

Revisitando o planejamento na RMR: necessidades e desafios

Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos

Eng. Civil e Prof. Dr. do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE
ronald_vascon79@yahoo.com

Resumo

Este artigo, como o próprio título sugere, tem como objetivo rever de forma sucinta como foi concebido e implementado, ao longo de pelo menos duas décadas o planejamento urbano na Região Metropolitana do Recife - RMR, bem como apresentar as necessidades e desafios que se fazem presentes no momento atual, em que a RMR transborda para além de seus limites institucionalmente estabelecidos face ao aumento do dinamismo da economia pernambucana desde a última década.

Palavras chaves: planejamento urbano, desenvolvimento urbano, planejamento territorial

Abstract

This article, as its title suggests, aims at reviewing succinctly as designed and implemented over at least two decades urban planning in the Metropolitan Region of Recife - RMR, as well as present needs and challenges that are present in the moment, where the RMR overflows beyond its limits institutionally established against the increasing dynamism of Pernambuco since last decade.

Keywords: urban planning, urban development, territory planning

1. Consideração inicial

Inicialmente a título de reflexão colocaremos a seguinte questão: o Complexo Industrial e Portuário de SUAPE estaria em sua atual fase de expansão sem que tivesse havido planejamento governamental? Antes de qualquer tentativa de resposta precipitada busquemos subsídio no que nos informa uma reflexão sobre o tema.

2. Revisitando o planejamento na RMR

O primeiro estudo sobre o problema do planejamento da RMR – Região Metropolitana do Recife encontra-se no livro: “Diretrizes de um plano regional para o Recife”¹ do Prof. Antônio Baltar, escrito em 1951, que antecipou o fenômeno da metropolização do Recife, antes que a mesma se tornasse realidade.

Vinte e três anos depois, em pleno Governo Militar, o regime percebeu os obstáculos para o desenvolvimento do país decorrente do crescimento desenfreado e anômalo das principais cidades brasileiras e, por decreto, criou oito regiões metropolitanas, entre as quais a RMR.

Como consequência no ano seguinte, em 1975, o Governo de Pernambuco sancionou a lei que estabelecia a Região Metropolitana do Recife e criava a FIDEM – Fundação Instituto de Desenvolvimento da RMR, com o objetivo de cuidar do desenvolvimento e promover o

¹ Este livro foi reeditado pela Prefeitura do Recife no ano 2000, em comemoração ao cinquentenário de sua primeira edição e é leitura fundamental para arquitetos e urbanistas de qualquer matiz que queiram entender a formação do Recife e de sua RMR.

planejamento da metrópole recifense. Esta instituição reuniu em seus quadros profissionais, os mais competentes técnicos das mais diversas áreas do conhecimento, tendo produzido importantes estudos que vieram a induzir e mudar a feição da conurbação de cidades em torno do Recife, entre os quais constam: o POT – Plano de Ordenamento Territorial, o PDT – Plano Diretor de Transportes, o PPSH – Plano de Preservação dos Sítios Históricos, o PDRH – Plano Diretor de Recursos Hídricos, o PDDR – Plano Diretor de Drenagem, o PDRS – o Plano Diretor de Resíduos Sólidos, entre outros, além de contribuir com a elaboração do PDAA – Plano Diretor de Abastecimento de Água e do PDES – Plano Diretor de Esgotamento Sanitário, desenvolvidos pela COMPESA, bem como do Plano Diretor de SUAPE, concebido sob a responsabilidade da empresa gestora daquele complexo industrial e portuário. Tais planos foram desenvolvidos com uma visão de longo prazo, privilegiando o modelo racionalista de planejamento², muito em voga no período, cuja implementação em cada setor ocorreu de forma mais ou menos intensa.

Em 1985, têm início as mudanças políticas, institucionais, econômicas e sociais que vão estar associadas com o processo de redemocratização do país. Essas mudanças são decorrentes da derrocada do regime militar; da crise do modelo keynesiano, que se caracterizava pela forte intervenção do Estado na economia e na ordem política e social; e da crise do Estado Desenvolvimentista, em que vão estar associadas suas três vertentes: a crise de natureza fiscal, a crise do modelo de intervenção e a crise da forma burocrática de administrar o Estado. A partir deste período o modelo racionalista passa a ser muito questionado, e os planos, programas e projetos passam a preconizar o planejamento participativo, cuja ênfase recai na busca do consenso político, da visão social sobre a alocação eficiente dos recursos, e no planejamento local de curto prazo.

No final dos anos 80, com a promulgação da atual Constituição, em 1988, o Brasil consolida o novo pacto federativo, mas nesse momento aprofunda-se a crise fiscal do Estado brasileiro. A crise perdura por mais de duas décadas, que são consideradas perdidas do ponto de vista econômico, apesar dos avanços no que toca às liberdades individuais e no campo social. Outro aspecto positivo é que a questão ambiental e da sustentabilidade passa a fazer parte da agenda dos governos, a partir da inserção na Carta Magna do capítulo sobre o meio ambiente. Esse período também vai se caracterizar pelo malogro das tentativas de ajustes, em que diversos planos³ vão ser colocados em prática sem lograr êxito, com a inflação atingindo valores de mais de 80% ao mês. Este ambiente praticamente impede as iniciativas de planejamento, pois as preocupações dos governos dos diversos níveis da federação são de administração do dia a dia, num procedimento do tipo “apaga fogo”.

O ano de 1994 se apresenta como um divisor de águas, pois tem início uma estratégia bem-sucedida de ajuste com a implantação do Plano Real. Este Plano tinha como finalidade o controle da inflação e a estabilização econômica do país, e se apoiou no controle do déficit público, na fixação de metas de superávit primário, no controle da taxa de juros e no mecanismo do câmbio flutuante. Além disso, o governo do período (1995/2002) levou a cabo um vigoroso programa de transferência de ativos públicos (privatização) como forma de diminuir os gastos do governo e colocou em curso os instrumentos da Lei de

² O modelo racionalista de planejamento após os anos 70 passou a ser muito criticado pelos seus vieses economicista e tecnicista, privilegiando a alocação eficiente dos recursos e as soluções de natureza técnica.

³ Com efeito, nos dois primeiros governos do período democrático foram implementados seis planos mal-sucedidos de estabilização econômica. São planos que vão da adoção de medidas heterodoxas do famoso Plano Cruzado até as medidas “feijão com arroz” do Plano Verão, passando pelo confisco da poupança interna do primeiro Plano Collor.

Responsabilidade Fiscal. Neste momento as ações de planejamento levadas adiante pelos governos estaduais e municipais foram pontuais e, em grande parte, baseadas no modelo do planejamento estratégico, que se apóia fortemente na articulação do poder público com o setor privado.

O período 2003/2012 pode ser caracterizado pela consolidação do processo de ajuste, pelo aumento da renda da população e de sua melhor distribuição trazendo benefícios para as parcelas mais carentes, e, principalmente, pelo aumento de dinamismo da economia brasileira, cujo crescimento do produto apesar de importante foi na média inferior a 5%⁴. Importa destacar que o crescimento da economia brasileira foi impulsionado pelo bom momento da economia mundial, pelo menos até 2008, e pelo significativo desempenho da economia dos países integrantes do BRICS⁵, na nova ordem econômica global. No caso brasileiro o que chama a atenção neste período é a falta de planejamento global capaz de orientar as ações governamentais e do setor privado.

Saindo dos determinantes nacionais e internacionais e voltando a Pernambuco, entre 1985 e 1998, o estado é fortemente penalizado “no freio de arrumação” experimentado pela economia brasileira, cuja consequência direta foi a perda de dinamismo da economia local, em que setores estratégicos como a indústria canavieira, o pólo metal/mecânico, a indústria química e têxtil, e o setor bancário são fortemente penalizados.

Entretanto, entre 1999 e 2006, tem início um processo de recuperação da economia pernambucana, em grande parte resultante da estratégia levada adiante pelo programa de governo desse período, que promoveu um *up-grade* na infraestrutura do estado, no ajuste fiscal posto em curso, no processo de Reforma do Estado com efficientização da máquina pública, e com a atração de grandes empreendimentos estruturadores de novos clusters. São exemplos dessas novas cadeias produtivas aquela impulsionada pela Refinaria de Petróleo General Abreu e Lima, o pólo de poliéster e o Estaleiro Atlântico Sul. Esse processo de recuperação da economia do estado é levado adiante entre 2007 a 2012, com destaque na atração de mais empreendimentos produtivos como a nova siderúrgica de SUAPE e a Fábrica da FIAT, no município de Goiana, entre outros.

Em termos de planejamento da RMR, entre 2003 e 2012, podem ser destacadas as seguintes ações:

- (i) A fusão da FIDEM /CONDEPE/FIAM, como forma de integrar, trazer mais eficiência e organicidade a estes três órgãos, responsáveis pelas ações de planejamento no estado;
- (ii) A elaboração do Plano Metrópole 2010;
- (iii) A elaboração do Plano Metrópole Estratégica, tendo como horizonte de planejamento o ano de 2015.

Porém o fator (o grande “marco”) que, neste mesmo período, mais contribuiu para modificar a feição e contorno da RMR foi a quebra dos seus limites, devido:

- (i) A abertura da fronteira Sul (impulsionada por SUAPE), que atualmente já reviu o seu Plano Diretor, tendo definido sua área de influência, com delimitação do território estratégico de SUAPE;

⁴ Este percentual de crescimento vem sendo apontado pelos economistas como sendo aquele ideal, capaz de não gerar desequilíbrios entre oferta e demanda. Todavia, importa observar que este percentual foi um dos menos entre os países da América Latina.

⁵ Grupo formado pelos países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

- (ii) A abertura da fronteira Oeste, pelas iniciativas da operação urbana denominada Cidade da Copa, e pela duplicação da BR-408, que vai redefinir o território de influência da zona oeste que se estenderá até o município de Carpina;
- (iii) A abertura da fronteira Norte, pela implantação da Fábrica da FIAT e da HEMOBRAS, que consolidará naquela região um pólo automotivo e da produção de fármacos;
- (iv) A expansão da RMR em direção à região do Agreste, em razão da atração provocada pelo desenvolvimento que se verifica nos municípios de Gravatá e Caruaru;
- (v) A perda de centralidade da capital (Recife), **o mais grave de todos estes fatores**, em decorrência da falta de visão estratégica dos governos da última década, de buscar combater o processo de degradação que reina em seu território e de fazer vicejar e incentivar suas potencialidades;
- (vi) A implantação de 14 grandes empreendimentos imobiliários pela iniciativa privada, que na previsão dos patrocinadores levarão à incorporação nos próximos anos de uma população de cerca de 220 mil habitantes (vide quadro 1 a seguir).

Quadro 1: Empreendimentos Privados Previstos na RMR

Nome	Empreendedor	Local	Área	População
Reserva Paiva	Odebrecht/Brennand	cabo	550	45 mil
Ecocity Jiquiá	Conic/Souza Filho	Recife	35	5 mil
Convida	Moura Dubeux	Cabo	500	25 mil
Cidade Copa	Odebrecht	São L. da	240	5 mil
North Ville	AWM Engenharia	Goiana	50	10 mil
Res.	PE Construtora	São L. da	35	10 mil
Cid. Atlântida	Queiroz Galvão	Goiana	600	60 mil
Novo Recife	Q. Galvão M.	Recife	10	-
Cidade	Carrilho e outros	Camaragibe	40	-
Proj. Ipojuca	Cyrella /Q. Galvão	Ipojuca	230	-
Reserva	PE Construtora	Ipojuca	710	5 mil
Sem Nome	Rio Ave	Cabo	200	45 mil
Alfaville PE	Alfaville PE	Jaboatão	900	5 mil
Vila Natal	M. Dubeux/ MRV	Jaboatão	37	15 mil

Fonte: o autor, 2012.

3. Necessidades e desafios

Face aos fatores expostos, o que se apresenta indispensável é que seja estabelecido um planejamento de longo prazo (de 25 a 30 anos) visando superar os obstáculos e necessidades decorrentes da expansão, crescimento população e do produto na RMR, e aparecimento de novas demandas. Neste sentido, os principais desafios a serem enfrentados, no campo do planejamento, que podem ser *a priori* apontados são:

- (i) Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento da Zona Norte da RMR, objetivando:
 - A consolidação do pólo automotivo, de modo a não se tornar uma nova Betim;
 - A preservação do patrimônio histórico;
 - A preservação do patrimônio ambiental;
 - Articulação com o parque industrial de João Pessoa, devido à proximidade;

- (ii) Integração dos novos empreendimentos imobiliários ao tecido urbano dos diversos municípios da RMR onde serão implantados, de modo a evitar a formação de guetos;
- (iii) Planejamento de toda a infraestrutura da “Nova RMR”, compreendendo:
 - O ordenamento da ocupação territorial;
 - A questão da mobilidade e do transporte coletivo;
 - O elevado déficit dos serviços de saneamento (água, esgoto, drenagem e lixo);
 - A preservação dos recursos hídricos e da cobertura vegetal;
 - A implantação de equipamentos de Educação e Saúde para atender a demanda reprimida.

4.Considerações finais

À guisa de conclusão, vamos retornar a reflexão inicial, e depois de termos percorrido toda essa trajetória, voltarmos mais uma vez a indagar: há ainda quem possa acreditar que o atual momento de SUAPE seria obra do *laissez faire, laissez passer*, e que aconteceria sem a ação e planejamento governamental?

Referências bibliográficas

CASTELLS, Manuel. O Espaço de Fluxos. In: **A Sociedade em Rede**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1999, p. 403-455.

FERRARI, Celson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1979, 631p.

FERREIRA, Francisco. **Planejamento Sim e Não**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1983, 157p.

FERREIRA, Regina F. C. F., Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Gestão Democrática ou Gestão Estratégica? Rio de Janeiro, **Dissertação de Mestrado**, IPPUR/UFRJ, 2003, 254p.

LACERDA, Norma, Zancheti, Silvio e Diniz, Fernando. Planejamento Metropolitano: uma proposta de Conservação Urbana a Territorial. In: **Revista Eure**, V. XXVI, Nº79, 2000, p.77-94.

LAMPARELLI, Celso M. Metodologia do Planejamento Urbano. In: **Planejamento Urbano em Debate**. Ana Helena P. de Toledo e Marly Cavalcanti. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978, p.103-113.

PROCENGE, URBANA, ACQUAPLAN. Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – **Proposta Técnica**. Recife, 1990, 268p.

RUSCH, Jaime. Planejamento Municipal – Processo Participativo para o Desenvolvimento Integrado. In: **Cadernos do CRESC** nº01, 1989, 80p.

VASCONCELOS, Ronald F. A. Da Nova Agenda do Planejamento Urbano: Elementos para uma Abordagem metodológica. Recife, **Texto para Discussão** – MDU/UFPE, 1992, 30p.

VEIGA, José Eli da. Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se supõe. In: **Cadernos de Economia, Departamento de Economia da USP e PROCAM**, 18p. São Paulo, 2002.

VILLAÇA, F. **Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil**. In: Deak, C. & Schiffer, S. 1999.