-síntese, resultante do diagnóstico do plano de desenvolvimento da RM do Recife, apreendem-se, de maneira mais simples, os padrões básicos de caracterização dos territórios, permitindo comparar, de forma mais eficiente, todos os planos diretores dos municípios dessa RM no que se refere ao zoneamento territorial.

#### 4 SÍNTESE NORMATIVA DO USO DO SOLO<sup>2</sup>

Com vistas à identificação de conflitos e incongruências nas propostas de uso do solo e suas tipologias, bem como evidenciar os desafios na busca das possíveis alternativas de soluções, procedeu-se à elaboração de mapas temáticos que permitiram a compreensão da configuração atual e das expectativas futuras para o território metropolitano.

Inicialmente foi elaborado o macrozoneamento preliminar refletindo a divisão básica entre as zonas de caráter rural e aquelas de caráter urbano. Pela sua finalidade analítica, esse mapa temático desconsiderou o fato de que alguns municípios optaram por classificar todo o seu território como zona urbana, uma vez que foram reconhecidas tanto a existência de áreas utilizadas para fins agrícolas quanto a efetiva impossibilidade de ocupação daquelas áreas com padrões de parcelamento urbano, tendo em vista as condicionantes ambientais.

Foram identificadas, ainda, as zonas especiais de interesse social (Zeis) existentes em todos os municípios, sobrepondo-se à sua área urbanizada, visando enfatizar a presença de territórios de natureza singular que exprimem uma das prioridades históricas da RM do Recife, que é o enfrentamento da exclusão socioterritorial.

<sup>2</sup>. De acordo com o diagnóstico consolidado do Plano de Trabalho da Agência Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênese/Ceplan (Pernambuco, 2019).

O zoneamento remete a um presente consolidado que caracteriza os diversos fragmentos da cidade, mas também é pautado por uma expectativa de futuro, visto que, para cada zona, se propõe um padrão urbano desejado com relação aos usos e à forma de ocupação do solo e de edificação. Desse modo, o zoneamento, em si, não representa o instante atual da urbanização.

As figuras 5 e 6 representam um exemplo dos resultados do trabalho elaborado pelo IBGE, especificamente para a RM do Recife, no contexto do processo de registro das áreas urbanizadas de grandes cidades do país. Esse trabalho foi realizado a partir do processamento de imagens de satélite e, ainda, dos registros cartográficos da Agência Condepe/Fidem como instrumental de apoio. Igualmente, foram incluídas informações oriundas do aplicativo Google Earth que também serviu para gerar um complemento relativo ao município de Goiana que não tinha sido contemplado no estudo do IBGE.

FIGURA 5  
Área urbanizada – RM do Recife

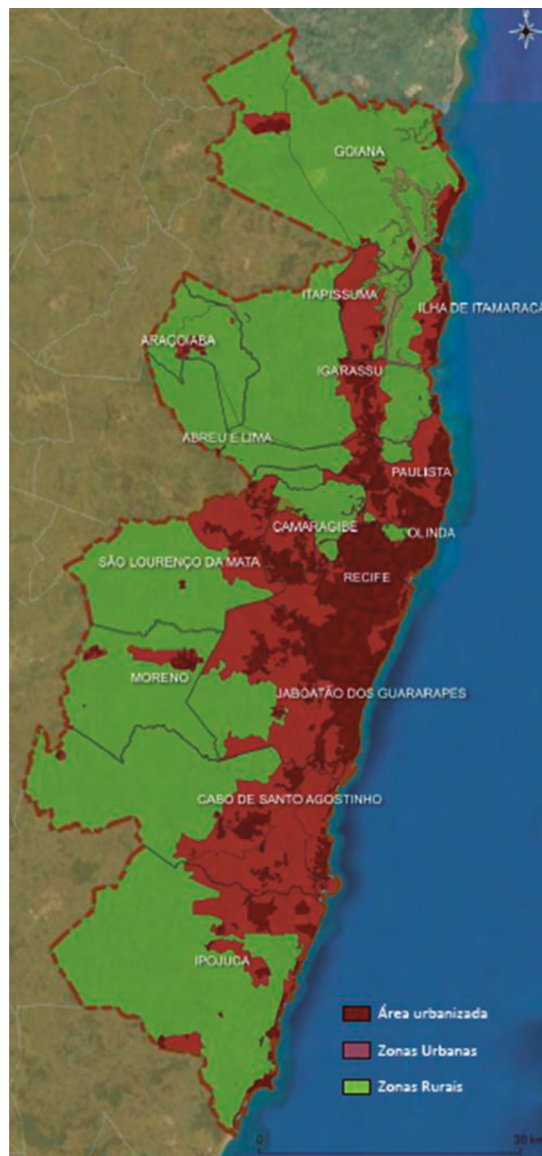


Fonte: IBGE (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

FIGURA 6  
Urbanizada, urbana e rural – RM do Recife



Fonte: IBGE (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

A figura 5 apresenta basicamente os dados dos planos diretores, enquanto na figura 6 se mostram os elementos do registro da urbanização atual com a aplicação da classificação-síntese proposta.

Pode-se observar que os municípios situados na região mais central da metrópole são aqueles que apresentam maior extensão de zonas de caráter urbano. Constituem um bloco mais ou menos uniforme, estendendo-se também para o sul até abranger o Complexo Industrial Portuário de Suape.

Também se observa uma derivação a noroeste que é a união das áreas urbanas dos municípios de Camaragibe e São Lourenço da Mata. Evidencia-se, ainda, outro vetor de urbanização singular seguindo na direção norte, formado pelo conjunto urbano dos municípios de Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma, visivelmente modelado por influência da

rodovia BR-101, importante eixo que cruza a RM do Recife e exerce forte influência no processo de urbanização.

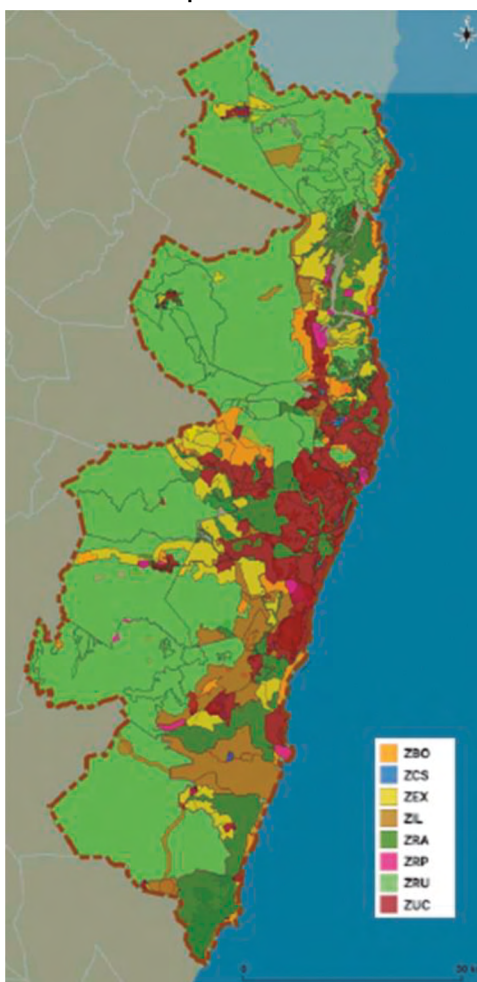
Por sua vez, todo o litoral configura uma estreita faixa urbana, que se estende de norte a sul de forma quase contínua. Nos extremos norte e sul desta, os municípios de Goiana e Ipojuca mostram aparente contradição ao ter reduzidas parcelas urbanas, mesmo cada um sendo base de importante polo de desenvolvimento: o Complexo Industrial Portuário de Suape e o Polo Automotivo.

Afora isso, há fragmentos de urbanização representando núcleos dispersos que estão na área de influência da dinâmica metropolitana, mas que não apresentam sinais de uma integração mais concreta, na falta do fator decisivo que é a conurbação.

Com base nas oito classificações-síntese anteriormente descritas e objetivando analisar, de forma holística, a dinâmica metropolitana e como esta é refletida no território, elaborou-se o mapa-síntese das informações do zoneamento dos municípios metropolitanos (figura 7).

FIGURA 7

**Mapa-síntese do zoneamento dos municípios da RM do Recife**



Fonte: Pernambuco (2019).

Elaboração: Consórcio Gênese/Ceplan.

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).



Observam-se algumas diferenças expressivas quando se olha para o zoneamento-síntese. Municípios do núcleo central – Recife, Olinda e Camaragibe em particular – quase não têm zonas rurais e nem grandes áreas de expansão disponíveis. Todavia, os três têm expressivo potencial para um padrão de urbanização intermediário compatível com áreas ambientalmente sensíveis que já vem sendo praticado na forma de condomínios ou pequenas chácaras de lazer ou residenciais.

De modo geral e à exceção de alguns poucos bairros ou zonas de maior dinâmica de mercado, os padrões de adensamento são baixos e comportariam um incremento populacional muito maior do que aquele projetado para um horizonte de longo prazo. Não faltariam condições para se promover o chamado processo de compactação da cidade, que tem como premissa um maior adensamento construtivo e populacional, associado à diversificação de atividades e à dinamização urbana e articulado com estratégias de mobilidade para a redução de deslocamentos longos e a indução da caminhabilidade.

Um dos graves desafios a equacionar nesses espaços urbanos do núcleo metropolitano, e de outros municípios que contam com território mais amplo, é o enfrentamento às práticas especulativas do mercado imobiliário que provocam a elevação dos preços do solo urbano. Para isso, dispõe-se dos variados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e, já também, nos respectivos planos diretores, mas ainda não adequadamente utilizados.

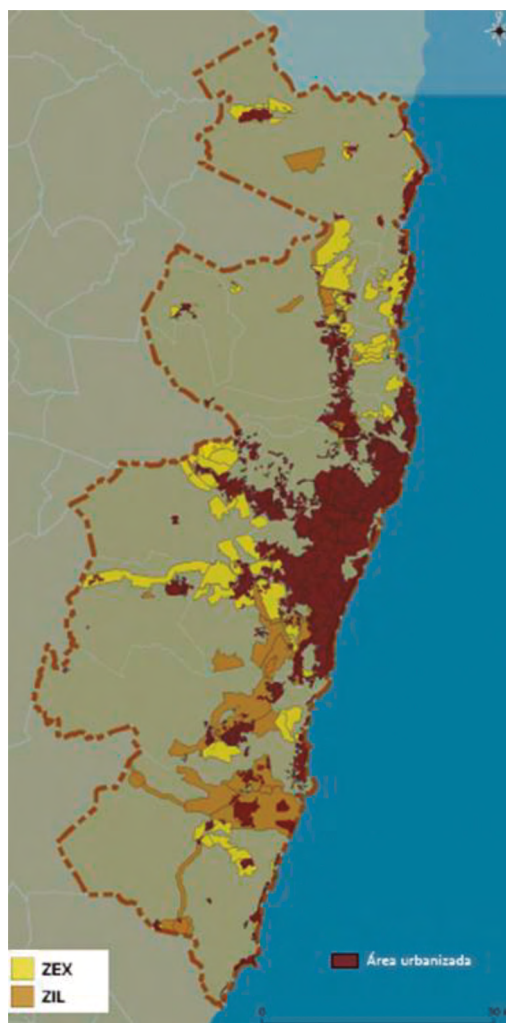
Em contrapartida, em alguns municípios, observa-se uma tendência de superdimensionamento de áreas de expansão, seja de padrões urbanos regulares, seja de baixa densidade propícias a condomínios ou, ainda, destinadas às atividades de indústria e logística nem sempre fundamentadas em uma demanda real. Sem maiores impactos negativos para o município, uma vez que não costuma haver investimentos públicos prévios em infraestrutura urbana, essa escolha gera um estoque de terras cujo horizonte de efetiva ocupação é expressivamente maior que o prazo decenal legalmente instituído para as revisões dos planos diretores. Já para aquelas destinadas a uma urbanização mais orientada à moradia, a oferta superdimensionada pode promover uma ocupação dispersa e descontínua e gerar despesas públicas e infraestrutura e serviços urbanos sem qualidade.

Os municípios de Moreno e São Lourenço da Mata, mais periféricos e dissociados de fortes dinâmicas econômicas, contam com uma modesta mancha urbana efetivamente ocupada, mas fartas áreas dedicadas à expansão. Não é exatamente o caso do município de Araçoiaba, dadas as limitações ambientais com vistas à proteção dos mananciais. Nos dois extremos, norte e sul, situam-se os municípios de Ipojuca e Goiana, com perspectivas de condições econômicas muito promissoras no sentido da promoção de importantes transformações.

Estes elementos iniciais de registro e análise da configuração territorial constituem subsídios para a construção de cenários na seguinte etapa de elaboração do PDUI da RM do Recife que inclui, também, a leitura quantitativa do acervo imobiliário urbano dos municípios e seu potencial construtivo, à luz dos parâmetros urbanísticos definidos nos respectivos planos diretores.

Complementarmente, na figura 8, destacam-se as relações entre as áreas urbanizadas e aquelas dedicadas à expansão urbana (em amarelo) e à implantação de atividades de indústria e logística. Por sua vez, na figura 9, pode-se observar a relação entre as áreas urbanizadas e aquelas áreas dedicadas à proteção ambiental.

FIGURA 8  
Áreas de expansão urbana – RM do Recife

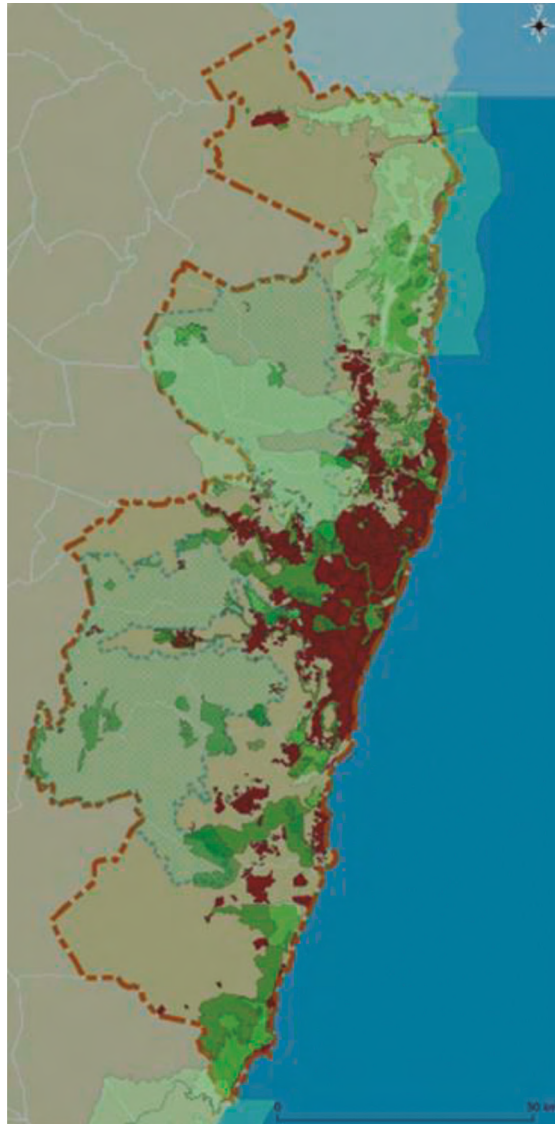


Fonte: IBGE (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênese/Ceplan.

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).

FIGURA 9  
Áreas de proteção ambiental – RM do Recife



Fonte: IBGE (Pernambuco, 2019).

Elaboração: Consórcio Gênese/Ceplan.

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).

A leitura integrada de todos estes elementos e condicionantes objetivou orientar as reflexões sobre os cenários e fundamentar a tomada de decisões na construção das diretrizes e do macrozoneamento do PDUI da RM do Recife.

## 5 MACROZONEAMENTO<sup>3</sup>

O Estatuto da Metrópole determina em seu art. 12 que o PDUI deve apresentar um macrozoneamento da unidade territorial urbana, mas não define maiores detalhes a seu respeito, além da exigência de delimitação das áreas com restrições à urbanização em função de:

- proteção do patrimônio cultural;
- proteção do patrimônio ambiental; e
- controle de áreas de risco de desastres naturais.

De certa forma, há liberdade de concepção do instrumento, na medida da compreensão da realidade local, como se observa na ocorrência de macrozoneamentos bem distintos entre algumas metrópoles que já traçaram seu PDUI no Brasil.

Enquanto ferramenta de planejamento, partiu-se do princípio de que o macrozoneamento é o instrumento que desenha a estratégia geral de espacialização do ordenamento da metrópole, que deve orientar o planejamento e a regulação global do uso do solo na RM do Recife a fim de:

- alinhar as políticas dos entes federados em áreas em que o interesse metropolitano deve prevalecer sobre a visão local;
- ser referência para a revisão dos planos diretores municipais de forma a integrar esses territórios às diretrizes metropolitanas; e
- guiar a promoção de urbanidade e habitabilidade nessa RM orientada pela contenção da expansão urbana especulativa, pela promoção de múltiplas centralidades, pela conservação das áreas de interesse ambiental e patrimonial, bem como das áreas rurais com estímulo às atividades produtivas sustentáveis.

Levando em consideração a existência de estudos e/ou planos regionais que adotaram referências de subdivisão territorial mais flexíveis conforme o desafio a ser enfrentado, a opção adotada para o macrozoneamento e para a definição de diretrizes foi, no caso do PDUI da RM do Recife, a de não fixar subdivisões regionais como fator decisivo.

Com base nessa postura flexível de leitura territorial, o macrozoneamento do plano de desenvolvimento dessa RM prevê dois níveis de orientação para o planejamento do uso e da ocupação do solo.

- 1) Macrozonas: com caráter normativo que define as áreas favoráveis e as de restrição à urbanização, estabelecendo o referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na RM.
- 2) Territórios de interesse metropolitano: com caráter estratégico que visa favorecer a operacionalização das FPICs e expressa a espacialização das ações estratégicas, como previsto para a etapa de proposições.

No processo de concepção do macrozoneamento da RM do Recife, foram considerados os seguintes fatores:

- as áreas ambientais protegidas pelas legislações federais, estaduais e municipais;
- o patrimônio cultural edificado legalmente protegido;

<sup>3</sup>. Baseado no Produto 4 – Relatório final de proposições (versão preliminar para audiências públicas), do Plano de Trabalho da Agência Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênese/Ceplan (Pernambuco, 2020).

- a área urbanizada consolidada dessa RM que dispõe de infraestrutura parcial ou integralmente; e
- os perímetros urbanos definidos nos planos diretores municipais.

À luz desses fatores, foram definidas três macrozonas:

- macrozona de dinamização urbana;
- macrozona de sustentabilidade ambiental; e
- macrozona periurbana.

A delimitação dos polígonos que definem as macrozonas está sempre associada a polígonos já demarcados nos instrumentos normativos definidos nas instâncias municipais, estadual ou federal, guardando-se a cautela de evitar incongruências e/ou divergências de interpretação na aplicação de princípios e determinações.

### **5.1 Macrozona de dinamização urbana**

- 1) Corresponde às áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes edificados.
- 2) Possui as seguintes características:
  - a) diversidade de uso, padrões de ocupação e diferentes atividades urbanas;
  - b) presença de redes de transportes públicos de escala local ou metropolitana;
  - c) existência de centralidades locais ou/e metropolitanas; e
  - d) áreas consolidadas que necessitam de urbanização e regularização fundiária.
- 3) Constitui um lugar privilegiado para a ação estratégica de dinamização e adensamento nas áreas urbanizadas e para a implementação das ações estratégicas de reestruturação de uma rede de centralidades.
- 4) A orientação é de que a revisão dos planos diretores municipais privilegie esta macrozona como lugar de convergência para qualificação do espaço urbanizado, com adensamento integrado com investimento em infraestrutura, intervenções orientadas para a urbanidade e habitabilidade, e dinamização urbana por meio da diversificação das atividades, em particular nas centralidades e nos corredores de transportes.

### **5.2 Macrozona de sustentabilidade ambiental**

- 1) O seu caráter é de área de restrição à urbanização, nos termos do Estatuto da Metrópole, embora seja admitida a ocorrência de áreas parceladas para fins urbanos.
- 2) Tal condição é bastante limitada e o uso, a ocupação e o parcelamento do solo em padrões urbanos, quando excepcionalmente permitidos, devem seguir as regulações ambientais e urbanísticas vigentes no território, sejam elas federais, estaduais e municipais.
- 3) Está dividida em duas categorias: de conservação e diversificada.
- 4) A macrozona de sustentabilidade ambiental de conservação é formada pela integração e sobreposição de unidades de conservação (nacionais, estaduais e municipais); áreas de proteção de mananciais; e áreas com caráter de conservação ambiental definidas nos zoneamentos municipais. Tem a função de promover o desenvolvimento sustentável na RM do Recife e de assegurar a proteção das áreas com características ambientais singulares:

- a) áreas dotadas de importantes atributos naturais ou valor ambiental a serem integralmente protegidos, incluindo a predominância de áreas com ampla cobertura vegetal e biodiversidade de espécies;
  - b) áreas de mananciais e demais elementos de importância para o ecossistema e a conservação dos recursos hídricos da metrópole; e
  - c) porções territoriais vegetadas, com relativa continuidade e homogeneidade, geralmente afastadas das áreas mais densamente urbanizadas, nas quais ainda se observa a presença de remanescentes florestais de Mata Atlântica ou características estuarinas.
- 5) A macrozona de sustentabilidade ambiental diversificada corresponde à porção do território da RM do Recife em que predominam atividades rurais ou se identifica a presença pontual de povoados ou aglomerados de caráter rural, com ocupação de baixa densidade populacional e construtiva. A macrozona é caracterizada com expressivas áreas de cobertura vegetal, natural ou cultivada, que precisam ser tratadas na perspectiva de sustentabilidade dessa RM. É destinada àqueles usos indicados pelo Zoneamento Agroecológico do Estado de Pernambuco, preferencialmente à prática de atividades agrícolas sustentáveis e do turismo rural e ecológico.

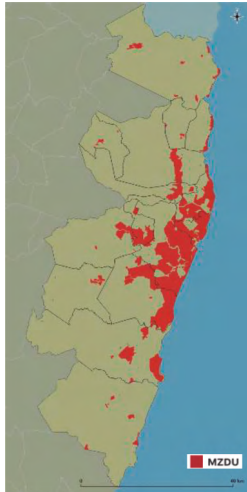
### 5.3 Macrozona periurbana

- 1) É uma área de transição entre as macrozonas de dinamização urbana e de sustentabilidade ambiental que tem a função de conter e controlar o processo de expansão urbana.
- 2) Cumpre um papel muito relevante na implementação do PDUI da RM do Recife, em especial no decorrente processo de adequação dos planos diretores municipais, como determinado no Estatuto da Metrópole, na medida em que retrata o processo de expansão urbana frequentemente desmedido e superdimensionado em relação às demandas reais, considerando as projeções populacionais e as dinâmicas urbana e econômica.
- 3) Se caracteriza por dois padrões de uso e ocupação do solo distintos e, por isso, subdivide-se em duas categorias: diversificada e de indústria e logística.
- 4) A macrozona periurbana diversificada reflete ocupações urbanas de baixa intensidade, predominantemente residenciais, caracterizadas pela existência de assentamentos urbanos de baixa densidade construtiva, condomínios horizontais unifamiliares, áreas não urbanizadas destinadas à expansão urbana, já loteadas ou não, ou mesmo chácaras e pequenas propriedades rurais inseridas no perímetro urbano. Nesse contexto:
  - a) a determinação do PDUI da RM do Recife é de que os municípios avaliem a possibilidade de redução de seus perímetros urbanos e promovam o adensamento e a dinamização das áreas urbanas consolidadas, favorecendo a utilização das infraestruturas instaladas de forma mais racional e sustentável.
- 5) A macrozona periurbana de indústria e logística tem espaços dedicados a grandes equipamentos e parcelamento urbano de grande escala, que correspondem às áreas destinadas, nos planos diretores municipais, a atividades industriais, serviços de grande porte e logística, em geral apenas parcialmente ocupadas, embora em alguns trechos se observe sua urbanização já parcialmente consolidada.

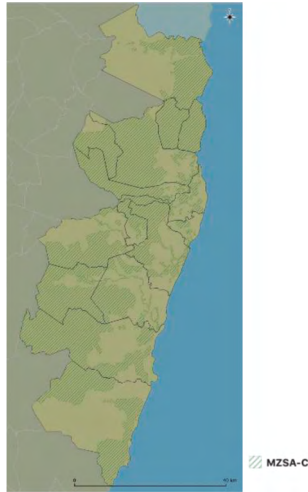
As figuras 10A, 10B e 10C sintetizam as macrozonas e o macrozoneamento resultante.

FIGURA 10  
**Representações esquemáticas das macrozonas**

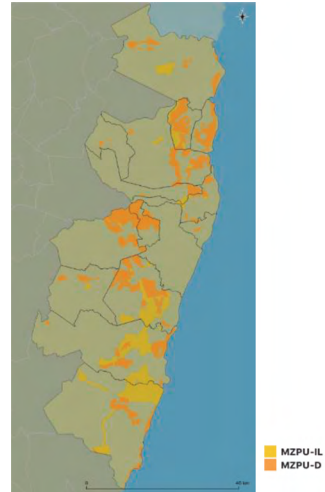
10A – Urbana



10B – Ambiental



10C – Periurbana

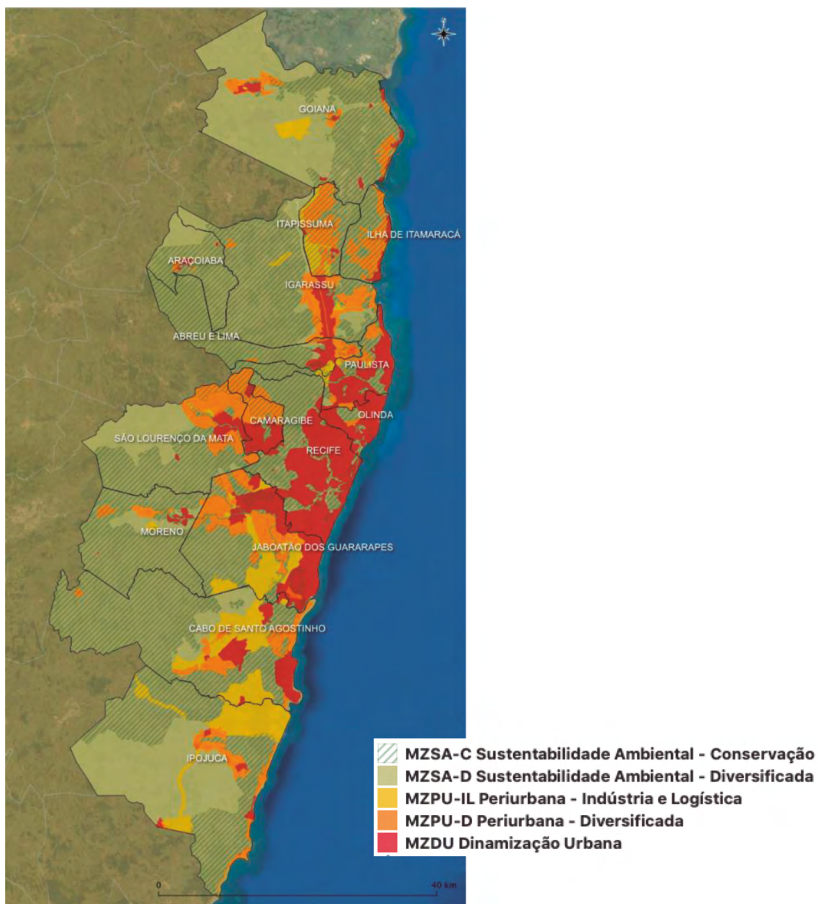


Fonte: Pernambuco (2020).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

FIGURA 11  
**Macrozoneamento para a RM do Recife**



Fonte: Pernambuco (2020).

Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

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).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDUI da RM do Recife é um importante instrumento de promoção do desenvolvimento, tendo como foco o planejamento, a coordenação e a execução das FPICs, bem como a gestão integrada e compartilhada dessa RM. Assim, para a implementação desse instrumento, deverá ocorrer uma mudança de postura e de compromisso político dos agentes públicos, entre os quais os executivos das esferas federal, estadual e municipal, que deverão trabalhar de forma integrada, cooperativa e coordenada, superando as dificuldades dos limites institucionais e políticos a partir de uma interdependência baseada no interesse comum.

Esse desafio se consubstancia no âmbito da governança metropolitana que tem como objetivo fortalecer institucionalmente as administrações públicas dos entes federativos, mediante mecanismos de compartilhamento de responsabilidades. Desse modo, nessa perspectiva de planejamento do território, é imprescindível que, do ponto de vista normativo, os municípios compatibilizem seus planos diretores e leis urbanísticas com as diretrizes estabelecidas no PDUI da RM Recife, sempre considerando que todo o processo da sua elaboração terá contado com a devida participação e interlocução dos municípios.

## REFERÊNCIAS

PERNAMBUCO. **Produto 2 – Diagnóstico consolidado**. Recife: Agência Condepe/Fidem, nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rdcS7n>>.

\_\_\_\_\_. **Produto 4 – Relatório final de proposições**. Recife: Agência Condepe/Fidem, jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3blShIJ>>.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes  
Everson da Silva Moura

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita  
Cristiano Ferreira de Araújo  
Danilo Leite de Macedo Tavares  
Herllyson da Silva Souza  
Jeovah Herculano Szervinsk Junior  
Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

#### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL