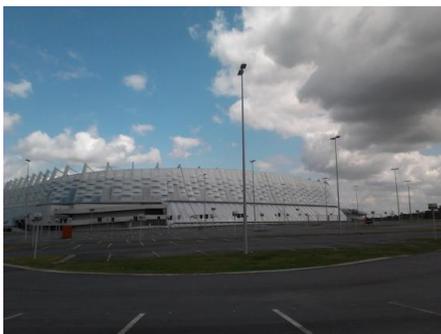




UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO – CAC  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO – MDU

MARIA VERONICA LINS PALMEIRA

**DOS PLANOS AOS PROJETOS:  
um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na região  
metropolitana do Recife.**



Fonte: a autora, 2014; 2015. Base cartográfica do IBGE, 2019; adaptado pela autora.

Recife  
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO – CAC  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO – MDU

MARIA VERONICA LINS PALMEIRA

**DOS PLANOS AOS PROJETOS:  
um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na região  
metropolitana do Recife.**

Recife  
2019

MARIA VERONICA LINS PALMEIRA

**DOS PLANOS AOS PROJETOS:  
um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na região  
metropolitana do Recife.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano.

**Área de concentração:** Desenvolvimento Urbano.

**Orientador(a):** Prof. Dr. Flávio Antonio Miranda de Souza.

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Andréa Carla Melo Marinho, CRB-4/1667

P172d Palmeira, Maria Veronica Lins  
Dos planos aos projetos: um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na região metropolitana do Recife / Maria Veronica Lins Palmeira. – Recife, 2019.  
180 f.: il.

Orientador: Flávio Antonio Miranda de Souza.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2019.

Inclui referências e apêndices.

1. Planos Metropolitanos. 2. Grandes Projetos Urbanos. 3. Planejamento Urbano e Regional. 4. Planejamento e Gestão urbana. 5. Região Metropolitana do Recife. I. Souza, Flávio Antonio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2020-97)

MARIA VERONICA LINS PALMEIRA

**DOS PLANOS AOS PROJETOS:  
um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na região  
metropolitana do Recife.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 05/09/2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Flávio Antonio Miranda de Souza (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Cristina Pereira de Araújo (Examinador Interno 1)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinador Interno 2)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Marcio Moraes Valença (Examinador Externo 1)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

---

Danielle de Melo Rocha (Examinador Externo 2)  
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe, Maria das Graças L. Palmeira (in memoriam) e à minha tia, Maria Tereza N. Palmeira, as maiores incentivadoras na vida e nos estudos e sem as quais eu não teria chegado até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao ser maior que nos rege e conduz para os melhores caminhos, Deus, por quem clamei muito nesses últimos dias para me dar forças para concluir esta tese, e conseqüentemente esta etapa da minha vida.

Ao professor e amigo Flávio de Souza por sua paciência e sua dedicação para a realização desta pesquisa, e a força nos momentos mais difíceis.

Aos professores Márcio Valença, Cristina de Araújo e Edvânia Torres, que acompanharam esta pesquisa desde o início, e me ajudaram em todas as oportunidades, a encontrar o melhor caminho para realizá-la. À professora Danielle Rocha, que conheceu o meu trabalho a partir da qualificação, e deu preciosas contribuições. À professora Lúcia Capanema, que possibilitou a realização do Doutorado sanduíche na UFF, e por suas contribuições até a qualificação.

Aos técnicos da secretaria do MDU, os quais Renata representa e que foi um anjo desde a seleção, à Carla e às estagiárias que estiveram no programa durante esses cinco anos. Aos professores do MDU por sua contribuição durante as disciplinas e nas conversas informais no CAC. Um agradecimento especial ao professor Fernando Diniz, por estar sempre disposto a ajudar, e à professora Virgínia Pontual, por suas indicações bibliográficas, e por sua disponibilidade para ajudar em diversos momentos. Às professoras Ângela Souza e Suely Leal por sua contribuição durante as disciplinas.

Aos professores do CFCH, professor Jan Bitoun, e também a professora Edvânia Torres, a oportunidade de estudar nas disciplinas promovidas por esses, e por todas as indicações bibliográficas e sugestões.

Aos alunos do MDU, principalmente as turmas que entraram em 2014, meu agradecimento especial a: Livia, George, Adriano e Jan Baptiste. Aos amigos que conheci, e dos quais me despedi de repente, e que também me ajudaram muito: Fábio Cavalcanti (in memoriam) e Bierramos (in memoriam). Aos mestres e doutores do MDU, José Carlos da Costa, Ana Clara Borba, Adriana Mendonça, Janaína Lima, Caroline Gonçalves, Mônica Sarabia, José Geraldo Pimentel, por ter disponibilizado os seus trabalhos e alguns dados.

Aos entrevistados, por confiança e contribuição na elaboração desta pesquisa. E um agradecimento especial ao professor Geraldo Santana por abrir as

portas do seu apartamento, da sua biblioteca e por sua presença amiga no dia da defesa final.

Ao Antônio, o companheirismo, a amizade, o amor, a paciência e a música que nos une. E também por sua contribuição com indicações bibliográficas e presença no dia da defesa.

Aos meus irmãos, sobrinhos e cunhadas, que torceram para que eu chegasse à conclusão deste trabalho. À Tia Teca, por toda a dedicação, e ao esforço para me ajudar, a fim de chegar até aqui. À minha mãe, que nos últimos anos se despedia desse mundo físico, enquanto eu me dedicava a realizar um sonho que também era dela: ter uma filha doutora.

Aos amigos que a UFPE e a Várzea me apresentaram, ao Fagner, que nos últimos dias foi uma extensão de mim em Recife, e sem o qual eu não teria conseguido entregar os volumes impressos.

Aos professores e amigos do CESMAC e do IFAL, assim como aos alunos que conviveram comigo no começo, no meio e no fim desta batalha. Às referidas instituições de ensino por concederem licença e afastamento, respectivamente, para que eu pudesse me dedicar à pesquisa.

À CONDEPE/FIDEM, a disponibilidade dos mapas, planos e demais dados. Às bibliotecárias da CONDEPE/FIDEM, do CAC, da Biblioteca Central, do CFCH, e do CCSA.

À CAPES por ter concedido a bolsa para financiar toda a pesquisa, possibilitar minha permanência em Recife, e minhas idas e vindas entre Maceió-Recife e Palmeira dos Índios. Assim como minha temporada no Rio de Janeiro.

## RESUMO

As práticas urbanas contemporâneas apresentam um contexto em que o planejamento urbano parece ceder espaço ao projeto urbano, com papel ativo de empreendedores imobiliários e entendimento da cidade mercadoria. Nesse contexto, o objetivo desta tese consiste em investigar a relação entre os Planos e os Projetos no processo de Planejamento e Gestão Urbana na Região Metropolitana do Recife (RMR), com enfoque para os Grandes Projetos Urbanos, tendo como estudo de caso o Oeste e o Centro metropolitano. Esta tese configura-se como uma pesquisa qualitativa, a qual utiliza mecanismos interpretativos e de descoberta de relações e significados e adotou o método estruturalista na abordagem do objeto de estudo. O estudo dos planos e dos projetos urbanos e regionais foi aplicado por meio de uma análise multidimensional, composta por quatro categorias (escalar, socioeconômica e ambiental, política-institucional, espacial e territorial), que serviram de eixos norteadores para investigar e analisar o caso escolhido. Ressalta-se a importância de compreender a relação entre os planos e os grandes projetos, tendo uma visão de todas as suas dimensões, ou seja, considerando os diversos aspectos de desenvolvimento, e inclui a esta análise o contexto dos arranjos institucionais que possibilitam as ações de ordem territorial. Obteve-se como principais resultados as seguintes constatações: planos e projetos têm essência no discurso, e a relação entre estes é biunívoca e não hierárquica, não havendo portanto sobreposições entre eles; os GPU são possibilitados pelas novas institucionalidades na gestão urbana e estas têm consequências nos arranjos territoriais e no crescimento urbano e regional; as transformações no território não têm possibilitado o desenvolvimento urbano e regional, uma vez que estão direcionadas para o mercado imobiliário e para o capital internacional; o processo de Planejamento e Gestão Urbana sofreu continuidades e rupturas que influenciaram na implantação dos GPU. A relevância desta tese consiste em aprofundar os estudos existentes sobre os Grandes Projetos Urbanos e ampliar a discussão a respeito do tema, relacionando-o com os Planos Metropolitanos, e apontando um caminho para entender o processo de planejamento e gestão urbana no contexto brasileiro.

**Palavras-chave:** Planos Metropolitanos. Grandes Projetos Urbanos. Planejamento Urbano e Regional. Planejamento e Gestão Urbana. Região Metropolitana do Recife.

## ABSTRACT

Contemporary urban practices present a context in which urban planning seems to give way to urban design, with the active role of real estate developers and understanding of the commodity city. In this context, the general objective of this thesis is to investigate the relationship between Plans and Projects in the Metropolitan Region of Recife (MRR) Urban Planning and Management process, focusing on the Great Urban Projects (GUPs). Taking as a case study the MRR, focusing on the west and the metropolitan center. This thesis is configured as a qualitative research, which uses interpretative mechanisms and the discovery of relationships and meanings, it has adopted the structuralist method to approach the object of study. The study of urban and regional plans and projects was applied through a multidimensional analysis, composed of four categories (scalar, socioeconomic and environmental, political-institutional, spatial and territorial), which served as guiding shafts to investigate and analyze the chosen case. We emphasize the importance of understanding the relationship between plans and great projects, taking a view of all their dimensions, in other words, considering the various aspects of development and including in this analysis the context of institutional arrangements that enable actions of territorial order. The main findings obtained were the following ones: plans and projects have got essence in the discourse and the relationship between them is biunivocal and not hierarchical, therefore there is no overlap between them; the Great Urban Projects are made possible by the new institutions in urban management and these have consequences for territorial arrangements as well as urban and regional growth; Transformations in the territory have not enabled urban and regional development, since they are directed to the real estate market and international trade; The Urban Planning and Management process suffered continuities and disruptions that influenced the implementation of the GUPs. The relevance of this thesis is to deepen the existing studies on the Great Urban Projects and expand the discussion on the theme by relating it to the Metropolitan Plans and pointing a way to understand the process of urban planning and management in the Brazilian context.

**Keywords:** Metropolitan Plans. Great Urban Projects. Urban Planning and Management. Urban and Regional Planning. Metropolitan Region of Recife.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDI/1976 para a RMR. ....	92
Figura 2 - Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDM/1983 para a RMR.....	99
Figura 3 - Esquema espacial por territórios e estratégia do PDRMR-Metrópole2010/1998.	107
Figura 4 - Espacialização dos territórios de oportunidades denominados por áreas.....	109
Figura 5 - Esquema espacial das estratégias do MetrÓpole Estratégica/2002 .....	111
Figura 6 - Localização dos projetos territoriais estratégicos do MetrÓpole Estratégica .....	113
Figura 7 – Projeto territorial Parque Habitacional Metroviário do Plano MetrÓpole Estratégica, proposta de conjunto habitacional para a área referente ao GPU Cidade da Copa. ....	114
Figura 8 - Projeto Capital e o contexto metropolitano .....	122
Figura 9 – Mapa Síntese do Projeto Capital,1999. ....	124
Figura 10 – Delimitação Geográfica do Projeto Recife-Olinda .....	127
Figura 11 – Modelo de Gestão do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda.....	128
Figura 12 – Localização do estado de Pernambuco e do GPU Cidade da Copa na RMR. .	133
Figura 13 – Projeto Cidade da Copa, município de São Lourenço da Mata, RMR. ....	136
Figura 14 - Projeto territorial Parque Habitacional Metroviário do Plano MetrÓpole Estratégica, ênfase para a área proposta para conjunto habitacional e a área antes destinada ao Centro Administrativo Estadual. ....	142
Figura 15 – Síntese do processo de planejamento e gestão na RMR .....	149
Figura 16 – Desenho da Estratégia de ocupação espacial da RMR .....	150

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Institucionalização dos Municípios da RMR.....	89
Mapa 2 - Formação da RMR em 1973 com 09 municípios .....	91
Mapa 3 - Formação da RMR em 1982 com 12 municípios .....	98
Mapa 4 – Formação da RMR em 1994 com 13 municípios e em 1995 com 14 municípios	106
Mapa 5 – Sistema Viário e de transportes na RMR, principais rodovias em vermelho. ....	134
Mapa 6 – Localização da Arena Pernambuco e percurso até o TI Cosme e Damião. ....	148

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Haborplace vista a partir do rio Patapsco, Baltimore, Maryland - EUA.....	75
Foto 2 – Entorno do Haborplace, Inner Harbor, Baltimore, Maryland - EUA.....	75
Foto 3 - Vista da Alameda dos Oceanos, ao fundo a Altice Arena, originalmente Pavilhão da Utopia para a Expo '98 .....	76
Foto 4 - Vista do Rossio dos Olivais, à esquerda escultura e conjunto de bandeiras dos países participantes da Expo '98 .....	76
Foto 5 - Centro Comercial Vasco da Gama (Shopping Center).....	76
Foto 6 - Estação do Oriente, projeto do Arquiteto Santiago Calatrava.....	76
Foto 7 - Arena Pernambuco, acesso principal.....	138
Foto 8 – Arena Pernambuco, acesso lateral.....	138
Foto 9 - Construção do TIP na década de 1970 .....	140
Foto 10 – Acesso ao TIP.....	141
Foto 11 - Fachada principal do TIP .....	141
Foto 12 - Proposta de implantação do Centro Administrativo.....	141
Foto 13 – Pontes da Via Mangue sobre o rio Pina .....	145
Foto 14 – Via Mangue trecho estaiado no entorno do Shopping Rio Mar. ....	145
Foto 15 - Arena Pernambuco, Município São Lourenço da Mata – PE.....	146
Foto 16 – Arena Pernambuco, entorno ocupado por população de baixa renda. ....	146

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos procedimentos metodológicos. ....	25
Quadro 2 - Questões aplicadas para os Técnicos atuantes na RMR .....	25
Quadro 3 – Técnicos entrevistados e instituições em que atuam e atuaram.....	26
Quadro 4 - Matriz de análise aplicada à RMR para a coleta de dados e principais fontes. ....	28
Quadro 5 – Síntese da análise multidimensional, relacionando categorias/dimensões, variáveis/rupturas e elementos de análise. ....	29
Quadro 6 - Períodos da formação do pensamento urbanístico no Brasil .....	54
Quadro 7 - Períodos do Planejamento Urbano no Brasil até a década de 1990 .....	55
Quadro 8 - Períodos do Planejamento Urbano no Brasil de 1990 a 2019.....	59
Quadro 9 – Tipologias dos GPU e tipos de objetivos programáticos.....	73
Quadro 10 – Tipologias dos GPU e tipos de ocasiões.....	74
Quadro 11 - Tipologias dos GPU e tipos de localização.....	74
Quadro 12 - Metodologia de classificação de GPU – matriz analítica.....	78
Quadro 14 – Relação entre os objetivos e as estratégias do PDI .....	93
Quadro 15 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDI .....	95
Quadro 16 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDM.....	100
Quadro 17 – Correlações entre os planos e as estratégias para a RMR.....	116
Quadro 18 – Correlações entre os planos e os principais projetos da RMR.....	117
Quadro 19 – Principais GPU na RMR, destaque para os da Copa do Mundo FIFA 2014...	119
Quadro 20 – Trecho da entrevista concedida, Claudio Marinho.....	129
Quadro 21 – Trecho inicial da entrevista concedida, professor Zeca Brandão.....	130
Quadro 22 – Cidade da Copa e PPP Arena Multiuso, município de São Lourenço da Mata, RMR.....	136
Quadro 23 – Tipos e classificação dos GPU relacionados com a Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR e respectivas cidades sede.....	144

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCAT	Consultoria e Assessoria Técnica Ltda
ARIES	Agência Recife para Inovação e Estratégia
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CAC	Centro de Artes e Comunicação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CESMAC	Centro Universitário CESMAC
CFCH	Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CGPE	Comitê Gestor do Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas
CONDEPE	Instituto de Planejamento de Pernambuco
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CPL	Comissão Permanente de Licitação
DEM	Democratas
ed.	Edição
et al.	e outro
FIAM	Fundação de Desenvolvimento do Interior de Pernambuco
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal - Fidem
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
GDRM	Grupo de Desenvolvimento da Região Metropolitana
GPU	Grande Projeto Urbano e/ou Grandes Projetos Urbanos
HEMOBRÁS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibid.	Na mesma obra
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IPAD	Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico da Universidade de Pernambuco
ME	Plano MetrÓpole Estratégica

NTOU	Núcleo Técnico de Operações Urbanas
Org.	Organizador, organização
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMR
PDM	Plano de Desenvolvimento Metropolitano da RMR
PDRMR	Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife ou Metrópole 2010
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPP/SEPLAG	Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas
RMR	Região Metropolitana do Recife
SECOPA	Secretaria Extraordinária da Copa de 2014
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
TIP	Terminal Integrado de Passageiros
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>DO DISCURSO DAS PRÁTICAS URBANAS .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1</b>	<b><i>Desenvolvimento e Política Urbana .....</i></b>	<b>32</b>
<b>2.1.1</b>	<b>A discussão sobre desenvolvimento .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2</b>	<b><i>Desenvolvimento Urbano .....</i></b>	<b>42</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Política e Planos de Desenvolvimento Urbano .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3</b>	<b><i>Histórico do Planejamento Urbano no Brasil .....</i></b>	<b>53</b>
<b>2.4</b>	<b><i>Conclusão .....</i></b>	<b>61</b>
<b>3</b>	<b>DO PLANEJAMENTO AO PROJETO .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1</b>	<b><i>Planejamento Urbano Estratégico .....</i></b>	<b>62</b>
<b>3.2</b>	<b><i>Novos Arranjos Institucionais e Territoriais .....</i></b>	<b>64</b>
<b>3.3</b>	<b><i>GPU no discurso da nova gestão urbana .....</i></b>	<b>70</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Grandes Projetos: conceito .....</b>	<b>70</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Das práticas dos GPU .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Das práticas dos GPU nos megaeventos esportivos .....</b>	<b>82</b>
<b>3.4</b>	<b><i>Conclusão .....</i></b>	<b>84</b>
<b>4</b>	<b>O QUE ESTAVA NOS PLANOS DA RMR? .....</b>	<b>86</b>
<b>4.1</b>	<b><i>Planejamento Urbano e Regional na RMR .....</i></b>	<b>86</b>
<b>4.2</b>	<b><i>Síntese dos Planos analisados .....</i></b>	<b>90</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Plano de Desenvolvimento Integrado da RMR – PDI .....</b>	<b>91</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM .....</b>	<b>96</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) / Metrópole 2010 .....</b>	<b>105</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Plano MetrÓpole Estratégica (ME) .....</b>	<b>110</b>
<b>4.2.5</b>	<b>Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI .....</b>	<b>115</b>
<b>4.3</b>	<b><i>Principais projetos relacionados com os Planos da RMR .....</i></b>	<b>117</b>
<b>4.4</b>	<b><i>Conclusão .....</i></b>	<b>120</b>
<b>5</b>	<b>DO DISCURSO DOS PLANOS AO DISCURSO DOS PROJETOS .....</b>	<b>121</b>
<b>5.1</b>	<b><i>Projeto Capital .....</i></b>	<b>121</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Projeto Recife-Olinda .....</i></b>	<b>126</b>
<b>5.3</b>	<b><i>Projeto Imobiliário Cidade da Copa .....</i></b>	<b>130</b>

<b>5.4</b>	<b><i>Análise Multidimensional dos Planos e dos Projetos</i></b> .....	<b>138</b>
<b>5.4.1</b>	<b>Planos-projetos para o oeste metropolitano</b> .....	<b>138</b>
<b>5.4.2</b>	<b>GPU associados à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Cidade da Copa ..</b>	<b>144</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Síntese do processo de planejamento e gestão na RMR</b> .....	<b>148</b>
<b>5.5</b>	<b><i>Conclusão</i></b> .....	<b>153</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>155</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>160</b>
	<b>APÊNDICE A - Entrevistas aplicadas com técnicos atuantes na RMR</b> .....	<b>169</b>
	<b>APÊNDICE B – Instrumentos de planejamento da RMR</b> .....	<b>174</b>
	<b>APÊNDICE C - Destaque para alguns Projetos Prioritários do PDI ...</b>	<b>177</b>

# 1 INTRODUÇÃO

As práticas urbanas contemporâneas apresentam um contexto em que o planejamento urbano parece ceder espaço ao projeto urbano, ao tomar, esse último, o papel do planejador pelo empreendedor, o papel da cidade, espaço social, por cidade mercadoria. Nesse contexto, indaga-se se essa forma de intervir no espaço urbano ainda corresponde ao Planejamento Urbano, e qual tipo de desenvolvimento pode ser proveniente de tais práticas.

Nas cidades contemporâneas, a forma de administrá-las, o planejamento e as ações sofrem influências da visão que se tem do mundo hoje, ou seja, um mundo globalizado, regido por Capitalismo e regulamentado por um Estado em reforma (BRESSER PEREIRA, 1997; SANTOS, B., 2010). A gestão urbana, por meio dos novos arranjos institucionais e territoriais, tem promovido, dentre outras coisas, os Grandes Projetos Urbanos - GPU, como solução para transformar as cidades.

Na Inglaterra e nos Estados Unidos, surgiram mudanças no decorrer das décadas de 1970 e 1980, quando a cidade passou a ser vista como o espaço do empreendimento, e o planejamento convencional dos planos e regulamentos de uso do solo pareciam desacreditados, promoveu o crescimento das cidades em vez de apenas controlá-lo, no sentido espacial e territorial. Nos Estados Unidos ocorreu a origem desse processo, no qual o planejamento regulamentador não era forte, tendo o predomínio do crescimento e da livre iniciativa (HALL, 2009). No referido contexto, as cidades inglesas e americanas apresentam-se como pioneiras na implementação das ideias do neoliberalismo econômico, também no espaço urbano.

David Harvey(1994) ao questionar as intervenções nas cidades contemporâneas, no período que o autor denomina de Pós-Modernismo, considera que há uma ruptura com a ideia modernista, na qual o planejamento e o desenvolvimento urbanos deveriam concentrar-se em planos urbanos e regionais. Em vez disso, o tecido urbano passou a ser visto como algo fragmentado, tornando impossível comandar a metrópole como um todo, exceto aos pedaços, e, por isso, os pós-modernistas parecem focar mais no projeto do que no planejamento.

É nos anos de 1990 que a passagem do plano para o projeto é tratada pela literatura contemporânea como planejamento urbano. As atuais práticas e instrumentos desenvolvidos para o planejamento urbano têm relação com diversos

fatores, tais como: o apoio de instituições – principalmente internacionais – por meio de recursos financeiros ou de legislações e estudos que aprovam as novas práticas. E a atenção da mídia, que tem dado aos empreendimentos urbanísticos pretensões de atingir a escala mundial (NOVAIS et al., 2007).

Os GPU estão relacionados com um discurso de promoção do desenvolvimento urbano, devido ao papel estruturador desses projetos nas cidades, porém questiona-se a realização desse discurso no contexto atual, diante das práticas analisadas e do caráter imediatista; que parece se interpor ao ato de planejar cidades e regiões.

Até meados de 2006 considerava-se que, especificamente no Brasil, os GPU seriam pontuais. Contudo, os megaeventos esportivos, trazidos para o Brasil desde os Jogos Pan-americanos de 2007, ampliaram a abrangência dos impactos causados pelos GPU nos espaços urbano e regional. Um desses impactos é a segregação, um conceito de caráter multidimensional discutido por Sposito (2013) ao afirmar, dentre outras coisas, que “é possível tratar das especificidades da segregação, segundo os componentes de cada realidade socioespacial” (SPOSITO, 2013, p. 62).

Enquanto, no contexto internacional, passou-se a divulgar que os GPU promoveriam desenvolvimento urbano, os referidos projetos passaram a contribuir para o aumento da segregação socioespacial nas cidades e regiões metropolitanas, ao gerar novos vetores de expansão, que proporcionam fragmentos e rupturas nos espaços urbano e regional. Assim adota-se o conceito de segregação socioespacial, cuja adjetivação ‘socioespacial’ agrega duas dimensões importantes, uma vez que “a segregação é sempre de natureza espacial” (SPOSITO, 2013, p. 66).

No contexto brasileiro busca-se analisar esse e outros impactos associados aos GPU nas cidades e regiões metropolitanas, focando na realidade socioespacial da Região Metropolitana do Recife – RMR.

### **Objeto de estudo, questão de pesquisa e objetivos**

Aponta-se que os GPU têm sido, na maioria das vezes, associados a grandes eventos internacionais. Observa-se que a Região Metropolitana do Recife – RMR - configurou-se como um cenário propício para a realização desses projetos, impulsionados tanto por eventos de alcance internacional, como a Copa do Mundo FIFA 2014, como devido à existência de centros industriais e à instalação de novas indústrias. Tal cenário atraiu investidores, e proporcionou a realização de parcerias

público-privada (PPP) que possibilitaram a execução dos empreendimentos e a implantação de obras estruturantes. Nesta tese, foram analisados os planos metropolitanos e os principais projetos (**objeto de estudo**) sendo alguns deles associados ao referido evento esportivo, e localizados principalmente nos núcleos Oeste e Centro metropolitano.

Acerca dos projetos associados ao megaevento esportivo Copa do Mundo FIFA 2014, é importante destacar que, como será visto nesta tese, tais projetos se relacionam espacialmente com os outros GPU da RMR, e juntos, esses projetos representam uma preparação da RMR para receber investimentos em várias partes do seu território. Tal preparação tem o intuito de retomar o investimento nas diversas nucleações da RMR, sendo o oeste metropolitano enfatizado após a oportunidade de recursos financeiros, e possibilitada com a preparação e realização do megaevento.

Outro aspecto relevante é que, em um concentrado espaço de tempo, várias ações foram feitas simultaneamente; agindo em diferentes partes da cidade. Não houve um planejamento regional integrado, como acontecia em tempos passados, mas, ocorrendo em várias pequenas ações. Porém atuando no espaço de forma aparentemente integrada, pois, às vezes, os projetos ocorreram fragmentados espacialmente, embora mantiveram conexões com os diferentes planos e com o sistema viário metropolitano. Na questão da mobilidade urbana, as conexões estão no sistema viário mais como uma intenção de investimento em diversas áreas, e posterior valorização, do que necessariamente para integrar os espaços e as pessoas. O argumento de retomar a centralidade da nucleação oeste, na verdade era para viabilizar o desenvolvimento econômico e a captação de recursos.

Comparando pesquisas desenvolvidas anteriormente (MENDONÇA, 2014; BERNARDINO, 2015; SOUZA, K. 2015; PIMENTEL NETO, 2017; SANTOS, C., 2017) observa-se que os projetos não são aleatórios, não partem do nada, independente das ações serem recortadas (pontuais) e ou integradas, as partes se integram ao aproveitar ideias de planejamentos anteriores. Há ações que terminam ficando integradas, nunca é do nada, na verdade não houve tempo de fazer outra coisa, e utilizaram os planos existentes como justificativa, mesmo que tenham distorcido os projetos. Existe também um corpo técnico capacitado que tem conhecimento sobre o processo de planejamento na RMR. Partindo dessa observação: quais implicações haveria para uma ação integrada?

Esta Tese aponta, como **questão de pesquisa**, a refutação da tese de que os projetos se sobrepõem aos planos, uma vez que os GPU fazem parte do planejamento urbano estratégico, cuja relação entre projeto e plano é “biunívoca e não hierárquica” (PORTAS, 2003, p.2, tradução livre) e demonstra que tal planejamento não tem promovido o desenvolvimento urbano.

O **objetivo geral** desta tese é investigar a relação entre os Planos e os Projetos no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR, com enfoque para os Grandes Projetos Urbanos, tendo como **objetivos específicos**: (1) contextualizar o discurso das práticas urbanas contemporâneas a partir do desenvolvimento, da política e do planejamento urbano; (2) correlacionar o planejamento urbano estratégico e os Grandes Projetos Urbanos na nova gestão urbana; (3) analisar multidimensionalmente os planos e projetos elaborados para a RMR, com ênfase no Oeste e Centro metropolitano; (4) apontar as implicações de políticas públicas, no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR.

Para a consecução dos objetivos propostos, optou-se por uma pesquisa qualitativa, realizada por meio do método de abordagem estrutural. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, sendo esse na Região Metropolitana do Recife – RMR. É importante salientar que a escolha da metodologia foi norteada para a questão da pesquisa e para o objeto de estudo, tanto teórico quanto empírico, e por necessidade da escolha e adaptação de métodos de análise; que atendam tanto aos planos quanto aos projetos urbanos e regionais.

## **METODOLOGIA**

Apresenta-se a metodologia que norteou a construção desta pesquisa, com o intuito de esclarecer a abordagem utilizada e descrever os métodos e os procedimentos adotados para a consecução dos objetivos propostos.

### **Abordagem utilizada na pesquisa**

Esta tese configura-se como uma pesquisa qualitativa, que utiliza mecanismos interpretativos e de descoberta de relações e significados. O método adotado para nortear a pesquisa foi o estruturalista, desenvolvido inicialmente por Lévi-Strauss, no qual se utiliza o conceito de estrutura social, uma construção teórica que dá sentido aos dados empíricos; organiza, conecta e relaciona as diversas instâncias, estabelecendo as múltiplas relações entre os elementos, os

grupos e as instituições. É uma abordagem essencialmente sincrônica,<sup>1</sup> que acrescentou o princípio das transformações sociais às suas análises (COSTA, 1997). Ressalta-se assim algumas de suas características:

O método parte da investigação de um fenômeno concreto, eleva-se a seguir ao nível do abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que represente o objeto de estudo, retornando por fim ao concreto, dessa vez como uma realidade estruturada e relacionada com a experiência do sujeito social. [...] o método estruturalista caminha do concreto para o abstrato e vice-versa, dispondo, na segunda etapa, de um modelo para analisar a realidade concreta dos diversos fenômenos. (LAKATOS; MARCONI, 2010b, p.93).

Segundo Pedro Demo (1995; 2013), a importância da história é secundária para o referido método pois, “não é a história que unifica a sociedade, mas suas condições de organização social, que são no fundo estruturas invariantes em torno das quais gira a história. [...] Por isto, explicar será descobrir estruturas invariantes” (DEMO, 2013, p.108). Assim, ao se aplicar a diversos campos de conhecimento:

O estudo das estruturas [...], consiste em descrever um sistema relacional que possa ser identificado a partir de um ponto nodal que declare o significado do que subsiste para além do diretamente manifesto e o torne inteligível. Isto é feito mediante observação, decomposição em tipos de elementos, conceitualização dos elementos e relações, elaboração de um modelo genérico explicativo e de uma interpretação, que oferece a descrição da estrutura e das perspectivas explicativas e antecipatórias que encerra. (THIRY-CHERQUES, 2006, p.147).

Dessa forma, ao escolher como objeto de estudo os planos e os projetos, e ao buscar entender as suas relações, assim como o que os une, adotou-se esse método que norteou o instrumento da análise documental, utilizado para interpretar os planos, os projetos e também o discurso contido nesses e na fala dos entrevistados, assim como a condução das entrevistas. Vale salientar que a referida análise “seria um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento de forma diferente. [...] Seu objetivo consiste na rerepresentação condensada da informação.” (LAKATOS; MARCONI, 2010a, p.29).

Quando utiliza-se a descrição das estruturas observa-se vários elementos e o sentido entre eles, sendo assim:

As formas de descrever as estruturas são variadas. Elas podem ser objeto de uma enunciação linear, ou de grafos, em que a representação dos elementos (vértices) ligados por linhas que denotam as relações. As conexões podem ser recíprocas ou orientadas, isto é, considerar o sentido em que se dá a conexão (setas). Podem vir sob a forma de matrizes

---

<sup>1</sup> Fatos que ocorrem ao mesmo tempo, fatos contemporâneos.

referidas às correlações entre os elementos. Podem ser apresentadas como relações paritárias, como nos sociogramas, que retratam as diversas formas de sociabilidade, ou como relações hierárquicas, como nos organogramas, etc. O fundamental é que tenham sentido. (THIRY-CHERQUES, 2006, p.152).

Optou-se por realizar estudo de caso na RMR, uma vez que tal estratégia de pesquisa se aplica para responder a questões do tipo como e por quê, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos, e o foco se encontra em fenômenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2005). A referida estratégia de pesquisa foi escolhida em razão de sua aplicação à contemporaneidade e à complexidade das intervenções urbanas e do processo analisado.

Ao buscar compreender as modificações que vêm acontecendo no caso analisado, foi utilizada a observação direta<sup>2</sup>, durante as visitas em campo.

A abordagem teórico-metodológica utilizada está embasada principalmente no campo de conhecimento do planejamento urbano e regional, que se apoia em outros campos, tais como: planejamento urbano; sociologia urbana; geografia urbana; política urbana; economia institucional; economia política; direito administrativo. A discussão teórica e os conceitos adotados foram colhidos principalmente nas publicações de Flávio Villaça, Nuno Portas, Carlos Vainer.

Antes de citar os principais conceitos adotados, é importante ressaltar que o objeto teórico desta tese é a relação entre os planos e os projetos, tendo sido enfatizados os planos metropolitanos e os Grandes Projetos Urbanos e, por isso retomamos aqui alguns pontos importantes sobre o tema.

Na literatura produzida internacionalmente<sup>3</sup> destacam-se algumas divergências, pois, enquanto para uns trata-se de uma forma para enfrentar a alienação, que acompanha os processos recentes da expansão capitalista; para outros é mais uma estratégia de dominação, levada adiante no âmbito do planejamento e das intervenções sobre o território. Classificando, a partir dessas considerações, os autores em dois grupos: o primeiro formado por aqueles que

---

<sup>2</sup> É a realizada em visitas de campo, na qual o pesquisador pode observar alguns comportamentos ou condições ambientais relevantes que servirão como fonte de evidências para o estudo de caso (YIN, 2005).

<sup>3</sup> Entre os autores citados como favoráveis estão Borja e Castells, 1997; Ascher, 2001, 2012. Entre os autores que consideram uma estratégia de dominação estão Moulaert, Rodríguez *et al.*, 2003.

entendem os GPU como práticas adequadas ao mundo contemporâneo, e o segundo por aqueles que enfatizam e questionam seus efeitos perversos (NOVAIS et al, 2007). Esta tese comunga com as ideias e posicionamentos do segundo grupo, ao considerar os GPU como uma estratégia de dominação, com efeitos perversos no espaço urbano-regional.

No contexto internacional, Nuno Portas (2003) já enfatizava, no início dos anos 2000, a necessidade urgente de ampliar a investigação sobre os impactos, e a evolução da produtividade econômica e social dos recursos, geralmente concentrados, e as qualidades ambientais e arquitetônicas nos espaços vazios entre as grandes intervenções.

No Brasil tais intervenções concorrem com outros tipos de ações consideradas básicas à vida urbana, e provavelmente por isso despertavam pouco interesse da parte dos urbanistas brasileiros, até o período de 2006, quando a maioria dos estudos limitava-se a um foco sobre os altos custos da obra, no lucro apropriado pelo setor privado e na relação discutível com outras ações governamentais (ULTRAMARI, 2006). É necessário realizar estudos comparativos no Brasil, para identificar a realidade dos projetos urbanos e ampliar a discussão iniciada por alguns autores (ULTRAMARI; REZENDE, 2007; NOVAIS et al, 2007; OLIVEIRA et al, 2012; VAINER, 2013, 2014).

Considera-se os GPU como estratégias de dominação, que têm impacto na produção do espaço urbano-regional, sendo esse processo de produção realizado por agentes (produtores) do espaço (HARVEY, 1982; CORRÊA, 2005; FERREIRA, 2011, FIX, Mariana, 2007).

### **Procedimentos Metodológicos**

Quanto ao aspecto organizacional, os procedimentos metodológicos realizados para o desenvolvimento deste trabalho, e, conseqüentemente, a realização dos objetivos, foram estruturados em quatro etapas; sendo essas divididas em: dados primários, dados secundários, organização e tratamento dos dados; análise e discussão dos resultados e elaboração da tese. Quanto ao aspecto cronológico, as etapas foram realizadas no período de 2014 a 2019.

Os dados primários correspondem àqueles produzidos a partir desta pesquisa, e composto por dados iconográficos como mapas; fotos; figuras; assim como por dados documentais, sistematizados a partir das observações realizadas

nas visitas de campo; entrevistas com especialistas; informações específicas com órgãos públicos representativos e profissionais envolvidos com os GPU.

Os dados secundários serviram de base para obter os conceitos e as informações necessárias para a sistematização deste trabalho, e foram compostos por pesquisas bibliográfica, documental e iconográfica. A pesquisa bibliográfica, e sua conseqüente revisão, foi composta por material produzido por pesquisadores, tais como livros e capítulos de livros, teses e dissertações, artigos acadêmicos e demais publicações.

A pesquisa documental foi composta por planos e projetos; legislação institucional e urbanística; contratos de concessão (PPP); artigos e textos publicados em jornais (impressos e em meio digital – disponibilizados nos sites dos jornais) e revistas; informações de áudio (entrevistas realizadas por outros pesquisadores).

A pesquisa iconográfica (documentação visual) foi composta por mapas, imagens aéreas, fotos, e demais imagens buscadas nos órgãos públicos representativos (CONDEPE/FIDEM) assim como nos sites dos jornais e de construtoras. E também por apresentações e vídeos (divulgados na internet).

A organização e o tratamento dos dados serviram para sistematizar os dados coletados e produzidos, acerca do tema e dos objetos teórico e empírico, tendo em vista a descrição e discussão dos dados e a consecução dos objetivos. Assim, foi construído o referencial teórico-metodológico para discussão do tema proposto, a confirmação das premissas de pesquisa, e o estudo de caso, que foi caracterizado, descrito e analisado, tendo em vista as categorias de análise adotadas.

A análise, a discussão dos resultados e a elaboração da tese foram concluídas após a etapa anterior, a partir da qual foi possível aprofundar a análise e a discussão, iniciadas desde o referencial teórico-metodológico até a aplicação do método de análise multidimensional. Após a conclusão desta etapa, foi elaborada esta versão final da tese e a apresentação oral e visual, para a banca examinadora.

Diante do que foi exposto, apresenta-se um quadro síntese dos procedimentos metodológicos, elaborados a partir dos objetivos específicos (Quadro 1).

**Quadro 1 - Síntese dos procedimentos metodológicos.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTOS	MÉTODO / ESTRATÉGIAS DE PESQUISA	RESULTADOS ESPERADOS
Contextualizar o discurso das práticas urbanas contemporâneas a partir do desenvolvimento, da política e do planejamento urbano;	Pesquisa bibliográfica pertinente	Pesquisa qualitativa (método estrutural)	Construir um referencial teórico-metodológico para discussão do tema proposto e confirmação das premissas de pesquisa apontadas quanto às práticas urbanas contemporâneas
Correlacionar o planejamento urbano estratégico e os Grandes Projetos Urbanos na nova gestão urbana;	Pesquisa bibliográfica pertinente	Pesquisa qualitativa (método estrutural)	Apresentar um referencial teórico-metodológico acerca da relação entre planejamento e GPU
Analisar multidimensionalmente os planos e projetos elaborados para a RMR, com ênfase no Oeste e Centro metropolitano;	Levantamento de <b>dados primários</b> (produção de dados iconográficos e documentais, entrevistas com especialistas) e <b>secundários</b> (pesquisa bibliográfica, documental e iconográfica). Análise multidimensional	Pesquisa qualitativa (método estrutural)  Estudo de caso	Compreender a relação entre os planos e os projetos na RMR, assim como entender o discurso contido nesta relação.
Apontar as implicações de políticas públicas, no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR	Análise multidimensional	Pesquisa qualitativa (método estrutural)	Entender o processo de Planejamento e Gestão a partir da relação entre os planos e os projetos, com enfoque para os Grandes Projetos Urbanos

Fonte: elaborado pela autora.

### Desenho das entrevistas

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice A, Quadro 2)

**Quadro 2 - Questões aplicadas para os Técnicos atuantes na RMR**

AGENDA	QUESTÕES	OBJETIVOS
<b>Atuação profissional</b>	Qual a formação e atuação profissional do Sr. (a)?	Identificar a formação e atuação do entrevistado
	Em quais instituições o (a) Sr. (a) atua ou já atuou? Quais cargos ou funções desempenha ou desempenhou nestas instituições?	Entender a atuação nas instituições, as mudanças e os arranjos institucionais

<b>Atividades desenvolvidas pelas Instituições</b>	Qual a função da (s) referidas instituições?	Entender o funcionamento das instituições citadas
	Quais ações vêm sendo desenvolvidas nas referidas instituições? De quais destas ações o (a) Sr. (a) participou?	Entender as atividades e ações das instituições e a participação do entrevistado nestas.
	No período que o (a) Sr. (a) atuou nas referidas instituições, houve alguma mudança na estrutura de funcionamento e gestão?	Identificar as mudanças e os arranjos institucionais
<b>Planejamento e gestão urbana na RMR</b>	Dos Planos elaborados para a RMR de quais destes o (a) Sr. (a) participou e/ou conhece?	Identificar a participação e o conhecimento do entrevistado nos planos da RMR
	Dos planos, estudos e projetos elaborados para os polos e cidades da RMR de quais destes o (a) Sr. (a) participou e/ou conhece?	Identificar a participação e o conhecimento do entrevistado nos planos, estudos e projetos da RMR
	Dos projetos elaborados para os polos e cidades da RMR de quais destes o (a) Sr. (a) participou e/ou conhece?	Identificar a participação e o conhecimento do entrevistado nos projetos da RMR
<b>Decisão na escolha dos projetos, da localização e da execução</b>	Como o (a) Sr. (a) descreveria o processo de decisão na escolha de quais projetos, como e quando serão executados?	Entender como e quais decisões influenciam na escolha de determinado projeto.
	Como o (a) Sr. (a) descreveria o processo de decisão na escolha da gleba, cidade e nucleação da RMR, onde os projetos serão implantados?	Entender como e quais decisões influenciam na escolha de determinada área da cidade para implantação dos projetos.
<b>Processo de planejamento urbano e gestão na RMR</b>	Como o (a) Sr. (a) descreveria o Planejamento Urbano na RMR?	Obter informações sobre o processo de planejamento urbano na RMR
	Como o (a) Sr. (a) descreveria o Planejamento Urbano Estratégico na RMR?	Saber a opinião do entrevistado sobre a diferenciação entre os tipos de planejamento
	Com base na sua experiência e nas respostas das perguntas anteriores, quais relações de continuidades e rupturas o (a) Sr. (a) identifica no planejamento e gestão urbana da RMR, tendo como referência a relação entre os planos, estudos e projetos que participou e ou tem conhecimento do processo de elaboração e implementação / implantação?	Verificar quais as continuidades, rupturas e permanências no planejamento e gestão urbana da RMR.

Fonte: elaborado pela autora.

Foram entrevistados 11 (onze) técnicos cujos nomes foram indicados e selecionados também a partir da técnica da 'bola de neve' (Quadro 3).

**Quadro 3 – Técnicos entrevistados e instituições em que atuam e atuaram.**

<b>ENTREVISTADOS</b>	<b>INSTITUIÇÕES</b>
Virginia Pitta Pontual	UFPE (1987- atual); MDU (1998-atual); URB RECIFE (1986 - 1988); Fidem (1975 - 1980); Condepe (1971- 1975)
Geraldo José de Santana	UFPE (1967-2003); Fidem (1976-1994)
Moises Sampaio Andrade	UFPE (1975–2012); MDU; Fidem; Andrade & Raposo Arquitetos

Mônica Raposo Andrade	UFPE (1974–2013); Diretora na SecHab. PE (1978-1981); Condepe/SEPLAN (1982–1985); Andrade & Raposo Arquitetos
Tomás de Albuquerque Lapa	Consultorias; UFPE (1980-atual); Fidem (1981 - 1993); Diretor do MAC Olinda (1985-1986); CECI (1997-2004); MDU
Ruskin Marinho de Freitas	UFPE (1996 – atual); MDU (2009 – atual); Condepe/Fidem (2007-2013)
José de Souza Brandão Neto (Zeca Brandão)	UFPE (1996 - atual); MDU (2005-atual); SEPLAG (2007-2010); SECRETARIA DAS CIDADES (2011-2014)
Geraldo Santos Marinho (Buga)	UFPE (1990-2014); URB RECIFE (1986); Ong ARRUAR (1987-1997); Consultorias
Amélia Maria de Oliveira Reynaldo	Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP (2002 - Atual); PCR (1974 - 2010); Fund. de Desenv. Municipal (1999 - 2003); Condepe/Fidem (2003 - 2003); SEPLAG / Projeto Recife Olinda (2003 - 2008);
João Domingos Petribú da Costa Azevedo	Instituto da Cidade Pelópidas Silveira – ICPS / PCR (2015-atual); Metro Arquitetura Ltda (2005 - atual); CAU; IAB; CDU; CCU; SEPLAG / Projeto Recife Olinda (2004-2005)
Cláudio José Marinho Lúcio	URB RECIFE (1985); Fidem (1987); PortoMarinho (atual); Administrador da Ilha de Fernando de Noronha (1988); SEPLAG (1988-1989); AD/PE – Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (1989); SOFTEX (1997-1999); Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente-PE / Porto Digital (1999-2006); Consultorias ITBC;

Fonte: elaborado pela autora.

### **Método de análise aplicado aos planos e projetos**

O método foi aplicado por meio de uma análise multidimensional, composta por categorias, que serviram de eixos norteadores para investigar e analisar o caso escolhido. As referidas categorias fazem parte de uma matriz de análise, cujas dimensões foram aplicadas por diversos autores (NOVAIS et al, 2007<sup>4</sup>; OLIVEIRA et al, 2012; VAINER, 2012; 2013) e foram adaptadas para possibilitar uma maior abrangência na análise do estudo de caso (ver seção 3.3.2).

Ao sintetizar alguns tipos de dimensões (institucionais, urbanísticas, legais, dinâmica imobiliária e valores fundiários, políticas, simbólicas, escalares) promovidas, intencionalmente ou não, por GPU, Oliveira et al (2012, p. 16) afirmam

<sup>4</sup> O referido artigo se apoia nos resultados da pesquisa 'Grandes Projetos Urbanos: O que se pode aprender com a experiência brasileira?', financiada e supervisionada pelo Lincoln Institute of Land Policy – LILP, e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ.

que esses “desencadeiam rupturas nos espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local”.

No quadro 4, estão destacadas as categorias que serão adotadas nesta pesquisa, e as principais fontes de dados coletados para esta pesquisa na RMR. As categorias escolhidas se aplicam à multiplicidade de dimensões relacionadas com os planos e os projetos, sendo esta análise composta por 04 (quatro) categorias (escalar, socioeconômica e ambiental, política-institucional, espacial e territorial)

**Quadro 4 - Matriz de análise aplicada à RMR para a coleta de dados e principais fontes.**

CATEGORIAS/DIMENSÕES	DADOS	FONTE
Escalar	(i) municípios, estado, país; (ii) gestões; (iii) escala dos planos	(i) e (ii) sites prefeituras, Estado, Governo Federal (Portal da Copa); (iii) Condepe/Fidem;
Socioeconômica e ambiental	(i) <i>Relatório de Impacto Ambiental – RIMA</i> (ii) Master Plan Cidade da Copa; (iii) Remoções;	(i) (PIRES, 2012) (ii) Condepe/Fidem (iii) Comitês Populares da Copa (Dossiê);
Política-Institucional	(i) PPP (estado+ArenaPE); Secretaria+Programa +ComitêGestor+Comissão (ii) PPP (leis estaduais 12765/2005, 12976/2005 e 13282/2007); municípios e estado; gestões; (iii) Comitê Popular da Copa; apoio X contestação; (iv) Planos Estratégicos de Investimento; (v) Planos de Desenvolvimento Regional (metropolitano); (vi) Planos Diretores	(i) sites Estado Pernambuco, teses e dissertações; (ii) sites prefeituras e estado; Condepe/ Fidem (iii) Comitês Populares da Copa (Dossiê); Observatório das Metrôpoles; (iv) Matriz de Responsabilidades (PERNAMBUCO, 2010; BRASIL, 2014). (v) Condepe/Fidem (vi) sites prefeituras; Condepe/ Fidem
Espacial e territorial	(i) GPU (ii) Master Plan Cidade da Copa; (iii) Remoções (iv) municípios, estado, país; (v) gestões;	(i) Matriz de Responsabilidades (PERNAMBUCO, 2010; BRASIL, 2014); (ii) Condepe/Fidem; <i>Relatório de Impacto Ambiental – RIMA</i> (PIRES, 2012) (iii) Comitês Populares da Copa (Dossiê); (iv) e (v) sites prefeituras, estado, governo federal (Portal da Copa); Condepe/Fidem;

Fonte: elaborado pela autora.

A análise foi realizada com base nas categorias (dimensões) nas variáveis e nos elementos de análise, apresentados e detalhados a seguir (Quadro 5).

**Quadro 5 – Síntese da análise multidimensional, relacionando categorias/dimensões, variáveis/rupturas e elementos de análise.**

<b>CATEGORIAS/DIMENSÕES</b>	<b>VARIÁVEIS / RUPTURAS</b>	<b>ELEMENTOS DE ANÁLISE</b>
Escalar	Relação local, nacional, internacional. Poder decisório, autonomia.	Comércio e mercado imobiliário local, empresas nacionais e internacionais, escalas dos planos
Socioeconômica e ambiental	Apropriação social de custos e benefícios urbanos e ambientais.	Remoções; Áreas de preservação ambiental e paisagística pós GPU
Política Institucional -	Novas coalizões, novas alianças e grupos dominantes, busca de consensos; Novos arranjos institucionais, parcerias público-privadas, consórcios, novas formas de governança urbana; Planos de desenvolvimento regional (metropolitano), planos diretores; leis, decretos.	Disputas por hegemônias, legitimidades no espaço, reconfiguração dos agentes produtores do espaço; Agências próprias de desenvolvimento, PPP; Proposição dos GPU; Incentivos fiscais, zoneamentos urbanos, incentivos a usos e ocupações específicos; Alterações na legislação urbanístico-ambiental
Espacial territorial e	Vetores de valorização imobiliária; Descontinuidades da malha urbana e paisagens urbanas, preservação e introdução de imagens; Novas representações e valores, identidades e diversidades. Novas imagens da cidade.	Remoções involuntárias, dotação de infraestrutura urbana; As intervenções urbanas, GPU, grandes empresas; Discursos e slogans, novos equipamentos e estética dos novos GPU

Fonte: elaborado pela autora.

O método de análise adotado foi definido com base nos métodos aplicados aos GPU - Oliveira et al, 2012; Vainer, 2013; 2014; Swyngedouw, E. , 2004, Portas, 2003 - e ampliado a partir do caso da RMR, com base nas estratégias/dimensões que se repetem nos planos da RMR. Assim, o método utilizado foi norteado nas categorias escalar, socioeconômica e ambiental, política-institucional, espacial e territorial.

Ao analisar o planejamento urbano no Brasil, Lamparelli (1978) utilizou-se 03 (três) alternativas, consideradas importantes para seu entendimento, sendo essas: 1) as práticas do planejamento urbano e seus resultados; 2) análise das bases

teóricas para a formulação metodológica, por meio de fontes científicas, que informam as diferentes concepções de planejamento urbano; 3) fenômeno urbano como objeto autônomo de conhecimento e intervenção. Nesta pesquisa, adotou-se as duas primeiras alternativas para o entendimento dos objetos teórico e empírico.

### **Limitações da metodologia**

Ressalta-se que há limitações na metodologia utilizada, uma vez que, como alguns autores reconhecem (COSTA, 1997) as técnicas de observação são limitadas, pois algumas características dos fenômenos são observáveis e outras não. E, também, o fato de a observação ser seletiva, ou seja, observar apenas algumas características dos fenômenos, o que faz com que cada observador a direcione de maneira a captar as características que deseja.

Certamente, um outro pesquisador, que utilizar a mesma metodologia, obterá resultados diferentes dos que serão apresentados a seguir, pois a observação estará condicionada às localizações espacial e temporal do observador. Todavia, como forma de atenuar as limitações, utilizou-se os instrumentos que permitiram o registro e o tratamento das informações, para observar da forma mais adequada possível o objeto de estudo.

### **ESTRUTURA DA TESE**

A tese está estruturada em seis capítulos. Ao considerar a introdução como o primeiro capítulo, o segundo e o terceiro capítulos correspondem ao referencial teórico-metodológico, abordando questões referentes às práticas urbanas contemporâneas desde o desenvolvimento até o planejamento e os projetos urbanos com enfoque nos GPU. O quarto e o quinto capítulo correspondem à descrição e análise do estudo de caso, sendo o quinto composto por discussão e análise dos resultados. O sexto e último capítulo corresponde às considerações finais.

A introdução foi estruturada como um embasamento para o referencial teórico-metodológico, incluindo a metodologia adotada para a elaboração desta tese.

O capítulo 2 aborda questões referentes às práticas urbanas contemporâneas, e à contextualização do seu discurso acerca do desenvolvimento, da política e do planejamento urbano. Enquanto o terceiro capítulo trata de um breve histórico do planejamento urbano estratégico, cuja produção é representada, entre outros elementos, pelos Grandes Projetos Urbanos - GPU.

No quarto capítulo consta a descrição e análise da RMR, desde os planos aos projetos. Sendo essa composta por um levantamento dos instrumentos de

planejamento da RMR, enfatizando os principais planos elaborados e tendo em vista a relação da legislação institucional e urbanística com os principais projetos, que vêm sendo propostos ou executados.

No capítulo 5 apresenta-se a descrição e análise dos planos e dos grandes projetos na RMR, com ênfase em 03 projetos metropolitanos, que foram escolhidos por terem em comum em sua essência modelos internacionais de gestão urbana e os GPU, como principal instrumento de realização. Apresenta a discussão e análise dos resultados, quanto à relação entre os planos, e os projetos no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR, retomando a discussão teórico-metodológica, e a relacionando diretamente com o caso estudado.

Finalmente, no último capítulo, apontam-se as conclusões quanto às implicações de políticas públicas, estudos futuros e práticas profissionais na área de planejamento urbano e regional, enfatizando o papel dos planos e dos GPU no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR.

### **Conclusão**

Ressalta-se a importância de compreender a relação entre os planos e os grandes projetos, tendo uma visão de todas as suas dimensões, ou seja, considerando os diversos aspectos de desenvolvimento, para incluir a esta análise o contexto dos arranjos institucionais que possibilitam as ações de ordem territorial. A **relevância** desta tese consiste em aprofundar os estudos existentes sobre os Grandes Projetos Urbanos, e ampliar a discussão a respeito do tema, relacionando-o com os Planos Metropolitanos e apontando um caminho para se entender o processo de planejamento e gestão urbana no contexto brasileiro.

Esta introdução apresenta o embasamento da abordagem adotada nesta tese, para discussão e análise dos planos e grandes projetos urbanos, sendo o discurso das práticas urbanas contextualizado e discutido no capítulo subsequente.

## 2 DO DISCURSO DAS PRÁTICAS URBANAS

Neste referencial teórico-metodológico, aborda-se as questões referentes às práticas urbanas contemporâneas e à contextualização do seu discurso, desde o desenvolvimento e a política urbana, o planejamento e a gestão urbana e metropolitana.

### **2.1 Desenvolvimento e Política Urbana**

Para falar de desenvolvimento e política urbana, retoma-se primeiro a teoria do desenvolvimento, iniciando-se pelas duas principais linhas de pensamento, que dominaram a literatura sobre desenvolvimento econômico no séc. XX: a primeira é formada pelas teorias dos “estágios de crescimento econômico”<sup>5</sup>, da década de 1950 e começo da década de 1960. E a outra é formada pelas teorias “estruturalistas-internacionais”<sup>6</sup> do final da década de 1960 e começo da década de 1970 (TODARO, 1981).

As teorias dos estágios de crescimento econômico parecem ser baseadas nos princípios do Positivismo e do Evolucionismo, uma vez que tais teorias apresentam o processo de desenvolvimento como uma série de estágios sucessivos, pelos quais todos os países deveriam passar, e que seriam atingidos por meio de poupança, investimentos e ajuda financeira dos países já desenvolvidos, com o intuito de fazer com que as nações do terceiro mundo seguissem o mesmo caminho histórico, percorrido pelos países mais desenvolvidos. O que faz do desenvolvimento um sinônimo de crescimento econômico (TODARO, 1981; COSTA, 1997).

Entre as correntes de pensamento, que influenciaram as teorias sobre desenvolvimento, estão o Funcionalismo e o Estruturalismo. O primeiro definiu o conceito de função como a resposta de uma cultura a necessidades básicas do homem (alimentação, defesa e habitação) e fez com que as sociedades não-européias fossem estudadas naquilo que lhes é próprio e específico. O segundo usa o conceito de estrutura social, uma construção teórica que dá sentido aos dados

---

<sup>5</sup> Corrente de pensamento baseada nos princípios desenvolvimentistas.

<sup>6</sup> Na visão estruturalista-internacional está implícita a noção de um mundo formado por sociedades duais.

empíricos; organiza, conecta e relaciona as diversas instâncias, estabelecendo as múltiplas relações entre os elementos, os grupos e as instituições. Ambos eram essencialmente sincrônicos,<sup>7</sup> mas, enquanto o primeiro deu pouca ênfase ao princípio das transformações sociais, o segundo acrescentou esse às suas análises (ibid., 1997).

As teorias estruturalistas-internacionais parecem baseadas na junção dos princípios do Funcionalismo e do Estruturalismo, pois enfatizam, pouco, o crescimento, e focam nas reformas estruturais e institucionais (internas e internacionais) como necessárias para erradicar a pobreza absoluta, expandir as oportunidades de emprego, reduzir as desigualdades de renda e elevar os níveis gerais de vida: saúde, educação, enriquecimento cultural (TODARO, 1981).

Após refletir sobre essas correntes de pensamento, pode-se compreender melhor o contexto no qual surgiu o uso do termo desenvolvimento. Porém, para entender a discussão sobre desenvolvimento, torna-se necessário conhecer suas principais abordagens, sendo estas: a desenvolvimentista e a dualista. O desenvolvimentismo, um novo tipo de evolucionismo, vê as diferenças entre as sociedades não mais como de natureza, mas de grau de desenvolvimento. As sociedades eram, então, identificadas como “desenvolvidas”, “semidesenvolvidas” e “pré-capitalistas”, num processo contínuo de evolução. Enquanto o dualismo<sup>8</sup> prega que existiriam duas estruturas, uma desenvolvida<sup>9</sup> e a outra atrasada<sup>10</sup> (ibid., 1997).

De acordo com Todaro (1981) o dualismo é amplamente discutido na economia para o terceiro mundo, pois é um conceito que representa as divergências crescentes entre nações e pessoas ricas e pobres. E compreende quatro elementos-chave, sendo estes: diferentes condições, entre grupos superiores e inferiores, que coexistem no mesmo espaço e ao mesmo tempo; coexistência crônica e não-transitória como a pobreza e a riqueza; tendência de crescimento entre os graus de

---

<sup>7</sup> Fatos que ocorrem ao mesmo tempo, fatos contemporâneos.

<sup>8</sup> De acordo com Guannagé (apud COSTA, 1997) dualismo é toda cisão toda justaposição que se estabelece entre uma região e o resto do território, entre dois sistemas e setores, entre grupos sociais.

<sup>9</sup> Representada por crescimento industrial, expansão urbana, sistema de comunicações amplo e diversificado, alta produtividade e avanço tecnológico (COSTA, 1997).

<sup>10</sup> Formada pela existência de pequenas cidades, produção eminentemente agrária, níveis de renda inferiores, baixa produtividade e dispersão demográfica (COSTA, 1997).

superioridade e inferioridade; inter-relações entre os superiores e inferiores, que não leva a uma elevação desses últimos, e pode sim depreciá-los ainda mais.

Segundo Costa(1997) os desenvolvimentistas analisam as diversas sociedades como representando diferentes estágios de uma mesma e necessária história. Enquanto os dualistas pensam essas sociedades como estruturas duais, uma fase de transição que varia seja quanto à duração, seja quanto às suas manifestações particulares. Nas duas formas de análise, o desenvolvimento é visto como alvo a ser alcançado pelas sociedades, e como fim natural dos processos de mudança social.

Além dessas abordagens sobre desenvolvimento, é necessário discutir o desenvolvimento econômico, o Capitalismo e o Estado, analisando questões como pobreza; agentes políticos e instituições; mudanças sociais, e a relação com Neoliberalismo, Estruturalismo, Intervencionismo e Populismo (THOMAS et al., 1992).

### **2.1.1 A discussão sobre desenvolvimento**

Até fins do séc. XIX, com a Revolução Industrial, as poucas sociedades que sofreram inicialmente mudanças, nos seus processos técnicos e nas formas de divisão do trabalho, causaram impactos em outras (FURTADO, 2003). Segundo o mesmo autor, o subdesenvolvimento é uma criação do desenvolvimento, e não uma fase do processo, esses são dois aspectos do mesmo processo histórico, que está relacionado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna. Antes da década de 1950, não era utilizado o termo subdesenvolvimento (GONZÁLEZ, 1988) nem a categoria terceiro mundo<sup>11</sup>.

Quanto às raízes da reflexão sobre o desenvolvimento, Sachs (2000) diz que este surge como uma disciplina independente, a partir dos anos 1940, e que teria sido o artigo de Paul Rosenstein-Rodan, publicado em 1943, sobre a industrialização da Europa do Sul e da Europa Oriental, o ponto de partida para essa reflexão. Nesse período, discutia-se sobre como seria a reconstrução da Europa, após o término da 2ª Guerra Mundial, ou seja, havia uma preparação para o Pós-Guerra, na qual o desemprego era uma das principais preocupações.

---

<sup>11</sup> O termo países em desenvolvimento passou a ser usado por volta do séc. XXI, provavelmente como uma referência aos estágios de desenvolvimento teorizado pelos desenvolvimentistas.

As sociedades industriais passaram por um processo de introdução crescente de inovações tecnológicas nas formas de produção, o que provocou desorganização das atividades artesanais preexistentes e, conseqüentemente, a formação da classe operária; a concentração de riqueza e do poder de decisão econômica, e a rápida urbanização. Além disso, o ritmo de acumulação de capital era elevado, o que levou a classe trabalhadora a se organizar e disputar os frutos do aumento de produtividade, causado pelo avanço tecnológico. Houve distribuição de renda e repartição da carga fiscal, que aumentou a poupança e gerou capital reprodutível por meio do investimento. A classe trabalhadora teve acesso ao desenvolvimento, na elevação dos salários e na redução de horas da jornada de trabalho (FURTADO, 2003).

Era necessário haver condições, para que as nações recém-criadas pudessem ingressar no contexto das relações econômico-internacionais, por meio de sistemas modernos de transportes e de comunicação; mecanização da produção agrícola e formas de explorar os recursos naturais e as fontes de energia. Nesse processo de internacionalização do capitalismo industrial, as nações passaram a ser classificadas de acordo com os índices econômicos, que as diferenciavam como “avançadas” ou “atrasadas”, e as diferenças estariam na velocidade do processo e no volume dos resultados alcançados (COSTA, 1997).

Nos países subdesenvolvidos, observou-se um crescimento econômico com características totalmente distintas das sociedades industriais. Houve uma fase de elevação da produtividade econômica, sem modificações relevantes nas formas de produção, o que levou à tentativa de diversificação das estruturas econômicas para garantir a continuação do crescimento econômico, mesmo com o constante crescimento demográfico. A industrialização ocorreu mediante a substituição das importações, e por meio da assimilação da tecnologia, resultante do progresso dos países desenvolvidos (FURTADO, 2003).

No séc. XX, de acordo com Costa(1997) surge a sociologia do desenvolvimento<sup>12</sup>, devido à internacionalização do Capitalismo e da industrialização, que levaram à transformação de antigas colônias em parceiros para novos contratos econômicos. Tal período é caracterizado pela capitalização de

---

<sup>12</sup> A sociologia do desenvolvimento, uma das principais preocupações da sociologia no Brasil, diz respeito especificamente à maneira como foram estudadas as mudanças econômicas e sociais dos países do terceiro mundo (COSTA, 1997).

recursos, aumento do consumo, necessidade de barateamento do custo da matéria-prima, e da força de trabalho, que pressionavam as potências industriais a expandirem sua estrutura econômica para outros países. As novas nações tiveram que organizar um aparato de Estado, capaz de implementar políticas econômicas, voltadas para o desenvolvimento do capitalismo industrial.

As transformações sociais, provocadas pela assimilação da tecnologia nos países subdesenvolvidos, são muito diferentes daquelas que caracterizam o avanço do Capitalismo nas nações industrializadas desde o séc. XIX. O progresso tecnológico é orientado no sentido de poupar mão-de-obra que, conseqüentemente, aumenta a produtividade do trabalho, amplia o excedente estrutural de mão-de-obra e diminui as remunerações. Nos países desenvolvidos, a busca pelo acesso aos frutos do aumento de produtividade e participação, nos centros de comando do Estado, era facilitada pelo avanço tecnológico. Enquanto, nos países subdesenvolvidos, a pressão é para o acesso ao mercado de trabalho, um conflito gerado pelo progresso tecnológico, cuja solução deve ser buscada na política (FURTADO, 2003).

Com o passar do tempo, o desenvolvimento tem sido atribuído a vários significados. Primeiro, por volta das décadas de 1950 e 1960, definido em termos estritamente econômicos, significou “a capacidade de uma economia nacional [...] de gerar e manter um crescimento anual de seu produto nacional bruto [PNB] a uma taxa de cerca de 5% a 7% ou mais” (TODARO, 1981, p.164). Questões relacionadas à pobreza, desemprego e distribuição de renda tinham importância secundária na tarefa de obter o crescimento. Depois que algumas nações alcançaram as metas de crescimento global, percebeu-se que os níveis de vida das massas populacionais não tinham sido alterados e, por isso, havia um erro na definição restrita de desenvolvimento. A partir daí, a redistribuição do crescimento tornou-se um lema comum, pois “o desenvolvimento econômico foi redefinido em termos de redução ou eliminação da pobreza, da desigualdade e do desemprego, dentro de um contexto de uma economia em crescimento” (ibid., 1981, p.165).

Apesar de ser apresentado como um conceito atrelado, principalmente à economia, e esta, por sua vez, como sinônimo de suas práticas, o desenvolvimento passou a ser visto de outra forma nos anos de 1960 e 1970, quando os cientistas sociais preocuparam-se com o crescimento das populações marginais na América Latina. Isso devido à tomada de consciência de que o desenvolvimento econômico

provocava problemas sociais, tornando-se evidente que esse não se fazia acompanhar de um correspondente desenvolvimento social (MARTINS, 2001, p. 33).

Por não ser um fenômeno puramente econômico, o desenvolvimento deve abranger mais que o lado financeiro e material da vida das pessoas, pois o progresso econômico é um componente essencial, mas não o único. Surge então uma nova posição acerca do desenvolvimento, que o vê como “um processo multidimensional que envolve mudanças em estruturas, valores e instituições; bem como a aceleração do crescimento econômico, a redução da desigualdade e a erradicação da pobreza absoluta” (TODARO, 1981, p.166).

Foi na década de 1970 que se tentou implantar o modelo denominado de desenvolvimento inclusivo. Segundo Ribeiro (2001) esse modelo seguia os moldes do fordismo europeu ou americano, no qual os crescentes ganhos de produtividade permitiam a extensão das benesses do crescimento econômico, para parcelas significativas da população, por meio do aumento real dos salários e por garantias e suportes oferecidos pelo Estado. Porém, o referido autor, ressalta que havia um lado excludente, uma vez que o crescimento econômico não atendia a toda a população, pois:

A modernização efetuada desencadeou um quadro de tensões sociais significativas no campo da organização sindical e da mobilização em torno das condições de vida, acarretando uma acirrada disputa em torno dos benefícios gerados pela ação do Estado (ibid., 2001, p.149).

Com o passar do tempo, a reflexão sobre desenvolvimento é incorporada às ações da Organização das Nações Unidas-ONU, e com isso o conceito vai ficando cada vez mais complexo:

[...] No começo, a idéia era que o crescimento econômico iria trazer todas as outras coisas. Depois se falou do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Em seguida, agregou-se a dimensão cultural. Depois [...] a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo, agregou-se a dimensão ambiental e toda a conceituação do desenvolvimento sofreu uma grande transformação (SACHS, 2000, p.28).

O desenvolvimento tem como objetivos: (1) aumentar a disponibilidade e ampliar a distribuição de bens básicos para a manutenção da vida; (2) elevar níveis de vida — renda, empregos, educação, valores culturais e humanísticos — para aumentar o bem-estar material e gerar maior auto-respeito; (3) expandir a gama de escolha econômica e social, libertando os indivíduos e nações da servidão e dependência. E representa “tanto uma realidade física quanto um estado de espírito,

no qual a sociedade assegurou, através de certa combinação de processos econômicos, sociais e institucionais, os meios de obter uma vida melhor” (TODARO, 1981, p.168).

Cada vez mais, várias dimensões são atribuídas ao desenvolvimento — econômica, social, ambiental, cultural, política — que aparece como um conceito pluridimensional, não sendo visto mais como dominado pela economia. É preciso ficar claro que a economia tem uma função instrumental, ou seja, é o meio e não o fim, e que os objetivos econômicos são fundamentais, mas não os mais importantes. Ressalta-se, porém que a economia continua sendo uma disciplina importante para o estudo do desenvolvimento (SACHS, 2000).

O desenvolvimento apresenta como valores centrais: a manutenção da vida, o auto respeito e a liberdade. O primeiro corresponde à capacidade de prover as necessidades básicas, tais como alimentação, abrigo, saúde, proteção. O segundo se refere ao respeito buscado pelas pessoas e pelas sociedades, para não se deixar ser usado em benefício de outros. E o terceiro significa ter autonomia para escolher em relação à emancipação de condições materiais alienantes de vida e liberdade da servidão social (TODARO, 1981).

O desenvolvimento “é um processo incessante de busca por mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas” (SOUZA, M., p.100). É quando um sistema social se afasta de uma condição de vida insatisfatória, em busca de melhoria. Porém, para corresponder a uma mudança para melhor, o primeiro passo é ter como prioridade básica a elevação dos níveis de vida da população<sup>13</sup>, por meio da economia, que tem um papel importante no processo de desenvolvimento, desde que esta seja aliada ao auto-respeito e à liberdade de escolha (ibid., 1981).

Deve-se buscar o desenvolvimento no sentido amplo do termo e, para tanto, a alternativa seria integrar desenvolvimentos econômico, social, ambiental e institucional, por intermédio de políticas socialmente inclusivas, ambientalmente responsáveis e economicamente justas (ABAKERLI, 2004). Pois, como dizia Joseph Leuret (apud SACHS, 2000, p.33) “o desenvolvimento é a construção de uma civilização do ser na partilha justa do ter”.

---

<sup>13</sup> Todaro (1981), destaca que baixa produtividade, baixas rendas e baixos níveis de vida são fenômenos que se reforçam mutuamente.

Confirma-se então a inviabilidade do modelo de desenvolvimento econômico, praticado desde a era industrial, no qual os recursos naturais, hoje em iminente escassez, eram descartados após serem utilizados. E reforça-se a afirmação feita por Veiga (2002) de que “a velha utopia industrialista não é mais sustentável”. No séc. XX, o desenvolvimento começa a ser substituído por um novo paradigma, denominado de desenvolvimento sustentável.

Os questionamentos, quanto aos limites do desenvolvimento mundial, foram-se repercutindo a partir da década de 1960, principalmente em relação aos riscos de degradação do meio ambiente. Na década de 1980, a discussão que, inicialmente era sobre ecodesenvolvimento, aos poucos foi sendo substituída pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Esse passou a ser divulgado a partir da publicação, em 1987, do relatório “Nosso futuro comum” ou relatório Brundtland, como é mais conhecido, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (ACSELRAD, 2001; BARBIERI, 1997).

O desenvolvimento sustentável é aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p.46). E, com base nisso, o seu conceito é sintetizado da seguinte forma:

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (id., 1991, p.49).

A ideia de desenvolvimento sustentável apoia-se em três pilares, sendo estes as dimensões econômica, social e ambiental. E são atribuídas mais duas: a cultural e a espacial, às três já citadas (SACHS apud SENNA, 2004).

O desenvolvimento ocorre a partir de uma transformação progressiva da economia e da sociedade. Mas para ser sustentável torna-se necessário que as políticas considerem a possibilidade de mudanças quanto ao acesso aos recursos e à distribuição de custos e benefícios. É preciso minimizar os impactos sobre a qualidade dos elementos naturais, a fim de manter a integridade global do ecossistema. O que poderá ocorrer a partir da criação de estratégias que substituam os principais processos de crescimento, por meio de mudanças na política de cada país (ibid., 1991).

Ressalta-se que o Desenvolvimento, para ser sustentável, deverá ser realizado no seu sentido social mais amplo (AMBROSE, apud VALENÇA, 2002).

Enquanto Souza M. (2003) chama a atenção para o fato de que o desenvolvimento social abrange a totalidade social em suas várias dimensões: economia, política e cultura, mas que falta a dimensão espacial da sociedade. Torna-se necessário para a análise e formulação de estratégias para a superação de problemas, não somente a consideração das várias dimensões, que compõem as relações sociais, mas também uma visão de como essas relações se configuram no espaço; o que se denomina de desenvolvimento socioespacial.

O relatório Brundtland aponta os principais objetivos das políticas que derivam desse conceito: retomar o crescimento; alterar a qualidade do desenvolvimento; atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar a tecnologia e administrar o risco; incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisões. Sendo estes os desafios do desenvolvimento, principalmente o desenvolvimento social e urbano. A urbanização faz parte do desenvolvimento, mas é necessário controlá-la e evitar uma séria deterioração da qualidade de vida, com o incentivo à criação de centros urbanos menores, de modo a reduzir as pressões sobre as grandes cidades (CMMAD, 1991).

É necessário incluir o meio ambiente e a economia no processo de decisão. Mas, para que isso ocorra, será preciso superar a fragmentação setorial de responsabilidades, e reconhecer a importância dos vínculos intersetoriais que criam contextos de interdependência econômica e ecológica. Responsabilidades mais amplas dependem de mudanças nas estruturas legais e institucionais, que reforcem o interesse comum. Esse requer a participação das comunidades locais, principalmente nas decisões que afetam o meio ambiente, como no caso de projetos que trariam grande impacto (ibid., 1991).

Em 1992, durante a Eco-92, foi lançado um programa para o séc. XXI, em que cerca de 172 países, entre eles o Brasil, propuseram uma mudança no modelo de desenvolvimento e na forma como o planeta, os países, os municípios vêm sendo ocupados. Esse programa, que recebeu o nome de Agenda 21, “é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social, eficiência econômica e fortalecimento institucional”. E propõe desdobramentos nos níveis global, nacional e local (IPEMA, 2006).

A Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão - é um documento resultante do início do processo de incorporação do conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento brasileiro, que busca subsidiar as iniciativas de elaboração das agendas locais e forma “um elenco de diagnósticos e propostas de estratégias e ações, que tem como um de seus principais méritos a explicitação de conflitos” (NOVAES, 2000, p. 9).

Adequar o conceito à prática seria o ponto-chave. No entanto, na busca pela aplicação prática do conceito de desenvolvimento sustentável, alguns defensores da “economia ambiental” tentam atribuir valor econômico aos recursos naturais. Porém, a aplicação de cobrança monetária por uso ou por escassez dos recursos naturais, não vai garantir as funções ambientais que esses têm no mundo, principalmente o papel que cada elemento natural representa para o ecossistema, uma vez que eles não podem ser recompostos como se fossem insumos econômicos (VEIGA, 2002).

Na ideia de dar preço ao que não tem preço, a natureza está sendo considerada como capital, privilegiando-se a esfera econômica em relação à política. Dessa forma, o meio ambiente está sendo traduzido em economia para não explicitar o conflito político que ele contém (ACSELRAD, 1999). A sustentabilidade dos recursos naturais depende do tipo de desenvolvimento praticado, ou seja, depende da forma como são explorados. Essa exploração, por sua vez, depende das condições políticas, econômicas e culturais que determinam o que a sociedade pretende fazer com seus recursos (BARBIERI, 1997). Contudo, é preciso fazer um esforço teórico para tentar trazer a discussão para o campo das relações sociais, por não se tratar de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sim das formas sociais de apropriação e uso desses.

A sustentabilidade espacial é caracterizada por relação entre os assentamentos humanos e a destruição de ecossistemas, devendo haver um controle na distribuição geográfica dos assentamentos, para evitar concentração de pessoas, equipamentos e infraestrutura (NOVAES, 2000). Assegurar esse controle e a qualidade na oferta dos espaços urbanos de forma sustentável é papel do Estado, como se afirma a seguir:

O oferecimento de espaços urbanos para que os cidadãos possam trabalhar, recrear, viver e desfrutar de lazer há que se realizar considerando a obrigação do Estado em oferecer espaços para que os cidadãos possam ter acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (DIAS, 2005, p.158).

O desenvolvimento sustentável para as cidades tem como finalidade o equilíbrio ambiental, o bem-estar dos cidadãos e a qualidade dos serviços públicos (segurança, transportes, habitação, saúde, educação). Para que as cidades, por meio de processos de planejamento, ordenação e controle do uso do solo possam cumprir plenamente as suas funções sociais (DIAS, 2005).

Assim, a construção da cidadania seria o melhor caminho para um novo modelo de desenvolvimento, com a mobilização das consciências para um ataque frontal à exclusão social (ACSELRAD, 1999). Esse modelo de desenvolvimento seria movido prioritariamente por potencialidades do espaço territorial, que levaria a uma situação na qual:

A proposta de desenvolvimento que privilegia as dimensões espaciais tende a construir um modelo a duas velocidades. De um lado, investimentos em setores intensivos em trabalho e democratização da propriedade urbana e rural. De outro, investimentos em modernização tecnológica para a competição, compatíveis com a realidade do país e passíveis de serem estendidas a outros países menos desenvolvidos. [...] A sinalização é de que a base de apoio de um tal modelo passa pela aliança estratégica entre trabalhadores do setor moderno [exposto à competição] e demais trabalhadores [do setor menos concorrencial], incluindo as populações excluídas (ibid., 1999, p.49).

A implementação do desenvolvimento sustentável nas cidades supõe a participação política dos cidadãos no acesso às informações, para a proteção do meio ambiente, nas escolhas e opções políticas para a transformação e melhoramento dos espaços urbanos. Pois, “desenvolvimento urbano com sustentabilidade significa propiciar a participação política no sistema econômico-social, o pleno exercício da cidadania” (DIAS, 2005, p.67).

## **2.2 Desenvolvimento Urbano**

Pode-se apontar que não se refere apenas ao aumento da área urbanizada e a uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas principalmente refere-se ao desenvolvimento socioespacial na e, da cidade, com a conquista de melhor qualidade de vida para as pessoas e, de um processo crescente de justiça social (SOUZA, M., 2003).

O desenvolvimento urbano é o conjugado de tudo o que existe na cidade. Essa deveria ser construída para o homem, o seu elemento fundamental, sendo atendidas suas necessidades básicas. E o desenvolvimento social se efetiva quando o homem vê atendidas as suas necessidades de realização no trabalho e em suas

interações. Quando é concebido unicamente em termos de crescimento quantitativo das atividades urbanas, esse pode não levar ao desenvolvimento social, podendo, ao contrário, levar a sociedade a afastar-se dele, uma vez que “o desenvolvimento urbano é necessariamente desenvolvimento social” (FERRAZ, 1998, p.33).

Tampouco se limita ao planejamento de ações com vistas às modificações ou melhoramentos no espaço físico. Mas visa ao bem-estar social, e este requer o desenvolvimento de políticas urbanas relacionadas às atividades econômicas e produtivas, que se perfazem nos espaços urbanos. Ressalta-se que “falar de desenvolvimento urbano é falar de um ambiente em que as desigualdades sociais estejam reduzidas e onde os cidadãos possam ser tratados de forma equânime” (DIAS, D., 2005, p.155).

Quando o crescimento populacional atinge proporções de massa, o crescimento urbano transforma-se em degeneração social; assim a redução populacional urbana também significa desenvolvimento, com melhorias na qualidade de vida, aumento dos ganhos e elevação da cultura. E com base nisso, Ferraz (1998) afirma que:

A expressão ‘desenvolvimento urbano’ admite uma interpretação dupla: tanto pode significar expansão, progresso, crescimento de alguns dos componentes do sistema urbano, cujos efeitos sejam benéficos, da mesma forma que significa redução, diminuição ou mesmo eliminação daqueles fatores nocivos à vida do homem em sociedade (FERRAZ, 1998, p.35).

O desenvolvimento urbano efetiva-se “quando tanto a quantidade de indivíduos quanto a tecnologia oferecida concedem a todos os habitantes a capacidade, as facilidades e as possibilidades de trabalho e de inter-relacionamento” (ibid., 1998, p.41). O aumento do número de habitantes de uma cidade também está relacionado com os índices de poluição ambiental, sonora e visual, os problemas no tráfego e de saneamento. Por isso, é necessário planejar a distribuição da população, para promover não somente a ocupação do solo, mas também o equilíbrio do desenvolvimento (FERRAZ, 1997).

A política urbana não pode ser implementada, separada das políticas econômica, ambiental e social. Essas deverão estar interligadas, para que o desenvolvimento urbano atinja objetivos fundamentais, como: “a construção de uma sociedade onde a liberdade seja práxis, em que a justiça seja efetiva e que a solidariedade seja valor que transponha os textos jurídicos a se expressar no seio da sociedade, nas cidades” (DIAS, D., 2005, p.68).

As políticas públicas tanto urbanas quanto ambientais devem considerar as questões socioambientais que envolvem as áreas de intervenção (PALMEIRA, 2012). O desenvolvimento urbano está diretamente ligado a tais questões. E a forma como essas são consideradas tem influência direta na ocupação do território e no processo de crescimento das cidades.

O espaço é formado por dois componentes que interagem continuamente, sendo o primeiro a configuração territorial ou espacial, composta por arranjo sobre o território, dos elementos naturais e artificiais de uso social; e o segundo é a dinâmica social ou o conjunto de relações (variáveis econômicas, culturais, políticas etc.) que definem uma sociedade em um dado momento, e que a cada momento histórico dão uma significação e um valor específicos ao meio técnico criado pelo homem, isto é, à configuração territorial (SANTOS, 1993).

O espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado, e essa divisão articulada é a expressão espacial de processos sociais. É um reflexo da sociedade e das ações, que se realizam tanto no presente como daquelas que se realizaram no passado, e que deixaram marcas impressas nas formas espaciais do presente. Esse mesmo espaço é constituído por diferentes usos da terra, que podem ser vistos como formas espaciais. A terra, contudo, não tem existência autônoma, nela se realizam funções, ou seja, atividades como a produção e venda de mercadorias, prestação de serviços ou uma função simbólica, vinculadas aos processos da sociedade, que são o movimento da própria sociedade, da estrutura social; necessitando de funções urbanas, que se materializam nas formas espaciais (CORRÊA, 2005).

A sociedade consolida-se dentro de um ambiente, e as atividades humanas em suas interações sociais, tanto condicionam esse ambiente, como também são reciprocamente condicionadas por ele. Para o desenvolvimento econômico e social, a organização do espaço urbano torna-se extremamente importante, porque dela depende a eficiência dos investimentos (FERRAZ, 1997).

Quanto à análise do espaço, considera-se os seguintes elementos como formadores da totalidade, que é o espaço: os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas. Os homens, como trabalhadores ou como formadores de demandas de trabalho, caracterizam o espaço; as firmas (produzem bens, serviços e ideias) e as instituições (produzem normas, ordens e legitimações) respondem às demandas de cada indivíduo da sociedade; o meio ecológico é a

base física do trabalho humano; as infraestruturas são o trabalho humano materializado e geografizado (casas, plantações, caminhos etc) ou seja, a aparência concreta da ação dos elementos anteriores (SANTOS, 1997).

As funções dos elementos, que compõem o processo urbano em seu contexto espacial, dinamizam-se e mudam até o ponto de se confundirem. Essa dinâmica de intercâmbios aproxima-se da noção de totalidade. Existe de fato uma interdependência funcional entre os elementos, e é essa realidade que torna possível alcançar a totalidade socioespacial (GIL FILHO;GIL, 1997, p.4).

Com base no que foi discutido sobre o espaço urbano, sintetiza-se com a afirmação de Santos (1997) que, para analisar a produção do espaço, esse, apesar de ser uma totalidade, pode ser dividido em quatro partes, sendo estas:

- Forma - o aspecto visível de uma coisa, arranjo ordenado de objetos num dado instante do tempo;
- Função - tarefa ou atividade de uma forma, instituição ou coisa;
- Estrutura - a inter-relação de todas as partes de um todo, modo de organização ou construção;
- Processo - ação contínua, desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando tempo e mudança.

Além de entender as partes que o compõem, é necessário entender quais os grupos de agentes sociais que atuam na produção e reprodução do espaço urbano contemporâneo, sendo estes: a) os proprietários dos meios de produção; b) os proprietários fundiários (incluindo os proprietários usuários de moradia e proprietários rentistas); c) os promotores imobiliários; d) o Estado (instituições governamentais); e) os grupos sociais excluídos ou incluídos precariamente (HARVEY, 1982; CORRÊA, 2005; FERREIRA, 2011).

Harvey(1982) denomina os agentes como: apropriadores de renda (procurando a renda) - proprietários de terra; empresas imobiliárias – esses atuam diretamente no capital, enquanto os intermediários financeiros (procurando juros ou taxa de retorno) atuam indiretamente; os construtores, representando os interesses da construção por novos elementos no ambiente construído (procurando juros e lucro). Ferreira (2011, p. 99) acrescenta a “influência da imprensa e da mídia na produção do espaço” pois, como ressalta Santos, C. (2017) essa participação é crescente no processo de produção do espaço urbano.

Desde sede dos aparelhos de Estado, localização e circulação de mercadorias até sede do aparelho produtivo, com a implantação das indústrias e

redefinição do espaço urbano pela industrialização, o Estado é um dos principais agentes na produção do espaço urbano e, ao tratar da relação entre Estado e espaço urbano, essa pode ser considerada uma forma convencional mais acabada e empírica do que teoricamente, pois “há [...] contradição entre a visibilidade do fenômeno e a possibilidade de sua recuperação enquanto teoria” (OLIVEIRA, F. 2013, p. 49). Esta tese tratará dessa abordagem, tanto empírica quanto teoricamente.

A urbanização, desde o Brasil colônia, teve as cidades como centro do capital comercial e de todas as atividades ligadas a ela. Quando o padrão de acumulação era baseado na monocultura e na agroexportação, o caráter agroexportador da economia e a localização das cidades, tornavam as “cidades [...] sede do capital comercial” (ibid., 2013, p. 50). O espaço urbano capitalista é um campo de lutas composto por símbolos; “é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.” (CORRÊA, 2005, p.11). Acerca das práticas advindas de tais ações, o autor ressalta que:

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. [...] a cada transformação do espaço urbano, este se mantém simultaneamente fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, ainda que as formas espaciais e suas funções tenham mudado. A desigualdade socioespacial também não desaparece: o equilíbrio social e da organização espacial não passa de um discurso tecnocrático, impregnado de ideologia. (ibid., 2005, p.11-12).

É importante salientar as estratégias utilizadas no processo de reorganização do espaço; enfatizando a incorporação de novas áreas, tornando-as urbanas: a renovação urbana. Essas serão tratadas ao longo desta discussão teórica, e retomadas na descrição e análise do estudo de caso. Outro ponto que merece destaque é o fato de o espaço ser, ao mesmo tempo, fragmentado e articulado; mantendo a desigualdade socioespacial no seu processo, o que é contraditório aos discursos de equilíbrio social e de organização espacial.

Dentre as estratégias está a **localização** (circulação e acesso) que também definem o preço da terra, como no caso das indústrias que exercem uma ação espacial, que cria setores afastados das áreas residenciais, consideradas nobres, e próximas das áreas residenciais, onde moram os trabalhadores das indústrias. A

nova localização, onde pode se expandir, é em áreas mais amplas e baratas, cuja infraestrutura é produzida, quase sempre por intermédio do Estado com investimentos públicos ou facilitada por esse, por meio de créditos bancários. Na antiga localização, ao realizar o loteamento, passa a extrair elevada renda fundiária, devido à valorização por novo uso, semelhante ao que aconteceu na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro (CORRÊA, 2005).

De acordo com Harvey(1982) o ambiente construído é um conjunto de valores de uso para o trabalho, sendo essa posição a principal luta para se livrar da exploração do proprietário de terras. Mudam as relações de trabalho, e os proprietários de terras buscam a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em usos mais remuneradores, como uso comercial ou residencial de status. Estão interessados na conversão da terra rural em terra urbana, como acontece na periferia urbana das grandes cidades: um processo de valorização fundiária que configura aumento de renda para os proprietários de terras, a partir da expansão do espaço da cidade (ibid., 2005). Prevalecendo o interesse no valor de troca da terra em relação ao valor de uso (LEFEBVRE, 1999).

A intervenção do Estado ocorre na cidade existente, e também na criação de cidades ou novas áreas nas cidades. A relação entre o Estado e o urbano é analisada na economia e na sociedade brasileira, desde os pressupostos históricos. Desde a economia colonial, a divisão internacional do trabalho, as relações entre mercantilismo e campo, e a industrialização (OLIVEIRA, F., 1982, 2013). Antes localização e circulação de mercadorias, passa a cidade a ser a própria mercadoria, como afirma Lefebvre (1999). Desde a década de 1970, o espaço urbano tornou-se um produto, ou seja, uma mercadoria, pois as relações no valor de uso foram substituídas por valor de troca.

A atuação do Estado na organização espacial da cidade tem sido complexa e variável, tanto no tempo como no espaço. Esse agente atua “diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário,” e também como “agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos” (CORRÊA, 2005, p. 24). Esses últimos reivindicam os serviços que são distribuídos de modo desigual no espaço, e que interessam tanto às empresas como à população em geral. Ressalta-se que grandes proprietários de terras podem exercer pressão junto ao Estado, principalmente no poder público municipal, para interferir na definição das leis de

uso do solo e do zoneamento urbano, expressas atualmente nos Planos Diretores e nos Códigos de Urbanismo e Edificações.

Acerca da relação entre o Estado e o urbano no Brasil, Francisco de Oliveira (1982, 2013) argumenta que o Estado cria as cidades desiguais, sendo assim responsável por desigualdades no espaço urbano, ao criar, controlar e regulamentar o espaço urbano desigual. As possibilidades de ação do Estado, não se efetivam ao acaso e nem se processam de modo socialmente neutro, configuram-se “pelos conflitos de interesses dos [...] membros da sociedade, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder.” (ibid., 2005, p. 26).

A fragmentação socioespacial tem relação direta com a segregação socioespacial cuja aplicação do conceito depende do reconhecimento dos processos de ‘segmentação socioespacial’, sendo esta última uma expressão utilizada por Sposito (2013) para descrever os processos “que levam à distribuição desigual da população no espaço urbano” (SPOSITO, 2013, p. 85).

O Estado cria e utiliza mecanismos que geram e ratificam a segregação residencial, tais como os diferenciais dos valores dos impostos territorial e predial, que afetam o preço da terra e dos imóveis e que, conseqüentemente, geram a segregação social, e também o diferencial da localização dos equipamentos urbanos. Em termos de espaço físico, espaço passível de ocupação, esse também pode ser criado por intermédio do Estado, com obras de drenagem, desmontes e aterros, sendo assim “o Estado também produz chão,” (CORRÊA, 2005, p. 28) com o intuito de viabilizar a atividade econômica e a diferenciação social.

A ação do Estado ocorre em três níveis, tanto político-administrativo quanto espaciais, sendo esses: federal, estadual e municipal. Poderá haver mudanças na atuação e no discurso, que tenta encobrir os interesses dominantes, seja esse municipal, no qual os interesses são mais evidentes e o discurso menos eficaz. Dentre as políticas utilizadas de forma conjunta, para viabilizar vários interesses, estão a renovação urbana e a abertura de vias, essa última cria, ao menos no discurso, uma circulação mais eficiente; que viabiliza os meios de transporte, principalmente de uso individual, enquanto na prática viabiliza também a ampliação do capital de empreiteiras (ibid., 2005).

A autora Luciana Lago (2000), ao tratar da relação entre a reestruturação econômica e as desigualdades socioespaciais, já havia identificado “um novo

modelo de diferenciação socioespacial nas grandes cidades, marcado pela segregação excludente ou mesmo pelos enclaves, [...] resultado dessa nova racionalidade subjacente aos grandes empreendimentos urbanos/imobiliários. (LAGO, 2000, p.28). E tal observação é complementada por Villaça(2001), ao afirmar que a segregação é “um processo fundamental para a compreensão da estrutura espacial intra-urbana” (ibid., 2001, p.141).

Quanto à influência da imprensa e da mídia na produção do espaço, pode-se destacar as campanhas publicitárias que contribuem para a elevação do preço da terra, exaltando as amenidades físicas (mar, rio, lagoa, sol, sal, áreas verdes) e a boa localização dos empreendimentos. Assim, tais estratégias tendem a supervalorizar determinadas áreas da cidade que “são as áreas nobres, criadas e recriadas segundo os interesses dos promotores [...]” (CORRÊA, 2005, p. 23) por meio da propaganda e da ação maciça dos promotores imobiliários. Mantem-se os bairros atrativos ao capital imobiliário, e cria-se novas áreas nobres após esgotamento em outros setores valorizados do espaço urbano, desse modo bairros nobres são criados ou surgem da transformação da imagem de bairros antigos, com a disponibilidade de atrativos.

Na análise do espaço urbano, é necessário considerar a dinâmica urbana,<sup>14</sup> pois, essa se refere ao reconhecimento de que aquele sofre constantes transformações, que caracterizam um movimento, um processo dinâmico e não estático. Essas transformações estão relacionadas com a paisagem; o cotidiano; a demografia; os transportes e a mobilidade urbana; o mercado imobiliário e outros temas relacionados ao urbanismo.

O espaço é a totalidade verdadeira, e contém o movimento, ao ser formado da junção entre configuração territorial, paisagem e sociedade, sendo que a “[...] configuração territorial é o conjunto total, integral de todas as coisas que formam a natureza em seu aspecto superficial e visível” (SANTOS, 1993, p.77). Aquele também apresenta uma realidade objetiva, e essa é condição básica às transformações e desenvolvimento do processo urbano, que é a expressão concreta da dinâmica social que o vitaliza. Dessa forma, “o espaço está sendo considerado como uma totalidade, porém, este fato não impede que ao mesmo tempo que

---

<sup>14</sup> O termo Dinâmica Urbana tem sua origem na Geografia Urbana Francesa (BEAUJEU-GARNIER, 1997).

observamos esta totalidade, também fragmentamos o espaço em elementos passíveis ao resgate desta mesma totalidade” (GIL FILHO; GIL, 1997, p.3).

O espaço urbano está relacionado, em sua dinâmica, ao elemento técnica, que redimensiona a ação do capital no espaço. A evolução técnica possui caráter diferenciado em cada momento histórico. Assim, a expansão urbana está, sob vários aspectos, ligada à capacidade técnica de transformação concreta do espaço. A descontinuidade de implementação das técnicas, em períodos históricos diferenciados, revela as disparidades regionais da realidade da estrutura urbana (GIL FILHO; GIL, 1997).

Quanto às formas do espaço, essas não nascem apenas das possibilidades técnicas de uma época, mas dependem também das condições econômicas, políticas, culturais etc. (SANTOS, 1993). Quanto à dinâmica espacial e à durabilidade das formas espaciais na configuração urbana, destaca-se a seguinte afirmação:

Podem as formas durar muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, [...], a mesma configuração territorial, nos oferece, no transcurso histórico, espaços diferentes (SANTOS, 1993, p.77).

Por ser reflexo social e porque a sociedade tem a sua dinâmica, o espaço urbano é também mutável, dispondo de uma mutabilidade que é complexa, com ritmos e natureza diferenciados (CORRÊA, 2005).

Já os movimentos circulatórios configuram a região urbana, na noção ampla, como capital, mercadorias e movimentos populacionais. A dinâmica desses movimentos torna possível a vida de uma sociedade (GIL FILHO;GIL, 1997, p.4). Quanto aos movimentos populacionais, observa-se que “a partir de 1980 as dinâmicas econômica, social e demográfica brasileiras passaram por significativas transformações que tiveram profundas implicações nos seus processos de redistribuição espacial da população e urbanização” (CUNHA, J., 2003, p.218).

Ao tratar dos desenvolvimentos urbano e regional, deve-se considerá-los, assim como se considera em separado o urbano, como socioespaciais e sinônimos de melhoria na qualidade de vida. E destacando-se, como contraponto, a segregação urbana nas metrópoles brasileiras (SOUZA, M., 2003). Por isso, é importante discutir o processo urbano-regional brasileiro, sob o domínio do Capitalismo; a articulação territorial; as implicações espaciais, e as descontinuidades

históricas no processo produtivo; a rede urbana e suas implicações na produção do espaço urbano (GIL FILHO et al., 1997).

Então, desenvolvimento é ação coletiva em constante transformação. É um processo contínuo, formado por mudanças que deveriam permitir ao homem a expansão de suas potencialidades. Aliado à mudança, são inseparáveis e necessários, e o homem constitui o elemento ativo, e ao mesmo tempo passivo dessas transformações (FERRAZ, 1997). Por sua vez, o poder público deveria promover o desenvolvimento, não em atividades isoladas e, sim, considerando as relações sociais e as infraestruturas que compõem o espaço urbano de forma global.

O Desenvolvimento e a política urbana estão relacionados diretamente com a ação enquanto os planos estão relacionados com o planejamento. O Estado é um dos mais importantes agentes sociais que promovem tais ações no espaço urbano e também o planejamento deste, uma vez que elabora e implementa as políticas urbanas no Brasil.

### **2.2.1 Política e Planos de Desenvolvimento Urbano**

Schmidt (1983) ao tratar da relação entre política urbana e Estado, aponta que esse último teria o papel de planejamento, expansão de capital social, institucionalização e controle político. O marco da questão metropolitana no Brasil é apontado para o “I Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana” (SHRU) promovido por Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, realizado em 1963, no Rio de Janeiro. O tema foi debatido e embasou a proposta de alteração da Constituição Federal de 1946, que visa à criação das regiões metropolitanas e de “órgãos de administração que consorciassem as municipalidades para a solução de problemas comuns” (SANTANA, 2005; GOMES, 2014).

O conceito sobre região metropolitana teve a sua origem no contexto internacional, e era relacionado ao processo de industrialização e urbanização, característicos do século XX (FREITAS, 2012). No Brasil, a Região Metropolitana é uma categoria institucional, e não corresponde necessariamente a uma aglomeração urbana contínua e, sim, a uma escala produzida institucionalmente.

O processo formal de institucionalização e criação das regiões metropolitanas só teria início durante a elaboração da Constituição de 1967, e sua posterior

aprovação, com a adoção da expressão serviços comuns, por meio da Emenda nº 1/1969. A referida emenda dava competência à União para criar as regiões metropolitanas, segundo Lei Complementar, para a realização de serviços comuns entre municípios, que fizessem parte de uma mesma comunidade socioeconômica (SANTANA, 2005).

Schmidt (1983) ressalta que a política urbana começou a ser precedida ainda no Governo do General Emílio G. Médici (1969-1974) cujo programa de governo, apresentado em 1970, continha as metas e bases, que foram sintetizadas em 1971 no “Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND”, elaborado para o período de 1972-1974. O referido programa de governo apontava a necessidade de formulação de uma lei complementar, que visava permitir a regulamentação do funcionamento das áreas metropolitanas. A lei passou a vigorar a partir de 08 de junho de 1973, com a criação de oito regiões metropolitanas (Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre).

Foi no Governo do General Ernesto Geisel (1974-1979) que esses elementos foram utilizados com o propósito de implementar uma política nacional de desenvolvimento urbano. Assim, o caminho tinha sido preparado para outras iniciativas legais e programas de ação, que “viriam caracterizar a nova administração como sendo o primeiro governo brasileiro a realmente abordar uma política urbana” (SCHMIDT, 1983, p. 108). É desse período o plano de governo denominado de “Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND”, elaborado para o período de 1975-1979.

Maria Adélia de Souza, ao descrever esse período da construção da política urbana no Brasil, narra as contradições existentes entre a política e o II PND, constatando que havia um “antagonismo entre as diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador” (SOUZA, Maria Adélia, 2015, p.141). A referida autora aponta como positivo o caráter inovador e coerente da política urbana, quanto às inovações no tratamento do sistema urbano, especialmente na regiões metropolitanas e cidades médias, assim como o programa de transporte urbano.

Ainda segundo Schmidt (1983) o fato da existência de um planejamento centralizado e uma execução descentralizada foram um avanço, sendo a criação das entidades metropolitanas um exemplo disso. O planejamento era controlado por autoridades do governo central, seguindo uma orientação estruturalista na execução

do plano, com o intuito de pôr o crescimento econômico sob a tutela do Estado. A política do Governo Geisel defendia o combate aos desequilíbrios entre as regiões, para criar uma ordem capitalista mais integrada.

Para tanto, as principais medidas foram: a criação da “Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana- CNPU” (decreto 74.156, de 6 de junho de 1974). A Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974, que estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro; e a Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975, que modificou a constituição interna dos conselhos deliberativos das já criadas regiões metropolitanas (SCHMIDT, 1983).

Desse mesmo período é a criação de dois centros de pesquisa no Brasil, sendo esses: o Mestrado em Desenvolvimento Urbano-MDU, e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional-IPPUR, respectivamente nas regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. O apoio dado no Governo Geisel (1974-1979) aos programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Recife) foi considerado por Schmidt (1983) como um subproduto da política de planejamento no referido período. O que pode apontar para a tentativa de se instituir uma cultura do planejamento urbano e regional no Brasil.

### ***2.3 Histórico do Planejamento Urbano no Brasil***

De acordo com Villaça (1999, p.173) o planejamento urbano “é a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano”, sendo tais ações relacionadas às práticas e discursos sobre o espaço urbano, resultando ora em produto, ora em processo. O autor enfatiza que no Brasil há o domínio do discurso no planejamento urbano e nos planos diretores, tendo esses um caráter ideológico, ou seja, em sua ideologia, forma um conjunto de ideias fundamentais; desenvolvidas por uma classe dominante, visando a facilitar a dominação, ocultando-a.

Villaça(1999) utiliza o conceito de ideologia, com base em Marilena Chauí (2008, p. 7) que afirma: “a ideologia é um ideário histórico, social e político que oculta a realidade e que esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política”. E ressalta, com base na referida autora, que essa ideologia faz as pessoas acreditarem que devem se submeter a entidades tais como: a razão, a ciência e o Estado, sofrendo

esse último uma transformação da sua realidade, em uma ideia de interesse geral, encarnada pelo Estado e representada por leis aparentemente legítimas, justas, boas e válidas para todos.

Assim, o planejamento urbano é constituído apenas por ações do Estado sobre o urbano, que tenham sido objeto de algum plano. Isso não inclui as ações sem plano, porém, inclui os planos sem ação. Ao distinguir plano e projeto, Villaça (1999) apresenta os componentes ou características que, quanto mais fortes e simultâneas, tenderão para o plano, sendo estes:

Abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos, mas não necessariamente ao diagnóstico feito para fundamentar a intervenção; continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações; interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população; papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais. (VILLAÇA, 1999, p.174)

Ao analisar a formação do pensamento urbanístico no Brasil, Leme (1999) se refere a três períodos, sendo o primeiro de 1895 a 1930, o segundo de 1930 a 1950, e o terceiro de 1950 a 1965. O primeiro corresponde aos planos de melhoramentos; o segundo aos planos de conjunto; e o terceiro corresponde aos planos regionais (Quadro 6).

**Quadro 6 - Períodos da formação do pensamento urbanístico no Brasil**

<b>Períodos</b>	<b>Formação do pensamento urbanístico no Brasil</b>
1895 a 1930	Planos de melhoramentos e embelezamento
1930 a 1950	Planos de conjunto
1950 a 1965	Planos regionais

Fonte: Leme, 1999

De acordo com Villaça (1999) a História do planejamento urbano no Brasil pode ser dividida em três períodos, o primeiro começa em 1875 e vai até 1930, o segundo vai de 1930 a 1990 e o terceiro vai de 1990 até 1999. O primeiro marcado por planos de melhoramentos e embelezamento; o segundo por ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica; o terceiro configura como uma reação ao segundo, e o início do processo de politização, a partir da consciência e organização populares (Quadro 7).

**Quadro 7 - Períodos do Planejamento Urbano no Brasil até a década de 1990**

Períodos	Planejamento Urbano no Brasil	Subperíodos	Planos
1875 a 1930	Planos de melhoramentos e embelezamento	1875 a 1906	ascensão
		1906 a 1930	declínio
1930 a 1990	Planejamento enquanto técnica de base científica / Plano intelectual	1930 a 1965	Urbanismo e Plano Diretor multidisciplinares
		1965 a 1971	Superplanos
		1971 a 1992	Plano sem Mapa
1990 a 1999	Início do processo de politização (consciência e organização populares)		

Fonte: Villaça, 1999.

Os períodos do planejamento urbano no Brasil também apresentam subperíodos que compõem o seu processo de formação. O período dos planos de melhoramentos e embelezamento subdivide-se em sua ascensão (1875 a 1906) e seu declínio (1906 a 1930); o planejamento enquanto técnica de base científica / plano intelectual se subdivide em: urbanismo e plano diretor (1930 a 1965); superplanos (1965 a 1971); plano sem mapa (1971 a 1992). O período iniciado na década de 1990 corresponde ao início do processo de politização e, como estava em desenvolvimento, não foi subdividido na publicação do mesmo período.

A análise das práticas do planejamento urbano, realizada por Lamparelli (1978) cujo recorte é o período de 1957 a 1977, corresponde ao período dos Planos Regionais (LEME, 1999) e do Planejamento enquanto técnica de base científica/Plano intelectual, e aos respectivos subperíodos: Urbanismo e Plano Diretor multidisciplinares; Superplanos e Plano sem Mapa até 1977 (VILLAÇA, 1999). A referida análise corresponde, portanto, ao período no qual surgiram os primeiros planos metropolitanos no Brasil e, conseqüentemente, os primeiros planos da RMR, os quais serão tratados no estudo de caso desta pesquisa.

Ermínia Maricato (2000) observa que: “grande parte das análises, até mesmo abordagens históricas, do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das ideias”, restringindo o objeto a essas e, excluindo: “a evolução do espaço e da práxis social”, e cita como exemplo Leme (1999). E aponta que, possivelmente, seja o mesmo ponto de vista daqueles que consideram o planejamento urbano como atividade importante na História das cidades brasileiras, desde o período colonial. E após descrever os anos 1990, ao fazer referência à entrevista de FHC a Francisco de Oliveira, a autora conclui:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã - no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. (MARICATO, 2000, p.135).

Tanto Leme (1999) quanto Villaça (1999), ambos publicaram os referidos estudos no final da década de 1990 e, por isso, não analisaram as mudanças possibilitadas com a aprovação do “Estatuto da Cidade”, em 2001, tais como: a exigência da participação popular no processo de elaboração dos planos; a retomada da exigência da elaboração dos planos diretores; a exigência dos direcionamentos para a aplicação dos instrumentos urbanísticos, que já haviam sido discutidos, porém não tinham sido aplicados. Ressalta-se, contudo, que o caráter de discurso ainda permeia os planos diretores no Brasil.

Para entender as mudanças e as continuidades do planejamento urbano no Brasil, é preciso entender como se deu a construção da política urbana e a importância da proposta da “Reforma Urbana”, que tem como marco o “I Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana (SHRU)”<sup>15</sup>, promovido por intermédio do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, realizado em 1963, no Rio de Janeiro. A discussão da Reforma Urbana é retomada na década de 1970, com a “Teologia da Libertação”; e na década de 1980, com a discussão promovida no “Movimento Social pela Reforma Urbana” (MARICATO, 2015).

A Constituição Federal de 1988 apresenta no capítulo da política urbana, os artigos 182 e 183, que a definem, mas não a regulamenta, sendo necessária a tentativa de continuidade da luta para o movimento da reforma urbana, com a definição da política urbana, por meio de diretrizes e instrumentos, aprovados na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, e aprovada em 2001, cerca de 13 anos após a aprovação da Constituição. Para um melhor entendimento de como era pensada essa política, e a comparação com as leis posteriores, serão citados na íntegra os referidos artigos (BRASIL, 2018):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

---

<sup>15</sup> O referido Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963, também é considerado marco para a questão metropolitana no Brasil, discutiremos esta questão no capítulo 3.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2018, p. 147-148).

O capítulo de política urbana da “Constituição Federal de 1988”, em combinação com o “Estatuto da Cidade” e o texto da “Medida Provisória nº 2.220 de 2001”, dão as diretrizes para o País, nos níveis federal, estadual e municipal. De acordo com a Constituição Federal, aquela deve garantir as condições dignas de vida urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. O Estatuto da Cidade regulamenta diretrizes e instrumentos, na direção de uma cidade mais equitativa, sustentável e democrática, e define o “Plano Diretor” como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001).

Na legislação urbana atual, o “Plano Diretor” tem como funções primordiais: estabelecer como a propriedade urbana cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada; reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos; orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, a partir da compreensão

integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais (BRASIL, 2001; BRASIL/M.CIDADES, 2004).

Dessa maneira, deve-se reforçar a ideia do “Plano Diretor” como principal instrumento de política urbana municipal, e articulador de planos e ações, que visam ao desenvolvimento da cidade com justiça social (AMBIENS, 2005). Pode-se apontar, ainda, que deveria haver convergência entre as ações previstas no “Plano Diretor” e outras advindas dos planos setoriais existentes nos municípios; os planos regionais, e outras ações provenientes de processos participativos, que deveriam funcionar nos municípios.

As inovações do “Estatuto da Cidade”: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão, que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (BRASIL, 2001). Apesar do discurso e das exigências legais, para que exista a participação popular,<sup>16</sup> essa é questionável como prática.

O “Plano Diretor” é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos, ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no País (ibid., 2001; BRASIL/M.CIDADES, 2004).

Mas, antes, é necessário que as “Leis Orgânicas Municipais” sejam revisadas, para que sejam adequadas aos princípios federais, que direcionam a elaboração do plano diretor, sendo estes: partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade; priorizar a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios; definir um macrozoneamento que expresse o destino que se pretende dar às diferentes áreas da cidade; aplicar os

---

<sup>16</sup> Acerca da participação popular sugere-se a leitura sobre os diferentes níveis de participação popular (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, M. , 2016), assim como a leitura aprofundada da teoria da ação antidialógica e suas características: a conquista, a divisão, a manipulação e a invasão cultural. (FREIRE, 1987).

instrumentos do “Estatuto da Cidade”; estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos (BRASIL, 2001).

Sabendo-se que esse plano não apenas cria regras de indução do desenvolvimento urbano, mas considera a sua dinamicidade e possível avaliação e correção, aponta-se que, ao definir os usos permitidos em determinadas áreas da cidade, principalmente no caso de cidades integrantes de regiões metropolitanas, deve-se considerar a importância da infraestrutura para o funcionamento do espaço urbano-regional, e da criação de regras para a implantação e funcionamento dos equipamentos urbanos, tendo em vista as necessidades locais e regionais.

Ao tratar do planejamento urbano no Brasil, Maricato (2000) utiliza a expressão “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, para explicar o que acontece no urbanismo brasileiro – pois, nesse sentido, entende como planejamento e regulação urbanística – afirmando que esse não se compromete com a realidade e sim com uma ordem que se aplica à parte da cidade. As ideias estariam fora do lugar, devido a essa ordem pretender se referir a todos os indivíduos, e estariam no lugar por serem aplicadas a uma parte da sociedade “reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. [...]. Trata-se de um lugar fora das ideias.” (MARICATO, 2000, p. 122).

Com base na descrição apresentada nesta seção, foi elaborada uma síntese do planejamento urbano no Brasil, com a intenção de continuar o histórico iniciado por Villaça (1999) e apontar caminhos para o entendimento do planejamento urbano contemporâneo (Quadro 8).

**Quadro 8 - Períodos do Planejamento Urbano no Brasil de 1990 a 2019.**

Períodos	Planejamento Urbano no Brasil	Planos
1990 a 1999	Início do processo de planejamento estratégico	Planos Estratégicos
		Planos de Desenvolvimento Integrado
2000 a 2009	Aprovação do Estatuto da Cidade e boom dos planos diretores	Planos Diretores Participativos
2010 a 2019	Enfraquecimento do Estatuto da Cidade, aplicação controversa dos instrumentos urbanísticos e aprovação do Estatuto da Metrópole	Planos Diretores Estratégicos
		Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
		Planos Setoriais Interfederativos

Fonte: elaboração da autora, a partir da continuação de Villaça, 1999.

Partindo do período considerado por Villaça, como sendo o planejamento com técnica de base científica / plano intelectual (1930 a 1990), optou-se por denominar o período a partir de 1990 de início do processo de planejamento estratégico, uma vez que considera-se esse um marco do referido planejamento no Brasil. Ressalta-se que o processo de politização já havia sido iniciado desde as primeiras discussões sobre Reforma Urbana, a partir de 1963, com ênfase para as décadas de 1970 e 1980.

Acrescentou-se os tipos de planos, separando-os também por décadas; com base nas mudanças identificadas como definidoras dos respectivos períodos, não sendo identificados subperíodos. Assim, no período de 1990 a 1999, existiram os planos estratégicos e os planos de desenvolvimento integrado. No período de 2000 a 2009, denominado de aprovação do “Estatuto da Cidade” e boom dos planos diretores, foram elaborados e aprovados os planos diretores participativos. E no período de 2010 a 2019, que corresponde a um enfraquecimento do “Estatuto da Cidade”, aplicação controversa dos instrumentos urbanísticos e aprovação do “Estatuto da Metrópole” (2015) cujas denominações; planos diretores estratégicos; planos de desenvolvimento urbano integrado, e planos setoriais interfederativos passam a ser utilizados.

É importante salientar que a Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018 altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, aquela que institui o “Estatuto da Metrópole” e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Com a alteração, foi suprimido o prazo para a elaboração do “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUÍ”. Mas o objetivo principal dessa referida Lei mantém-se expresso no seu artigo 1º da seguinte forma:

Art. 1º. Esta Lei, denomina Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2015, p. 1).

A referida Lei traz as normas gerais para elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, e dos planos setoriais interfederativos. E no seu artigo 24 modifica o “Estatuto da Cidade” com o acréscimo do artigo 34-A, sendo esse escrito da seguinte maneira:

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

A modificação do “Estatuto da Cidade” deixa clara a intenção de aplicar o instrumento da “Operação Urbana Consorciada – OUC” interfederativa, o que possibilitará modificações nas legislações urbanísticas de vários municípios e pertencentes a mais de um Estado. Além da OUC, o “Estatuto da Metrópole” também faz referência às parcerias público-privada (PPP) interfederativas, ambas como instrumentos que poderão ser aplicados tanto nas regiões metropolitanas quanto nas aglomerações urbanas (art. 9º).

Os referidos instrumentos urbanísticos têm sido utilizados no planejamento urbano contemporâneo, para atender às estratégias de empresariamento urbano, que serão tratadas na próxima seção.

## **2.4 Conclusão**

Neste capítulo foi discutido o conceito de desenvolvimento urbano, enfatizando-se o entendimento desse como melhoria da qualidade e do espaço urbano como um todo, e se considerando as relações socioespaciais. Após discutir o conceito de desenvolvimento urbano, e os planos nacionais de desenvolvimento, buscou-se entender como a política urbana influenciou a criação das regiões metropolitanas no Brasil.

E, também, como o planejamento urbano com seu caráter definidor dos caminhos a seguir, para alcançar o desenvolvimento pretendido, sofre a influência de diversas abordagens ao longo do tempo, e atualmente tem focado no planejamento estratégico, cujo conceito será aprofundado no próximo capítulo.

### 3 DO PLANEJAMENTO AO PROJETO

Do planejamento ao projeto trata de um breve histórico do planejamento urbano estratégico e sua produção, que inicialmente era baseada no planejamento (planning), depois no gerenciamento (management) e, hoje, no empresariamento urbano, cuja produção é representada, entre outros elementos, pelos Grandes Projetos Urbanos - GPU.

#### 3.1 *Planejamento Urbano Estratégico*

No âmbito internacional, Hall(2009) descreve e analisa o planejamento urbano no século XX em diferentes períodos, os quais denomina as cidades analisadas de acordo com as características do planejamento vigente. E, atualmente, o tipo de planejamento predominantemente em vigor, o planejamento estratégico, é sistematizado e discutido desde a origem do termo até a aplicação do modelo nas cidades.

Sendo o planejamento estratégico uma visão trazida do mundo empresarial e aplicada nas cidades e, como ressalta Güell (2000) é ao reconhecer que as inovações tecnológicas ou os movimentos sociais penetram e afetam o sistema urbano, independentemente dos efeitos indesejáveis, que podem causar para a prosperidade e habitabilidade, que esse conceito é transportado para o planejamento urbano. E de acordo com o referido autor:

[...] La asunción de esta realidad nos permite establecer la necesidad de trasladar los conceptos de la planificación estratégica empresarial al ámbito del desarrollo urbano. Las causas de esta traslación pueden expresarse brevemente em lós términos siguientes: el fuerte dinamismo del entorno geopolítico, social, económico, tecnológico y administrativo está produciendo implicaciones de gran magnitud para el desarrollo urbano, las cuales, a su vez, obligan a la transformación y renovación de los instrumentos tradicionales de planificación (ibid., 2000, p. 31).

O referido autor considera, portanto, que há uma necessidade de transferir os conceitos de planejamento estratégico empresarial para o desenvolvimento urbano, o que trará como efeito o dinamismo. Esse produzirá grandes implicações para o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, a transformação e renovação dos instrumentos tradicionais de planejamento. Como pode ser observado nos principais instrumentos urbanísticos, que vêm sendo propostos nos Estatutos da Cidade e da Metrópole, e aplicados no caso brasileiro.

Apesar de seus defensores argumentarem quanto à importância dos instrumentos de planejamento para o desenvolvimento urbano, a partir da visão do planejamento estratégico (GÜELL, 2000) aquele tem recebido várias críticas, sobretudo por considerar a cidade como uma empresa. Os termos empresariamento da gestão urbana são utilizados por Harvey (1996) e compõem elementos como produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado; associados à gestão das cidades. Identificando, assim, a existência de um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento urbano.

Ainda sobre a lógica empresarial, aplicada às cidades, aponta-se que “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2000a, p.76) sendo essa atingida, segundo o referido autor, a partir de um “projeto de cidade”, formado por três analogias: a primeira refere-se à cidade como mercadoria, objeto de luxo a ser vendido. E isso explicaria o “marketing urbano” como esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. A segunda é a cidade empresa, associada a termos como inovação, difusão, competitividade, produtividade, ou seja, eficácia. Nessa há um planejamento que impõe novos atores, que compõem as parcerias público-privada. A terceira considera a cidade como pátria, em que se busca o consenso, sendo esse reforçado por uma construção ideológica, firmada na consciência de crise e no patriotismo de cidade, para a elaboração das estratégias (ibid., 2000a).

Maricato (2000) aponta a necessidade de se conhecer o processo de urbanização no Brasil, antes de importar modelos de planejamento. Assim como considerar as relações sociais, e os conflitos, como alternativa para a reforma e a gestão urbana. A referida autora considera que no Brasil o “Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana”, por ser um, “discurso pleno de boas intenções mas distante da prática” (MARICATO, 2000, p. 124) havendo, assim, uma distância entre planejamento e gestão, uma vez que os discursos são tomados como realidade tanto para a parte da cidade legal quanto para a ilegal.

Ao analisar a estratégia discursiva do planejamento estratégico, Vainer (2000a) denuncia que tal modelo favorece aos interesses empresariais em detrimento da política, dos conflitos e da cidadania. O referido planejamento é então uma produção planejada do consenso, e não considera o papel dos dissensos e dos conflitos na construção de uma cidade democrática. Há uma falácia dos consensos que deve ser recusada, como foi observado por esse autor, na análise do processo

de elaboração do “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, de 1993 a 1995 (VAINER, 2000b).

O referido plano também foi analisado por outros autores que participaram do processo de elaboração, como por exemplo Rodrigo Lopes (1998), cujo posicionamento é favorável ao planejamento estratégico de cidades. O mesmo destaca que é a partir da década de 1980 que o planejamento estratégico passou a ser intensamente utilizado no setor público, com ênfase no planejamento de cidades.

Atualmente evidencia-se a “hegemonia de uma lógica de produzir e reproduzir a cidade que responde principalmente aos anseios da multiplicação de lucros de agentes e empresas, com uma forte participação do setor financeiro, que achou na venda e no aluguel da cidade uma forma rentável e consistente de se multiplicar” (SOBARZO, 2008, p. 278).

Embora tal lógica não se vincule às especificidades do local, a mesma depende de uma nova organização tanto de ordem institucional quanto territorial, sendo estas denominadas de arranjos.

### ***3.2 Novos Arranjos Institucionais e Territoriais***

Arranjos, podem ser entendidos no seu significado genérico de disposição ou organização, e esses serem tanto de ordem institucional quanto territorial. Quanto ao conceito de instituição, pode-se definir como um “conjunto de regras” (NORTH, 1991; BRESSER PEREIRA, 2006) enquanto o território pode ser tanto físico quanto social, cultural, econômico, político institucional. Mas em todos os aspectos está vinculado às relações de poder (RAFFESTIN, 1993; ALBAGLI, 2004; SANTOS, M., 2002).

As instituições formam um conjunto de regras, que coordenam determinada atividade, e podem ser classificadas como formais - constituições, leis, direitos de propriedade, políticas; e informais - sanções, tabus, usos, costumes, tradições, códigos de conduta, práticas sociais (NORTH, 1991; BRESSER PEREIRA, 2006). E para gerar desenvolvimento, essas precisam ser eficientes, sendo a matriz institucional o que define o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente os envolvidos em atividades econômicas. Sendo assim, para que o desenvolvimento econômico ocorra, a evolução institucional pode ser mais importante do que avanços tecnológicos (NORTH, 1991).

Quanto ao desenvolvimento econômico, afirma-se que “o crescimento da produtividade de um país depende, diretamente, da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção” (BRESSER PEREIRA, 2006, p.2). Sendo o investimento e o progresso técnico diretamente dependentes da qualidade das instituições. E ressalta-se que, “quando uma sociedade é capaz de conformar essas instituições e políticas econômicas, para que elas assumam o caráter de uma estratégia nacional de competição internacional, aumenta a probabilidade de que as taxas de desenvolvimento sejam mais altas” (ibid., 2006, p.2).

Ao buscar definir o desenvolvimento econômico, como um conceito histórico, têm-se a afirmação que:

O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico, de um lado relacionado com o surgimento das nações e a formação dos estados nacionais ou estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, que ocorrem sob a coordenação das instituições e principalmente de mercados relativamente competitivos. O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado e os mercados. [...] O estado tem uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o regime político-constitucional (BRESSER PEREIRA, 2006, p.5).

Para que haja desenvolvimento econômico, é essencial que as instituições garantam: a ordem pública ou a estabilidade política; o bom funcionamento do mercado; boas oportunidades de lucro, que estimulem os empresários a investir e inovar. É necessário, que o Estado (instituição maior) seja forte: tenha legitimidade e capacidade para formular políticas, cobrar impostos e impor a lei. Tal legitimidade, da ordem jurídica e do governo, depende do apoio na sociedade civil e da capacidade de cobrar impostos em níveis suficientes para prover os serviços sociais, considerados como direitos de cidadania (BRESSER PEREIRA, 2006).

Além de tratar das instituições e seus arranjos, é importante entender como aquelas regras se organizam espacialmente, e influenciam na produção dos espaços urbanos-regionais. Para tanto, é necessário discutir o conceito de território e entender suas relações e dimensões.

O território é discutido em diversas áreas de conhecimento (Arquitetura, Urbanismo, Geografia, Geologia, Antropologia, Sociologia, entre outras). No campo da Geografia e da Sociologia, pode-se entender que o território não se reduz à sua dimensão material ou concreta, e sim: “o território é o espaço apropriado [...] sendo definido e delimitado por e a partir de relações de poder, em suas múltiplas

dimensões [...] um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais” (RAFFESTIN, 1993, apud ALBAGLI, 2004, p. 26). Essas relações influenciam na formação do território que: “é construído historicamente, remetendo a diferentes contextos e escalas: a casa, o escritório, o bairro, a cidade, a região, a nação, o planeta” (ALBAGLI, 2004, p.26).

Segundo Albagli (2004) o território assume significados distintos em cada formação socioespacial. No mundo ocidental, por exemplo, o conceito de território foi de início centralmente associado à base física dos Estados, incluindo o solo, o espaço aéreo e as águas territoriais. Enquanto, nas sociedades indígenas, o fundamental é o sentimento de identidade com a terra; sentimento baseado no conhecimento, no patrimônio cultural e nas relações sociais e religiosas que esses povos guardam com determinada parcela geográfica. A mesma autora afirma que há uma variedade de dimensões, às quais estão vinculadas a gênese, a dinâmica e a diferenciação dos territórios, sendo estas:

- a) Dimensão física: características geoecológicas e recursos naturais (clima, solo, relevo e vegetação) bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais;
- b) Dimensão econômica: formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o que, como e quem nele produz) de consumo e comercialização;
- c) Dimensão simbólica: conjunto específico de relações culturais e afetivas entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, um elemento constitutivo de sua identidade;
- d) Dimensão sociopolítica: meio para interações sociais e relações de dominação e poder (quem e como domina ou influencia). (ALBAGLI, 2004, p.27).

De acordo com Milton Santos (2002, p.16) “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. Ainda, segundo o mesmo autor, há uma “dialética do território, já que, usado, o território é humano” (SANTOS, M., 2002, p.17-18) dialética que é afirmada no controle local da parcela técnica da produção, e no controle remoto da parcela política da produção.

O espaço habitado e, portanto, construído, vem sendo ocupado por meio do processo de urbanização do espaço urbano. No entanto, no contexto do espaço urbano-regional pode-se aplicar, também, o conceito de urbanização extensiva, para compreender as transformações urbanas contemporâneas, ou seja:

[...] urbanização que ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregou com ela as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como também a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania [...] integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano industrial através da expansão da base material requerida pela sociedade e economia contemporâneas e das relações de produção que são reproduzidas pela própria produção do espaço (MONTE-MÓR, 2006, p.12).

O fenômeno da urbanização extensiva espacializa-se principalmente nos limites entre municípios que compõem regiões metropolitanas, sendo aquele cada vez mais imperceptíveis visualmente, devido à capacidade de extensão do espaço urbano e regional.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado é a relação direta entre o processo de urbanização e a reprodução capitalista de corte neoliberal e de abrangência global, sendo evidenciando que “o espaço é instrumental para a reprodução capitalista” (LEFEBVRE, 1992 apud SOBARZO, 2008, p. 278).

Ainda, quanto à urbanização extensiva, ressaltam-se dois aspectos: um é a possibilidade do declínio da cidadania, decorrente da crescente urbanização, e o outro é o surgimento de novos arranjos territoriais – ambientais e sociais – que resgatem outras mediações e articulações possíveis, tais como: “[...] a integração metrópole-tecido urbano estendido, a reinvenção das relações urbano-rurais e as novas combinações espaço-construído/espaço-natural [que] aparecem como de importância central”. (MONTE-MÓR, 2006, p.178).

Ao tentar compreender os arranjos territoriais nas regiões metropolitanas, é necessário entender o caráter regional<sup>17</sup> que, de acordo com Moura (2009) representa a reemergência da escala regional, tanto no plano analítico quanto na gestão do território, e aponta-se que, sendo essa considerada, poderia modificar a atual condução das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e regional.

É necessário compreender as relações econômicas, sociais, ambientais, culturais entre outras, que influenciam na forma como as pessoas lidam com o território, ou seja, a forma como o homem se comporta em relação àquele, e entender quais as consequências para a forma de sua ocupação. Tais consequências deveriam ser consideradas, na elaboração das políticas urbanas e regionais, a partir da análise dos arranjos territoriais.

Quanto aos arranjos institucionais e territoriais, esses são considerados como novas formas de articulação (FARAH, 2001). E entre os arranjos institucionais,

---

<sup>17</sup> Sobre o caráter regional ver o conceito de cidade-região (LENCIONE, 2003, 2006, 2017).

apontam-se como inovação as parcerias público-privadas(PPP) que são consideradas por Ascher (2012) como um dos componentes da governabilidade. O referido autor faz algumas considerações, acerca das PPP e suas características, sendo estas: a) confiar a um grupo de operadores privados uma missão global de financiamento, concepção, realização, manutenção e exploração dos edifícios e dos serviços associados; b) contratos de longa duração, no final dos quais a remuneração do agrupamento privado é assegurada majoritariamente, ou mesmo exclusivamente, por alugueis pagos diretamente por pessoa pública, durante toda a vigência do contrato; c) financiamento privado, mas com pagamento público.

Quanto aos inconvenientes, Ascher afirma quê: é cara e se arrisca a desapossar parcialmente os poderes públicos de uma parte de suas competências, pois o ator privado participa na concepção do caderno de encargos. E aponta a PPP como um “novo modelo de ação pública” (ASCHER, 2012, p. 132).

No Brasil, a PPP começou a ser utilizada a partir da reforma administrativa (Governo FHC) durante os anos de 1990, quando ocorreu a passagem da administração pública burocrática para a gerencial. Sendo, nesse período, um modelo estimulado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para países em desenvolvimento. Nesse período, as PPP eram regidas por lei federal nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Ao tratar da reforma do Estado no Brasil, ressalta-se que houve uma primeira tentativa em 1967 para implementar uma reforma administrativa, orientada para substituir a administração pública burocrática por uma gerencial, mas isso envolvia também o corte de despesas. E, uma vez que administração pública gerencial envolve mudança na estratégia de gerência, para tal estratégia ser posta em ação é necessária uma estrutura administrativa reformada (BRESSER PEREIRA, 1997).

O modelo da administração pública gerencial no Brasil baseou-se na articulação entre: “a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado” (PAULA, 2010, p. 3). O outro modelo existente no Brasil é a administração pública societal que, apesar da ênfase na participação, tem dado continuidade às práticas gerencialistas. Ambos os modelos dizem representar um novo modelo de gestão pública.

Atualmente, além da lei de concessões (lei federal nº 8.987/1995) há uma lei específica para as PPP, sendo essa a lei federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. E define que “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). A concessão patrocinada é a de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente, à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Enquanto a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Quanto à celebração do contrato e prazo de vigência das PPP, a lei federal nº 11.079/2004 define algumas regras como:

- A Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços firmado entre empresa privada e o Governo Federal; Estadual ou Municipal;
- O valor do contrato não seja inferior a vinte milhões de reais;
- A prestação do serviço não seja inferior a cinco anos, nem superior a trinta e cinco anos;
- Ao final do contrato, quando acabam as obrigações do operador privado, o ativo, originalmente construído por esse, será revertido para o patrimônio público.

Embora essas regras sejam previstas em lei, nem sempre são cumpridas à risca no caso brasileiro, pois o que se tem visto são contratos que beneficiam diretamente o setor privado, e com financiamento público, ficando o custo para esse setor. E, mesmo sendo um contrato administrativo de concessão, com previsão de longo prazo, esses podem e vêm sendo suspensos ao menor sinal de ônus para o setor privado.

A partir dessa contextualização, pode-se afirmar que os novos arranjos institucionais, compostos por PPP, têm viabilizado novos arranjos territoriais que, por sua vez, influenciam na produção e gestão do espaço urbano-regional.

### **3.3 GPU no discurso da nova gestão urbana**

Aborda-se nesta seção o conceito e as práticas dos Grandes Projetos Urbanos-GPU. As práticas são descritas no contexto internacional e nacional, sendo abordados principalmente os GPU associados aos megaeventos esportivos.

#### **3.3.1 Grandes Projetos: conceito**

A característica essencial do projeto urbano é o seu caráter imediato, sendo esse imposto com frequência por razões exógenas (PORTAS, 2003). Assim sendo, esses podem ser caracterizados como evidências das novas formas de ação do Estado sobre o território, pois:

[...] os GPUs são formas complexas de articulação entre atores privados e públicos referidas ao território, acionadas a fim de superar os constrangimentos sobre a ação do Estado e garantir o envolvimento do setor privado. São justificados com base em uma representação do mundo contemporâneo que privilegia as articulações com a escala global e têm por estratégia potencializar recursos para desencadear processos de desenvolvimento econômico e promover efeitos de reestruturação no espaço urbano, apropriáveis pelos diversos atores envolvidos. No processo de sua formulação e implantação, os GPUs desencadeiam rupturas sobre os espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizada por reconfigurações escalares, e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local (NOVAIS et al., 2007, p.7).

Ainda quanto ao termo GPU, é necessário compreender a tradução utilizada no Brasil, pois parece haver uma tendência de associar o conceito ao tamanho físico do empreendimento. Para esclarecer a aplicação do termo, é importante considerar as observações de Ultramari (2006) ao afirmar quê:

[...] Nem sempre intervenções de grande monta (recursos, área e volume de obra), podem ser considerados Grandes Projetos Urbanos pelo impacto gerado nas cidades (muitas de pequeno e médio porte) e pela sua constituição em ponto referencial urbano. [...] Seria esse talvez o aspecto melhor definidor dos GPUs: mais caracterizados pelo impacto relativo gerado que pela grandeza da obra analisada de forma descontextualizada (ibid., 2006, p.9).

A denominação utilizada por americanos “large-scale urban projects” parece mais adequada para descrever o que no Brasil é mais divulgado como GPU. Ainda de acordo com a denominação utilizada na língua inglesa, há o termo large-scale urban development projects (UDPs) que, ao traduzir, temos a expressão: grandes projetos de desenvolvimento urbano. Esse foi utilizado em um estudo dos casos de

doze países da União Europeia (MOULAERT et al, 2002) no qual os autores tentam buscar uma definição ao afirmar quê:

[...] These projects are the material expression of a developmental logic that views megaprojects and place-marketing as means for generating future growth and for waging a competitive struggle to attract investment capital. Urban projects of this kind are, therefore, not the mere result, response, or consequence of political and economic change choreographed elsewhere. On the contrary, we argue that such UDPs are the very catalysts of urban and political change, fuelling processes that are felt not only locally, but regionally, nationally, and internationally as well. It is such concrete interventions that express and shape transformations in spatial political and economic configurations. They illustrate the actual concrete process through which postmodern forms, post-Fordist economic dynamics, and neoliberal systems of governance are crafted and through which a new articulation of regulatory and governmental scales is produced.[...] (ibid., 2002, p. 6).

Observa-se a relação entre os grandes projetos de desenvolvimento urbano e a expectativa de crescimento das cidades, tornando-as competitivas para atrair, assim, capital de investimentos. Porém, as consequências são tanto de ordem política quanto econômica, e têm proporcionado mudanças que causam impactos sentidos local, regional, nacional e internacionalmente. Tais mudanças fazem parte do sistema de governança neoliberal, e têm produzido uma nova articulação de escalas reguladoras e governamentais.

No Brasil denominam-se Grandes Projetos Urbanos aqueles que indicam “iniciativas de intervenção urbanística para fins de desenvolvimento econômico e não somente com propósitos de organização espacial” (NOVAIS et al., 2007, p. 7). São encontradas na literatura outras denominações como: Projetos Urbanos em Grande Escala; Projetos Estruturantes; Megaprojetos.

Os Grandes Projetos Urbanos têm sido, na maioria das vezes, associados a grandes eventos internacionais, sejam esportivos ou culturais. E, no caso dos países europeus, muitos desses eventos aconteceram como resposta a períodos de crise econômica por parte do poder público local e dos agentes econômicos, por meio de transformações na infraestrutura urbana, com o propósito de facilitar a passagem do modelo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado (BORJA et al., 1996).

Na América Latina, por volta da década de 1990, a revitalização econômica incentivou os projetos urbanos em grande escala, e dinamizou o setor da construção. Porém, as condições de desigualdades e os déficits de infraestrutura; serviços públicos; recursos públicos; e de integração social, assim como a incapacidade de atuação dos governos locais e a mínima cooperação entre as

esferas pública e privada contribuíram para a intensidade e visibilidade dos problemas urbanos, o que convergiu em uma sensação de crise. A reação veio a partir das dinâmicas econômicas, sociais e políticas com respostas como: o andamento de grandes projetos urbanos de iniciativa pública e ou privada (ibid., 1996).

A maioria dos estudos realizados até 2007 ainda demonstravam que, especificamente no Brasil, os GPU eram pontuais, o que segundo Ultramari e Rezende (2007, p.8) não permitia “a identificação de projetos estratégicos capazes de alterar o todo urbano das cidades onde são implementados”. E, por isso, não havia, até esse período, exemplos que indicassem transformações generalizadas nas cidades brasileiras, apesar de serem observados casos isolados de cidades que empreenderam mudanças abrangentes a partir da implantação de GPU.

A expressão projeto urbano foi utilizada na década de 1960 para se referir a projetos de unidades arquitetônicas de grandes dimensões, que pretendiam representar a forma exemplar da cidade moderna. No período de crise dos anos de 1970, o termo é associado a intervenções pontuais, municipais e geralmente não estatais. Numa terceira fase, esses projetos se diferenciam principalmente no programa e nas novas oportunidades de intervenção, assim como nos processos ou mecanismos de organização da execução e, conseqüentemente, na relação biunívoca e não hierárquica entre projeto e plano, ou seja, no estilo de planejamento, que caracteriza o novo projeto (PORTAS, 2003). O autor refere-se à forma de intervenção urbana, que é diretamente relacionada com o que passou a constituir o planejamento estratégico, sendo esse discutido também por Borja e Castells (1996).

Aponta-se que os Grandes Projetos Urbanos se inserem nesse contexto de visão empresarial, que é bastante difundido por países europeus e americanos. Há avanços, quanto às metodologias de análise (OLIVEIRA *et al.*, 2012) e estudos sobre os grandes projetos de revitalização, e a aplicação do conceito no Brasil (ULTRAMARI, 2006). Assim como uma abordagem comparativa dos casos já estudados no Brasil (NOVAIS *et al.*, 2007) e outros casos na Argentina e no Brasil (CUENYA *et al.*, 2013).

Há uma tendência global para a realização desses projetos, seja em situações de crise ou diante dos megaeventos. E as transformações, que podem vir a ocorrer no espaço urbano, ainda não são totalmente conhecidas (PALMEIRA, 2014). Mas podem ser previstas e analisadas com base nos casos comparativos e

nas metodologias de análises, que consideram as várias dimensões dos impactos provenientes desses projetos. Atualmente, as novas demandas das classes média e alta podem gerar repercussões maiores no espaço urbano, quando se trata dos Grandes Projetos Urbanos. Diante desse quadro dos GPU, observa-se uma realidade que precisa ser aprofundada em novos estudos.

Considerando os GPU uma modalidade de intervenção urbana, fomentada no planejamento estratégico, e tomando como base a relação biunívoca e não hierárquica entre projeto e plano, já enfatizada por Nuno Portas (2003) as rupturas no espaço urbano, introduzidas por tais formas de intervenção urbana, questionadas e estudadas por Vainer et al (2012; 2013; 2014) e as estratégias de empresariamento urbano tão bem elencadas por Harvey (1996) defende-se a tese de que os planos e projetos estão imbricados, sendo esses orquestrados por meio do planejamento urbano estatal e privado e, por isso, inclui novos agentes na produção de um espaço, que apresenta rupturas multidimensionais, tornando-o menos democrático, mais desigual e mais segregado socioespacialmente.

### 3.3.2 Das práticas dos GPU

Portas (2003) compara os GPU em várias cidades e estabelece relações sobre os objetivos, ocasiões e localização de cada projeto, sendo essas três relações definidas como situações tipo, ou seja como as tipologias do projeto urbano. Essas podem ser aplicadas em diversas cidades, como pode ser observado nos tipos de objetivos programáticos (Quadro 9).

**Quadro 9 – Tipologias dos GPU e tipos de objetivos programáticos**

OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS	O espaço coletivo como objeto de requalificação complementar ou extensão de infraestruturas, equipamentos e meio ambiente;
	As articulações como objeto de transformação das redes, sistemas modais e interconexões;
	As atividades como objeto de revitalização ou nova localização;
	A centralidade como objeto de recentralização ou formação de sistemas policêntricos para superar, por exemplo, uma condição mais periférica;
	O parque temático como local de revitalização e inovação funcional ou de valorização de corredores ou áreas naturais.

Fonte: Portas, 2003, adaptação da autora.

Além dos objetivos, o autor define também os tipos de ocasiões, ou seja, a situação exógena que desencadeia ou possibilita os referidos projetos, enfatizando que essa pode ser imprevisível ou programada no processo de planejamento, e que

marcam o início; a temporalização; a localização e os recursos mobilizados (Quadro 10).

**Quadro 10 – Tipologias dos GPU e tipos de ocasiões**

OCASIÕES	Decisões setoriais, em geral públicas e supralocais que, obedecendo a lógicas de sistema especializadas, criam ocasiões de melhoria do contexto, quando é objeto daquela negociação institucional que procura a articulação de decisões setoriais e locais;
	Ocasões excepcionais, de eventos especiais e também de catástrofes, que permitem, no primeiro caso, a organização de candidaturas e, no segundo, programas de emergência com financiamento especial, sempre objeto de protocolos, regimes legais de exceção etc;
	Iniciativas de investimento privado, que possam coincidir com objetivos estratégicos, e que tenham condições de escala ou rentabilidade que permitam negociações de parcerias ou contrapartidas de interesse geral;
	Programas de intervenção municipal, previstas pelo plano local ou desencadeadas por concursos para fundos comunitários ou nacionais, em regime de contratos-programa ou na sequência de candidaturas ou de subvenções temporárias.

Fonte: Portas, 2003, adaptação da autora.

A terceira relação é definida como o tipo de localização dos projetos urbanos, e refere-se à dimensão territorial, sendo assim:

[...] Han sido tomadas en consideración dos grandes categorías (la ciudad consolidada o histórica y la ciudad emergente) en las cuales los sistemas estructuradores son insuficientes y los tejidos construidos fragmentarios o inexistentes. En la primera indicamos los proyectos que implican áreas centrales, del centro histórico o moderno, y espacios vacíos incluidos en la red urbana, o áreas obsoletas, y también edificios degradados vinculados a infraestructuras existentes. En la segunda categoría encontramos proyectos tanto en tejidos periféricos o no urbanos, como en extensiones incompletas o antiguas del límite urbano, o bien en forma de urbanizaciones difusas entre centros; finalmente, espacios naturales o privados de infraestructura. Aquí se encuentran terrenos cuyos usos se transforman por acción de nuevas infraestructuras que crean otras ocasiones y áreas con características morfológicas o paisajísticas elegidas para nuevas actividades (PORTAS, 2003, p. 7).

Em síntese, o tipo de localização é na cidade histórica ou na cidade emergente. E a escolha do território aponta o que poderá acontecer em cada situação, desde a cidade consolidada até o espaço natural (Quadro 11).

**Quadro 11 - Tipologias dos GPU e tipos de localização**

LOCALIZAÇÃO	Cidade Histórica	Cidade consolidada;
		Intra-urbana
	Cidade emergente	Transição;
		Periferia em continuidade;
		Extensões difusas fora da cidade;
	Espaço natural, não urbano	

Fonte: Portas, 2003, adaptação da autora.

As cidades analisadas, com base na tipologia descrita, no estudo realizado por Nuno Portas (2003) foram: Lisboa, Barcelona, Baltimore, Hamburgo, Sevilla, Londres, Rotterdam, Genova, Noisiel-sur-Marne, Amsterdam, Bilbao, Paris, Tokio. O referido autor discute o surgimento do conceito e, ao analisar as cidades citadas, aponta a pouca participação na realização dos projetos, sendo esse um ponto importante a ser considerado.

O GPU Harbor Place, na cidade de Baltimore, relaciona-se com o primeiro objetivo, ou seja, é um espaço coletivo que foi objeto de requalificação/renovação e extensão de infraestruturas e equipamentos, enquanto a ocasião foi composta por iniciativas de investimento privado, aquelas que podem coincidir com objetivos estratégicos e que tenham condições de escala ou rentabilidade; que permitam negociações de parcerias ou contrapartidas de interesse geral. A localização é em uma parte da cidade histórica (Fotos 1 e 2).

**Foto 1 – Haborplace vista a partir do rio Patapsco, Baltimore, Maryland - EUA**



Fonte: AgnosticPreachersKid, 2011

**Foto 2 – Entorno do Haborplace, Inner Harbor, Baltimore, Maryland - EUA**



Fonte: <http://www.huffingtonpost.com>, 2012

Harvey(1994, 2013) discute o projeto urbano na cidade contemporânea e analisa profundamente as transformações ocorridas na cidade de Baltimore. E aponta o domínio da injustiça e da segregação social, presentes nas práticas e na ideologia contemporâneas. No caso da revitalização da área central de Baltimore, o referido autor identifica transformações como: gentrificação, aumento da violência, expulsão de moradores originais, apropriação privada dos lucros, museificação e espetacularização. Sendo esse considerado um dos exemplos mais importantes na discussão internacional sobre os GPU.

Outro GPU estudado é o Parque das Nações, uma intervenção relacionada com o objetivo de criar uma nova centralidade para superar uma condição mais periférica. A ocasião excepcional foi a candidatura e realização do evento “Exposição Mundial – Expo – 98” que foi realizado em uma área até então

periférica, na frente ribeirinha do estuário do Rio Tejo, no Oriente de Lisboa. Atualmente configura um bairro também denominado Parque das Nações (Fotos 3 e 4).

**Foto 3 - Vista da Alameda dos Oceanos, ao fundo a Altice Arena, originalmente Pavilhão da Utopia para a Expo '98**



Fonte: a autora, 28 de setembro de 2014

**Foto 4 - Vista do Rossio dos Olivais, à esquerda escultura e conjunto de bandeiras dos países participantes da Expo '98**



Fonte: a autora, 28 de setembro de 2014

Após o evento, a área recebeu novos usos, com o reaproveitamento dos equipamentos e da infraestrutura instalada, tendo esses um forte apelo atrativo turístico. Em 2014 observou-se a falta de manutenção de equipamentos, como o Pavilhão de Portugal (projeto do arquiteto Álvaro Siza Vieira) e dos espaços de uso público, e o intenso uso de outros equipamentos como o Centro Comercial Vasco da Gama (Shopping Center) e a Estação do Oriente (projeto do arquiteto Santiago Calatrava). Sendo esses importantes pólos de atração para a população; os visitantes e turistas (Fotos 5 e 6).

**Foto 5 - Centro Comercial Vasco da Gama (Shopping Center)**



Fonte: a autora, 28 de setembro de 2014

**Foto 6 - Estação do Oriente, projeto do Arquiteto Santiago Calatrava**



Fonte: a autora, 28 de setembro de 2014

A essência dos GPU leva o observador a indagar se esse é realmente um projeto ou um estudo de viabilidade. A descrição sobre o Programa e sua função na

viabilização desses projetos, apresentadas por Nuno Portas (2003) pode esclarecer como acontece tal processo:

La posibilidad de que en una intervención destinada a un proyecto urbano no proceda de planes formales sino más bien del aprovechamiento de oportunidades (especialmente cuando éstas no son previsibles), comporta que el momento del programa (de intervención) aparezca como una característica específica de este proceso. De hecho, es el programa, y no tanto el proyecto en sentido estricto, el que interpreta la decisión política o el que es sometido a la correspondiente evaluación. Es en la misma fase del programa donde se definen las condiciones financieras, de organización, de marketing y, con frecuencia, la elección de los técnicos consultores, así como la búsqueda del consenso que reconfirmará por lo menos la viabilidad de la intervención (PORTAS, 2003, p. 4).

Assim, partindo do programa, e ao chegar na fase do projeto, surgem outras características que diferenciam os GPU dos projetos tradicionais. E indagações, acerca do que trata determinada proposta, ou seja, se é plano ou projeto. O referido autor nos esclarece que:

Obviamente, el proyecto requiere el máximo nivel de certidumbre posible para ser viable, incluso cuando esta conquista de la certeza se dé por etapas o por partes. Por el contrario, las posibilidades dependientes de respuestas exógenas o de los efectos catalizadores de las primeras fases del mismo proyecto se definirán gradualmente. En este sentido, el proyecto urbano adquiere características de proyecto-plan o, cuando actúa a través de transformaciones de suelo, de plan-proyecto (o proyecto de suelo). Esto se debe a que el proyecto urbano es sobre todo un concepto (o modo de intervención) que utiliza instrumentos de planificación y/o de proyecto de acuerdo con el contexto; que contamina las soluciones, los grados de certeza y de incertidumbre, esto es, cuanto debe ser desarrollado o, mejor, cuanto debe inducir o regular todo lo que se irá ejecutando sucesivamente (PORTAS, 2003, p. 5).

Torna-se importante entender a reciprocidade entre plano e projeto, e observar as características de cada GPU proposto, quanto ao que prevalece em determinada fase, se o projeto-plano ou o plano-projeto, projeto de solo. Sabendo que esse último não necessariamente precisa ser executado, para atender aos objetivos de transformações no solo.

Ao entender que os grandes projetos urbanos precisam ser analisados e compreendidos de forma adequada e abrangente, por meio de uma abordagem que considere suas múltiplas dimensões, identifica-se dois caminhos percorridos por Vainer (2013, 2014): o primeiro trata da identificação das diferentes dimensões do processo, das mudanças e das rupturas ocorridas. E o segundo trata da discussão se, e em que medida, essas mudanças e rupturas, em cada dimensão, contribuem ou não para que as cidades sejam mais justas e democráticas, sendo esse um critério aceito para avaliar políticas e intervenções urbanas.

As rupturas, que acontecem em diversas dimensões no espaço urbano, devem ser analisadas tendo em vista que, quanto ao conceito e prática, Grandes Projetos Urbanos “[...] poderia ser definido como uma intervenção que instaura rupturas na cidade, entendida esta como espaço social multidimensional, [...] tais rupturas são promovidas pelos GPUs de forma intencional ou não intencional” (VAINER, 2013). Para melhor compreensão do objeto de estudo, as dimensões foram consideradas metodologicamente como categorias de análise, e as rupturas como variáveis. (Quadro 12).

**Quadro 12 - Metodologia de classificação de GPU – matriz analítica**

<b>Categoria / Dimensão</b>	<b>Variáveis / Rupturas</b>
Política	Novas coalizões, novas alianças e grupos dominantes. Ao instaurar ou reconfigurar coalizões políticas que disputam legitimidades e hegemonia no espaço urbano
Institucional	Novas institucionalidades, associações público-privadas, novas formas de governo urbano. Por meio da implantação e desenvolvimento de novos tipos de arranjo institucional e administrativo, cuja marca é a parceria público-privada, mas cujas formas podem ser as mais variáveis
Imobiliária	Novo gradiente de valores, mais-valias imobiliárias. Na dinâmica imobiliária e no gradiente de valores fundiários, por sua capacidade de alterar os “fatores externos” que intervêm na determinação dos preços da terra e na conformação e distribuição espacial dos modos de uso do solo
Legal	Criação de regras <i>ad hoc</i> que geram descontinuidades no espaço legal da cidade.
Arquitetônico-urbanística	Descontinuidades da malha urbana e paisagens urbanas, preservação e introdução de imagens. urbanísticas, por geração de espaços que introduzem, por monumentalidade e/ou qualidades particulares, descontinuidades na malha e paisagem urbanas pré-existent
Fundiária	processos de geração, apropriação e utilização de mais-valias imobiliárias; transformação na estrutura fundiária; e processos de incorporação.
Simbólica	Novas representações e valores, identidades e diversidades. Ao produzir novas representações e imagens da cidade
Econômico-financeira	Apropriação e distribuição de custos e benefícios.
Socioambiental	Apropriação social de custos e benefícios urbanos e ambientais, emprego, rendimentos.
Escalar	Relação local, nacional, internacional. Ao introduzir novas relações entre as esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico quanto do ponto de vista cultural

Fonte: Oliveira et al, 2012; Vainer, 2013; 2014, adaptação da autora.

A referida metodologia de classificação compõe uma matriz analítica multidimensional, cujas dimensões foram aplicadas por diversos autores (NOVAIS et al, 2007<sup>18</sup>; OLIVEIRA *et al*, 2012; VAINER, 2012; 2013). Sendo classificadas por referidos autores, da seguinte forma:

- **Dimensão política**  
Refere-se ao contexto sociopolítico (Município, Estado) da emergência e/ou da implantação do projeto, e envolve a análise (i) das coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do projeto, (ii) do contexto político no momento da elaboração e implantação do projeto, (iii) dos grupos e movimentos de apoio e de contestação ao projeto, sua posição social; práticas e discursos.
- **Dimensão institucional**  
Refere-se aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto (atores, relações, mecanismos, normas, procedimentos). Envolve a análise (i) das mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias etc.), (ii) dos novos dispositivos legais e/ou modificação da legislação existente, (iii) das características do processo decisório – inclusive as formas de controle social – (iv) dos modos de operação e implementação do projeto.
- **Dimensão imobiliária**  
Relacionada à dinâmica imobiliária e ao gradiente de valores fundiários, por sua capacidade de alterar os fatores externos que intervêm na determinação dos preços da terra, e na conformação e distribuição espacial dos modos de uso do solo.

---

<sup>18</sup> O referido artigo se apoia nos resultados da pesquisa 'Grandes Projetos Urbanos: O que se pode aprender com a experiência brasileira?', financiada e supervisionada pelo Lincoln Institute of Land Policy – LILP, e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ.

- **Dimensão legal**  
Criação de regras *ad hoc* que geram discontinuidades no espaço legal da cidade.
- **Dimensão simbólica**  
Relacionada à economia simbólica dos projetos e à sua ordem de justificação. Envolve a análise (i) das referências conceituais, matrizes, valores e representações acionados para fundamentar, justificar e orientar a implementação dos projetos, (ii) das retóricas e discursos em disputa, (iii) das motivações acionadas como justificação, (iv) das referências apresentadas como exemplos ou modelos (autores, experiências, lugares, projetos). Como exemplo, a Mercantilização e o marketing urbano.
- **Dimensão arquitetônico-urbanística**  
Atenta para as soluções formais e para a relação entre o projeto, seu entorno e a cidade. Relacionada aos agentes (consultores, projetistas) à concepção do programa, às referências urbanísticas e arquitetônicas acionadas e às obras de infraestrutura planejadas e executadas, e sua relação com a dinâmica urbana. Envolve a análise (i) dos atores responsáveis por sua elaboração e a implantação do projeto, (ii) das referências urbanísticas (autores, obras, lugares etc.) (iii) do programa e do partido arquitetônico/urbanístico do projeto e sua relação com o entorno e com a cidade, (iv) da linguagem arquitetônica adotada e do padrão tecnológico da obra, (v) das obras de infraestrutura planejadas e executadas em função do projeto, (vi) dos instrumentos urbanísticos/fundiários relacionados ao uso e ocupação do solo.
- **Dimensão fundiária**  
Relacionada aos processos de geração, apropriação e utilização de mais-valias imobiliárias, à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação. Envolve a análise (i) das mais-valias imobiliárias (formas de geração, sua apropriação e uso) (ii) dos

processos de incorporação fundiária relacionados ao projeto, (iii) da evolução dos preços, na área de implantação, em relação ao conjunto da cidade, (iii) da transformação na estrutura fundiária.

- Dimensão socioambiental

Relacionada aos desdobramentos socioeconômicos do projeto no território e a seus impactos ambientais. Enfatiza a distribuição, no território, dos impactos econômicos e ambientais e sua relação com o processo de desenvolvimento urbano. Refere-se também ao acesso social e controle público dos equipamentos; assim como aos deslocamentos compulsórios, e aos processos de gentrificação e segregação socioespacial relacionados ao projeto.

- Dimensão econômico-financeira

Relacionada ao financiamento (investimento público e privado) do projeto, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal (receitas tributárias). Enfatiza a análise das modalidades de financiamento e dos modos de exploração econômica do projeto, das formas de participação do poder público e da distribuição de custos e benefícios gerados.

- Dimensão escalar

Ao novas relações entre as esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico quanto do ponto de vista cultural.

No Brasil diversos autores como, Oliveira *et al.* (2012), Ultramari (2006) e Novais *et al.* (2007) têm desenvolvido estudos em algumas cidades tais como: Rio de Janeiro (obras relacionadas com os Jogos Pan-americanos de 2007, com a Copa de 2014 e com as Olimpíadas de 2016 e o Museu Guggenheim); Niterói (Caminho Niemeyer); São Paulo (Operação Urbana Faria Lima); Curitiba (Museu Oscar Niemeyer e o Eixo Metropolitano); Fortaleza (Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura); Salvador (reabilitação do Pelourinho); Belém (Complexo do Mercado Ver o

Peso; Projeto Ver-o-Rio; Estação das Docas; Terminal Fluvial Turístico; Projeto Cidade Criança); Palmas (Projeto Orla); Belo Horizonte (reabilitação integrada do bairro Lagoinha).

Os projetos e as cidades citadas apontam que os GPU não necessariamente precisam da oportunidade possibilitada por um megaevento para serem executados, porém esse é um marco importante para o entendimento das transformações nas práticas urbanas.

### **3.3.4 Das práticas dos GPU nos megaeventos esportivos**

Grandes projetos urbanos e megaeventos são:

“intervenções urbanas de grande porte, processos complexos cujos impactos e consequências sobre a vida urbana somente podem ser analisados e compreendidos de forma adequada à luz de uma abordagem que considere suas múltiplas dimensões” (VAINER, p. 72, 2014).

Ao tratar dos megaeventos até 1980, no contexto internacional, Nobre (2017) ressalta que “as instalações esportivas (estádios, arenas e ginásios) infraestrutura de transporte, telecomunicações, hospitalidade e serviços relacionados resultaram em uma série de projetos e investimentos em desenvolvimento urbano, que muitas vezes levaram a enormes transformações urbanas” (E.A.C. NOBRE, 2017, p. 2, tradução livre). Mas que, por outro lado, a crise de reestruturação econômica global dos anos 80 levou a mudanças profundas no paradigma do planejamento e política urbanos, fazendo com que as administrações urbanas adotassem uma abordagem neoliberal e fossem mais pró-ativas para atrair desenvolvimento econômico; adotando técnicas de planejamento estratégico corporativo, passando assim de "gerencialismo" para "empreendedorismo" nas palavras de Harvey (1989).

Ainda no contexto internacional, Oliveira, N. (2015) aponta três novas situações, que foram evidenciadas no caso da cidade de Los Angeles, que buscava o desenvolvimento econômico com a realização da Olimpíada em 1993, sendo essas: a descoberta do potencial de mobilização de capitais políticos e econômicos; indicação ao Movimento Olímpico na possibilidade de utilizar esse potencial para seduzir governantes a disputar o direito de sediar os eventos, e converter a competição em benefício próprio ou de interesses por ele representado; bases para a espetacularização, com a construção de instalações de grande porte (GPU), o acesso ao grande público e, a transmissão televisiva que reconfigurou o campo da produção do espetáculo esportivo e sua relação com outros campos e com a cidade.

Ao se referir ao que a autora denomina de campo de produção do espetáculo esportivo, Oliveira, N. (2015) aponta dois fatores que podem funcionar como catalisadores para uma reorganização mais rápida desse campo, sendo esses: a inovação e a crise. Quanto à inovação, é impulsionada em duas situações: uma ocorre durante o processo de candidatura, no qual a concorrência e a competitividade desafiam as cidades a oferecer algo mais; a outra acontece no momento da organização dos jogos. A segunda situação pode ocorrer, seja para agradar o COI e superar as cidades-sede anteriores (primeira Vila Olímpica em Los Angeles) conciliar interesses de grupos locais (caso do Rio de Janeiro) servir de modelo inspirador de grandes projetos de desenho urbano (caso de Barcelona). E ainda nas mudanças institucionais como: a criação de aparato legislativo contra o 'marketing de emboscada' (Austrália em 1997) e de governança para as olimpíadas de Sidney em 2000 (Austrália em 1995). E também com a arquitetura espetacular (Montreal em 1972, Atenas em 2004 e Pequim em 2008).

O modelo inspirador em que Barcelona se tornou, desde a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, vem sendo difundido por consultores em todo o mundo, embora os outros países possuam contextos históricos bem diferentes, aquele vem sendo adotado em diversas cidades, principalmente no Brasil. A respeito da realidade da referida cidade catalã, destaca-se um trecho da entrevista de Zeca Brandão, concedida ao "Informativo do Sindicato dos Engenheiros do Estado de Pernambuco – INFOSENGE" (Março 2010, p. 3-6):

[...] Por razões políticas, a cidade, que mantinha uma postura de resistência à ditadura Franquista [comandada pelo general Francisco Franco, de 1939 a 1975], foi abandonada durante muito tempo pelo governo espanhol e se encontrava num caos urbano. A estratégia para reverter esse quadro foi exatamente sediar as Olimpíadas de 92. Foi feito um grande plano estratégico que possibilitou a reestruturação da cidade. Barcelona hoje é um dos principais destinos turísticos da Europa (BRANDÃO, 2012, p. 173).

A inovação torna-se modelo, de experiência bem-sucedida, sendo incorporada inicialmente como compromisso nos dossiês de candidatura e, posteriormente, nos regulamentos do COI, em princípio como sugestão, e por fim como exigência. Tais modelos passam a ser reproduzidos nas cidades e países-sede, sejam como: instrumento jurídico; intervenções no espaço urbano. E quanto à crise, com base em Poulantzas (1974) e nos defensores do planejamento consensual neoliberal, essa "[...] sempre se oferece como uma ótima oportunidade para a introdução de medidas autoritárias, uma vez que ela exige respostas rápidas

e ágeis. Em momentos de crise, não há espaço para a discussão política.” (OLIVEIRA, N., 2015, p. 70).

O Brasil foi, por um intervalo de tempo de pouco mais de uma década, a sede de megaeventos esportivos, sendo estes: os Jogos Pan-americanos de 2007; a Copa das Confederações em 2013; a Copa do Mundo FIFA 2014; e os Jogos Olímpicos de 2016 (XXXI Olimpíada) também denominado de Rio 2016. Os Jogos Pan-americanos e Olímpicos, eventos multiesportivos, tiveram como sede a cidade do Rio de Janeiro-RJ. E a Copa do Mundo de Futebol, devido ao formato estabelecido segundo a FIFA, aconteceu em doze cidades, sendo estas: Belo Horizonte; Brasília; Cuiabá; Curitiba; Fortaleza; Manaus; Natal; Porto Alegre; Recife; Rio de Janeiro; Salvador; São Paulo.

Uma Publicação recente de 2017, propõe sobre o entendimento acerca dos principais resultados das intervenções urbanas da Copa do Mundo, sendo esses o seu principal legado urbano em sete cidades-sede. Assim, foi analisado o impacto físico-espacial e socioeconômico das principais intervenções urbanas. A ideia não era esgotar todas as áreas de estudo, em relação à Copa do Mundo de 2014, mas entender o que esses, e também os impactos políticos e sociais, ocasionaram nas cidades de um país emergente como o Brasil (E.A.C. NOBRE, 2017, p. vi, tradução livre).

Os projetos de infraestrutura, que geraram as intervenções físicas e espaciais, foram divididas em quatro tipos: estádios; mobilidade urbana; aeroportos; portos, sendo esses projetos elencados e denominados conforme a Matriz de Responsabilidades Consolidada no Ministério do Esporte (BRASIL, 2014) e a Matriz de Responsabilidades de cada Estado relacionado com as doze cidades-sede. (E.A.C. NOBRE, 2017). A classificação dos projetos, adotada nesta tese, seguirá utilizada nos referidos autores.

### **3.4 Conclusão**

Na busca por entendimento das práticas urbanas contemporâneas, foi discutido o planejamento estratégico urbano e identificou-se os arranjos institucionais e territoriais, que são modificados e transformados atualmente, e os Grandes Projetos Urbanos, cujo conceito e prática se referem a intervenções

urbanísticas para fins de desenvolvimento econômico e não somente com propósitos de organização espacial.

O referencial teórico-metodológico, que foi construído ao longo deste capítulo, serviu de base para a construção da metodologia que foi aplicada nesta pesquisa e para a compreensão do estudo de caso na RMR que será detalhado no próximo capítulo.

## 4 O QUE ESTAVA NOS PLANOS DA RMR?

Aproveite também todas as circunstâncias favoráveis acima e além dos regulamentos comuns. [...] Se as circunstâncias forem favoráveis, os planos devem ser modificados (TZU, 2012, p.41).

Neste capítulo inicia-se o estudo do objeto empírico, tendo em vista a investigação do processo de planejamento e gestão urbana na RMR, desde a sua criação até o atual contexto. Considerando esse mesmo período, fez-se um levantamento dos principais planos elaborados para a RMR, tendo em vista a relação da legislação institucional e urbanística com os principais projetos que vêm sendo propostos ou executados. Inicia-se aqui a descrição e a análise da RMR, desde os planos aos projetos.

### ***4.1 Planejamento Urbano e Regional na RMR***

Antes da criação da RMR, existiram planos para a cidade do Recife que podem ser considerados como os precursores do que viria a ser o planejamento metropolitano. Os planos que têm esse caráter regional são: Diretrizes de um Plano Regional para o Recife (BALTAR, 1951); Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano (gestão do prefeito Miguel Arraes na década de 1960); Plano de Desenvolvimento Local Integrado do Recife – PDLI. Cada um desses planos apresenta percepções distintas e perspectivas diferentes de região metropolitana, sendo os dois últimos os que antecederam ao PDI, e mais relacionados com a ideia que o embasou.

As regiões metropolitanas brasileiras foram institucionalizadas por volta de 1973, sendo a RMR por meio da lei complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 (PERNAMBUCO-FIDEM, 1976; SANTANA, 2005; GOMES, 2014).

No período da criação da RMR, o contexto da política urbana era o do milagre brasileiro, Brasil grande e desenvolvido. Entre as décadas de 1960 e 1970, havia um clima de muita euforia antes do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU de 1973, diretrizes para a política de desenvolvimento urbano e a criação das regiões metropolitanas no Brasil. O planejamento para as regiões metropolitanas do Brasil foram elaborados a partir das diretrizes dos Planos Nacionais de

Desenvolvimento – PND (I -1972 a 1974; II – 1975 a 1979). Era um período de “ufanismo”, segundo professora Virgínia Pontual (2018)<sup>19</sup>.

E, assim como ressalta Santana (2005, p.34) “a partir de 1974 iniciou-se a primeira política oficial de desenvolvimento urbano feita no país”. Ambos, Virgínia Pontual e Geraldo Santana, tomam como referência Schmidt (1983; 1986) que considera a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, por meio do Decreto 74.156, de 06 de junho de 1974, como a materialização das principais medidas da política de desenvolvimento urbano no Brasil, incluindo a Lei Complementar nº 27, de 03 de novembro de 1975, que modificou a constituição interna dos conselhos deliberativos das já criadas regiões metropolitanas.

A Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – Fidem, foi criada em 1975, seguindo tais diretrizes e dentro desse contexto. O quadro funcional da Fidem era grande e se produzia em regime de consultoria, o que possibilitou a produção de vários planos ao mesmo tempo. Esse *modus operandi*, muito ativo e produtivo, deve-se também ao seu primeiro presidente, Laudo Bernardes, executivo que vinha do setor de consultorias e tinha um perfil empresarial. É importante entender a realidade do Recife e dos outros municípios, do que viria a ser a RMR. Era um período marcado por enchentes -1973 e 1975 - por isso, a necessidade de elaboração dos planos (PONTUAL, 2018).

O Grupo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, GDRM, foi anterior à criação da Fidem, e elaborou um documento preliminar que embasou a criação da RMR, e posteriormente da Fidem, e antecedeu, portanto, à elaboração do PDI. Nesse período, o Governador de Pernambuco era Eraldo Gueiros.

Na década de 1970, houve a criação dos primeiros órgãos institucionais de planejamento da RMR, tanto no Município do Recife quanto em todo o Estado de Pernambuco, como a criação da Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj<sup>20</sup> em 1979 e a elaboração dos planos de desenvolvimento, o que dá o suporte a uma cultura do planejamento urbano e metropolitano na RMR.

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada com a professora Virgínia Pontual, no dia 13 de novembro de 2018.

<sup>20</sup> Criação da Fundaj, em 17 de setembro de 1979, através da Lei Nº 6.687 que autorizou o poder executivo a instituir a Fundação Joaquim Nabuco, por transformação do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Fica instituída a Fundação Joaquim Nabuco, através do decreto 84.561, de 15 de março de 1980 ([www.fundaj.gov.br](http://www.fundaj.gov.br)).

Em um breve histórico, disponibilizado no site da atual Condepe/Fidem, pode-se observar que houve mudanças na composição das instituições como a Fidem, que inicialmente tinha, entre suas ações, “a Política de Descentralização das Ações do Governo, com vistas à regionalização do Planejamento e à gestão das funções públicas de interesse comum” e o objetivo de “alavancar o desenvolvimento municipal no contexto regional, por meio do Programa Governo nos Municípios”. A primeira mudança é a “fusão institucional formalizada em 30 de março de 1999, que incorporou a antiga Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem); a Fundação de Desenvolvimento do Interior de Pernambuco (Fiam)”, sendo mantida a sigla Fidem, porém significando Fundação de Desenvolvimento Municipal, com a função de ser o órgão promotor de desenvolvimento municipal e metropolitano.

A segunda mudança institucional corresponde ao Instituto de Planejamento de Pernambuco, Condepe, que “era o órgão oficial da estatística do Governo de Pernambuco, desempenhando um papel estratégico na elaboração de políticas públicas para o Estado”, a partir das informações socioeconômicas e dos principais indicadores do Estado e da Região. “Inicialmente voltado para questões estritamente econômicas, sobretudo referentes à industrialização, o Condepe sofreu várias transformações, incorporando às suas abordagens uma visão mais urbanística”, e ao longo de sua existência foram elaborados vários trabalhos, tornando-o referência em estudos e pesquisas, mostrando um vasto conhecimento sobre o Estado, seus problemas e suas potencialidades.

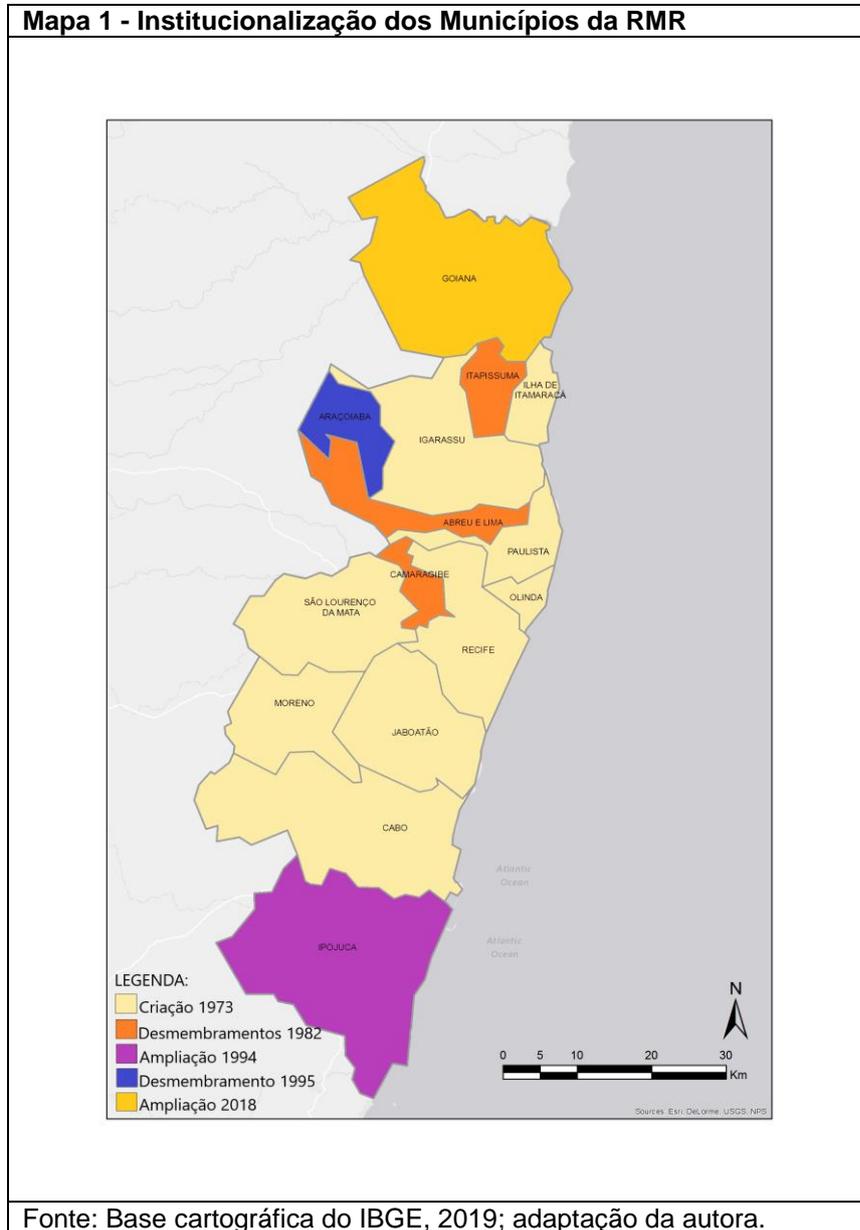
Assim, a Agência Condepe/Fidem foi criada a partir da extinção da Fundação de Desenvolvimento Municipal, Fidem, e do Instituto de Planejamento de Pernambuco, Condepe, de acordo com a Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003, durante a segunda gestão do Governo Jarbas Vasconcelos. Essa agência, “incorporou as funções dos extintos órgãos, com uma nova concepção de funcionamento e de estruturação, e apoiado num novo modelo gerencial descentralizado e com foco em resultados”, segundo informações obtidas no site da referida agência<sup>21</sup>.

A Região Metropolitana do Recife – RMR é uma espacialidade resultante de categorias institucionais e político-administrativas (municípios) e atualmente é

---

<sup>21</sup> Fonte: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/historico>

composta por 15 municípios, sendo estes: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Goiana, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata (Mapa 1).



Ao observar o mapa 1 e sua respectiva legenda, tem-se a compreensão da formação dessa categoria institucional e sua ampliação desde a criação em 1973 até 2018. Desde a sua configuração original, houve a emancipação de novos municípios (desmembramentos) em 1982 e 1995, e a ampliação territorial com o acréscimo de municípios em 1994 e 2018. Sendo Ipojuca acrescido por meio da Lei Estadual

Complementar nº 10 de 1994, e Goiana, acrescido por meio da Lei Estadual Complementar nº 382 de 09 de janeiro de 2018.

Para entender como vêm sendo pensados os Grandes Projetos Urbanos na RMR, foi realizado um levantamento dos principais instrumentos de planejamento da RMR, baseado nas informações obtidas na biblioteca da CONDEPE/FIDEM e nas publicações, dissertações e teses que tratam sobre o tema, sendo estas: Gomes (1989); Santana (2005); Ramalho (2009).

A partir da atualização desses instrumentos de planejamento da RMR, optou-se por apresentar as informações por décadas, uma vez que foram identificadas algumas características comuns aos estudos, planos e projetos (Apêndice B). Tais características são denominadas nesta pesquisa, como:

- planos regionais, predominantes na década 1970;
- planos e projetos locais e metropolitanos na década de 1970;
- planos setoriais de infraestrutura predominantes na década 1980;
- planos predominantes na década 1990;
- planos estratégicos e áreas de intervenção para projetos a partir de 2000.

A classificação adotada foi escolhida com base na observação dos nomes dos instrumentos de planejamento adotados, considerando o período correspondente e o contexto econômico, político e histórico, no qual aqueles estavam inseridos. Desses instrumentos, foram descritos e analisados quatro planos da RMR, sendo esses apresentados por década, em ordem cronológica.

#### ***4.2 Síntese dos Planos analisados***

O horizonte temporal foi definido entre a criação da RMR em 1973 a 2019, que inclui o horizonte temporal do último plano em vigor e o início da elaboração do novo plano de desenvolvimento para a RMR. Assim, optou-se por analisar os principais planos da RMR, sendo estes: o Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI de 1976; o Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM de 1983; Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) ou Metrópole 2010, de 1998; e o plano Metrópole Estratégica elaborado em 2002 e publicado em 2005. Foi incluída nessa

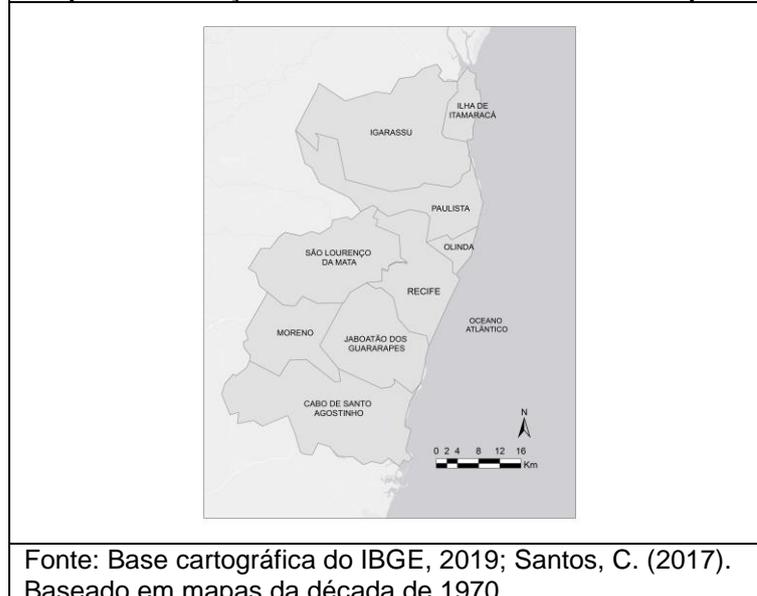
análise uma descrição do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI para a RMR.

#### 4.2.1 Plano de Desenvolvimento Integrado da RMR – PDI

A partir da criação, em 1975, do marco institucional representado na Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, Fidem, destaca-se que umas das suas atribuições era a execução do planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano, a partir da qual foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI, com vigência prevista para o período de 1976-1979, cujo objetivo geral era estabelecer um referencial preliminar para atuação na dimensão metropolitana (PERNAMBUCO-FIDEM, 1976).

Quando se deu a elaboração do PDI, em 1976, a RMR era formada por 09 municípios e seus respectivos distritos, sendo estes: **Recife** (Recife, Santo Antônio, São José, Boa Vista, Santo Amaro, Graças, Encruzilhada, Afogados, Madalena, Tejiptió, Boa Viagem, Poço, Casa Amarela, Várzea e Beberibe); **Cabo** (Cabo, Jussaral, Ponte dos Carvalhos e Santo Agostinho); **Moreno**; **São Lourenço da Mata** (São Lourenço da Mata, Camaragibe, Nossa Senhora da Luz); **Olinda**; **Paulista** (Paulista, Abreu e Lima, Navarro, Paratibe e Praia da Conceição); **Igarassu** (Igarassu, Araçoiaba, Itapissuma, Nova Cruz e Três Ladeiras); **Jaboatão** (Jaboatão, Cavaleiro e Muribeca dos Guararapes) e **Itamaracá** (Mapa 2). Estes ocupavam uma área de 2.239 Km<sup>2</sup> (CONDEPE/FIDEM.PROMETRÓPOLE, 2005).

**Mapa 2 - Formação da RMR em 1973 com 09 municípios**



Territorialmente, a RMR já utilizava a estratégia espacial por nucleação na elaboração do seu planejamento integrado, porém com uma denominação um pouco diferente da que é utilizada atualmente, sendo estas: (1) núcleo metropolitano do Recife; (2) nucleação do II polo metropolitano; (3) núcleo metropolitano do Cabo; (4) nucleação de Paulista/Igarassu. É importante observar que tal espacialização destacava tanto a zona urbanizada quanto as áreas de proteção de mananciais, assim como as linhas de fluxo e articulação entre os núcleos (Figura 1).

Figura 1 – Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDI/1976 para a RMR.



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

Em linhas gerais o PDI possui como **objetivos** específicos: (a) assegurar à RMR condições de crescente eficiência no desempenho de suas funções no desenvolvimento nacional e regional; (b) proporcionar à comunidade metropolitana progressiva melhoria da qualidade de vida e distribuição social dos benefícios; (c) estimular o melhor desempenho das funções urbanas, de modo a proporcionar o crescente atendimento das necessidades da população; (d) consolidar o sistema de administração metropolitana.

As cinco **estratégias** contidas no PDI são: (1) fortalecimento da base econômica; (2) integração social; (3) ocupação racional do espaço metropolitano; (4) adequação da oferta de serviços urbanos; (5) aperfeiçoamento do aparato político-

institucional<sup>22</sup>. No final do documento, apresenta-se um quadro-síntese do plano e a correlação entre suas partes, de forma esquemática. Com base nesses dados, foi elaborada a descrição e análise apresentada a seguir, quanto à relação entre os objetivos e as estratégias (Quadro 14).

**Quadro 13 – Relação entre os objetivos e as estratégias do PDI**

<b>Estratégias</b> <b>Objetivos</b>	Fortalecimento da base econômica	Integração social	Ocupação racional do espaço metropolitano	Adequação da oferta de serviços urbanos	Aperfeiçoamento do aparato político-institucional
Assegurar à RMR condições de crescente eficiência no desempenho de suas funções no desenvolvimento nacional e regional	X	X			
Proporcionar à comunidade metropolitana progressiva melhoria da qualidade de vida e distribuição social dos benefícios		X	X		
Estimular o melhor desempenho das funções urbanas de modo a proporcionar o crescente atendimento das necessidades da população	X	X	X	X	
Consolidar o sistema de administração metropolitana	X	X	X	X	X

Fonte: Pernambuco-Fidem (1976), adaptação da autora.

A partir do cruzamento entre os objetivos e as estratégias do PDI, pode-se observar o quarto objetivo, sendo este: consolidar o sistema de administração

<sup>22</sup> A estratégia de aperfeiçoamento político-institucional, assim denominada no documento original do PDI, tem sido divulgada como consolidação do modelo de gestão político-institucional. Optou-se por utilizar a denominação original contida no PDI.

metropolitana, que se relaciona com todas as cinco estratégias. Enquanto a estratégia integração social relaciona-se com todos os quatro objetivos. O que parece apontar para a prioridade de tal objetivo e estratégia destacados.

Em sequência decrescente, o terceiro objetivo, sendo este: estimular o melhor desempenho das funções urbanas, de modo a proporcionar o crescente atendimento às necessidades da população, que se relaciona com as quatro primeiras estratégias. Enquanto as estratégias: fortalecimento da base econômica e ocupação racional do espaço metropolitano, aparecem correlacionadas com três objetivos, tendo em comum o terceiro e quarto objetivos. O que aponta a importância dos referidos objetivos e estratégias.

Continuando a sequência, o segundo objetivo: proporcionar à comunidade metropolitana progressiva melhoria da qualidade de vida e distribuição social dos benefícios. E o primeiro objetivo: assegurar à RMR condições de crescente eficiência no desempenho de suas funções, nos desenvolvimentos nacional e regional, em que ambos se relacionam com duas estratégias cada, sendo o segundo objetivo relacionado com a segunda e terceira estratégia e o primeiro objetivo relacionado com as duas primeiras.

Quanto às demais estratégias, a adequação da oferta de serviços urbanos se relaciona com o terceiro e o quarto objetivo. Enquanto a estratégia de aperfeiçoamento do aparato político-institucional relaciona-se apenas com o quarto objetivo. Tal relação, embora numericamente menor, parece se equilibrar com a importância dada anteriormente aos referidos objetivos, e a ênfase dada à integração social.

No quadro-síntese, apresentado no final do documento do PDI, as demais partes também são correlacionadas, sendo aquelas compostas por vinte e seis diretrizes; trinta e nove programas; e cento e sete projetos prioritários. Esses foram agrupados em doze áreas, sendo estas: agricultura; indústria, comércio e serviços; trabalho; assistência e previdência; segurança; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; transporte e sistema viário; comunicações; energia e recursos minerais; administração e planejamento.

Como o foco desta tese é a relação entre os planos e os projetos, essa descrição não se deterá ponto a ponto nas referidas partes citadas, e prosseguirá a partir das vinte e quatro ações propostas, já sistematizadas e atualizadas por

Santana (2005) Condepe/Fidem (2014) e Santos, C. (2017) e correlacionadas com as estratégias (Quadro 15).

**Quadro 14 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDI**

<b>ESTRATÉGIAS</b>	<b>PROPOSTAS</b>
Fortalecimento da base econômica	implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape; implantação e consolidação de distritos industriais; recuperação e modernização de indústrias tradicionais.
Integração social	instalação de serviços sanitários e urbanização de áreas pobres; implantação de conjuntos habitacionais; capacitação de recursos humanos; implantação de melhorias nos sistemas educacionais; implantação de centros sociais urbanos; implantação de áreas de lazer; geração de emprego e renda.
Ocupação racional do espaço metropolitano	consolidação do núcleo central metropolitano; implantação parcial do II polo metropolitano – TIP, centro urbano do Curado; legislação de proteção ambiental; melhorias e urbanização em áreas sujeitas a enchentes; elaboração do Plano de Preservação dos Sítios Históricos da RMR-PPSH.
Adequação da oferta de serviços urbanos	ampliação, melhoria e implantação do sistema de abastecimento de água (Reservatórios de Botafogo e Pirapama); implantação de obras para contenção de enchentes (barragens de Tapacurá, Carpina e Goitá); melhoria do sistema de coleta e destino final do lixo urbano (aterro sanitário da Muribeca); melhoria do sistema de transportes públicos de passageiros (criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/ Sistema de Transporte Público de Passageiros -STPP - RMR); e implantação do metrô Recife.
Aperfeiçoamento do aparato político-institucional	ampliação da capacidade tecnológica da FIDEM; consolidação da criação dos Conselhos Metropolitanos; implantação de uma base de informações cartográficas – a unibase; regulamentação do Fundo de Desenvolvimento da RMR - FUNDERM, monitoramento do uso do solo metropolitano.

Fonte: Santana (2005); Condepe/Fidem (2014); Santos, C. (2017); adaptação da autora.

A partir dessa sistematização, é importante destacar alguns projetos prioritários, apontados no PDI, e que serão retomados na análise do que é considerado, nesta tese, como GPU. Para tanto, a partir do plano em estudo, classificou-se os projetos em três categorias: planos propostos; propostas de intervenções; e ações institucionais (Apêndice C).

Destaca-se dentre os planos propostos: o Plano Diretor de Saneamento Ambiental; Plano Global de Abastecimento de Água; os Planos de Organização Territorial Rural e Urbana. Já nas propostas de intervenção: a implantação do Complexo Industrial na área de Suape; a complementação da infraestrutura básica

dos Distritos Industriais existentes, assim como a implantação de novos Distritos Industriais na RMR; e também a implantação do II Polo Metropolitano; do Centro Administrativo do Estado de Pernambuco; e da Rodovia Costeira Metropolitana. Enquanto, nas ações institucionais, destaca-se o Ordenamento e a normatização do Uso do Solo na Áreas de Proteção dos Mananciais.

É importante salientar que o processo de planejamento metropolitano teve início em 1973, com a institucionalização da RMR, sendo o PDI o primeiro marco documental estruturado, e depois houve prosseguimento, com a elaboração de Planos Diretores Urbanísticos, Planos Setoriais, Programas de Investimentos e o Plano de Organização Territorial – POT; sendo esses considerados no PDM.

#### **4.2.2 Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM**

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano, PDM, apresenta a revisão e a atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado, PDI, tornando-se o segundo marco norteador do planejamento e das políticas no espaço metropolitano da RMR. O PDM foi definido como: “um conjunto de proposições de médio e longo prazos a serem amplamente discutidas no seio da comunidade técnica e da população metropolitana, até uma formulação o mais possível consensual”, ou seja: “o documento básico do planejamento participativo na Região Metropolitana do Recife” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, apresentação).

Na introdução do plano, apresenta-se uma observação importante, ao afirmar que se considera: “os principais problemas que afetam a RMR são de caráter eminentemente socioeconômico, com soluções dependentes de políticas nacionais e regionais” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 18) e a partir daí são apresentadas como finalidades:

- (a) dar continuidade às políticas e diretrizes em implantação, objetivando a consolidação da estrutura espacial pretendida, para o que haverá necessidade, apenas, de redefinições quanto às medidas instrumentais que melhor ensejem o atendimento a esse objetivo;
- (b) desenvolver esforços especiais no sentido de abertura de novos espaços físicos, sociais e econômicos para a RMR, com base, inclusive, nas políticas e diretrizes estabelecidas no III Plano Nacional de Desenvolvimento e no II Plano de Desenvolvimento do Estado; e
- (c) aliviar os problemas do crescimento urbano, eficientizando a infraestrutura e os serviços urbanos, simultaneamente ao trabalho de fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitanos. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 18).

Assim, de acordo com o PDM, tais finalidades atenderiam à integração do planejamento socioeconômico dentro do processo de planejamento físico, transformando a RMR em um centro de valorização regional com a internalização dos benefícios decorrentes dos investimentos, tanto em relação ao metropolitano como para a área de influência. Nesse sentido, os objetivos de desenvolvimento da RMR se articulariam com os objetivos de caráter estadual, regional e nacional, sendo estes:

Voltados para o fortalecimento e dinamização da economia da região, com uma preocupação centralizada na geração de emprego e melhoria da renda da população metropolitana, de acordo com um modelo de desenvolvimento que apresente características peculiares às condições e potencialidades da RMR, enfatizando-se, especialmente, a elevação dos níveis de vida da população de mais baixa renda. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 19).

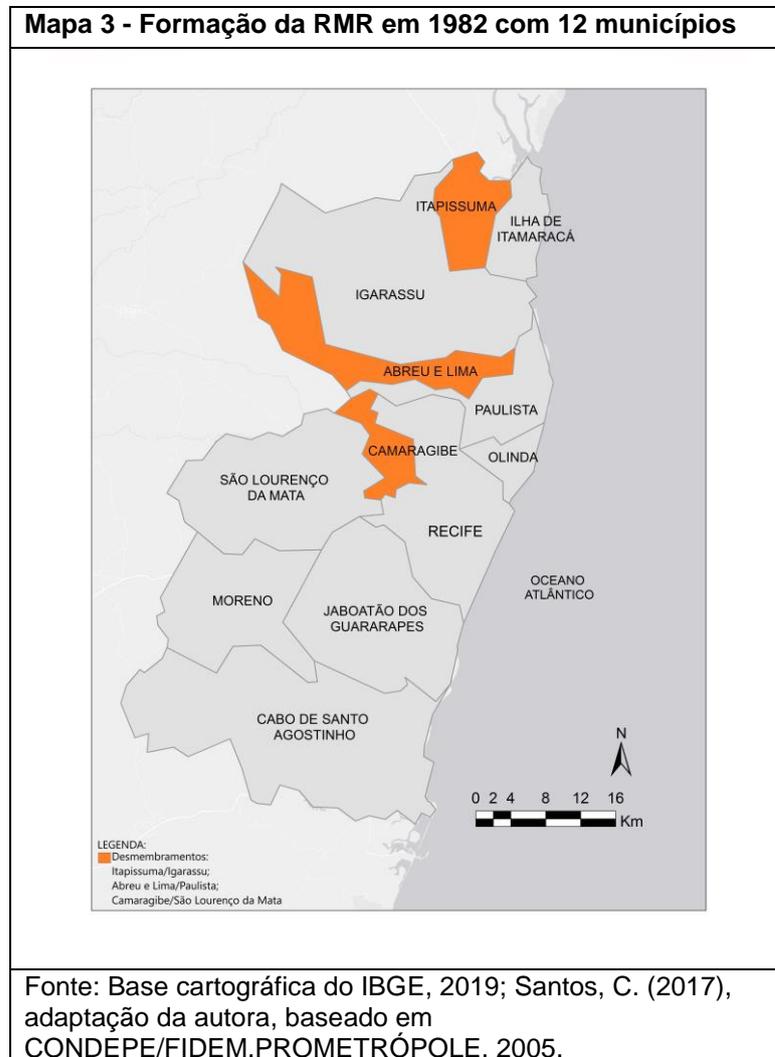
Além das finalidades, o PDM apresenta a função de “proporcionar condições para que, por meio de estratégias e diretrizes estruturadas, seja possível convergir esforços dos agentes públicos e privados atuantes na Região” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 19), para:

- (a) direcionar suas programações, coerentemente com os objetivos metropolitanos;
- (b) facilitar a coordenação de todas as intervenções em execução na RMR; e
- (c) participar, de forma articulada, da viabilização financeira dos empreendimentos de caráter metropolitano.

Tal detalhamento da função do referido plano parece remeter a uma definição de intenção, ou para ser mais específico, ao que atualmente passou a ser denominado como metas. Assim, como as finalidades apresentadas nos remete ao que usualmente se classifica como objetivos específicos. E destaca-se aqui a palavra eficiência, no caso do funcionamento da RMR e a expressão efetividade no gerenciamento das intervenções, para apresentar o objetivo geral do PDM, sendo este: a “promoção ou consolidação do conceito e da implementação efetiva do desenvolvimento da RMR, enfatizando o fortalecimento do processo de planejamento e gerência metropolitanos” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 20). O horizonte temporal do PDM era o ano 2000.

Quando se deu a elaboração do PDM, entre 1982 e 1983, a RMR era formada por doze municípios, em virtude dos desmembramentos provenientes de: Abreu e Lima, do município de Paulista; Camaragibe, do município de São Lourenço da Mata; e Itapissuma, do município de Igarassu. Assim teremos a seguinte configuração: **Recife; Cabo; Moreno; São Lourenço da Mata; Camaragibe;**

**Olinda; Paulista; Abreu e Lima; Igarassu; Itapissuma; Jaboatão e Itamaracá** (Mapa 3). Nesse período, a área da RMR correspondia a 2.239 Km<sup>2</sup>. (CONDEPE/FIDEM.PROMETRÓPOLE, 2005).

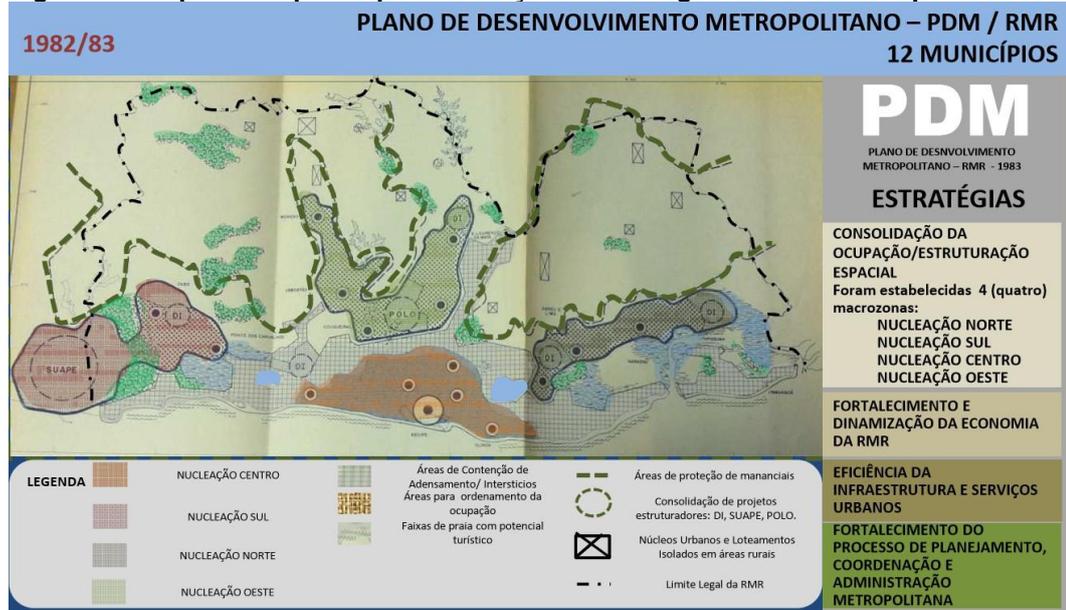


A estratégia espacial por nucleação começa a utilizar uma denominação semelhante a que é utilizada na base cartográfica da RMR, sendo estas: (1) Nucleação Centro; (2) Nucleação Oeste; (3) Nucleação Sul; (4) Nucleação Norte. Na espacialização continua o destaque para as áreas de proteção de mananciais, já enfatizadas no PDI, e acrescenta-se as áreas de consolidação de projetos estruturadores: Distritos Industriais (DI); Complexo Industrial Portuário de Suape (SUAPE); II Polo Metropolitano (POLO) tendo sido esses classificados como prioritários no PDI.

A espacialização do PDM apresenta ainda as áreas de contenção de adensamento/interstícios, entre as nucleações; as áreas para ordenamento da

ocupação, indicadas na nucleação centro; as faixas de praia com potencial turístico, mais próximas da nucleação centro e das áreas de contenção (adensamento/interstícios) e os núcleos urbanos e loteamentos isolados em áreas rurais, fora das nucleações e próximos das áreas de proteção de mananciais (Figura 2).

**Figura 2 - Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDM/1983 para a RMR.**



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

As quatro estratégias contidas no PDM são: (1) consolidação da ocupação/estruturação espacial (macrozonas ou nucleações); (2) fortalecimento e dinamização da economia da RMR; (3) eficiência da infraestrutura e serviços urbanos; (4) fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitana.

Ressalta-se que a estratégia de fortalecimento da base econômica compõe “um conjunto articulado de esforços para estimular, orientar e complementar o processo de industrialização na RMR” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 355) com integração da produção, para aumento de renda e ocupação da população e medidas para a distribuição dos benefícios.

Ao considerar as estratégias citadas e a relação entre os planos e os projetos, destacam-se trinta e duas, das ações propostas no PDM, e já sistematizadas e atualizadas por Condepe/Fidem (2014) e Santos, C. (2017) sendo essas correlacionadas com as referidas estratégias (Quadro 16).

**Quadro 15 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDM**

ESTRATÉGIAS	PROPOSTAS
consolidação da ocupação/estruturação espacial	a partir da definição das áreas urbanizáveis, localizadas nas 04 nucleações, foram identificadas as áreas intersticiais periféricas, área rural/não urbanizáveis, áreas de preservação, áreas de reserva ecológica/estuarinas e de proteção de mananciais, áreas de interesse social, sendo elaborado para estas últimas o Plano de Recuperação dos Assentamentos Sociais para a População de Baixa Renda; e identificação dos sítios históricos da RMR no contexto do Plano de Preservação dos Sítios Históricos – PPSH.
fortalecimento e dinamização da economia da RMR	implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape; implantação e consolidação dos Distritos Industriais; consolidação da prestação de serviços de porte regional; fortalecimento do sistema industrial tradicional; dinamização da construção civil; apoio a pequena e média empresa; dinamização da atividade agropecuária; expansão da atividade do turismo e, apoio a produção informal.
eficiência da infraestrutura e serviços urbanos	implantação do metrô do Recife; Plano Diretor de Transporte da RMR subordinado ao modelo de ocupação espacial; Projeto Grande Recife, no programa MINTER/BIRD; eixo de integração da nucleação Norte; Conjunto Industrial Multifábrica em Jaboatão dos Guararapes; Centro de Convenções de Pernambuco; implantação dos conjuntos habitacionais: Caetés I, Caetés II, Maranguape I, Maranguape II, Arthur Lundgreen I, Arthur Lundgreen II, Conjunto Habitacional Curado IV; obras de contenção de enchentes: Barragem de Tapacurá, Barragem de Carpina, Barragem do Goitá.
fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitana	consolidação da criação do Conselho Metropolitano; regulamentação do FUNDERM; implantação de uma base de informações – UNIBASE; legislações ambientais; monitoramento do Uso do Solo Metropolitano – CACI.

Fonte: Condepe/Fidem (2014); Santos, C. (2017); adaptação da autora.

As estratégias do PDM, embora recebam outras denominações, quando comparadas ao PDI, têm semelhanças tanto na intenção quanto nas propostas, que se reafirmam e se complementam, dando uma continuidade ao planejamento da RMR. Além das estratégias, o modelo de desenvolvimento metropolitano proposto no PDM é composto por quatro dimensões: (1) econômica; (2) social; (3)

espacial/infra estrutural; (4) institucional, tendo essas objetivos elencados para cada uma delas, e se apresentam como partes que se integram, formando o modelo proposto, cujo conceito de desenvolvimento é embasado nos seguintes pressupostos:

- a) O benefício direto e indireto à população de todos os estratos de renda, embora a ênfase seja dada à redução da pobreza, melhoria das condições de utilização da mão-de-obra e à não centralização do desenvolvimento no conceito restrito, apesar de fundamental, de eficiência do sistema produtivo;
- b) A continuidade dos programas atuais de promoção do desenvolvimento, com orientação estatal, visando a estimular a solução dos problemas socioeconômicos da RMR, pela necessária intervenção corretiva dos instrumentos existentes, assim como o aumento da participação governamental em empreendimentos prioritários à estruturação do desenvolvimento metropolitano;
- c) A opção de reforçar os programas favoráveis à RMR, medindo as consequências de custos para o crescimento do resto do Estado e da Região Nordeste;
- d) A integração da programação e execução de políticas de desenvolvimento da RMR com o Estado, o Nordeste e o País, procurando-se corrigir os efeitos negativos, provocados sobre o sistema econômico estadual e regional, sobretudo quanto à drenagem de recursos e à competição prematura contra a indústria nascente na região. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 326).

Os pressupostos citados servem de base para os objetivos do referido modelo de desenvolvimento, que por sua vez baseiam-se em três recomendações: a melhoria da qualidade de vida das populações, principalmente de baixa renda; o crescimento econômico com redução das disparidades regionais de produção e consumo; e uma maior integração da RMR no desenvolvimento do Nordeste e demais regiões brasileiras. No referido plano é citado que haveria um “propósito nacional de disseminação espacial do desenvolvimento” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 326) e que esse deveria nortear também a RMR, nas áreas rurais e urbanas, com referências estadual, regional e nacional.

Antes de retomar às dimensões e seus objetivos, é importante salientar que esses buscavam transformações, adequações ou melhorias, principalmente, quanto à problemática socioeconômica. E tais dimensões se conectavam num modelo de condução das políticas, diretrizes e estratégias definidas a curto, médio e longo prazos. Esse modelo visava a: “responder aos propósitos dos diferentes níveis de decisão – político, técnico, administrativo, legal e institucional – representando, [...],

um resultado/proposta direta do Estado (setores público e privado) para a RMR.” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 327).

Retomando às quatro dimensões, apresenta-se o que é cada uma delas e os seus respectivos objetivos. Assim, inicia-se com a dimensão econômica, que visa ao desenvolvimento econômico e apresenta, para tanto, os seguintes objetivos:

1. Aumentar a participação da RMR na geração do produto regional e nacional, como parte de um processo de descentralização econômica, promovida a nível nacional, observando o aproveitamento das vantagens comparativas regionais;
2. Aumentar o fluxo de trocas de bens e serviços entre a RMR e o restante do nordeste e as demais regiões brasileiras;
3. Dinamizar o sistema produtivo metropolitano através da reestruturação de atividades e setores, e do aumento das ligações ‘para frente’ e ‘para trás’, a nível intra-metropolitano, regional e nacional;
4. Dinamizar o crescimento econômico e a acumulação de capital, a nível local, promovendo maior internalização da renda, da oferta de bens e serviços básicos para a população local e regional, além das oportunidades de emprego;
5. Fortalecer as atividades de pequeno e médio porte, economicamente viáveis, como parte do processo de descentralização econômica e como forma de reforçar a expansão das oportunidades de emprego, a acumulação de capital e a participação na renda da população menos beneficiada com o processo de crescimento, a nível local, macrorregional e nacional;
6. Reduzir as disparidades interpessoais de renda e a magnitude da pobreza absoluta, principalmente através da retomada do crescimento e da ampliação das oportunidades de trabalho remunerado;
7. Expandir, com a dinamização do sistema produtivo, o fluxo de recursos públicos para ampliação do elenco de programas de interesse econômico e social;
8. Fortalecer, usando critérios de seletividade, o maior número possível de empresários menos capitalizados, através do apoio creditício, fiscal e gerencial, possibilitando ganhos mais elevados e ampliação da atividade que, por sua vez, contribuirá para a definição da relação proprietário ‘versus’ mão-de-obra, permitindo o incremento do trabalho assalariado;
9. Conceber prioridade ao setor manufatureiro de pequeno porte, por este apresentar maior potencialidade produtiva, e maior capacidade contributiva na descompressão do terciário de pequeno porte, pela absorção de mão-de-obra de característica assalariada;
10. Intensificar a intermediação e capacitação da mão-de-obra referente a prestação de serviços pelo subsetor autônomo de baixa renda;
11. Promover localização adequada ao setor de pequeno comércio, em termos de infraestrutura física e distribuição espacial dessa atividade, bem como eliminar e/ou reduzir taxas e procedimentos burocráticos, visando tornar mais atraente a atividade em termos de facilidade de acesso e maior rentabilidade, atinente à prestação de serviços pela microempresa de comércio. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 331-332).

Os objetivos da dimensão econômica apresentam o foco na industrialização, e mesmo quando tal dimensão incorpora outros setores, a indústria é o ponto principal do desenvolvimento econômico almejado para a RMR.

A dimensão social por sua vez visa ao desenvolvimento social, e tem como objetivo geral a melhoria da qualidade de vida da população, principalmente de baixa renda, por meio de:

Criação de maiores oportunidades de emprego e de instrumentos de proteção para a força de trabalho e alcance de um perfil de distribuição de renda mais equitativo; Expansão da capacidade de atendimento às necessidades básicas de consumo pessoal e acesso a serviços básicos e sociais. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 333).

Tal objetivo poderia, assim, ser alcançado por meio do desenvolvimento socioeconômico. Além de ressaltar a importância da distribuição de renda, nas necessidades de consumo e de acesso aos serviços sociais básicos, destacava-se que tais serviços deveriam ser vistos de forma integrada e centrado na habitação, dentro de um contexto socioeconômico e físico ambiental. Essa, por sua vez, devido a sua ação indutora da urbanização deveria ser planejada em termos de distribuição e localização, mantendo a lógica de descentralização espacial, mantendo assentamentos existentes no núcleo central do Recife, e distribuindo os novos assentamentos prioritariamente nas macrozonas Norte, Oeste e Sul, e suas respectivas nucleações.

Assim, a dimensão espacial/infraestrutural representa um modelo voltado para uma nova estruturação urbano-metropolitana, tendo por base as funções de habitar, trabalhar, recrear e circular, fundamentadas na melhoria das condições básicas de vida urbana, incluindo:

organização do espaço metropolitano, que se refere ao disciplinamento do uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, a uma distribuição racional dos assentamentos urbanos, considerando a preservação ambiental e cultural da Região; racionalização e adequação dos sistemas de infraestrutura, inclusive intercomunicação urbana, que exercem influência direta e imediata no processo de ocupação/estruturação espacial. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 337).

Tal organização espacial considera o núcleo central e mais três núcleos urbanos de atividades, esses teriam o processo de ocupação urbana organizado em uma estrutura multipolar, formada pelas macrozonas Norte, Centro, Oeste e Sul. Cada macrozona foi dividida em três tipos de espaços: nucleação; interstício; e área rural, sendo as duas primeiras urbanizáveis. As nucleações seriam formadas por

áreas de maior concentração e densidade urbana, incluindo os centros urbanos, assim como, as atividades produtivas e residenciais de maior densidade.

Já os interstícios seriam áreas menos adensadas com atividades residenciais de menor densidade, de recreação e lazer, promovendo assim uma urbanização mais sensível às condições ambientais, por meio de baixas taxas de ocupação do solo. Enquanto as áreas rurais seriam destinadas às atividades de exploração agropecuária e mineral, de preservação ecológica e de proteção de mananciais.

O objetivo desse modelo de desenvolvimento espacial/infra estrutural era:

[...] dotar a RMR de uma estrutura urbana compatível com os padrões de desenvolvimento atual e futuro, que seja capaz de propiciar características de funcionalidade e equilíbrio ao espaço metropolitano, em termos de distribuição populacional, de uso, ocupação e densidade de atividades econômicas, sociais e infra-estruturais, assim como de preservação do patrimônio natural e cultural, para o bem-estar da comunidade metropolitana como um todo. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 341-342).

Com base no objetivo descrito, o modelo de desenvolvimento promoveria a descentralização espacial, de forma equilibrada, por meio da descompressão do núcleo central, diminuindo perdas econômicas e promovendo a preservação dos patrimônios natural e cultural. Além de reduzir a formação de periferias urbanas, desprovidas de serviços e infraestrutura, e orientar o crescimento e a expansão urbana por meio do controle de parcelamento de novas áreas e do processo de verticalização das áreas centrais.

E, por fim, a dimensão institucional, cujo desenvolvimento tem como características “a implementação e implantação de um processo que ajusta o conjunto de organizações [...]. Em resumo, [...] refere-se a intervenções técnicas, políticas, sociais, legais, financeiras, organizacionais e outras”. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 343).

Os objetivos genéricos da ação institucional são: eficiência; eficácia e efetividade, sendo esses definidos da seguinte forma:

(a) Eficiência, pelo alcance de níveis crescentes de produtividade, de integração horizontal e vertical e de complementariedade entre os agentes do universo institucional metropolitano; (b) Eficácia, no sentido de ampliação dos níveis sobretudo o quantitativo, da oferta de bens e serviços de interesse metropolitano; (c) Efetividade, quanto à adequação entre os bens e serviços ofertados e as demandas da comunidade. (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 347).

Para a consecução dos objetivos, era necessário a existência de um Sistema de Administração Metropolitana - SAM, composto por três categorias: a primeira compunha o núcleo (Conselho Deliberativo, Conselho Consultivo, FIDEM,

FUNDERM, Entidades metropolitanas – ex. EMTU); a segunda constituía uma câmara de articulação técnico-política composta por comissões setoriais e subcomissões; a terceira era formada por ambiência de atuação, composta no universo de ofertantes (agentes federais, estaduais, municipais e privados) e universo de usuários (comunidade). E, além das referidas categorias, o Conselho Nacional de Política Urbana, CNDU, também compunha o referido sistema. Buscou-se com esse conjunto de componentes uma interação de decisão, planejamento/programação, execução de obras e prestação de serviços.

O PDM é composto por um conjunto de dimensões (econômica; social; espacial/infraestrutural; institucional) e estratégias (consolidação da ocupação/estruturação espacial (macrozonas ou nucleações); fortalecimento e dinamização da economia da RMR; eficiência da infraestrutura e serviços urbanos; fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitana) que sintetizam um plano de longo prazo, elaborado com base na realidade da RMR e, também, numa política definida em âmbito nacional, para todas as regiões metropolitanas do País.

Os dois planos descritos até aqui, PDI e PDM, elaborados ao longo das décadas de 1970 e 1980, representam um período de construção da política urbana no Brasil, no qual a política nacional focava no planejamento regional e metropolitano, como um dos instrumentos do desenvolvimento econômico. Porém, vale salientar que a Constituição Federal de 1988, além de apresentar um capítulo específico sobre política urbana (artigos 182 e 183) também possibilitou maior autonomia aos municípios, na definição de suas políticas; o que pode ter enfraquecido os planejamentos regional e metropolitano, que vinham sendo construídos nas décadas anteriores.

Dentro do referido contexto, e após mais de uma década da publicação do PDM, seguindo o discurso do desenvolvimento sustentável, foi elaborado o terceiro marco no planejamento da RMR, sendo esse o PDRMR ou Metrópole 2010.

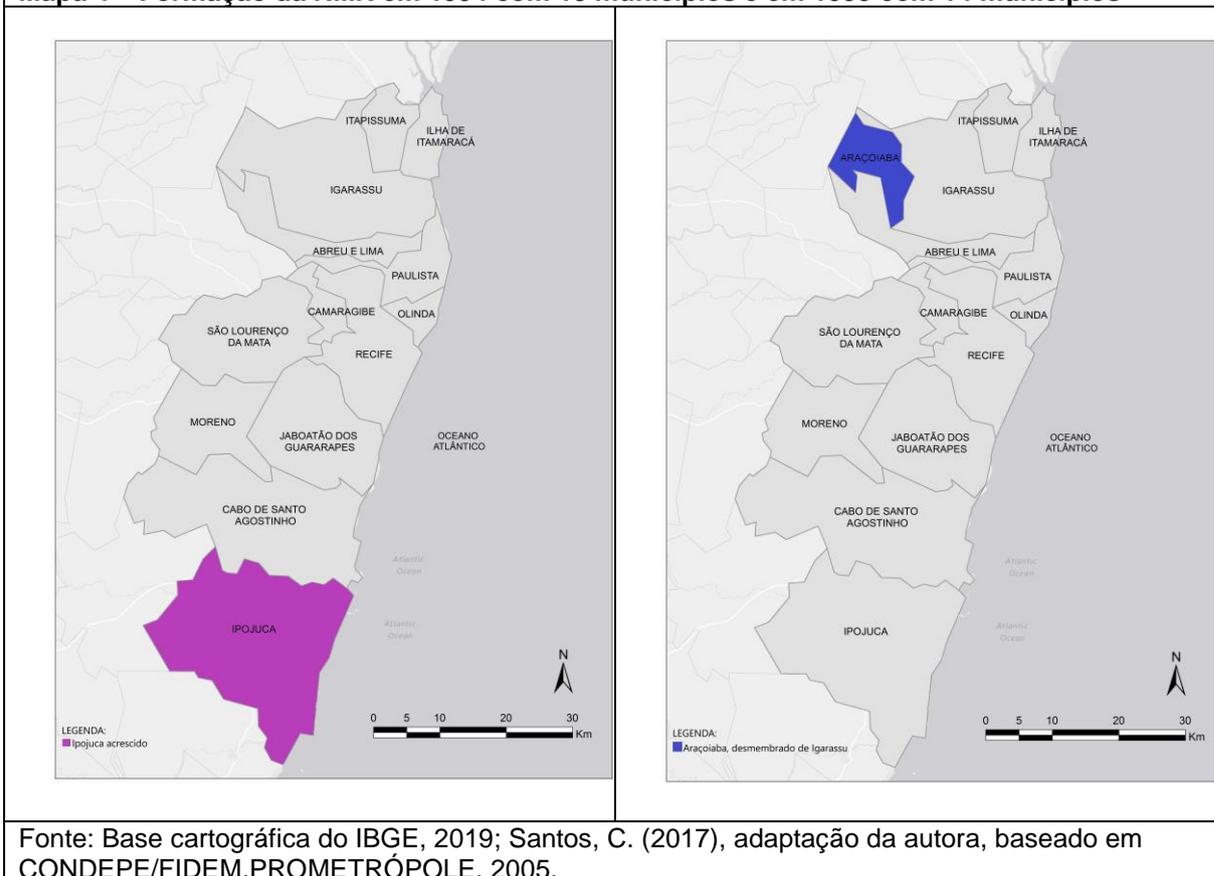
#### **4.2.3 Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) / Metrópole 2010**

O Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) foi elaborado em 1998, com o objetivo de direcionar o cenário pretendido da metrópole em 2010.

Tal horizonte temporal passou a ser a denominação mais utilizada, para se referir a esse plano, e com a definição dos cenários foram redefinidas as funções e vocações dos municípios e suas territorialidades na RMR.

Na década de 1990, as regiões metropolitanas passaram a ser instituídas pelos seus respectivos Estados, havendo uma reinstitucionalização da RMR, por meio da Lei Complementar nº 10 em 1994, que caracteriza o território da região metropolitana como uma unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural, constituída por treze municípios, com o acréscimo de Ipojuca. No ano seguinte, após Araçoiaba ser desmembrada de Igarassu, a RMR passa a totalizar quatorze municípios (Mapa 4). Assim, o PDRMR foi elaborado com base nessa configuração, que corresponde a uma área de 2.766 Km<sup>2</sup> (CONDEPE/FIDEM. PROMETRÓPOLE, 2005).

**Mapa 4 – Formação da RMR em 1994 com 13 municípios e em 1995 com 14 municípios**



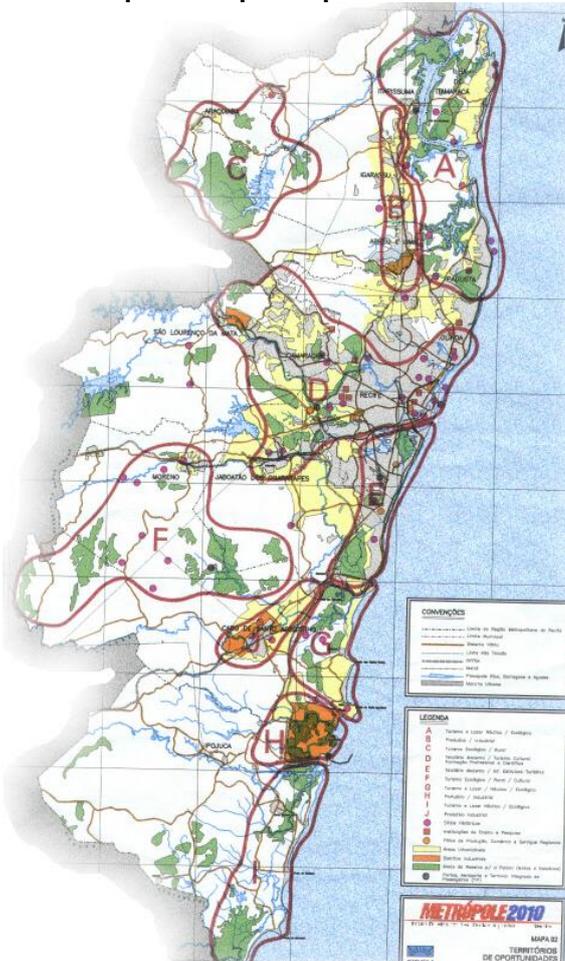
No PDRMR/Metrópole 2010, não foi utilizada a espacialização por nucleação, como nos planos anteriores, e, sim, por territórios de oportunidades, que juntos apresentam uma macroestratégia para promover o desenvolvimento sustentável da RMR, e, para tanto, seria necessário: um ordenamento territorial, que garantisse a

mobilidade das pessoas; o fluxo de mercadorias e serviços; um meio ambiente que assegurasse a qualidade de vida à sua população (CONDEPE/FIDEM, 2014).

Além da estratégia, o plano apresenta três eixos básicos, sendo estes: territórios de oportunidades; organização do espaço metropolitano, e redes de mobilidade e serviços. Tais eixos atendem a cinco diretrizes gerais: reconquistar e requalificar o espaço; revalorizar os espaços rurais; reservar espaços para o futuro; valorizar os atributos naturais e culturais; utilizar as redes de mobilidade e de serviços como estratégia de organização do espaço.

O eixo dos territórios de oportunidades atenderia à referida estratégia e às diretrizes para a RMR. Mas, teria em cada um dos dez territórios o foco definido com base em suas características de oportunidades, ou seja, de negócios. Como já foi ressaltado, esse plano não utilizou a espacialização por nucleação (Norte; Centro; Oeste; Sul) porém, para efeito de análise e melhor entendimento, serão aqui correlacionadas tais espacializações (Figura 3).

**Figura 3 - Esquema espacial por territórios e estratégia do PDRMR-Metrópole2010/1998.**



LEGENDA:

**10 TERRITÓRIOS DE OPORTUNIDADES**

**A - Turismo e lazer náutico/ecológico;**

**B - Produtivo/industrial;**

**C - Turismo ecológico/rural;**

**D - Terciário moderno/turismo cultural/  
formação profissional e científica;**

**E - Terciário moderno/turismo de  
negócio/cultural;**

**F - Turismo ecológico/rural/cultural;**

**G - Turismo e lazer/náutico/ecológico;**

**H - Portuário/industrial;**

**I - Turismo e lazer náutico/ecológico;**

**J - Produtivo/industrial.**

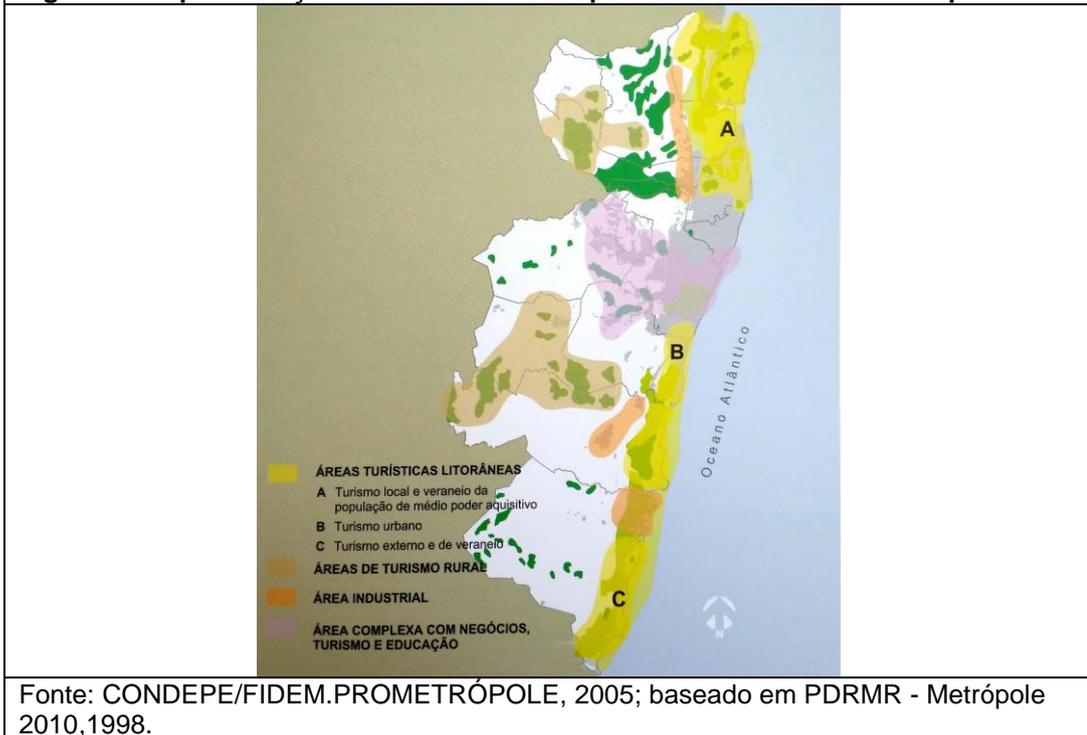
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014, adaptação da autora.

No núcleo norte, estão os territórios: A – voltado para o turismo e lazer náutico e ecológico - e composto por Itamaracá e parte de Itapissuma, Igarassu, Abreu e Lima e Paulista; B – direcionado ao setor produtivo e industrial – e formado por partes de Itapissuma, Igarassu, Abreu e Lima e Paulista; C - voltado ao turismo ecológico e rural - compreendido nas áreas de Araçoiaba, Abreu e Lima e Igarassu.

No núcleo Centro, concentram-se os territórios: D - voltado ao terciário moderno, turismo cultural e formação profissional e científica – correspondente ao trecho em que se localiza parte do Recife e Olinda; E - voltado ao terciário moderno, turismo de negócio e cultural – formado somente com a capital, Recife, na sua porção Centro-Sul. Enquanto no núcleo Oeste, observam-se os seguintes territórios: D – no trecho dos municípios de Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes e São Lourenço da Mata; e o território F - direcionado ao turismo ecológico, rural e cultural – trecho composto por Moreno e Jaboatão dos Guararapes.

No núcleo Sul, encontram-se os territórios: F – no trecho em que se localiza parte do Cabo de Santo Agostinho; H - voltado ao setor portuário e industrial – formado por parte do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca; o território I - direcionado ao turismo e lazer náutico e ecológico – composto por parte de Ipojuca; e o J - direcionado ao setor produtivo e industrial – compreendido por parte do Cabo de Santo Agostinho.

Para embasar a análise espacial, já descrita, foi utilizada a comparação entre os dois mapas dos territórios de oportunidades aqui apresentados (Figuras 3 e 4), principalmente quanto à localização dos municípios. O que diferencia a última imagem é a denominação por áreas, e a concentração dos dez territórios em quatro macro áreas, porém as manchas são semelhantes.

**Figura 4 - Espacialização dos territórios de oportunidades denominados por áreas**

Assim, ao observar a distribuição nos territórios de oportunidades, percebe-se que a atividade turística está presente em todas as nucleações, diferenciando-se quanto às características das áreas litorâneas, rurais e centrais. O setor terciário moderno predomina no núcleo Centro, e é levado a se expandir para o Oeste, enquanto as atividades industriais se afastam da nucleação central e são direcionadas para o núcleo Norte, e principalmente para o Sul. Tais características podem influenciar no tipo do empreendimento escolhido para ser implantado nas cidades e nucleações da RMR.

O eixo, organização do espaço metropolitano, relaciona-se com as propostas referentes: à gestão metropolitana, com a criação do sistema gestor metropolitano (CONDERM/ FIDEM/ FUNDERM) à gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum metropolitano e a modernização e consolidação dos instrumentos e de mecanismos de gestão; ao controle urbano, com o disciplinamento do parcelamento do uso e ocupação do solo, a criação do sistema de parques metropolitanos e a unificação das bases cadastrais da RMR – Unibase (cartografia metropolitana) tendo essa última a função de identificar as áreas urbanizadas, áreas urbanizáveis, áreas de reabilitação do patrimônio cultural, áreas de reservas para o futuro e áreas rurais.

O eixo, redes de mobilidade e serviços, relaciona-se com as propostas que visam: à melhoria do nível educacional, por meio de ações que possibilitem a queda das taxas de analfabetismo; qualidade do Ensino Básico, Fundamental e Educação Profissionalizante; o aprimoramento dos segmentos econômicos estratégicos, com a consolidação do complexo portuário-industrial SUAPE, do terciário moderno, o polo médico-hospitalar, o polo de informática, o turismo; à viabilização dos segmentos econômicos, por meio da ampliação e melhoria das redes de infraestrutura, de comunicação à distância, aeroporto, sistemas portuários, sistemas de armazenamento e transbordo, sistema de transporte regional e de articulação metropolitana; por fim à melhoria na oferta do serviço de saneamento básico e melhoria do controle ambiental.

Observa-se que, diferente dos planos apresentados anteriormente, as propostas do PDRMR/Metrópole 2010, não foram relacionadas com as estratégias e, sim, com os referidos eixos aqui apresentados, conforme Condepe/Fidem (2014) e Santos, C. (2017).

Embora apresente a denominação Plano Diretor da RMR, o Metrópole 2010 é o primeiro a utilizar os princípios do planejamento estratégico, tanto na sua elaboração quanto na forma de planejar o território, o que fica claro na definição dos territórios de oportunidades. Tal diferença foi enfatizada por Jan Bitoun (2001) ao afirmar que:

O Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife - Metrópole 2010 (Setembro de 1998), considerando a importância do planejamento e da gestão metropolitanas face à efetiva conurbação dos municípios na Grande Recife. Apesar do título, este documento emanado da Fundação e do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM e CONDERM) seguiu os métodos e os princípios do planejamento estratégico e não resultou num conjunto de normas legais (BITOUN, 2001, p.291).

Outro diferencial é que, antes de atingir sua vigência prevista para 2010, o referido plano começou a ser revisado e, após sua atualização, houve substituição para o plano Metrópole Estratégica, que será tratado a seguir.

#### **4.2.4 Plano Metrópole Estratégica (ME)**

O plano Metrópole Estratégica, elaborado em 2002, configura-se como uma revisão e atualização do PDRMR/Metrópole 2010, e, nesse período, a RMR era formada por quatorze municípios do plano anterior. Esse plano é uma estratégia de

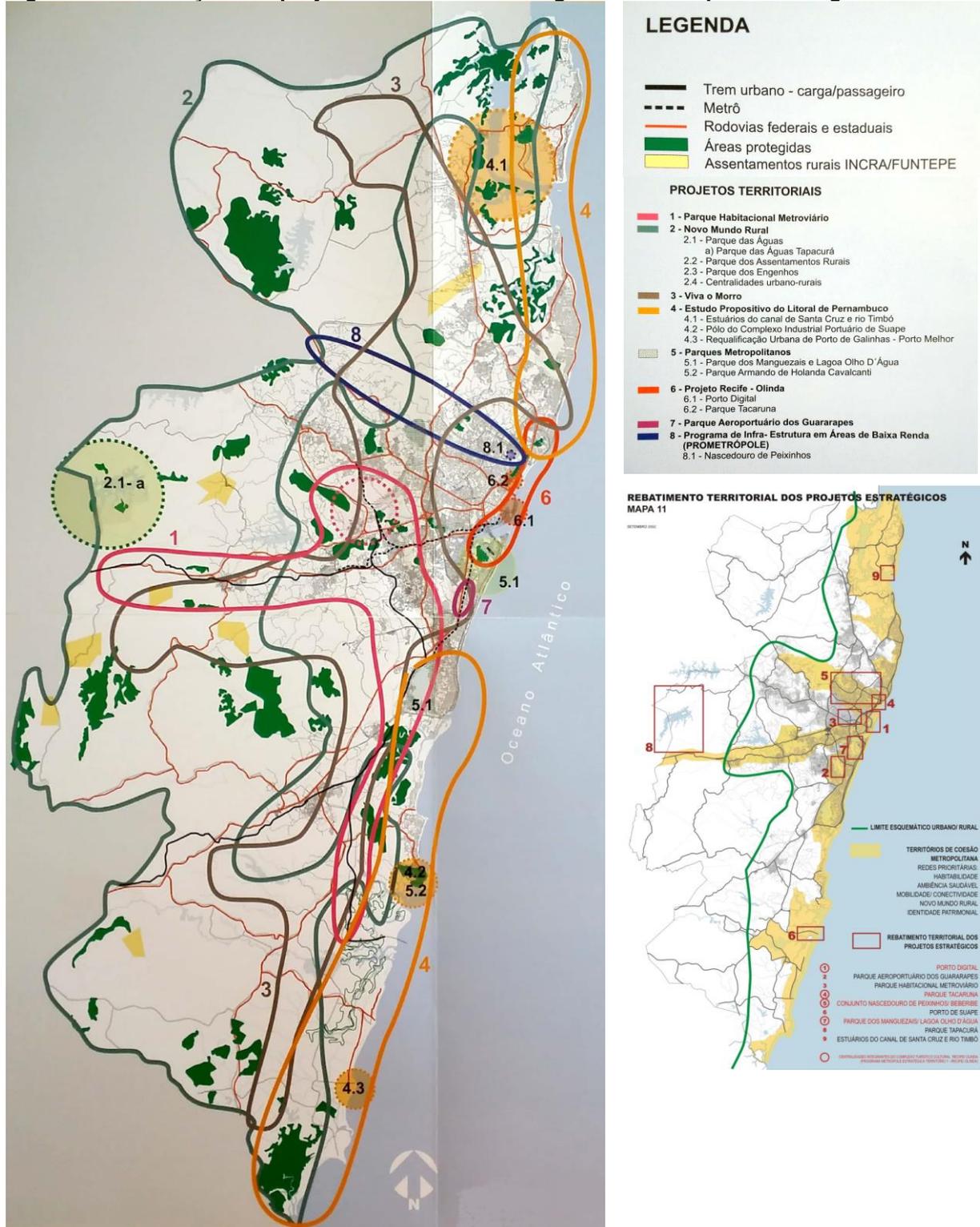


A estratégia de desenvolvimento apresenta problemas e potencialidades da metrópole, cenários externos e oportunidades, e ameaças decorrentes desses, cenário desejado, macro objetivos e vetores de desenvolvimento com seus projetos estratégicos. São três, os vetores de desenvolvimento: competitividade com inclusão social; habitabilidade e inclusão social; e sistema de gestão e planejamento metropolitanos.

A estratégia desdobra-se quatro blocos temáticos e/ou projetos temáticos, sendo estes: (1) cidadão metropolitano; (2) território metropolitano; (3) economia metropolitana; (4) gestão metropolitana.

Dentro da dimensão do território metropolitano, temos os como: (1) Parque Habitacional Metroviário; (2) Parque Tapacurá; (3) Viva o Morro; (4) Estuários do Canal de Santa Cruz e Rio Timbó / Porto de Suape; (5) Parque dos Manguezais e Lagoa Olho D'água; (6) Porto Digital / Parque Tacaruna; (7) Parque Aeroportuário dos Guararapes; (8) Conjunto Nascedouro de Peixinhos / Beberibe (Figura 6).

Figura 6 - Localização dos projetos territoriais estratégicos do Metrôpole Estratégica



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2002. PROMETRÓPOLE, 2005, adaptação da autora.

Observa-se que, agora, o próprio nome do plano deixa claro que a metrópole tem uma função estratégica, assim como a denominação dos projetos. Dentre os projetos estratégicos, destaca-se aqui o projeto territorial “Parque Habitacional Metroviário”, por apresentar a proposta de um conjunto habitacional para a área que

até então era destinada ao centro administrativo do Estado de Pernambuco e, também, para a gleba que recentemente foi destinada ao projeto do GPU Cidade da Copa e à implantação da Arena Pernambuco. Pode-se observar, no entorno das referidas áreas, a existência de outros conjuntos habitacionais, sendo esses o UR7 e Curado I, II, III e IV, além da localização do TIP (Rodoviária) e interligação com a BR 232 e a BR 408 (Figura 7).

**Figura 7 – Projeto territorial Parque Habitacional Metroviário do Plano Metrópole Estratégica, proposta de conjunto habitacional para a área referente ao GPU Cidade da Copa.**



Fonte: CONDEPE/FIDEM. PROMETRÓPOLE, 2005.

A proposta do Conjunto Habitacional, tanto não foi executada como não foi considerada no GPU Cidade da Copa. Embora o uso habitacional faça parte do programa, esse era para atender também a um padrão imobiliário mais alto do que o

que foi previsto no referido plano metropolitano. Esse projeto será retomado no próximo capítulo (seção 5.3).

Após descrever o atual plano metropolitano em vigor, apresenta-se uma breve descrição do plano metropolitano em elaboração para a RMR.

#### **4.2.5 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI**

Atualmente está em elaboração o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a RMR, aquele que tem seu conteúdo definido no Estatuto da Metrópole, sendo definido como: o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (BRASIL, 2018).

O conteúdo mínimo previsto para o PDUI da RMR, apresentado como proposta na CONDEPE/FIDEM em 23 de janeiro de 2019, é o seguinte:

- a) Diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- b) Macrozoneamento da RMR, abrangendo delimitação de 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;
- c) Diretrizes quanto à articulação dos Municípios no Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
- d) Diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à RMR;
- e) Definição do sistema de monitoramento e avaliação das propostas do PDUI;
- f) Diretrizes mínimas para implementação efetiva da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana.

A etapa concluída em junho de 2019 foi a de Elaboração do Diagnóstico Técnico – Preliminar. Está prevista a realização de audiências públicas com entidades representativas da RMR, mas ainda sem definição de datas para sua realização. O PDUI partiu do plano anterior, e parece utilizar a mesma abordagem do território estratégico, embora ainda não esteja explícito quais serão os projetos estruturantes que serão propostos. Aponta-se um avanço no detalhamento do mapa de zoneamento da RMR, porém esse mapa ainda não foi disponibilizado. Ressalta-se que esse plano não será analisado nas próximas seções, devido ao fato de ainda não ter sido concluído.

## Correlações entre os planos da RMR

De uma forma geral, ao correlacionar os planos da RMR e suas respectivas estratégias, observa-se que a maioria coincide nos referidos planos. Ocorrem variações na estratégia espacial/territorial, quanto à espacialização por nucleação, nos dois primeiros planos, e a espacialização por territórios, nos dois últimos planos. E outra variação é observada na permanência da estratégia institucional, embora essa tenha deixado de ser usada junto com a estratégia política, a partir do PDM, e tenha acrescentado a gestão como estratégia, a partir do ME (Quadro 17).

**Quadro 16 – Correlações entre os planos e as estratégias para a RMR**

<b>Planos</b> <b>Estratégias</b>	PDI	PDM	PDRMR	ME
Econômica	X	X	X	X
Social	X	X	X	X
Espacial territorial /	X nucleação	X nucleação	X territórios	X territórios
Infraestrutura / Serviços urbanos	X	X	X	X
Político-Institucional	X			
Institucional	X	X	X	X
Gestão				X

Fonte: elaboração da autora.

Após concluir a descrição e análise dos principais planos da RMR, pode-se apontar a evolução do planejamento metropolitano, no tocante ao aperfeiçoamento e também às permanências e continuidades das estratégias de desenvolvimento, assim como a relação das propostas, contidas nos referidos planos com os projetos, sendo esses inicialmente denominados de prioritários (PDI) e, posteriormente, de estruturadores (PDM) e mais recentemente de territoriais (PDRMR/Metrópole 2010) e em seguida de territoriais estratégicos (ME). A partir dessa análise, serão apontados os principais projetos, que vêm sendo propostos e implantados na RMR.

### 4.3 Principais projetos relacionados com os Planos da RMR

Ressalta-se que as propostas sistematizadas neste capítulo correspondem às que foram implementadas e, ao relacioná-las com os planos da RMR, têm-se uma visão geral da importância dos planejamentos urbano e regional para os municípios da região metropolitana em estudo.

Destaca-se aqui os projetos: Complexo Industrial Portuário de Suape; os Distritos Industriais (DI); o sistema viário e de transportes; os Conjuntos Habitacionais; o Centro administrativo estadual; o Conjunto Habitacional e o Projeto imobiliário Cidade da Copa. Esses dois últimos, propostos para uma mesma gleba.

Outros projetos que também se destacam são: o Terminal Integrado de Passageiros-TIP, apontado no PDI; a Via Costeira executada no trecho denominado como Via Mangue; e o Porto do Recife. Sendo esses dois últimos, propostos no PDI e no PDM. Os referidos projetos foram destacados por considerar que esses têm um papel estratégico na produção do espaço urbano regional, e que vêm sendo planejados desde a década de 1970, como pôde ser constatado nos planos analisados (Quadro 18).

**Quadro 17 – Correlações entre os planos e os principais projetos da RMR**

<b>Planos Projetos</b>	PDI	PDM	PDRMR	ME
Sistema Viário e de Transportes	X	X	X	X
SUAPE	X	X	X	X
DI	X	X	X	X
TIP	X			
Centro Administrativo	X	X		
Conjunto Habitacional (gleba da Cidade da Copa)			X	X
Conjuntos Habitacionais	X	X	X	X
Porto do Recife	X	X		
Via Costeira (Via Mangue)	X	X		

Fonte: elaboração da autora.

O sistema viário e de transportes é comum a todas as nucleações, e é apresentado com a função de integrá-las. Dentre os projetos destacados, ressalta-se que o Complexo Industrial Portuário de Suape localiza-se na nucleação Sul, enquanto os Distritos industriais foram propostos para todas as nucleações, porém

em menor quantidade na nucleação Centro, desde o primeiro plano (PDI) e em maior quantidade nas nucleações Norte e Sul, com maior ênfase na nucleação Sul, até o penúltimo plano (PDRMR).

Na nucleação Oeste foi proposto e executado o Terminal Integrado de Passageiros-TIP, porém outros planos e projetos foram modificados ao longo do tempo, como no caso da proposta de implantação de um Centro Administrativo Estadual, próximo ao TIP, nos dois primeiros planos (PDI e PDM). E a proposta de um Conjunto Habitacional nos dois últimos planos (PDRMR e ME) onde passou a ser o local da idealização do Projeto imobiliário Cidade da Copa e da construção da Arena Pernambuco, sendo este GPU definido na Matriz de Responsabilidades (plano estratégico de investimento) tanto em referência federal quanto estadual. Esse GPU será retomado e detalhado no próximo capítulo.

É importante salientar que os Conjuntos Habitacionais, inicialmente, eram propostos em maior quantidade na nucleação Centro (PDI) e gradativamente foram sendo propostos com maior ênfase para a nucleação Oeste (ME).

Já na nucleação Centro foi proposta a Via Costeira, sendo executada no trecho denominado como Via Mangue e o Porto do Recife, que teve sua função industrial enfatizada no PDI, e continuou sendo tratado no PDM. Esses dois últimos projetos foram retomados na Matriz de Responsabilidades.

Os projetos que vêm sendo planejados e propostos ao longo do tempo, utilizam a estratégia espacial/territorial para definir os investimentos em diferentes momentos. Assim, temos na nucleação Centro: Projeto Porto Novo; Projeto Novo Recife; Projeto Recife Olinda (Porto Digital); Polo Médico; Via Mangue, na nucleação Oeste: o TIP; o Arco Metropolitano; a Arena Pernambuco e a Cidade da Copa, na nucleação Sul: Complexo Industrial Portuário de Suape; Refinaria Abreu e Lima; Reserva do Paiva, e na nucleação Norte: Complexo Industrial de Goiana (Fábrica da Fiat Chrysler, Fábrica de vidro Vivix, Hemobrás) (Quadro 19).

**Quadro 18 – Principais GPU na RMR, destaque para os da Copa do Mundo FIFA 2014.**

LOCALIZAÇÃO	GPU	
Nucleação Centro	Projeto Recife Olinda	
	Projeto Novo Recife	
	Via Mangue*	
	Projeto Porto Novo*	
Nucleação Oeste	TIP	
	Arco Metropolitano	
	Arena Pernambuco*	
	Cidade da Copa*	
Nucleação Sul	Complexo Industrial Portuário de Suape	Petroquímica Suape
		Estaleiro Atlântico Sul
	Refinaria Abreu e Lima	
	Reserva do Paiva	
	Nucleação Norte	Complexo Industrial de Goiana
Fábrica de vidro Vivix		
Hemobrás		

Fonte: elaboração da autora.

\*Contidos na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo FIFA 2014.

Tomando como exemplo a Refinaria Abreu e Lima, ressalta-se como se dá a produção do espaço urbano-regional pelo próprio Estado, pois, observa-se que, “ao implantar uma refinaria de petróleo, o Estado está organizando diretamente o espaço urbano, ao mesmo tempo que interfere, dada a natureza da atividade industrial, no uso da terra das áreas próximas.” (CORRÊA, 2005, p. 24). Tal observação se estende ao demais usos e empreendimentos, no que se refere à valorização do espaço urbano-regional, a partir da proposta e/ou implantação dos GPU.

A fonte dos investimentos, geralmente provenientes de capital estrangeiro, passou a ocorrer no início do século XXI e a partir do final dos anos 2000, quando então “o Estado passou a incentivar a dinamização das atividades econômicas da RMR e a promover a interiorização dos investimentos, abrindo oportunidades para o capital nacional e o estrangeiro se aplicar” (SANTOS,C.,2017, p.208).

A localização dos GPU elencados demonstram como a produção do espaço da RMR vem sendo orquestrada, com base nos seus planos e nas modificações e atualizações desses ao longo do tempo.

#### **4.4 Conclusão**

Aponta-se para a importância de compreender a relação entre os Planos e os Projetos, no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR, e a correlação entre esses ao longo do tempo. E no atual contexto do planejamento urbano estratégico, destaca-se o papel estratégico dos GPU, na produção do espaço urbano-regional e sua imbricação com os planos metropolitanos, a partir das atualizações e/ou modificações dessas legislações institucionais e urbanísticas.

Dentro da análise dos planos e projetos da RMR, o enfoque do próximo capítulo será em três projetos, elaborados para a RMR a partir da década de 1990, e seus desdobramentos atuais.

## 5 DO DISCURSO DOS PLANOS AO DISCURSO DOS PROJETOS

[...] el denominado “proyecto de suelo” puede ser simultáneamente entendido como proyecto de ejecución del soporte, y también como metaproyecto para los componentes con respecto a los cuales este soporte constituye el elemento irrenunciable de referencia espacial. [...] En caso de que la entidad que dirige la intervención no esté interesada en la ejecución inmediata, el proyecto urbano adquirirá semejanzas de plan sea en términos de gestión, consecuente con la operación inicial, sea en la definición de reglas perdedeterminadas por terceros. En estos casos, será aprobado y dirigido como tal por las autoridades correspondientes. Esta variación de contenidos, presentada por los proyectos urbanos, pone en evidencia la importancia decisiva del mecanismo operativo de las transformaciones que se quieren realizar a través del proyecto y constituye una componente del programa a cuyas indicaciones explícitas debe someterse el proyecto. El mecanismo guía las elaboraciones del proyecto, sobreviviéndoles (a ellas), en la medida en que éste será parte o etapa de las soluciones programadas (PORTAS, 2003, p. 10).

Neste capítulo apresenta-se três projetos, que foram elaborados para a RMR a partir da década de 1990, sendo estes: o Projeto Capital (1999); o Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2003) e o Projeto Cidade da Copa (2010). Os referidos projetos, foram escolhidos por terem em comum, em sua essência, modelos internacionais de gestão urbana e os GPU como principal instrumento de realização. Outra característica em comum é que, até o presente momento, nenhum dos três projetos apresentados foram executados em conjunto na RMR, porém foram concluídos como documentos, e esses compõem o discurso dos grandes projetos, e se concretizam de forma aparentemente pontual no espaço urbano.

Apresenta-se também a análise aprofundada do Projeto Cidade da Copa e suas relações com os GPU associados à Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR, sendo composta por avaliação dos GPU, a partir da análise multidimensional, e embasada na discussão proveniente da investigação acerca da relação entre os planos e os projetos nos processos de planejamento e gestão urbana, e suas consequências, por meio das relações de continuidades e rupturas.

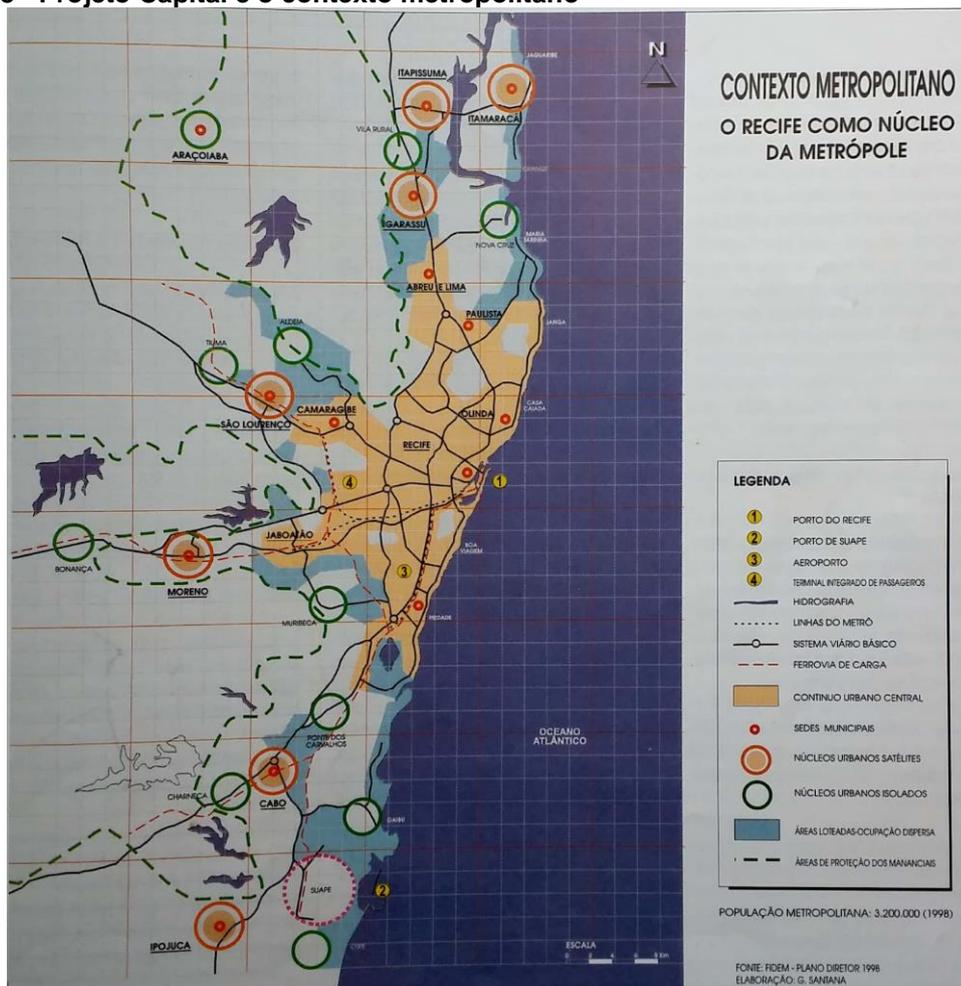
### **5.1 Projeto Capital**

O Projeto Capital pretendia, com a sua imagem do futuro do Recife, ir além de um processo de planejamento estratégico, ao firmar um pacto de solidariedade entre as gerações; elaborar um consenso político entre cidadãos; criar o espaço público,

ou recriar a cidade como espaço público. Afirmava evitar o autoritarismo tecnocrático, os males urbanos e as suas soluções pontuais. Os debates para elaboração do plano teriam, assim, as funções de: estimular o cidadão urbano na condição de sujeito das políticas públicas; prefigurar uma democracia cidadã; configurar como referência a cidade integrada e policêntrica (PCR, 1999).

Mesmo tendo como foco o Recife, esse projeto se destaca devido ao seu caráter metropolitano. Além de considerar a função de núcleo da região metropolitana (Recife nuclear e metropolitano) esse propõe projetos e ações específicas para a gestão da RMR. Destaca-se na Figura 8, a definição de uma mancha, correspondente a um contínuo urbano central e, no seu entorno, as áreas loteadas e de ocupação dispersa, e também as áreas de proteção dos mananciais. Na mesma figura vale ressaltar a localização dos equipamentos, relacionados ao transporte de cargas e de passageiros (hidroviário, aéreo, rodoviário e ferroviário).

**Figura 8 - Projeto Capital e o contexto metropolitano**



Fonte: PCR, 1999.

Embora os GPU façam parte da concretização do ideário neoliberal e da reprodução do capital e, por isso, sejam apontados como uma sobreposição aos planos; constituindo uma característica do planejamento urbano contemporâneo (HARVEY, 1994; NOVAIS et al, 2007) no caso da RMR, têm-se apontado alguns indícios de que não há uma falta de planejamento, e que o mercado imobiliário tem utilizado os planos existentes, e também produzido dados para um planejamento, que é feito por mercado imobiliário, e com o consentimento do Estado.

Um desses indícios, é o Mapeamento das Glebas de Incorporação, realizado por intermédio da Prefeitura do Recife em 1997, e o Projeto Capital, elaborado entre 1998 e 1999 e concluído neste último ano. Ambos apontavam as áreas onde foram posteriormente executados projetos como o Polo Digital, o Polo Médico Hospitalar, o Fórum Joana Bezerra, o Shopping Rio Mar, as Torres Residenciais: Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau (Torres Gêmeas), a Via Mangue e a gleba corresponde ao Cais José Estelita, na qual o mercado imobiliário pretende executar o Projeto Novo Recife (BARBOSA, 2014).

O Projeto Capital é um plano estratégico para o Recife, elaborado durante dez meses, por intermédio da Prefeitura da Cidade do Recife – PCR, e que segue o modelo Catalão, conforme informações divulgadas na PCR, tanto no diagnóstico de revisão do Plano Diretor<sup>23</sup> de 1991, quanto no Plano Plurianual<sup>24</sup> de 2006. Esse plano apresentava já em 1999 o discurso de “cidade empreendedora e competitiva” como pode ser observado a seguir:

É preciso que se posicione a cidade com funções competitivas que lhe assegurem primazia em relação às realidades do Nordeste, do Estado de Pernambuco e da Região Metropolitana do Recife. Para tanto, há que considerar o novo paradigma de desenvolvimento nacional que apresenta, basicamente, duas variantes: uma, manifestada pela adesão incontida ao paradigma mundial em curso, consubstanciado na globalização do capitalismo, na internacionalização financeira, na liberalização comercial e na integração macrorregional de mercados; outra, na perspectiva de um novo ciclo de crescimento sustentado para o país. (RECIFE, 1999).

De acordo com Barbosa (2014) os GPU passaram a ser executados, cerca de uma década depois da elaboração dos referidos planos e projetos, devido a uma questão conjuntural e financeira favorável, mas os planos já existiam e foram

---

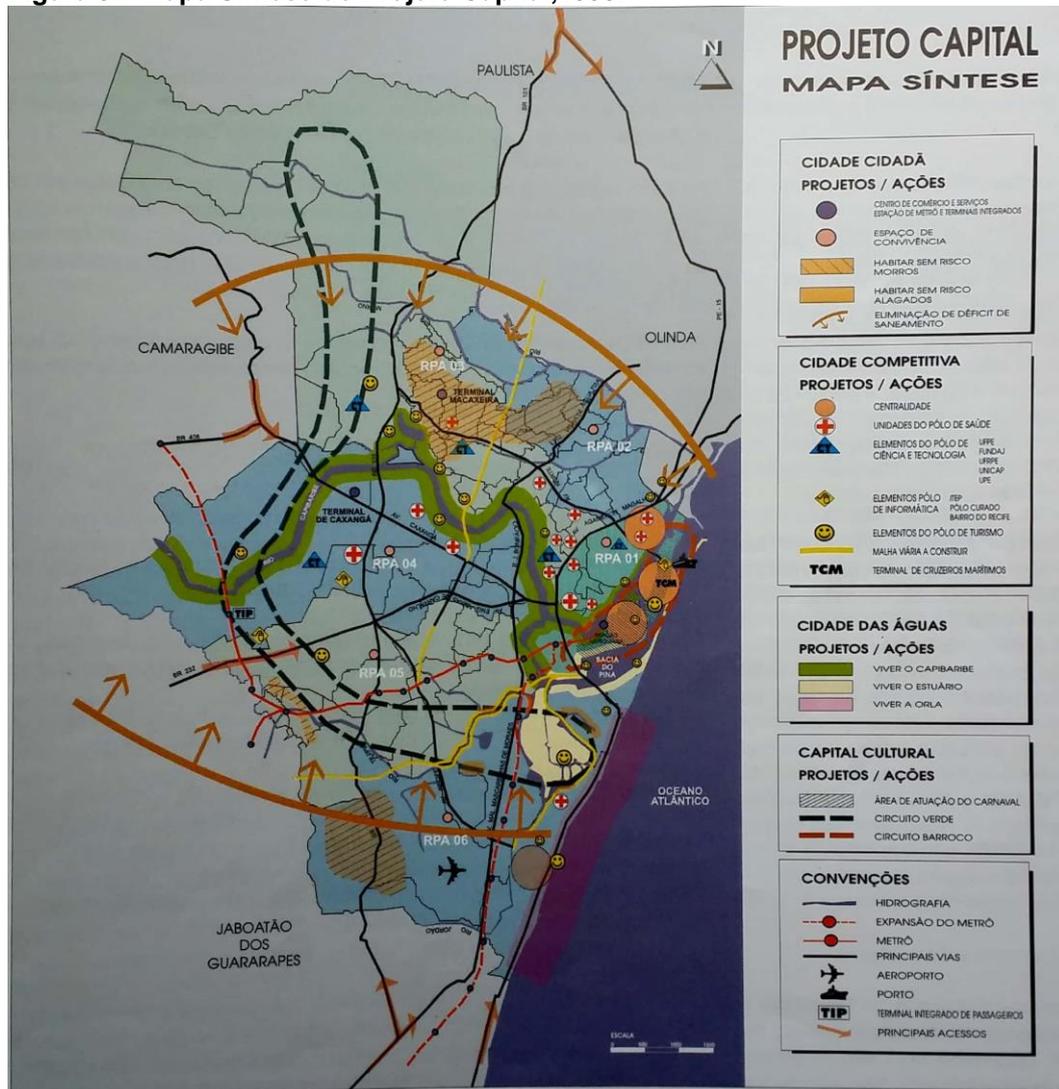
<sup>23</sup> <[https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/diagnostico\\_iv.html](https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/diagnostico_iv.html)>. Acesso em: 15 de março de 2019;

<sup>24</sup> <<https://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/planoplurianual/plurianual2006/volume1/V-Modelo-vol-1.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2019.

elaborados com uma visão articulada e estratégica para a área central do Recife. E o Projeto Capital buscava a nova centralidade entre as bacias do Pina e Santo Amaro, o que se tem configurado com a implantação dos GPU nessa área.

Em síntese, os objetivos são “os cenários do desenvolvimento desejado para a cidade, considerando a sua inserção nos universos local, regional, nacional e internacional” (PCR, 1999, p. 26). Enquanto as estratégias para cada objetivo foram orientadas para as funções síntese da cidade, sendo estas: a produção de serviços e a produção de bens e riquezas. Assim foram definidos cinco objetivos: Cidade Cidadã; Cidade Competitiva; Cidade das Águas; Capital Cultural; Cidade Eficiente e suas perspectivas, sendo estas respectivamente: social; econômica; ambiental; cultural; institucional (Figura 9).

**Figura 9 – Mapa Síntese do Projeto Capital, 1999.**



Fonte: PCR, 1999.

Aponta-se que o PDRMR (Metrópole 2010) que também é da década de 1990, tendo sido concluído em 1994, e, como já foi apontado anteriormente, foi o plano que definiu os territórios de oportunidades, sendo essa área central da RMR, com foco no Recife, a destinada ao terciário moderno, turismo de negócio e cultural, tendo sido apontada no referido plano para a implantação do polo médico-hospitalar.

Acerca do período em que foi elaborado o Projeto Capital, o professor Jan Bitoun (2001) faz algumas observações sobre como se deu esse processo:

As circunstâncias do Projeto Capital no Recife [...]: trata-se de uma iniciativa [...], comandada por técnicos e políticos do PFL aos quais se agregou a parte da equipe de Jarbas Vasconcelos que apoiou a nova aliança. O plano estratégico do Recife, após os do Rio e de Vitória, foi realizado com o apoio dos consultores catalães, envolvendo palestrantes de Portugal e o Prof. Milton Santos, entre outros. Os documentos produzidos, o envolvimento da mídia demonstram o elevado nível de profissionalização e de marketing do processo de planejamento. O que ainda chama atenção é que, conforme explicitado, "partiu de uma tabula rasa". No caso do Recife, isto significa que instâncias participativas instituídas, tais como os diversos conselhos e o Fórum do PREZEIS (de regularização e urbanização de favelas) não foram os formuladores do projeto (BITOUN, 2001, p.296).

Enfatiza-se aqui a aliança política favorável, as consultorias internacionais e a indagação sobre o tipo de participação na sua elaboração. Quanto à aliança política, é importante ressaltar que, entre 1997-2000, o prefeito do Recife era Roberto Magalhães, do PFL, e o governador era Jarbas Vasconcelos do PMDB (1999-2003/2003-2006). Em relação às palestras e consultorias, o documento registra o nome de seis palestrantes, sendo estes: Jordi Borja (Barcelona-Espanha) Teresa Craveiro (Lisboa-Portugal) Mario Krieger (Buenos Aires-Argentina) Milton Santos (UFRJ/USP) Regina Meyer (USP) Roberto Cavalcanti (Advogado e Economista pernambucano). E registra apenas as consultorias locais (Multiconsultoria S/C Ltda, Consultoria e Assessoria Técnica Ltda - ACCAT, Jório Cruz Arquitetura & Consultoria, Datamétrica Pesquisas e Assessoria Técnica Especializada, C. Guido Consultoria S/C Ltda).

As consultorias locais foram mobilizadas por intermédio do IPAD – Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico da Universidade de Pernambuco. O referido instituto participou da elaboração do Projeto Capital, por meio de um convênio de cooperação, firmado com a Prefeitura da Cidade do Recife, tendo a coordenação geral do processo exercida por intermédio da Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente, juntamente com seus técnicos.

Vale salientar que as consultorias locais também parecem ter a função de mobilização entre elas, através de contratos, tendo sido esta função atribuída à Multiconsultoria S/C Ltda, na pessoa do urbanista Paulo Roberto de Barros e Silva (ex Superintendente da Fidem e Diretor da URBRecife), conforme observado por Marinho Lúcio, (2019) ao ressaltar que a elaboração do Projeto Capital “foi um momento importante para o Recife.”

Amélia Reynaldo ao se referir a princípio ao Projeto Capital, e também ampliando para o planejamento territorial e regional, ressalta que:

Não pode a gente pegar um documento e simplesmente abandonar sem estudá-lo, [...] eu posso criticá-lo ou aproveitar parte ou não aproveitar ou aproveitar todo. [...] O planejamento é a continuidade não é ruptura, [...] eu preciso conhecer perfeitamente o que está posto, o quê que a cidade, ou a região, ou o território tem como proposta e a partir disso fazer a análise e expandir, [...] desenvolver mais algumas partes ou outras, mas é isso que a gente tem, [...] a memória do planejamento é essa, é a contribuição que cada um, que cada geração ou que cada pensador deu sobre aquele espaço. (REYNALDO, 2019).

Amélia Reynaldo (2019) participou como técnica da área de patrimônio, por aproximadamente seis meses, no processo de elaboração do Projeto Capital e ressalta que este foi retomado, como base de estudo, por Guilherme Cavalcante, da Agência ARIES – Agência Recife para Inovação e Estratégia, durante a elaboração do atual Plano Recife 500 Anos.

Com a mudança de gestores, o referido projeto não foi oficialmente posto em prática, mas como já observado, a área nele definida vem sendo alvo de constantes investimentos, que se concretizam com a implantação dos GPU, sendo um marco desse processo a construção dos edifícios Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau (Torres Gêmeas) e mais recentemente a implantação da Via Mangue, próximo ao também emblemático Shopping Rio Mar. Os investimentos nessa área também foram impulsionados, após a elaboração de outro projeto, denominado Recife-Olinda, e que será abordado a seguir.

## **5.2 Projeto Recife-Olinda**

O Projeto Urbanístico Recife-Olinda (Figura 10) foi proposto para uma área de 470 ha., dos quais 359 ha. localizados em Recife e 111 em Olinda, que se viabilizaria por meio de uma operação urbana, cujas diretrizes urbanísticas e estratégia de implementação foram definidas em conjunto dos governos federal e estadual de Pernambuco e as prefeituras do Recife e de Olinda, com a participação

e consultoria da Organização Social Núcleo de Gestão do Porto Digital e da empresa pública portuguesa Parque Expo (BRASIL, 2006).

**Figura 10 – Delimitação Geográfica do Projeto Recife-Olinda**

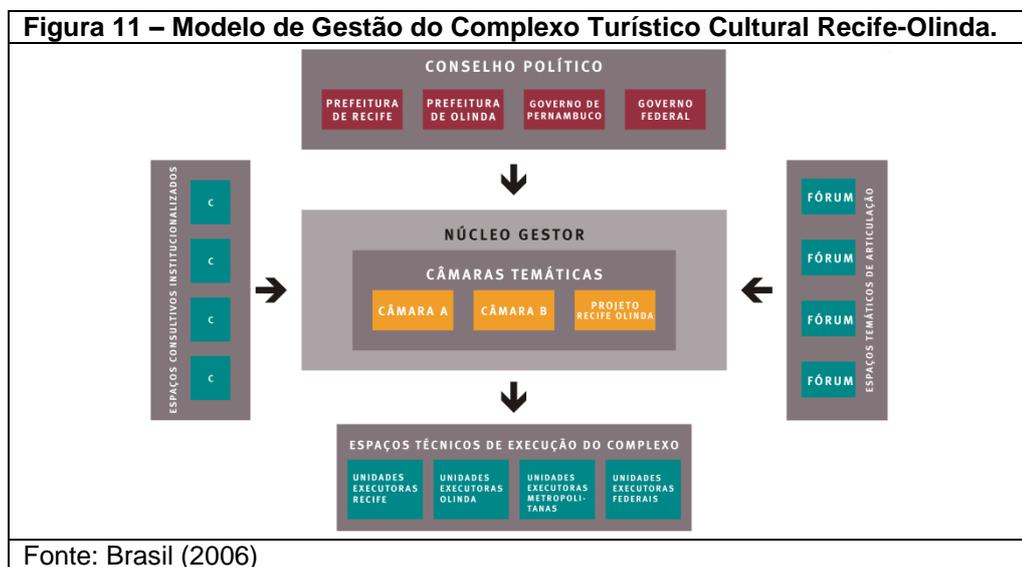


Fonte: Brasil (2006)

Essa área faz parte de um território marcado por seus vínculos históricos e interação econômica e cultural, e relacionado ao desenvolvimento metropolitano, desde os planos MetrÓpole 2010 (1998) e MetrÓpole Estratégica (2002) que identificaram a área, elegendo-a como território de oportunidades (Porto Digital; Parque Tacaruna) para a atração de empreendimentos. A partir dessa visão, foi gerada uma série de investimentos na área de restauro de edificações e monumentos, reaproveitamento de áreas ociosas, saneamento e urbanização de assentamentos precários, por meio de programas municipais, estaduais e federais, tais como o Porto Digital, Morar no Centro, PRODETUR, MONUMENTA, PROMETRÓPOLE e Habitar Brasil.

A elaboração do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2003) consolida aquela concepção e propõe intervenções e instrumentos para promover a integração do planejamento e da gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais do centro da RMR. O plano propõe uma intervenção urbanística, de gestão e de apropriação do território, estabelecendo circuitos entre os seus quatro territórios: Olinda, Tacaruna, Recife e Brasília Teimosa, nos quais estão distribuídos dezoito núcleos culturais.

Em abril de 2005, foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica, entre os poderes executivos federal, estadual e municipais do Recife e de Olinda, visando à implementação do plano do Complexo Turístico Cultural e, particularmente, à elaboração e implementação do projeto Recife-Olinda. Além desse acordo, foi celebrado o convênio para implementação do plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, que lhe serve de enquadramento e que, inclusive, define o modelo de gestão. Assim, foi constituído um Conselho Político, um Núcleo Gestor e uma Câmara Temática. Essa última dedicada, exclusivamente, ao projeto Recife-Olinda (Figura 11).



Quanto ao objetivo do projeto Recife-Olinda:

[...] é uma proposta de desenvolvimento urbano de escala metropolitana que busca a reabilitação urbana e ambiental através da melhoria das infraestruturas; da mobilidade, dos transportes e da rede de equipamentos coletivos e serviços à comunidade; valorização do espaço público e da paisagem; proteção dos ecossistemas naturais e constituição da estrutura ecológica urbana (margens, áreas permeáveis e áreas plantadas); valorização do patrimônio cultural (sítios, edifícios, achados arqueológicos, etnografia); acessibilidade às frentes de água; ampliação da centralidade metropolitana; atração de novos residentes e fixação dos atuais, através da melhoria das condições de habitabilidade da população existente; e criação de novos empregos (BRASIL, 2006, p. 29).

Vale salientar a fala de Claudio Marinho (2019) quanto ao interesse principal para a implementação do projeto Recife-Olinda (Quadro 20):

**Quadro 19 – Trecho da entrevista concedida, Claudio Marinho<sup>25</sup>**

Recife-Olinda, [...]. Amélia Reynaldo é uma pessoa importante, Amélia é professora de Urbanismo da Católica, doutora formada em Barcelona, é a principal responsável, coordenadora executiva desse projeto Recife-Olinda, [...] ela coordenava, pelo governo do estado e diretamente supervisionada por mim, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia porque o interesse principal era o Porto Digital [...], só que aí junta toda uma equipe da prefeitura de Recife-Olinda, do governo do estado, coordenada por Amélia, eu fazia parte do Conselho [...] mas a ideia era o futuro do Porto Digital, a gente vai ficar só aqui ou vai ocupar mais para Olinda ou mais para Cais José Estelita. [...] Com o apoio do Parque Expo, este é um projeto interessante [...] de Lisboa [...], era a ideia de futuro do Porto Digital, do Centro urbano [...] a gente fez um projeto que os portugueses chamavam a “Frente D’água”. [Teve a consultoria] do Parque Expo, era uma equipe de portugueses com a nossa equipe aqui, passou dois anos trabalhando aqui no Porto Digital. [...] Eu era da Secretaria de Ciência e Tecnologia, Amélia era da Secretaria de Planejamento do Estado, [...] ela era contratada. [...]. O Porto Digital começa em 2000, na realidade o Porto digital tá querendo ver seu futuro, então 2003-2004 a gente já tá vendo que precisa crescer e precisa ocupar outras áreas da cidade, então tem um plano mais ousado, junto com as duas prefeituras, para ver toda essa frente d’água aqui, Cais Estelita até Olinda. [...] Tinha a consultoria daqui e a de Portugal, que tinha a experiência de pegar uma área portuária [...] e revitalizar. Um processo completamente diferente do que nós somos capazes de fazer, porque: definir áreas; aqui quem manda é a organização Parque Expo; você localizar um uso; construir um prédio, vai ter que construir segundo tais regras; [...] a prefeitura delegou, quando delegou aí existe isso aí, esta competência. Na consultoria eles traziam a experiência deles, tentando modelar para cá, um arranjo institucional [...], uma Sociedade de Propósito Específico – SPE. [...], para com o governo do estado e o governo federal que tinha que ceder a área portuária, a área do Cais Estelita, que era ferroviária, terreno da marinha, a vila naval. Então tinha todo um arranjo institucional complexo, que foi a principal razão de não ir para frente, porque um dos elementos desse arranjo que era o governo federal caiu fora e vendeu, leiloou o Cais Estelita. Toda a história do Cais Estelita vem daí [...]. Governo Lula com a prefeitura do Recife aí a Moura Dubeaux compra e pronto. Aí tirou um dos elementos centrais da viabilidade. [...] Tinha turismo do Porto para atividades de passageiros [...], eram atividades econômicas e do ponto de vista imobiliário tinha um arranjo institucional, a SPE, que permitiu o subsídio cruzado com os terrenos que eram cedidos a esta SPE, como foi no Parque Expo, para que ela vendesse no mercado de forma planejada e com os rendimentos pudesse fazer infraestrutura social, infraestrutura urbana etc. [...] Então era um modelo bem diferente [...] que morreu aí. Na hora de implementar o governo federal caiu fora. E aí política né? prefeito do PT aqui, PCdoB em Olinda, era Luciana Santos, Governador Jarbas que era uma aliança PSDB/DEM, PFL na época, e governo federal que era Lula.

Fonte: Marinho Lúcio (2019), transcrição da autora.

Para a viabilidade econômica da implantação do projeto, foi elaborado um Modelo Econômico, por consultoria da empresa pública portuguesa Parque Expo, cujo objetivo era fazer com que a iniciativa privada financiasse a infraestrutura urbana, exceto iluminação e transporte, (REYNALDO, 2019) que iria valorizar os terrenos públicos, que seriam utilizados como garantia dos empréstimos (AZEVEDO, 2019).

Apesar de todo o arranjo institucional, nos três referentes governos, e o territorial englobando duas cidades, esse projeto também não foi executado em

<sup>25</sup> Entrevista realizada com Claudio Marinho, no dia 24 de abril de 2019

conjunto. Porém, assim como ocorreu com o Projeto Capital, o Recife-Olinda também propôs intervenções na área do Cais José Estelita e no Porto do Recife, áreas que têm sido alvo de propostas pontuais, e sem a visão de conjunto, proposta tanto no plano quanto no projeto aqui descrito e denominado de Recife-Olinda.

Além dos dois projetos tratados até aqui, ambos propostos para a nucleação Centro da RMR, também será descrito outro, que foi proposto para a nucleação Oeste e que foi denominado de Cidade da Copa.

### **5.3 Projeto Imobiliário Cidade da Copa**

O que é a Cidade da Copa, aparentemente foi a pergunta mais difícil de responder para escrever este capítulo, e especificamente esta seção. A primeira afirmação é que esse projeto classifica-se como um GPU e, partindo desse princípio, será apresentado na ordem mais lógica que esta pesquisa conseguiu encontrar para descrevê-lo.

O Brasil era candidato a sediar a Copa do Mundo FIFA 2014, e tinha um prazo até 2007 para apresentar proposta de candidaturas das cidades sede, atendendo às regras da FIFA. Apenas em maio de 2009 é que foram anunciadas as doze cidades-sede (Belo Horizonte - MG, Brasília - DF, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Fortaleza - CE, Manaus - AM, Natal - RN, Porto Alegre - RS, São Lourenço da Mata - PE, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA e São Paulo - SP) para a realização do evento. Com a indicação do Estado de Pernambuco como um dos estados para sediar o evento, surgia assim a oportunidade ou ocasião excepcional.

Para cumprir os prazos e demandas urgentes, foi criado, em 2007, o Núcleo Técnico de Operações Urbanas - NTOU, coordenação do professor Zeca Brandão. Esse núcleo fez o levantamento do patrimônio (terrenos, prédios) pertencente ao poder público estadual, e que tem potencial para receber intervenções, por meio de parcerias público-privada (Quadro 21).

#### **Quadro 20 – Trecho inicial da entrevista concedida, professor Zeca Brandão<sup>26</sup>**

[No doutorado] embora o tema de pesquisa não ser as operações urbanas eu estava trabalhando mais assim a questão de qual era o papel do Desenho Urbano dentro desse novo tipo de modelo de planejamento que é o planejamento estratégico [...] que resgata um pouco a importância do Projeto Urbano [...]. Então eu sabia muito pouco sobre essas Operações Urbanas e sabia muito pouco de Parceria Público Privada. Isso foi em 99. E

<sup>26</sup> Entrevista realizada com o professor Zeca Brandão, no dia 02 de abril de 2019.

aí eu me interessei por isso apesar de não ser o meu tema mesmo, o meu foco [...]. Mas aí eu me interessei por esse assunto e comecei a ver que lá na Europa [...] tinha acabado um pouco essa ideia de se construir as cidades através de lotes e que a coisa era muito mais em escala urbana, de grandes territórios. Às vezes era território que precisava só de requalificação, às vezes era território mais de expansão urbana, às vezes era território é ... vazios urbanos em áreas portuárias, como está chegando aqui agora no Recife. Então isso já estava acontecendo lá, no final dos anos 90. [...] E como o foco da minha pesquisa era desenho urbano, projeto urbano, eu entrei nisso aí. Aí voltei e entrei no MDU [...] e criei um laboratório de desenho urbano. [...] E aí a gente começou a fazer projetos, estudos, pesquisas, cursos, disciplinas, tudo relacionado a desenho urbano, projeto urbano, Parceria Público Privada, Operações Urbanas. E aí quando chegou em 2006, [...], na eleição para Governador, o Eduardo Campos ele veio muito na Universidade [...], ele veio em vários lugares e veio aqui no laboratório e não conhecia nada sobre essas parcerias [...] ele se interessou muito e pediu para eu mandar as coisas para ele ler [...], toda vez que tinha alguma questão na campanha em cima de projetos urbanos, de cidade, [...] ele entrava em contato comigo [...] mas ficava completamente informal. [...] Ele ganhou a eleição e aí ele me procurou para a gente fazer uma parceria do laboratório com o governo e a primeira demanda dele foi essa estória da Copa por que.... apesar do projeto de candidatura, na época tinha acho que umas 16 cidades querendo sediar a Copa, e isso estava na mão do prefeito, que era do PT, na época era o João Paulo [...] e aí ele por uma razão política ou técnica ele não tinha feito praticamente nada e ele tinha pouquíssimo tempo, tinha menos de um mês para entregar a proposta. [...] A cidade não era candidata porque não tinha apresentado a proposta, tinha uma 'deadline' para apresentar a proposta para ser candidata. [...] Ele pediu para eu ficar à frente disso com o laboratório e aí a gente ficou tentando fazer essa parceria formal do laboratório com o governo e findou que [...] a lentidão da burocracia [...] teve uma hora que ele chegou e disse [...] eu vou te fazer uma proposta: você me diz o tamanho da tua equipe, eu monto uma secretaria executiva dentro do governo, e aí a gente cria os cargos [...] e você traz a equipe. [...] Era uma oportunidade da gente botar na prática o que a gente já vinha trabalhando a uns três anos [...]. Era uma secretaria executiva mas a gente botou o nome de Núcleo Técnico de Operações Urbanas, [...] na verdade eu estava coordenando um laboratório técnico de pessoas ligadas à universidade [...]. E aí montou essa secretaria pequenininha [...] e dentro da Secretaria de Planejamento do Estado, e que assim na verdade formalmente eu era um secretário executivo desse secretário, que hoje é o prefeito que é o Geraldo Júlio. [...] Na verdade as demandas vinham direto do governador pra gente. [...] Então foi ótimo nessa primeira gestão que durou quatro anos. [...] Como todo mundo era ligado a arquiteto, a gente tinha um economista e tinha uma pessoa de direitos urbanos [...] um advogado e o resto era arquiteto [...] como foram 08 anos teve gente que entrou, saiu [...] em média era 08 a 10 pessoas no máximo. [...] Qual era o objetivo desse núcleo? [...] O argumento era o seguinte: que o Governo do Estado, aliás o poder público de um modo geral, tem um patrimônio enorme, valioso [...], abandonado, subutilizado, concedido a terceiros, que ele nem sabe, não existe nenhum controle, as pessoas nem sabem a quantidade de patrimônio que o Governo do Estado tem, [...] então a ideia era a gente fazer um levantamento desse patrimônio, ver quais terrenos ou prédios que desse para fazer uma intervenção, com esse viés público-privado, que o governo entraria com o projeto e com o terreno, com o patrimônio, e o privado entraria com o dinheiro. [...] A ideia era essa. Então funcionava assim, a gente estava de cara, na frente da Copa [...] foi a primeira demanda, [...] a pressa toda foi isso, entendeu? Eu acho até que eu consegui montar a infraestrutura [...] como tinha pouco tempo aí eu cobre, eu falei: dar para fazer só se a gente tiver essa infraestrutura, [...] os computadores de última geração, os softwares, e aí na mesma hora, dois dias depois já estava tudo lá. [...] depois a gente não conseguiu melhorar mais nada durante os 08 anos. [...] E isso aconteceu porque ele tinha muito interesse de botar Recife entre os candidatos.

Fonte: Brandão (2019), transcrição da autora.

Além da criação do NTOU, no âmbito do Poder Executivo, foi criado o Comitê Pernambuco Copa do Mundo 2014, por meio do Decreto Nº 31.052, de 23 de

novembro de 2007, cuja competência era a concepção e o planejamento das ações necessárias para promover a inclusão do Estado como sede da Copa do Mundo de Futebol 2014, especialmente: I – promover a integração e a coordenação dos projetos e ações do Governo do Estado e das Prefeituras interessadas; II – avaliar a execução dos projetos e ações relacionadas ao projeto em questão; III – buscar apoio e parcerias com instituições públicas e privadas, relacionadas ao evento, no Estado ou fora dele.

Foram analisadas três localizações: uma em Olinda (Arena Recife-Olinda), outra em São Lourenço da Mata (Cidade da Copa) e uma no Recife (Arena Jiquiá), porém:

Esta última foi avaliada como frágil, porque fugia ao conceito de planejamento integrado e resultaria em poucas perspectivas enquanto legado para a cidade metropolitana. Além disso, se constituiria como um empreendimento especificamente privado, o que tornaria vulnerável a candidatura de Pernambuco, uma vez que a desistência do investidor, inviabilizaria o Estado como sub-sede (BRANDÃO, 2012, p. 144).

A proposta da Arena Recife-Olinda tem relação com o projeto territorial de mesmo nome e, conseqüentemente, com o plano ME. De acordo com Brandão (2012) em 2007, chegou a ser encaminhado à Confederação Brasileira de Futebol (CBF) o Caderno de Encargos da FIFA, oficializando a candidatura de Recife e Olinda como subsede da Copa de 2014, pois já havia um estudo de viabilidade e projeto básico elaborado, como destacado a seguir:

Entre 2005 e 2006, o Governo Holandês promoveu, através das empresas Advisory Amsterdam Arena e PTZ Arquitetura e Consultoria, a elaboração de um estudo de viabilidade para a implantação de uma arena multiuso em Pernambuco, na perspectiva da Copa do Mundo de Futebol de 2014 vir a ser realizada no Brasil. Fez parte do Estudo o projeto básico da Arena, doado à Prefeitura de Olinda para os fins de cumprimento do Caderno de Encargos da FIFA em 2007. [...] A partir deste estudo viabilizado pelo Governo Holandês, o Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU) desenvolveu a proposta que ficou conhecida como Arena Recife Olinda, por se localizar na área limítrofe entre os dois municípios. As considerações técnicas definiram esta área como a mais atrativa em função, principalmente, dos seguintes elementos: a mobilidade e acessibilidade; a interface e sinergia com planos e projetos públicos estruturadores para a Região Metropolitana do Recife (Projeto Recife-Olinda, Prometrópole); o contexto metropolitano, enquanto área de transição entre o Sítio Histórico de Olinda e o Centro Histórico de Recife; o entorno com o conjunto de grandes equipamentos metropolitanos (Centro de Convenções, Shopping e Fábrica Tacaruna e Chevrolet Hall, entre outros); o contexto potencial para o desenvolvimento físico-econômico e social (BRANDÃO, 2012, p. 144-145).

Embora a proposta tenha sido apresentada e considerada positiva quanto à qualidade do projeto da Arena (congruência e unanimidade técnica, de premissas governamentais e andamento das ações), “[...] esta área não atraiu o interesse do

investidor privado, possivelmente pelas dificuldades aparentes na remoção das famílias instaladas no local e liberação total do terreno” (BRANDÃO, 2012, p. 155). Esta foi descartada e partiu-se para a outra localização, em São Lourenço da Mata.

A Cidade da Copa, foi proposta com o argumento de vir a ser uma nova centralidade para a RMR, em uma área ainda periférica em relação ao núcleo urbano do município de São Lourenço da Mata, e também em relação ao Centro Antigo do Recife, mas situada praticamente no centro geográfico metropolitano, entre às margens do Rio Capibaribe e a BR 408, na confluência dos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e São Lourenço da Mata (Figura 12).

**Figura 12 – Localização do estado de Pernambuco e do GPU Cidade da Copa na RMR.**

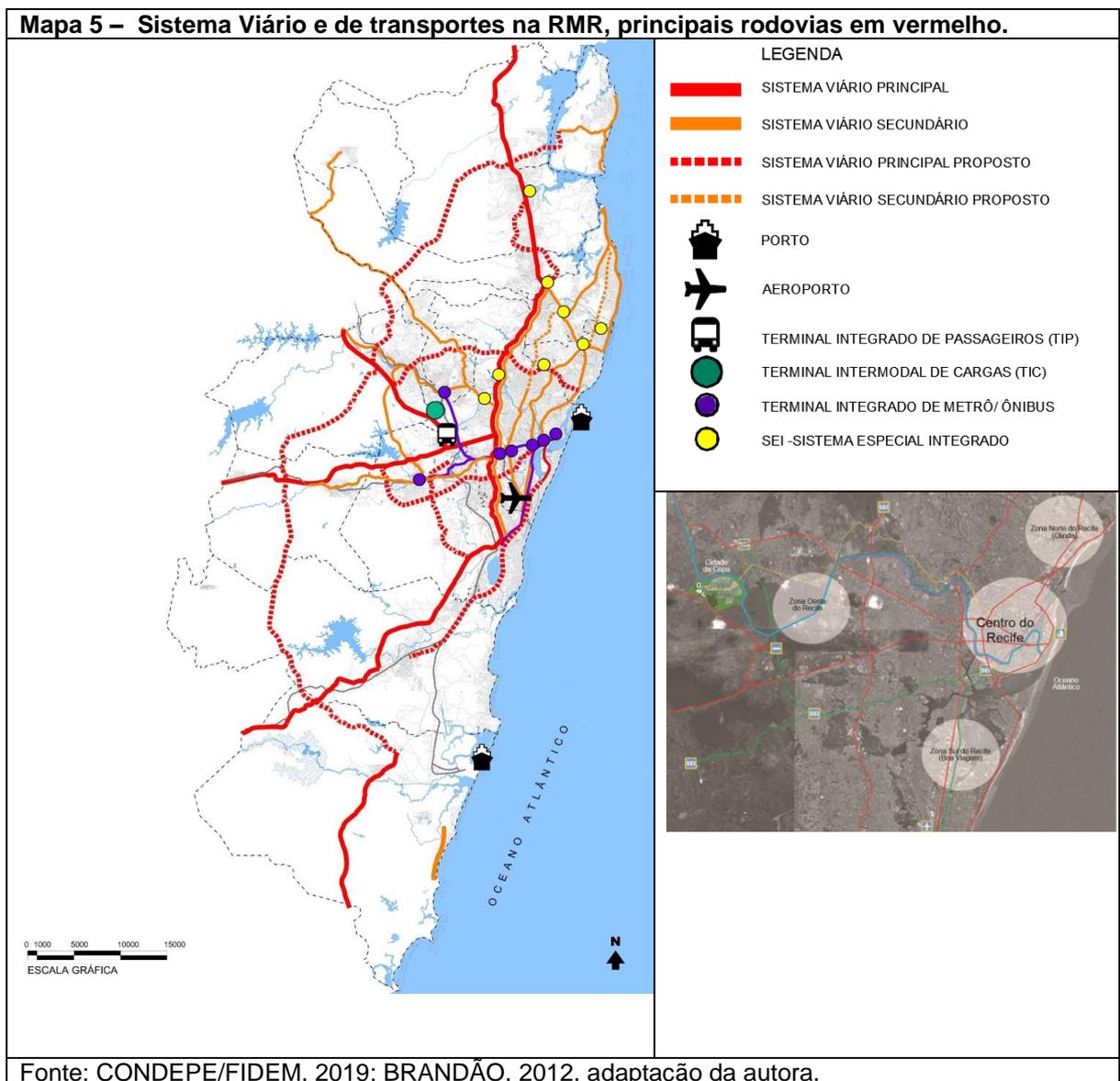


Fonte: <http://www.aquipernambuco.com.br>; Base cartográfica do IBGE com sobreposição no Google Earth, 2019; <http://pradiophcn.blogspot.com.br>; <http://comitepopularpe.wordpress.coma-cidade-da-copa>.

Pode-se observar que a localização da Cidade da Copa no município de São Lourenço da Mata, e a sua articulação territorial com Camaragibe e Recife, através das rodovias BR 408, BR 232, BR 101, PE 60, PE 05 e a continuidade com a Av. Caxangá em Recife, e a ligação através da via denominada Radial da Copa, representam um arranjo territorial que vai além do espaço urbano e retoma a intenção de investimento no território, com base no potencial do oeste metropolitano como vetor de expansão de crescimento da RMR.

Na publicação do NTOU, Brandão (2012) observa que, antes mesmo da elaboração da proposta do GPU Cidade da Copa, esse território vinha sendo objeto de diversos investimentos, principalmente privados, como no eixo da localidade de

Aldeia, entre os municípios de Recife, Camaragibe e São Lourenço da Mata, onde predomina o uso residencial de baixa densidade e a tipologia de condomínios horizontais para uma população de média e alta renda, a exemplo do AlphaVille Francisco Brennand. Enquanto outras áreas dessa região passaram a ser comercializadas e estudadas para uso residencial popular, outra tendência de ocupação com os empreendimentos financiados por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo. Assim, o atrativo para morar no oeste metropolitano parece ter relação com a oferta de empregos e com os meios de transporte de massa existentes, e em potencial de implantação, que prometem atender à mobilidade urbana (Mapa 5).



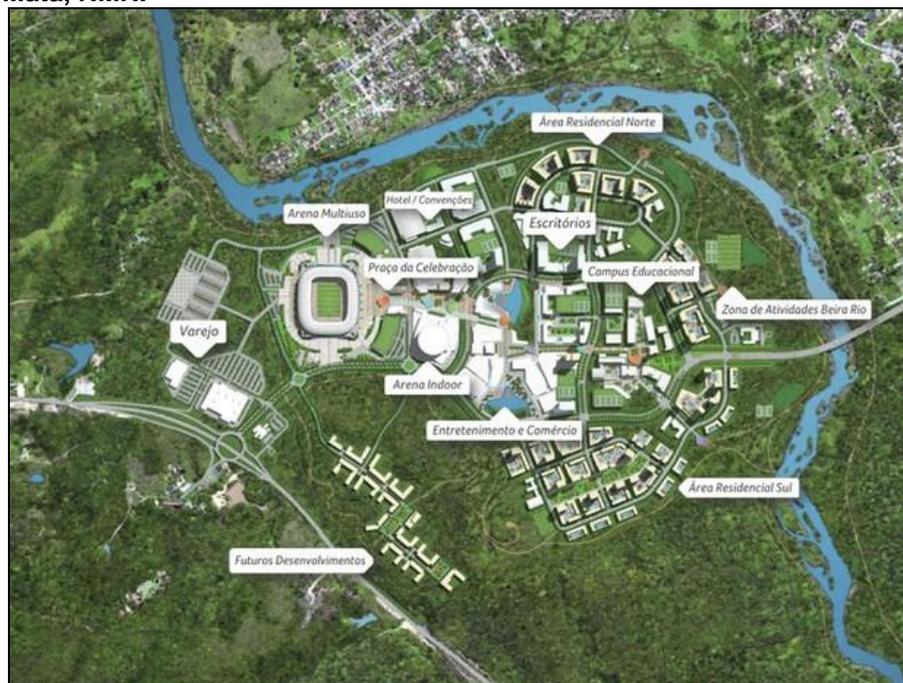
Diante dos investimentos que já haviam sendo retomados no Oeste metropolitano, a oportunidade de propor a construção da Arena, junto com um empreendimento imobiliário, foi a solução encontrada para viabilizar o evento esportivo e também prover a futura nova centralidade de infraestrutura, o que valorizaria não somente a gleba, mas todo o seu entorno, pois:

Um condicionante importante que diferencia este terreno do terreno da Arena Recife Olinda é que esta área é propriedade do Estado ou, mais precisamente, da Pernambuco Participações e Investimentos – Perpart. A titularidade pública da área é um fator positivo enquanto contrapartida do Estado, não só como gestor do processo, mas enquanto viabilizador de uma Parceria Público-Privado. Este modelo despertou interesse de um grupo que já vinha realizando estudos nesta região e que se compatibilizam aos interesses do Estado, o que culminou oficialmente numa manifestação de interesse, solicitando incorporar este terreno, juntamente com a Arena, como objeto de estudo para uma PPP (BRANDÃO, 2012, p. 160).

Assim, vale salientar que ocorreram mudanças nos arranjos territoriais e institucionais, para viabilizar o referido GPU. A primeira alteração foi no Plano Diretor do município de São Lourenço da Mata, que mudou o uso da gleba, antes definida como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS do tipo 2, para a qual já existia o projeto de um Conjunto Habitacional (Conjunto Habitacional Rivaldo José Ferreira), tendo sido esse avaliado em 2002 na CPRH, para posterior licenciamento ambiental.

Ressalta-se que o GPU “Cidade da Copa” está associado a empreendimentos que vêm sendo denominados de “bairros planejados” e esses constituem arranjos territoriais que abrangem mais de um município, e as consequências podem ir além dos limites territoriais, criando uma zona de impacto e de relações que interligam cidades e instituições, numa nova configuração urbana que renova a forma de intervir nas cidades e gera novos setores dentro do espaço urbano (Figura 13).

**Figura 13 – Projeto Cidade da Copa, município de São Lourenço da Mata, RMR.**



Fonte: Globoesporte.globo.

A criação de uma nova centralidade para a Região Metropolitana, que surge da oportunidade de atrelar à Arena, a implantação de novos equipamentos metropolitanos, em demanda do Governo do Estado. Dentre essas demandas (centro administrativo, hospital, campus universitário) acrescenta-se o atendimento ao déficit habitacional para os servidores estaduais, como público potencial à apropriação da oferta de moradia numa operação urbana. (BRANDÃO, 2012, p. 156).

O grande projeto urbano, denominado por empreendedores como Cidade da Copa, localizado no município São Lourenço da Mata, no oeste metropolitano, destaca-se tanto na sua localização estratégica no município, no oeste metropolitano, e a abrangência dos possíveis impactos que a intervenção poderia gerar na região, quanto pela existência de parcerias público-privada (Quadro 22).

**Quadro 21 – Cidade da Copa e PPP Arena Multiuso, município de São Lourenço da Mata, RMR.**

<b>Empreendimento</b>	<b>Parceria Público-Privada</b>
Cidade da Copa e Arena Multiuso	Parceiro privado Arena Pernambuco S.A e parceiro público o governo do estado, na modalidade concessão administrativa, durante um prazo de 33 anos com a finalidade de explorar a Arena Multiuso da Copa 2014.
<b>Localização</b>	
São Lourenço da Mata - PE	
<b>Empreendedores</b>	
Odebrecht participações e investimentos	

Fonte: Revista Construir NE, 2012; Diário de Pernambuco, 2012; Jornal do Commercio, 2012-2013; Valor Econômico, 2013; PERNAMBUCO, 2013.

Quanto às parcerias público-privada tem-se, no caso da RMR, a existência das duas modalidades; sendo definido, como concessão patrocinada, o contrato para exploração da ponte de acesso e sistema viário do destino de turismo e lazer praia do Paiva e como concessão administrativa o contrato para exploração da Arena Multiuso da Copa de 2014 – projeto Cidade da Copa. No caso da Reserva do Paiva, o setor privado tem lucro com a cobrança do Pedágio. E no contrato há um percentual limite, que define quando o setor público deve cobrir o prejuízo, caso esse ocorra. Porém, no caso da Arena Multiuso, a remuneração da empresa era feita integralmente por intermédio do poder público.

O contrato de concessão administrativa para exploração da Arena Multiuso da Copa de 2014, projeto Cidade da Copa, foi assinado em 15 de junho de 2010 e definiu o Estado de Pernambuco como concedente, e a Arena Pernambuco Negócios e investimentos S/A como concessionária. O prazo do contrato, como mencionado anteriormente, era de trinta e três anos, podendo ser prorrogado até o máximo de trinta e cinco anos.

Nas definições, o BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, é o órgão do Governo Federal que disponibilizou recursos para serem tomados diretamente por governos estaduais, por intermédio de uma política nacional de viabilização das Arenas da Copa 2014. O valor estimado do contrato era de R\$379.263.314,00 (trezentos e setenta e nove milhões, duzentos e sessenta e três mil e trezentos e quatorze reais).

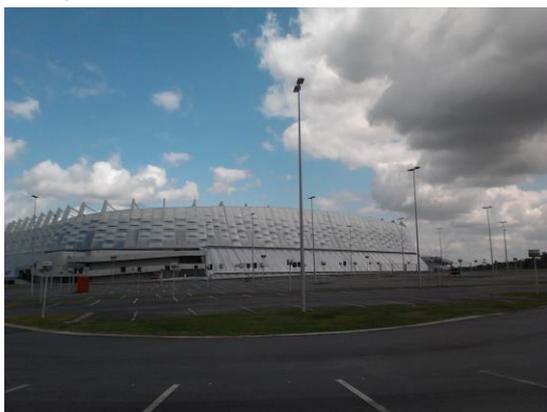
O Estado de Pernambuco aprovou as leis estaduais 12765/2005, 12976/2005 e 13282/2007, para definir as regras da realização das Parcerias Público-Privada e a criação de uma estrutura institucional para as viabilizar. A nova estrutura institucional é composta da Secretaria de Planejamento e Gestão, SEPLAG; do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PPP/SEPLAG; do Comitê Gestor do Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas – CGPE; e da Comissão Permanente de Licitação-CPL.

Observa-se que novos arranjos institucionais foram criados para possibilitar a realização do evento Copa do Mundo FIFA 2014, tanto para a execução da Arena quanto para a execução de obras de infraestrutura urbana. Questiona-se o porquê da escolha do tipo de concessão administrativa, e não patrocinada, uma vez que os usuários são cobrados para o acesso ao empreendimento, e os recursos para

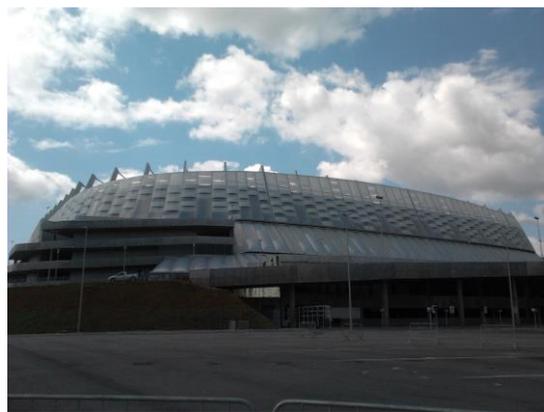
manutenção eram provenientes dos clubes de futebol e das empresas proprietárias de camarotes na Arena Pernambuco.

Dos empreendimentos previstos para a Cidade da Copa, até o presente momento, foi implantado apenas a Arena Multiuso, denominada Arena Pernambuco (Fotos 7 e 8) mesmo nome destinado ao consórcio privado entre as construtoras que compuseram a parceria público-privada (PPP).

**Foto 7 - Arena Pernambuco, acesso principal. Foto 8 – Arena Pernambuco, acesso lateral.**



Fonte: a autora, 05 de setembro de 2014



Fonte: a autora, 05 de setembro de 2014

Vale ressaltar que o contrato foi destrutado em 07 de julho de 2016 por concedente, e que a extinção do contrato de PPP da Arena envolveu conversas do Estado com o Tribunal de Contas do Estado, que resultaram inclusive na assinatura de Termo de Ajuste de Gestão (TAG) de 29 de abril de 2016, definidor da rescisão da concessão administrativa para exploração da arena e dos parâmetros que deveriam ser adotados por conta do governo no processo de extinção do contrato. A Empresa de Turismo de Pernambuco Governador Eduardo Campos (Empetur) assumiu a manutenção, exploração, conservação, operação e manutenção, provisoriamente, da arena (PPP Brasil, 2016).

## **5.2 Análise Multidimensional dos Planos e dos Projetos**

### **5.4.1 Planos-projetos para o oeste metropolitano**

O oeste metropolitano vem sendo planejado desde a década de 1970, com a implantação do Distrito Industrial, da UFPE, do TIP e da sede da CHESF. Como já foi dito anteriormente (seções 3.2.1, 3.3, 3.4, 4.3) o oeste metropolitano será aprofundado nesta seção, na qual serão retomados alguns planos já discutidos e

aprofundados outros que foram apenas citados anteriormente. Assim, serão referidos novamente o PDI (1976) e alguns de seus projetos prioritários (Apêndice C) sendo aqui destacados, a implantação do II Polo Metropolitano e a implantação do Centro Administrativo do Estado de Pernambuco, ambos apresentados no PDI como propostas de intervenções nas áreas de habitação e urbanismo.

Uma das prioridades para a implantação do II Polo Metropolitano, era a elaboração do seu plano diretor, que foi denominado de Plano Diretor Urbanístico do II Polo Metropolitano (FIDEM, 1978). Esse, por sua vez, foi elaborado em 1977 e definiu como equipamentos indutores de urbanização: o Terminal Integrado de Passageiros – TIP; o Terminal de Cargas / Centro Comércio Atacadista; o Centro Administrativo.

Acerca de como foi pensado o II Polo Metropolitano, é importante destacar alguns trechos da entrevista realizada com o professor Geraldo Santana:

[...] A Sudene já tinha definido o oeste como área para implantação dos Distritos Industriais. [Com a] ida da Universidade para o oeste metropolitano, o prédio da SUDENE foi construído em um terreno que pertencia à Universidade (UFPE), [próximo ao] hospital universitário. A Ceasa já estava prevista para ser no oeste. Todos na margem da BR 101. [...] O planejamento metropolitano, denomina de II polo metropolitano o que significa reconhecer que o centro da cidade, bairro Santo Antônio e São José, é o I polo. [...] No II Polo Metropolitano, onde seria a Cidade da Copa, no oeste metropolitano: três equipamentos estruturais e polarizadores, o TIP, a Central de Cargas e o Centro Administrativo. [...] O TIP, Terminal Integrado de Passageiros, a ideia era integrar ônibus, trem e metrô, a rodoviária antes funcionava onde atualmente é o Terminal, no Cais de Santa Rita (SANTANA, 2019).<sup>27</sup>

Tais informações foram primordiais para o entendimento de como foi elaborado o referido plano, e definidos seus equipamentos, assim como para entender a escolha da implantação de alguns e de outros não. Ainda na fala do professor Geraldo Santana (2019) destaca-se, talvez a mais importante, ao falar sobre o oeste metropolitano: “Somatória de decisões sobre o espaço.”

Tal observação, quanto às escolhas e decisões tomadas sobre o oeste metropolitano, pode ser exemplificada com a implantação do TIP, pois dentre os três equipamentos indutores de urbanização, propostos para o II Polo Metropolitano, esse foi o único executado, e que funciona atualmente (Foto 9).

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada com o professor Geraldo José de Santana, no dia 27 de março de 2019.

**Foto 9 - Construção do TIP na década de 1970**



Fonte: PERNAMBUCO/FIDEM, 1978 b

Vale salientar que após sua construção, em 1976, o equipamento ficou sem uso durante dez anos, até que fosse ativada a linha do metrô em 1986. Como ressalta o professor Tomás Lapa:

Eu trabalhava no departamento do II Polo Metropolitano. [...] “O II Polo Metropolitano era um projeto megalomaniaco que previa deslocar todas as atividades centrais do Recife para a zona oeste, nessa área que pertence aos Brennand, então já havia desde 76 o Terminal Integrado de Passageiros, sem atividades, ele foi construído e inaugurado no governo de Moura Cavalcanti, [...], esse terminal integrado ele foi construído e inaugurado para nada e ficou no meio do mato porque não tinha acessibilidade a ele, ainda não tinha construído a BR 408, que é a que passa na frente da Cidade da Copa, da Arena e que vai para Paudalho. [...] Esse Terminal Integrado de Passageiros ele fica a uma certa distância da BR 232, de tal maneira que ele passou 10 anos sem ser usado, no meio do mato, estragando, deteriorando as estruturas metálicas e a um custo altíssimo de manutenção e vigilância para não ser invadido. Ele só entrou em atividade em 1986, 10 anos depois, quando Gustavo Krause foi o governador de Pernambuco, [...] ele era sobrinho da esposa de Moura Cavalcanti, eu acho que até para resgatar a memória do tio, que inaugurou um elefante branco e deixou no meio do mato, aí ele conseguiu agilizar e fazer funcionar o metrô. Porque a lógica era essa, o metrô partiria do núcleo central – estação central do Recife - e iria até a nucleação oeste no Terminal Integrado de Passageiros. [...] O Terminal Integrado de Passageiros por sua vez era um dos elementos ancora desta concepção de II Polo metropolitano. Aí a gente se perguntava: II Polo por quê? Porque o I polo já era o Recife (LAPA, 2019).<sup>28</sup>

Comparando o ano de execução do TIP e o período de elaboração do Plano Diretor Urbanístico do II Polo Metropolitano, e a fala do professor Tomás Lapa, observa-se que a construção do TIP antecedeu à conclusão do referido plano e, como foi dito, já havia alguns equipamentos e usos como os Distritos Industriais e os Conjuntos Residenciais (Curado) implantados (Fotos 10 e 11).

<sup>28</sup> Entrevista realizada com o professor Tomás de Albuquerque Lapa, no dia 25 de abril de 2019.

**Foto 10 – Acesso ao TIP**

Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2019.

**Foto 11 - Fachada principal do TIP**

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/mcdemoura/5846390473>

O Terminal de Cargas do Centro Comércio Atacadista foi objeto de estudo de uma missão alemã, que veio para a FIDEM, junto ao Governo do Estado. Miguel Arraes, quando assumiu, invalidou a ideia e estabeleceu uma política de minicentrais de distribuição, que também não foram executadas, mas com isso reverteram a concepção do Terminal de Cargas. Prevalecendo hoje os interesses privados, cada empresa tem a sua central.

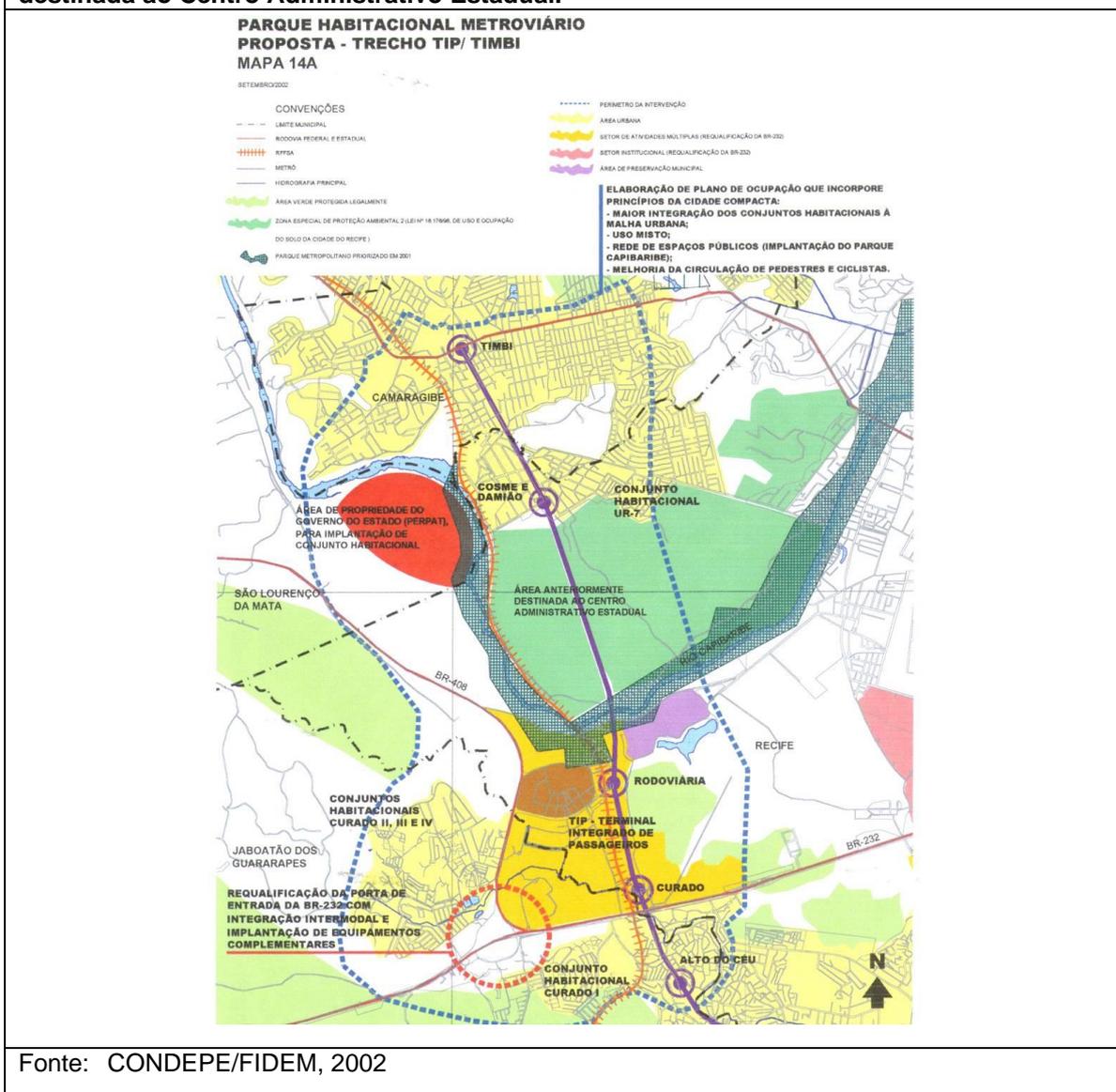
O Centro Administrativo (Foto 12) foi pensado no entorno do TIP. O projeto de Niemeyer foi caríssimo na época. No projeto de Niemeyer, que previa uma esplanada, semelhante a uma réplica da praça dos três poderes em Brasília, o metrô chegaria no TIP e passaria aéreo, ou seja, por cima de uma esplanada. Não foi executado porque demandava a desapropriação de milhares de hectares, incluindo as terras da família Brennand (LAPA, 2019).

**Foto 12 - Proposta de implantação do Centro Administrativo**

Fonte: PERNAMBUCO/FIDEM, 1978 b

O Centro Administrativo, como já foi discutido no capítulo anterior (seções 3.2.1, 3.2.2, 3.3) continuou sendo proposto até o PDM (1983) e nos planos das décadas de 1990 e 2000 (Metrópole 2010 e Metrópole Estratégica) o que corresponde ao entorno da área anteriormente destinada ao Centro Administrativo estadual, passou a ser proposto para o uso habitacional, como pode ser observado nas áreas destacadas em vermelho e em verde escuro. Sendo essa última definida atualmente como Zona Especial de Proteção Ambiental (Figura 14).

**Figura 14 - Projeto territorial Parque Habitacional Metroviário do Plano Metrópole Estratégica, ênfase para a área proposta para conjunto habitacional e a área antes destinada ao Centro Administrativo Estadual.**



Com o projeto da Cidade da Copa, proposto na gleba onde estava prevista a construção de um Conjunto habitacional (ver Figuras 12 e 13) tenta-se retomar a expansão para o oeste metropolitano e volta-se a falar em uma nova centralidade

para a RMR. A área onde foi proposto o GPU, Cidade da Copa, pertence ao poder público estadual, o que se encaixa na observação feita por Corrêa (2005, p. 24) “as terras públicas são uma reserva fundiária que o Estado dispõe para usos diversos no futuro, inclusive para negociações com outros agentes sociais.”

Após a elaboração do MetrÓpole Estratégica (2002) foi produzido em 2006 um estudo sobre o Oeste Metropolitano, denominado de TerritÓrio das Águas – Proposta de Implantação. Esse sugere procedimentos para a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável da região. O referido estudo apresenta vetores de desenvolvimento e proposta de organização espacial. As informações aqui apresentadas foram obtidas no DiagnÓstico para o Desenvolvimento Sustentável do Oeste Metropolitano (CONDEPE/FIDEM; AJA, 2010) e na síntese desse diagnÓstico, que foi publicada em 2011 com o título “Oeste Metropolitano: realidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável” (CONDEPE/FIDEM, 2011). Nesses documentos são apresentados os empreendimentos previstos para a região, estando entre eles a Cidade da Copa e o Arco Metropolitano.

É importante destacar que, no oeste metropolitano, predomina a paisagem natural (com morros, matas, reservas ambientais e mananciais – que abastecem toda a região) e ainda é marcante a existência dos canaviais, sendo a agroindústria canieira importante componente da economia regional. E que, recentemente, por volta de 2010, ganharam destaque dois grandes empreendimentos, que poderão modificar as características dessa região: a Cidade da Copa (ver Figuras 12 e 13) e o Arco Metropolitano (Freitas, 2012).

O primeiro propÕe, além da construção de uma arena multiuso, conjuntos habitacionais e comerciais. Esses, se forem implantados, constituirão um novo bairro e um novo polo de expansão da Região. O segundo prevê a construção de uma via arterial, ligando as extremidades sul e norte da RMR, passando pelo oeste, que visa a resolver a saturação do fluxo hoje existente na área urbana, interligando polos industriais, nucleações urbanas isoladas e diversos eixos rodoviários, que partem da capital em direção ao interior e a outros Estados. Mediar a diversidade de interesses e promover o desenvolvimento nessa região é um desafio latente (ibid., 2012).

### 5.4.2 GPU associados à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Cidade da Copa

Ressalta-se que a Matriz de Responsabilidades é portanto, “um plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país. [...] que já seriam necessários e que acabaram sendo antecipados e priorizados nas 12 sedes pela oportunidade de realizar uma Copa do Mundo no Brasil” (BRASIL, site Portal da Copa). Enfoca-se nos GPU propostos e/ou executados nas cidades sede da Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR, com base na matriz de responsabilidades e na especialização dos GPU, estudados com o intuito de localizá-los no território e remetê-los aos planos da RMR (Quadro 23).

**Quadro 22 – Tipos e classificação dos GPU relacionados com a Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR e respectivas cidades sede.**

Cidades sede São Lourenço da Mata / Recife - PE			
GPU (tipos)	GPU (classificação)	GPU (matriz de responsabilidades)	EXECUÇÃO (ano)
–	projeto imobiliário	Cidade da Copa	NÃO
Estádios	equipamento esportivo	Arena Pernambuco	SIM
Aeroportos	infraestrutura de aeroportos	Reforma do Aeroporto Internacional Gilberto Freire	SIM
		Construção da passarela	SIM
Portos	infraestrutura portuária	Terminal Marítimo do Recife	SIM
Mobilidade urbana	infraestrutura viária	Corredor Caxangá (Leste / Oeste)	Incompleta, em obras
		Corredor da Via Mangue	SIM, em 2016.
		Ramal da Cidade da Copa	Incompleta, em obras
		Viaduto da BR 408	SIM
	infraestrutura de transportes públicos.	BRT Norte-Sul ( trecho Igarassu / Tacaruna (Joana Bezerra) / Centro do Recife)	Incompleta, em obras
		BRT Leste-Oeste (Corredor Caxangá e Ramal Cidade da Copa)	Incompleta, em obras
		Terminal Integrado Cosme e Damião (metrô)	SIM*
		Terminal Integrado de Camaragibe (Timbi)	Incompleta

Fonte: PERNAMBUCO, 2010; BRASIL, 2014; DE SOUZA, 2017; jconline, 2018; www.pac.gov.br, 2018, adaptação da autora.

No Recife, estima-se que mais de duas mil famílias foram removidas de suas casas até a Copa do Mundo. Em Camaragibe, no Loteamento São Francisco, aproximadamente cento e vinte e nove famílias foram desapropriadas para as obras de construção do Terminal Integrado de Camaragibe (Timbi) e do Ramal da Cidade da Copa. A área era ocupada por famílias de baixa renda, que moravam no local há, em média, trinta anos, tendo nesse processo de omissão do Estado a negação de direitos constitucionais, que têm seu aprofundamento na plena violação do direito à moradia, uma vez que as indenizações estabelecidas não garantem o acesso das famílias a outras moradias equivalentes e, em alguns casos, as pessoas foram removidas sem receber indenização (DE SOUZA, 2017).

Como já foi apontado, os três projetos apresentados no início deste capítulo correspondem a planos-projetos, pois, não foram executados e predominam atualmente com a função de planos. Dentre esses, existem GPU que estão sendo executados, mesmo que algumas vezes de forma distorcida das propostas que lhe deram origem.

A Via Mangue é um desses GPU, originalmente denominada de Via Costeira, e que se localiza no Centro da RMR, mas que foi associada aos projetos da Copa do Mundo FIFA 2014. Essa via tem um apelo forte para as amenidade ambientais, e teve sua execução concluída também para permitir o acesso ao Shopping Rio Mar e, conseqüentemente, valorização desse entorno. (Fotos 13 e 14)

**Foto 13 – Pontes da Via Mangue sobre o rio Pina**



Fonte: site da Construtora Queiroz Galvão

**Foto 14 – Via Mangue trecho estaiado no entorno do Shopping Rio Mar.**



Fonte: site da Construtora Queiroz Galvão

Outro GPU é o Projeto Porto Novo para o antigo Porto do Recife que, ao longo do tempo, vem sofrendo intervenções que modificam o seu uso original, cuja função é transportar cargas e passageiros. As referidas intervenções são

denominadas de renovação urbana ou requalificação, dependendo da intenção proposta.

A Arena Pernambuco foi concluída sem cidade no seu entorno, o que inviabiliza no momento a nova centralidade. Porém, a infraestrutura instalada valorizou tanto o entorno imediato quanto as glebas ao longo da BR 408.

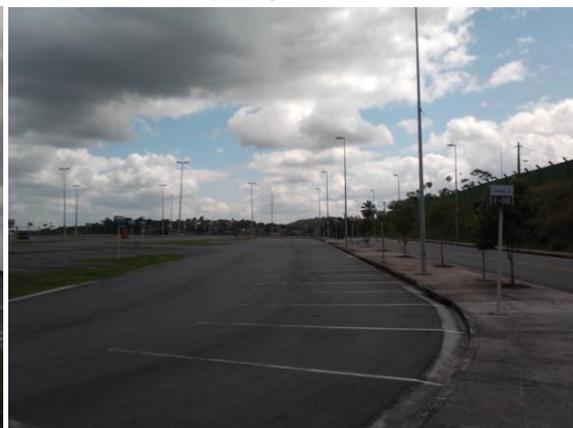
A forma arquitetônica do Estádio Arena Pernambuco, apesar de destoar do entorno, representa um marco na paisagem de São Lourenço da Mata e um ponto de atração de investimentos para o entorno. Mas não foi suficiente para viabilizar a conclusão do projeto, denominado Cidade da Copa (Fotos 15 e 16). Na escala da cidade e do território observa-se que, em relação à infraestrutura urbana, foram realizadas ações mitigadoras para o problema de drenagem das águas pluviais, e que durante o evento Copa 2014 ficou clara a fragilidade dessas ações, pois houve alagamentos e congestionamentos nos principais eixos viários que ligam Recife a São Lourenço da Mata.

**Foto 15 - Arena Pernambuco, Município São Lourenço da Mata – PE.**



Fonte: a autora, 05 de setembro de 2014

**Foto 16 – Arena Pernambuco, entorno ocupado por população de baixa renda.**



Fonte: a autora, 05 de setembro de 2014

Contudo, na dimensão socioeconômica e ambiental, destaca-se a falta de participação quanto ao controle social durante a elaboração e implantação dos projetos e as desapropriações realizadas, sendo destaque nas mídias os casos da RMR, devido à realização de remoções sem a existência de indenização para a população. Quanto aos impactos ambientais, aponta-se que a localização da Cidade da Copa às margens do Rio Capibaribe poderá contribuir para a poluição e degradação desse corpo d'água que corta boa parte da RMR.

A referida dimensão é uma das mais criticadas, quando são comparados os valores investidos nos megaeventos e GPU, em detrimento das necessidades

básicas da população. Embora Barcelona seja apontado por alguns autores como um bom exemplo, que conseguiu unir os fatores positivos dos megaeventos e dos investimentos necessários para a cidade, os GPU na RMR e no Brasil, especificamente na realização da Copa do Mundo de 2014, têm sido apontados como uma oportunidade perdida para as cidades, quanto aos investimentos do setor público e privado, principalmente quanto à diminuição das desigualdades socioespaciais e ao investimento em setores como o da Habitação de Interesse Social.

A dimensão política-institucional relaciona-se diretamente na candidatura das cidades para sediar os megaeventos, quando os nomes dos gestores públicos, municipais, estaduais e em alguns casos nacionais, estão diretamente associados ao evento, com o intuito de obter projeção no cenário político nacional e internacional, e a imagem da cidade passa a ser difundida internacionalmente, tanto na realização do evento quanto nos movimentos sociais que tomaram as ruas, em posição contrária ao evento ou à falta de controle social na elaboração e implantação dos projetos. Cabe indagar se a imagem divulgada corresponde à realidade das cidades sede dos megaeventos.

No contexto brasileiro, aponta-se as parcerias-público-privada como uma inovação institucional na gestão das cidades, e os novos arranjos institucionais se complementam com a mudança na legislação urbanística, para favorecer determinados grupos de interesse e possibilitar a implantação dos empreendimentos, cujo objetivo é a valorização fundiária de propriedades pertencentes a esses grupos dominantes.

No tocante à dimensão espacial e territorial, é importante observar que a distância entre a Arena Pernambuco e o Terminal Integrado Cosme e Damião é aproximadamente 2,84 Km, conforme informação aferida no Google Earth (Mapa 6). A localização da Cidade da Copa é um dos pontos mais questionados e criticados quanto aos investimentos em infraestrutura urbana, apesar da justificativa de retomada do eixo de expansão para a zona oeste da RMR, principalmente quando comparada com a localização dos outros estádios nas demais cidades-sede.

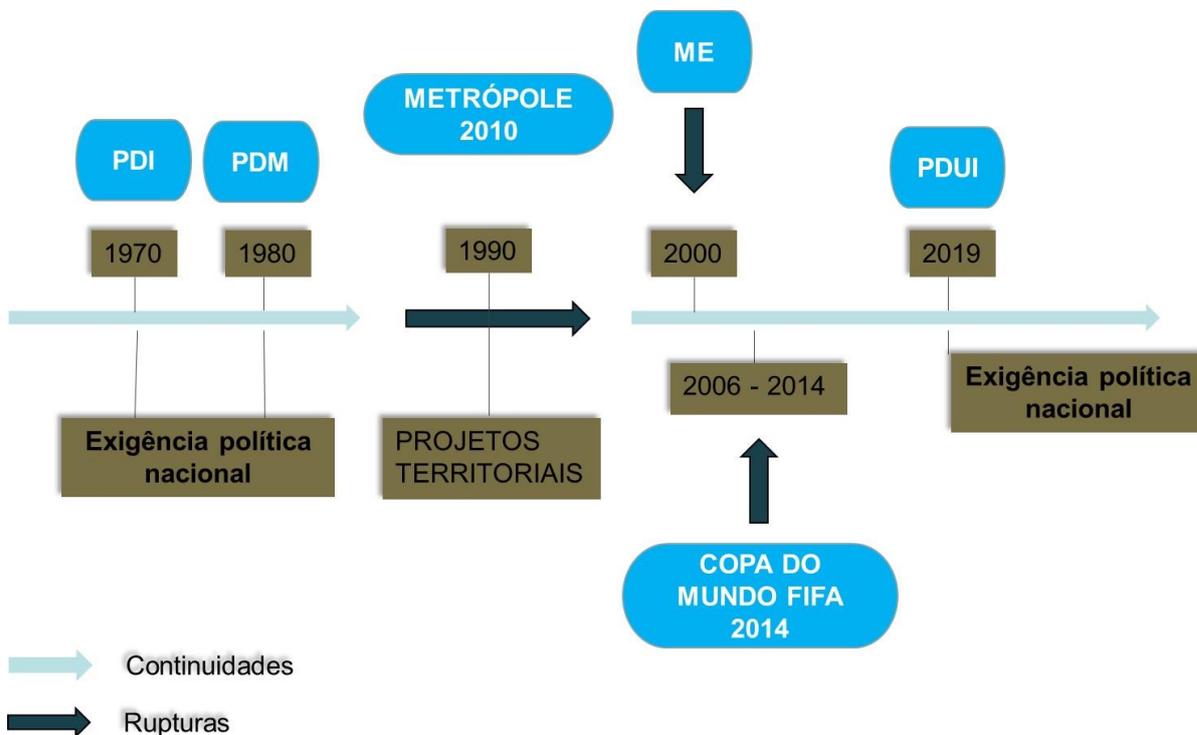


Ao comparar o caso da RMR ao dos Jogos Pan-americanos de 2007, realizado no Rio de Janeiro (NOVAIS *et al.*, 2007; CUENYA *et al.*, 2013), observa-se semelhanças quanto ao fato dos GPU moldarem processos econômicos, urbanos e ambientais, que afetam negativamente alguns grupos sociais, enquanto beneficiam outros. Tanto em 2007 como em 2014 cabe a indagação de quem ganha e quem paga o ônus do crescimento urbano, advindo de tais megaprojetos.

#### 5.4.3 Síntese do processo de planejamento e gestão na RMR

Na relação entre os diversos elementos que compõem o processo de planejamento e gestão da RMR identificou-se uma periodização e relações de continuidades e rupturas no referido processo (Figura 15).

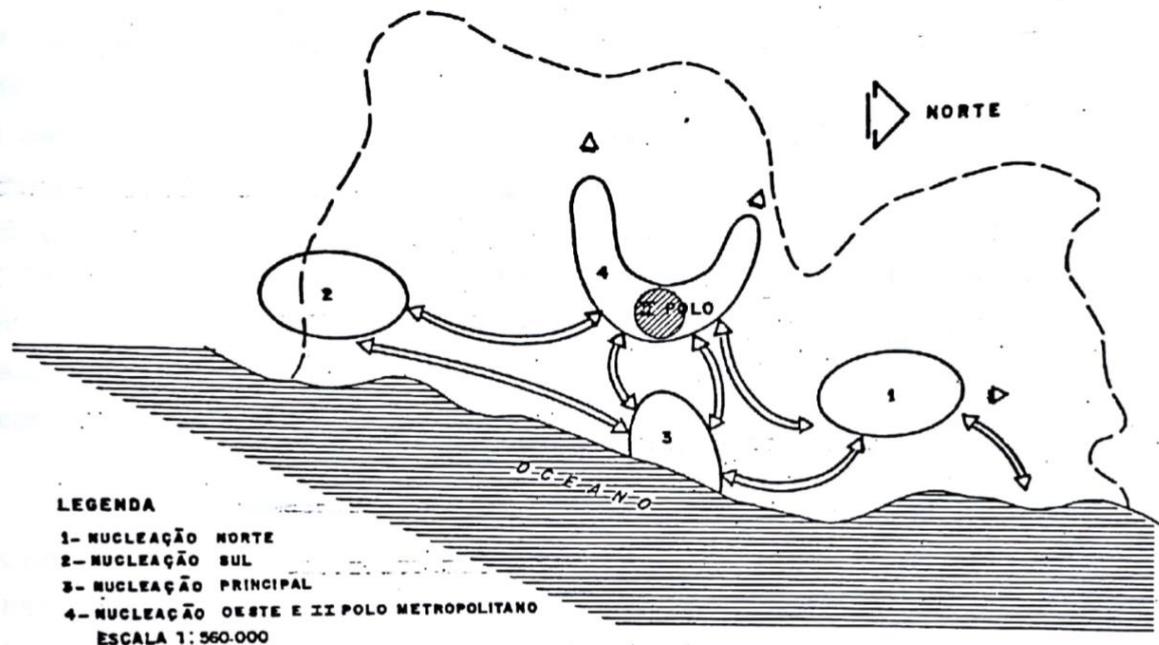
Figura 15 – Síntese do processo de planejamento e gestão na RMR



Fonte: elaboração da autora.

O período de criação da RMR, assim como da FIDEM, instituição responsável para o planejamento da região metropolitana e a elaboração dos primeiros instrumentos, sendo os planos PDI e PDM os marcos desse processo, que seguiram a abordagem da teoria de sistemas. Seguindo essa lógica sistêmica, o espaço urbano e metropolitano foi pensado como uma estrutura policêntrica, que definiria a ocupação da referida região em polos e nucleações (Figura 16).

**Figura 16 – Desenho da Estratégia de ocupação espacial da RMR  
A Estrutura Policêntrica da RMR**



Fonte: PERNAMBUCO – FIDEM, 1978

Vale salientar que os planos desse período foram elaborados a partir de uma exigência de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que estava sendo construída no Brasil, a partir de experiências, modelos e métodos internacionais que estavam sendo testados e difundidos nos países em desenvolvimento. A referida política tinha a região metropolitana como foco, tanto que incentivou a criação dos programas de pós-graduação, que contribuiriam para a formação do corpo técnico de instituições como a FIDEM.

A partir da Constituição de 1988, o pacto federativo deu autonomia aos municípios. O que enfraqueceu o planejamento regional, e principalmente metropolitano, pois, mesmo existindo institucionalmente, as regiões metropolitanas não tiveram a partir de então o fortalecimento político necessário para garantir a continuidade da política urbana, que vinha sendo construída no período anterior, até a década de 1980.

Há, desde então, um enfraquecimento institucional em todas as regiões metropolitanas do Brasil, tendo sido extintos alguns órgãos de planejamento metropolitano ou transformados a partir da junção com outros órgãos, como é o caso da Agência CONDEPE/FIDEM. Mesmo com a manutenção dos conselhos

metropolitanos, não havia mais uma política nacional, forte o suficiente para exigir e até mesmo financiar a elaboração de novos planos, levando a uma interrupção na construção da política urbana metropolitana.

Os planos que foram elaborados nesse período não seguiram uma política nacional, pois, essa não exigia a elaboração daqueles. O plano que foi elaborado nesse período ficou conhecido como MetrÓpole 2010, e foi realizado dentro de uma política do poder público estadual, influenciada no discurso do desenvolvimento sustentável, que estava na Mídia Global, no período da década de 1990, e também na aplicação dos princípios empresariais no planejamento metropolitano, como os territórios de oportunidades. É o primeiro plano estratégico da RMR, embora receba o nome de Plano Diretor da RMR

Dando sequência ao que vinha sendo construído, a RMR tem uma nova oportunidade de planejar a sua região, com base nos princípios mencionados anteriormente, sustentabilidade e empresariamento. É nesse período que nasce o plano ainda em vigor, o MetrÓpole Estratégica, tendo sido incentivado e financiado por instituições internacionais como o Banco Mundial. O referido plano, embora seja uma continuação do anterior, é mais estratégico do que sua origem, também por aprofundar a definição dos territórios de oportunidades ou estratégicos.

Para entender o contexto no qual tais territórios eram pensados, ressalta-se o projeto territorial estratégico Porto Digital. E tendo em vista o foco na questão metropolitana, dentre as várias instituições nas quais Claudio Marinho exerceu cargos, ele destaca duas funções: Secretário de Planejamento do estado, por duas vezes, e Superintendente da Fidem. Além de acrescentar a Secretaria estadual de Ciência e Tecnologia para explicar a implantação do Porto Digital na nucleação Centro, como pode ser melhor observado na transcrição a seguir:

Eu tive dois momentos, em 87 como Superintendente da Fidem e depois em 2006 eu fui Secretário de Planejamento também, e aí a Fidem tava comigo, já numa outra fase. Então eu vou ter uma história da Fidem dos anos 80, tenho um conhecimento da Fidem dos anos 70 e tenho uma história mais recente de 2006. E depois [a Secretaria de] Ciência e Tecnologia [...] porque tem haver com a estruturação metropolitana do que a gente chama de nucleação centro da região metropolitana que é Recife-Olinda, tem haver com projetos urbanos e revitalização do centro metropolitano, entre os quais o Porto Digital que aí eu tive um papel relevante no sentido da política pública porque eu coordenei a política de implementação deste [...] arranjo produtivo inovador que é a forma que eu gosto de dizer que ele é reestruturador, revitalizador do centro histórico. [...] Do ponto de vista de intervenção urbana do planejamento com projetos, o Porto Digital é um projeto de revitalização urbana, é no sentido estrito mesmo de revitalização de prédios históricos tombados, como é o caso do bairro do Recife, mas

também no sentido de revitalização econômica de atrair novos usos, na linguagem de uso do solo, para o centro histórico do Recife que são as empresas da economia digital: empresas de softwares, de economia criativa. Eu prefiro dizer hoje, as empresas intensivas em tecnologias digitais. [...] A gente tinha aqui 2 empresas no ano 2000 ligadas à área de tecnologia, de TI, hoje a gente tem 328 empresas, organizações público-privadas de pesquisa etc. E essas empresas empregam 9 mil pessoas, isso dá uma revitalização enorme que gera uma demanda [...] para outros usos e serviços. (MARINHO LÚCIO, 2019).

O projeto territorial estratégico Porto Digital, foi apontado pelo entrevistado como exemplo de plano de revitalização econômica e urbanística, que tem sido bem sucedido como um projeto específico de revitalização. A continuidade do projeto é atribuída ao arranjo institucional da organização social público-privada que foi denominado de Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD, no qual o setor público tem assento mas não é maioria, pois: “ele tem um arranjo estratégico, tem uma síntese, cria-se uma narrativa e [...] uma institucionalidade bem particular [...] uma organização de governança que é uma organização social” (MARINHO LÚCIO, 2019).

Acerca da continuidade no processo de planejamento e gestão destaca-se a fala do mesmo entrevistado:

não tem, [continuidade] típico das mudanças de uma institucionalidade frágil de planejamento e gestão do Estado Brasileiro de uma maneira geral [...], neste caso em projetos mais complexos e um bom exemplo é o projeto Recife-Olinda que envolve as três instâncias com diferentes partidos políticos. É aí que você vai ter dificuldades adicionais além de mudanças de governo, você tem diferenças de visões. [...] Você não tem uma linearidade do plano para a execução. (MARINHO LÚCIO, 2019).

Ainda acerca da continuidade e também das rupturas no processo de planejamento e gestão, destaca-se a fala de Amélia Reynaldo:

“Eu diria, [...] não vamos dizer que não existe continuidade, vamos imaginar que a continuidade possível de ser identificada ela é muito menor do que o desejável, [...], ou seja, nós não temos no planejamento, na cultura de planejamento local, nós não temos, não guardamos isso como um princípio. O que está posto tem que ser recuperado, o que está posto ele é vigente até que eu ou construa uma nova peça de planejamento, obviamente questionando essa ou um fato novo aconteceu, então para um fato novo, quando a gente fez o Metrópole Estratégica não se falava em Copa, a Copa surge depois como um rebatimento, então, obviamente isso é um fato novo, então vamos ver o que que a gente tem de planejamento e como é que a gente coloca esse fato novo para que ele possa se integrar a tudo aquilo que nós pensamos. Muitas vezes isso pode significar uma ruptura mas é uma ruptura desejável, eu diria nesse momento, ela é uma ruptura que está dentro da continuidade do que nós chamamos de planejamento [...] mas eu acho que nós não temos esse vínculo, esse compromisso com a continuidade [...], é como se [...] cada gestor [...] e aí impõe isso aos seus técnicos e eu não sei se [...] nós técnicos [...] também somos facilmente seduzidos para a nova proposta ou a gente poderia demover o nosso gestor de dizer não, isso está posto, está muito bem posto. [...] o planejamento metropolitano feito para 2020 não significava necessariamente a destruição do planejamento de 2010, era uma continuidade. A gente agora vai

estender a mesma lógica, ampliando, validando ou pontuando determinados aspectos que não foram pontuados em 2010 para chegarmos a 2020. [...] Não necessariamente eu preciso destruir o que está posto, vigente, para inaugurar um novo documento. (REYNALDO, 2019).

Com a oportunidade trazida na realização do megaevento em 2014, a forma de fazer planejamento sofre uma nova interrupção, sendo desconsiderado até o plano estratégico, existente para a região metropolitana, além dos planos diretores municipais, que foram alterados sem a realização de audiências públicas ou qualquer outro meio de participação. Todas as mudanças foram justificadas por excepcionalidade do evento.

A aprovação do “Estatuto da Cidade”, em 2015 apontou para uma retomada da exigência de uma política nacional de desenvolvimento urbano metropolitano, porém a supressão do prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, em 2018, torna tal política nacional suscetível às discontinuidades nas mudanças de governos e sem garantias de fortalecimento institucional.

O PDUI da RMR partiu do plano anterior, Metrópole Estratégica, e parece utilizar a mesma abordagem do território estratégico, embora ainda não afirme quais serão os projetos estruturantes que serão propostos, aponta-se um avanço no detalhamento do mapa de zoneamento da RMR. A análise desse plano não pôde ser aprofunda pois até a conclusão desta Tese o mesmo não havia sido finalizado.

Em síntese o processo de planejamento e gestão da RMR tem tido uma relação de continuidade embora apresente rupturas, identificadas a partir da década de 1990 com a adoção do planejamento urbano estratégico, com ênfase para a ocasião excepcional em 2014.

## **5.5 Conclusão**

Os três projetos descritos e analisados neste capítulo enquadram-se na categoria de planos-projetos, ou mais especificamente de projetos de solo, uma vez que atendem aos objetivos programáticos sem precisar ser necessariamente implementados em conjunto. Os projetos-planos, contidos nos referidos projetos de solo, têm sido executados em etapas diferentes, de acordo com as ocasiões que lhes permitem ou não a sua execução em determinado tempo.

Os Grandes Projetos Urbanos são pensados inicialmente para ser concretizados, ou seja, executados a partir da intervenção no espaço urbano. Contudo, mesmo antes de serem obras concretas, esses projetos tornam-se discursos que interferem na produção do espaço urbano. Ressalta-se que a Cidade da Copa passou a funcionar como um vetor para a implantação de projetos estruturantes, principalmente nas obras referentes à mobilidade urbana.

Além dos projetos ligados diretamente com a Copa 2014, implementados por intermédio do Estado, vários grandes empreendimentos imobiliários têm sido viabilizados por concessões feitas no poder público. Observa-se as crescentes formas de cooperação ou acordo institucional e territorial entre os setores público e privado. Há portanto relação de continuidade entre os planos e os projetos para a RMR mesmo com a adoção do planejamento urbano estratégico e dos GPU.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre os Planos e os Projetos é estabelecida desde o discurso até as práticas urbanas e envolve principalmente os campos do desenvolvimento e planejamento urbano, desde a política até a gestão. Os Grandes Projetos Urbanos tendem a ocupar territórios que se ampliam por mais de uma cidade, tendo esses um caráter metropolitano e regional, dependendo da localização.

Dentro desse contexto está o processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR, o qual tem um marco inicial na década de 1970 (ver seções 4.1, 4.2, 4.3, 4.4). Desde os primeiros planos e projetos predomina o discurso da integração econômica e espacial, embora tal intenção não tenha sido posta em prática de forma global. As ações relacionadas com o sistema de transportes e sistema viário metropolitano se aproximam de uma integração territorial, porém ainda há falhas no que tange à uma mobilidade urbana e metropolitana adequada, o que contribui para a fragmentação espacial.

Além das questões relacionadas com a mobilidade urbana, utiliza-se também a criação de novas centralidades como um princípio integrador, mesmo que estas últimas sejam polos atrativos de investimentos e consequente valorização de determinadas áreas das cidades, que compõem a RMR, por meio da captação de recursos financeiros, decorrentes das oportunidades de crescimento econômico como aconteceu em um espaço de tempo de cerca de dez anos, quando várias ações foram feitas simultaneamente em diferentes partes da cidade (ver seções 4.3, 5.2, 5.3, 5.4.2, 5.5).

Os projetos associados ao megaevento esportivo Copa do Mundo FIFA 2014, relacionam-se, espacialmente, com os outros GPU da RMR, e juntos, esses projetos representam uma preparação da RMR para receber investimentos em várias partes do seu território. Tal preparação objetivava retomar o investimento nas diversas nucleações da RMR, sendo o oeste metropolitano enfatizado com a oportunidade de recursos financeiros, possibilitada com a preparação e realização do megaevento esportivo (ver seções 4.3, 5.3, 5.4.1, 5.4.2, 5.5).

A análise sugere que há uma periodização e relações de continuidades e rupturas no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR (ver seções 5.4,

5.4.3, 5.5). A metodologia de análise multidimensional aplicada aos planos e projetos, possibilitou a noção do objeto como um todo que se relaciona.

### **Limitações do trabalho**

O objeto teórico e empírico parecerem novos aos olhos da pesquisadora e dos demais, que desenvolveram pesquisas com temas correlatos no mesmo período. Embora o objeto não seja recente pois baseasse nos planos e projetos anteriores.

Reconhece-se que há algumas limitações neste trabalho referentes ao tempo dedicado na elaboração e realização do mesmo<sup>29</sup>, aos deslocamentos para a área de estudo, ao acesso a dados importantes no início da pesquisa, como os mapas base digitalizados, embora estes tenham sido disponibilizados pelos órgãos responsáveis e atualizados pela autora, e principalmente os planos da RMR.

### **Implicações dos resultados**

A partir dos resultados alcançados, um possível trabalho que poderá ser realizado, também por outros pesquisadores, é a investigação acerca da construção da cultura do planejamento regional e metropolitano no Brasil, e sua relação com os programas de pós-graduação, criados naquele período.

A descrição e análise dos planos e projetos podem ser aplicadas em trabalhos futuros, tanto acadêmicos quanto técnicos, uma vez que o processo analisado relaciona-se com fatos contemporâneos. Os dados e as informações contidos nesta pesquisa poderão ser utilizados para a atualização dos instrumentos de planejamento urbano e metropolitano, como por exemplo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, assim como para a elaboração e definição da política e gestão urbana na RMR.

### **Conclusão**

O referencial teórico-metodológico construído para a discussão do tema confirma o discurso do desenvolvimento, da política e do planejamento urbano como premissas das práticas urbanas contemporâneas. Dentro desse contexto o

---

<sup>29</sup> Este trabalho foi realizado durante cinco anos (2014-2019).

desenvolvimento urbano seria alcançado a partir das definições do planejamento e da política urbana, como pretendido nos primeiros planos nacionais de desenvolvimento, com a definição da política urbana de criação das regiões metropolitanas no Brasil.

O planejamento urbano sofre a influência de diversas abordagens ao longo do tempo, e atualmente tem focado no planejamento estratégico, cujo foco empresarial não tem possibilitado o desenvolvimento urbano e regional, pois territorialmente as ações tendem a promover a segregação socioespacial e as desigualdades nas cidades e regiões metropolitanas. Os Grandes Projetos Urbanos a partir dos arranjos institucionais e territoriais compõem a nova gestão urbana, embasada no referido modelo de planejamento.

As práticas urbanas contemporâneas estão diretamente relacionadas com as ações do Estado e, tanto esse quanto as demais instituições têm um importante papel para que ocorra o desenvolvimento econômico. Os arranjos institucionais possibilitam os Grandes Projetos Urbanos e apresentam as parcerias-público-privada como uma inovação institucional no caso brasileiro.

Então, o que foi constatado é que existe uma relação entre os planos e os projetos e que esta relação é direta, estando um elemento relacionado com o outro, ou seja, um está para o outro como numa intersecção de conjuntos matemáticos, formando uma relação biunívoca. A adjectivação de grandeza atribuída aos projetos urbanos é clara quando os GPU se ampliam por mais de uma cidade, tendo esses um caráter metropolitano e regional.

Nos planos da RMR foram identificadas as potencialidades e propostos projetos que pretendiam fazer a articulação entre as nucleações (centro, oeste, norte, sul) por meio do sistema viário. A principal estratégia seria a integração econômica, e os projetos possibilitariam a concretização não só dos planos mas principalmente dessa estratégia.

Essencialmente os projetos vêm sendo propostos para as mesmas localizações predefinidas desde os primeiros planos metropolitanos da RMR, embora os projetos sejam modificados e ou substituídos, as áreas têm sido mantidas para que as intervenções aconteçam ao longo do tempo.

A relação entre o público e o privado na gestão urbana já vinha ocorrendo nas prestações de serviços, por meio de consultorias e concessões. O diferencial das novas institucionalidades é identificado nas parcerias público-privada (PPP) que, ao

possibilitarem os GPU trazem consequências para o espaço que não tem correspondido ao desenvolvimento urbano.

A RMR vem passando por várias mudanças, advindas dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) e alguns foram viabilizados para a realização do megaevento esportivo Copa do Mundo FIFA 2014. Uma transformação é a retomada do eixo de expansão para o oeste da RMR, a partir da escolha do município de São Lourenço da Mata para a implantação da Cidade da Copa.

Os principais projetos que foram diretamente ligados à realização do megaevento na RMR, são: Construção do Novo Estádio “Arena Pernambuco”, BRT Norte-Sul, BRT Leste-Oeste, Corredor Caxangá Leste-Oeste, Corredor da Via Mangue, reforma do Aeroporto Internacional Gilberto Freyre, Passarela do Aeroporto Internacional Gilberto Freyre, Terminal Marítimo do Recife, Terminal Cosme e Damião.

Diante do que foi discutido acerca dos Grandes Projetos Urbanos, enfatizando o evento esportivo Copa do Mundo FIFA 2014 ocorrido no Brasil, pode-se apontar que tanto as intervenções quanto os projetos que não foram executados trouxeram impactos para as cidades sede e sua região metropolitana, e que tais impactos são mais negativos do que positivos; principalmente em se tratando do aumento das desigualdades socioespaciais. O evento do ponto de vista esporádico acontece e atende ao público que atrai. Porém, antes e depois do evento, o espaço urbano permanece desigual.

A análise do objeto de estudo foi realizada a partir da aplicação das 04 (quatro) categorias: escalar; socioeconômica e ambiental; política-institucional; espacial e territorial, essas foram elencadas a partir da junção das dimensões dos planos da RMR e da matriz analítica, que vêm sendo utilizadas para avaliar os GPU no Brasil.

O entendimento do processo de Planejamento e Gestão é o principal resultado desta pesquisa cuja investigação da relação entre os planos e os projetos no processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR, obteve as seguintes constatações:

- a) planos e projetos têm essência no discurso e a relação entre esses é biunívoca e não hierárquica, não havendo portanto sobreposições entre eles;

- b) os GPU são possibilitados por novas institucionalidades na gestão urbana, e essas têm consequências nos arranjos territoriais e no crescimento urbano e regional;
- c) as transformações no território não têm possibilitado o desenvolvimento urbano e regional, uma vez que estão direcionadas para o mercado imobiliário e para o capital internacional;
- d) o processo de Planejamento e Gestão Urbana sofreu continuidades e rupturas que influenciaram na implantação dos GPU.

Não há mais a sobreposição dos projetos sobre os planos, uma vez que, atualmente os GPU estão nos planos diretores e nos planos das regiões metropolitanas e, quando não estão, passam a estar, pois a legislação é modificada, para atender aos interesses de grupos dominantes;

Dos Planos aos Projetos, não é a mera ação do desenho no papel, se é integrado ou não espacialmente, é principalmente a Cultura do planejamento em relação à gestão do espaço, antes descolada da economia urbana, quando os técnicos pensavam no controle da especulação imobiliária. Enquanto, atualmente, há indução da especulação imobiliária com a definição dos coeficientes de aproveitamento.

Esta pesquisa parte do pressuposto que GPU é uma das estratégias utilizadas para a produção capitalista do espaço, e que há necessidade de estudos a respeito do tema, para compreender as transformações das cidades contemporâneas. A relevância desta tese consiste em aprofundar os estudos existentes, e ampliar a discussão a respeito dos Grandes Projetos Urbanos, que se configura como uma realidade nas cidades brasileiras.

O processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR apresenta uma periodização e relações de continuidades entre os planos e os projetos, mesmo com a adoção do planejamento urbano estratégico e dos GPU, que geram rupturas multidimensionais. Ressalta-se a importância de compreender os GPU, tendo uma visão de todas as suas dimensões, ou seja, considerando os diversos aspectos de desenvolvimento, para incluir nessa análise a realidade dos arranjos institucionais, que possibilitam as ações de ordem territorial.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. Natal: SEARHH/RN, 2010, v.1, p.23-51.
- ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidades. In: LAGES, Vinicius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Sachs Prefácio. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Brasília, DF: SEBRAE, 2004.
- AMBIENS, Sociedade Cooperativa. *Seminário Plano Diretor - resumo*. 2005. Disponível em: <<http://www.coopere.net/pd/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2005.
- ANDRADE, Moisés Sampaio. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, julho, p. 216-224, 1969.
- ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris: Éditions de l'Aube. (Intervention / Monde en cours), 2001.
- \_\_\_\_\_. *Novos Princípios do Urbanismo. Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico*. 3. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.
- AZEVEDO, João Domingos Petribú da Costa. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.
- BARBOSA, David Tavares. *Novos Recifes, Velhos Negócios. Política da Paisagem no Processo Contemporâneo de Transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife*. 2014, 245f. Dissertação (Mestrado em Geografia: Programa de Pós-graduação e Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. *Geografia urbana*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 525 p.
- BESSA, Altamiro Sérgio Mol; CAPANEMA ÁLVARES, Lúcia. *A construção do turismo: megaeventos e outras estratégias de venda das cidades*. Belo Horizonte: C/Arte, 2014.
- BITOUN, Jan.. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org). *Urbanização e Cidades: Perspectivas Geográficas*. Presidente Prudente: 2001, p.291-309.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *As cidades como atores políticos*. Novos Estudos CEBRAP: São Paulo, n 45, julho de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Local y global*. Madrid: United Nations for Human Settlements—UNCHS / Taurus. 1997 (Pensamiento).
- BRANDÃO, Zeca. *Núcleo Técnico de Operações Urbanas: Estudos 2007 – 2010*. Recife: CEPE, 2012.
- BRANDÃO, Zeca. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]*. -- Brasília : Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018. 518

p. Atualizada até a EC n. 99/2017. Disponível em: <<http://stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 25 de junho de 2018.

BRASIL. *Lei Federal nº. 8987, 13 de fev de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços de públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 de novembro de 2014.

BRASIL, Estatuto da cidade. *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 35 p. – (Série fontes de referência. Legislação; n. 40).

BRASIL, Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2004.

BRASIL. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*. Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério das Cidades, IPHAN, Governo do Estado de Pernambuco, Prefeitura da Cidade do Recife, Prefeitura Municipal de Olinda. Março de 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº. 11.079, 30 de dez de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 de novembro de 2014.

BRASIL. Estatuto da Metrópole: Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, institui o Estatuto da Metrópole e altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em 02 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, altera as leis Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1)>. Acesso em 21 de julho de 2019.

BRASIL, Ministério do Esporte. Matriz de Responsabilidades Consolidada. Brasília, dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz\\_consolidada\\_dez\\_2014.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz_consolidada_dez_2014.pdf)>. Acesso em 15 de agosto de 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 3 (67), julho-setembro, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. Curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 02 de março de 2006.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção primeiros passos; 13.

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco; PROMETRÓPOLE. *Metrópole Estratégica – Região Metropolitana do Recife*. Organização Amélia Reynaldo. Recife, 2005. 340p.

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco; AJA Consultoria em Gestão Ltda. *Diagnóstico para o Desenvolvimento Sustentável do Oeste Metropolitano – Produto 4/Relatório Final*. Recife, 2010. 66p.

- CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. *Oeste Metropolitano: realidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável*. Coordenação de Ruskin Marinho de Freitas. Recife, 2011. 28p.
- CONDEPE/FIDEM. Desafios metropolitanos – cidade metropolitana: realidade e utopia. 10 Jun. 2014. Disponível em: <[http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=3104136&folderId=13991739&name=DLFE-67524.pdf](http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=3104136&folderId=13991739&name=DLFE-67524.pdf)>. Acesso em 14 de outubro de 2016.
- CORRÊA, Roberto L. *O Espaço Urbano*. 4.ed. São Paulo: Editora Ática, 2005. Série Princípios, 174.
- COSTA, Cristina. *Sociologia: introdução à ciência da sociedade*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1997.
- CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (Org.). *Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Co-edição. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda e Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades Ltda. 288 p., 2013.
- CUNHA, José Marcos Pinto. *Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória*. São Paulo em Perspectiva. vol.17 n.3-4, São Paulo, July/Dec. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000300022](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300022)>. Acesso em: 24 de julho de 2006.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DE SOUZA, Flávio A. Miranda. Recife: much to do about nothing. In: NOBRE, Eduardo Alberto Cusce; KASSENS-NOOR, Eva (editores). *Sports Mega-events and urban legacies: the 2014 FIFA World Cup, Brazil*. Mega event planning. Palgrave Macmillan: East Lansing, Michigan USA, 2017.
- DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. 1.ed. (2002), 2.tir. Curitiba: Juruá, 2005.
- ETTERN (Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza). *Projeto Megaeventos, Cidade de Exceção e Direitos Humanos, Dossiê Copa 2014 e Jogos Olímpicos 2016*. Compilado e não publicado. Elaborado em 2011.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. RAP Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev. 2001.
- FERRAZ, Hermes. *Filosofia Urbana*. 1.ed. São Paulo: SCORTECCI, 1997. Tomo I.  
\_\_\_\_\_. *Filosofia Urbana*. São Paulo: SCORTECCI, 1998. Tomo IV.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, R. M. de. Região metropolitana do Recife: heranças e desafios. In:UPB – Universidade Pontifícia Bolivariana. *La región metropolitana, morfología socio-espacial, principales desafíos: Recife, Brasil y Valle de Aburrá, Colombia*. Universidade Pontifícia Bolivariana, Grupo de Investigación Territorio. Universidade Federal de Pernambuco, Grupo de Investigación Nexus. Medellín: UPB. 2012.
- FREITAS, Ruskin M. de. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e distribuição de renda. In:\_\_\_\_\_. Raízes do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GIL FILHO, Sylvio Fausto; GIL, A. H. C. F. . *Notas sobre o Processo Urbano-Regional Brasileiro*. RA EGA (UFPR), Curitiba-PR, 1997.

GOMES, Edvânia Torres Aguiar. *Espaço, Planejamento e Gestão de serviços comuns metropolitanos: uma perspectiva geográfica sobre a Região Metropolitana do Recife*. 1989, Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Ciências Geográficas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1989. Acervo da Biblioteca Central – Memorial Denis Bernardes - MDB.

\_\_\_\_\_. Rural e o Urbano em um mundo do capital no qual cada vez mais a exceção é a regra – Alguns itens relevantes à luz da Região Metropolitana do Recife na contemporaneidade. In: ALBUQUERQUE, Mariana Zerboni Alves de; MACHADO, Maria Rita Ivo de Melo (Org.). *O rural e o urbano na região metropolitana do Recife*. Editora Universitária da UFRPE: Garanhuns, 2014. 199p.

GONZÁLEZ, Horácio. O que é subdesenvolvimento? 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. Coleção Primeiros Passos, vol.14.

GUEDES, Enildo Marinho. *Curso de Metodologia Científica*. 1ªed. Curitiba: HD Livros Editora, 1997.

GÜELL, José. M. Fernández. *Planificación Estratégica de Ciudades*. 2. ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2000.

HALL, Peter. *Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. Tradução Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2009.

HARVEY, D. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. Tradução Flávio Villaça. Temas urbanos e regionais. Espaço e Debates, São Paulo, n.6, p. 6-35, jun./set. 1982.

\_\_\_\_\_. *Condição pós-moderna*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

\_\_\_\_\_. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço e Debates, ano XVI, n.39, p. 48-64, 1996.

\_\_\_\_\_. *Espaços de esperança*. Tradução Adail Ubirajara Sobral, Maria Stela Gonçalves. 6ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000. 240p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Metodologia do Planejamento Urbano. In: TOLEDO, A.H.P; CAVALCANTI, M. (org.). *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. 191p.

LAPA, Tomás de Albuquerque. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução Sérgio Martins. 1º ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LENCIONE, Sandra. *Metrópole, metropolização e regionalização*. 1 ed. Rio de Janeiro Consequência Editora, 2017. 264p.

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES. et al. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Para entender a crise urbana*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARINHO, Geraldo Santos. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

MARINHO LÚCIO, Cláudio José. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

MENDONÇA. et al. *Metodologia científica: guia para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos*. Goiânia: Faculdades Alves Faria, 2003.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de M. *Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental*. In: SANTOS, Milton; DE SOUZA, Maria Adélia A. ; SILVEIRA, Maria Laura (org). *Território: globalização e fragmentação*. 5 ed. São Paulo: Hucitec, Annablume, ANPUR, 2002.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de M. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. 14p. (Texto para discussão; 281).

MOULAERT, F., RODRÍGUEZ, A., SWYNGEDOUW, E. *Neoliberal Urbanization in Europe: Large- Scale Urban Development Projects and the new Urban Policy*. 2002, p. 1- 34.

MOULAERT, F., A. RODRÍGUEZ, et al., Eds. *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press, Oxford Geographical and Environmental Studiesed. 2003.

MOURA, Rosa. *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Curso de Doutorado em Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. 242p.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce; KASSENS-NOOR, Eva (editores). *Sports Mega-events and urban legacies: the 2014 FIFA World Cup, Brazil*. Mega event planning. Palgrave Macmillan: East Lansing, Michigan USA, 2017.

NORTH, Douglass C. *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. 1991 (Winter, 1991), pp. 97-112. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.0.CO%3B2-W>>.

NOVAIS, Pedro; DE OLIVEIRA, Fabrício Leal; BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda. Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira. In ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL-ENANPUR, 12, Belém, *Anais ...* Belém: ENANPUR, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. *O Estado e o urbano no Brasil*. Espaço e Debates, n.6, jun/set. 1982.

\_\_\_\_\_. *O Estado e o urbano no Brasil*. In BARROS, Joana; SILVA, Evanildo Barbosa da; DUARTE, Livia (org.). Caderno de debates 2. "Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. 1 ed. Rio de Janeiro/RJ: FASE – Solidariedade e Educação, Programa Nacional Direito à Cidade, 2013.

OLIVEIRA, F. L. de; CARDOSO, Adauto Lúcio; COSTA, Heloisa S. de M.; VAINER, C. B. (Org.). *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. v. 1. 362p.

PALMEIRA, M. V. L., DE SOUZA, F. A. M. Grandes Projetos Urbanos: uma análise comparativa das transformações geradas por megaeventos esportivos. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL– PLURIS, 6, 2014, Lisboa, **Livro de Actas** ... Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Entre o Gerencialismo e a Gestão Social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira*. In: Ernesto Isunza Vera; Adrián Guza Lavallo. (Org.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de La representación, la participación y el control social*. 1 ed. México: Universidad Veracruzana, 2010, v. , p. 315-343.

PCR - PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. *Projeto Capital*. Recife, 1999.

PERNAMBUCO – FIDEM. *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife – PDI*. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, 1976. 276 p.

PERNAMBUCO – FIDEM. *Plano Diretor Urbanístico do II Polo Metropolitano*. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, 1978 a. Volume 1 – Texto. 237 p.

PERNAMBUCO – FIDEM. *Ação Metropolitana: Região Metropolitana do Recife 1975-1977*. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, 1978 b.

PERNAMBUCO – FIDEM. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM*. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, Mar. 1983. 504 p.

PERNAMBUCO – FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal. *Metrópole Estratégica – Estratégia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – 2003/2015. Versão Técnica*. Recife, agosto de 2002. 307 p.

PERNAMBUCO. *Contrato de Concessão Administrativa: Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014*. Assinado em 15 de junho de 2010.

PERNAMBUCO. Matriz de Responsabilidades Recife - Pernambuco. Brasília, 13 de janeiro de 2010. Disponível em: <HTTP:// [www.copa2014.gov.br](http://www.copa2014.gov.br)>. Acesso em 15 de agosto de 2016.

PIRES, ADVOGADOS E CONSULTORES. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA Projeto Cidade da Copa*. Recife: 2012.

PONTUAL, Virgínia Pitta. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2018.

PORTAS, N. *El surgimiento del proyecto urbano*. Perspectivas Urbanas / Urban Perspectives, n.3. 2003.

PPP Brasil – O Observatório das Parcerias Público-Privadas. *Pernambuco extingue contrato de PPP de Arena*. Publicada em 11 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/pernambuco-extingue-contrato-de-ppp-de-arena>>. Acesso em 03 de agosto de 2019.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

RAMALHO, A. M. F. *Autonomia e Cooperação: os desafios da gestão metropolitana*. 2009, 253 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Recife, 2009.

RAPOSO ANDRADE, Mônica. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

REYNALDO, Amélia Maria de Oliveira. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e direitos humanos. Conferência magistral ao receber o título de Doutor Honoris Causa, na Universidade Federal de Alagoas. Saudações de Rodrigo Ramalho Filho e Vinícius Nobre Lages. Maceió: PRODEMA, 2000.

SANTANA, Geraldo. Três décadas de metrópole. In: CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco; PROMETRÓPOLE. *Metrópole Estratégica – Região Metropolitana do Recife*. Organização Amélia Reynaldo. Recife, 2005. 340p.

SANTANA, Geraldo José de. *Entrevista concedida à Maria Veronica Lins Palmeira* (arquivo M4A). Recife, 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: \_\_\_\_\_. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Caroline Gonçalves dos. *A financeirização do capital imobiliário e os grandes projetos urbanos: implicações na produção do espaço urbano contemporâneo em Goiana e São Lourenço da Mata na Região Metropolitana do Recife*. 2017, 345 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Recife, 2017.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; DE SOUZA, Maria Adélia A. ; SILVEIRA, Maria Laura (org). *Território: globalização e fragmentação*. 5 ed. São Paulo: Hucitec, Annablume, ANPUR, 2002.

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. 5.ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. *Espaço e Método*. 4.ed. São Paulo: Nobel, 1997. Coleção espaços.

SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SOBARZO, O. As Cidades Médias e a Urbanização Contemporânea. *Revista Cidades* Vol. 5 nº 8. Presidente Prudente: UNESP 2008 (p.277-292)

SOUTO, Rita de Cássia Costa. *Parcerias Público-Privadas: reflexão sobre o instituto no direito brasileiro*. 2006, 204f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa*. In: Caderno CRH. Salvador: Centro de Recursos Humanos/UFBa, n.1. 2003. pp. 11-24.

SOUZA, Marcelo L. de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 558 p.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira; uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013.

SWYNGEDOUW, Erik. *Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling*. Cambridge Review of International Affairs, 17:1, p. 25-48. 2004.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. *O Primeiro Estruturalismo: Método de Pesquisa para as Ciências da Gestão*. RAC, v. 10, n. 2, p.137-156, Abr./Jun. 2006.

THOMAS, Alan; POTTER, David. Development, capitalism and the nation state. In: THOMAS, Alan; ALLEN, Tim (org.). *Poverty and development in the 1990s*. New York: The Open University, 1992.

TODARO, M.P. O significado do desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. *Introdução à economia: uma visão para o terceiro mundo: uma introdução aos princípios, problemas e políticas para o desenvolvimento*. Tradução Eliane Leopoldino de Barros, Jorge Arnaldo Fortes e José Laurenio de Melo; revisão técnica de Cláudio Monteiro Considera. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

TZU, Sun. Capítulo I: estabelecendo os planos. In: \_\_\_\_\_. *A arte da guerra: os 13 capítulos originais*. Tradução de Henrique Amar Rêgo Monteiro, 2.ed. São Paulo: Clio Editora, 2012.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. *Grandes Projetos Urbanos: conceitos e referenciais*. In. ANTAC. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.7-14, abr./jun. de 2007.

ULTRAMARI, Clovis. *Grandes Projetos Urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos*. URBANA, revista eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. ANO 1, n.1, Set/Dez de 2006. Disponível em: <<http://www.ifch.unicampi.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf>>. Acesso em: 31 de outubro de 2013.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES. et al. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000a.

\_\_\_\_\_. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: ARANTES. et al. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000b.

\_\_\_\_\_. Grandes projetos urbanos. Significado e formas de avaliação. In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (Org.). *Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a*

*experiência argentina e brasileira*. Co-edição. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda e Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades Ltda. 288 p. 2013.

\_\_\_\_\_. Como serão nossas cidades após a Copa e as Olimpíadas? In: JENNIGHS, Andrew; Rolnik, Raquel; Lassance, Antonio ...[et al.]. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

VALENÇA, Márcio M.; GOMES, Rita de Cássia C. (orgs.). Globalização. Idéias soltas no ar. In: \_\_\_\_\_. Globalização e Desigualdade. Natal: A.S. Editores, 2002.

VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos lógicos da metodologia científica*. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. 242 p.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212p.

ZAITTER, Bruno A. H.; ULTRAMARI, Clovis. *Grandes projetos urbanos e sua compreensão pela academia brasileira*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol. XV, n 883, 5 de agosto de 2010.

**APÊNDICE A – Entrevistas aplicadas com técnicos atuantes da RMR**

TESE: DOS PLANOS AOS PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.  
DOUTORANDA: MARIA VERONICA LINS PALMEIRA  
ORIENTADOR: FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

**Questões aplicadas para os Técnicos atuantes no Planejamento e Gestão Urbana na RMR, em março, abril e maio de 2019.**

Prezado(a) Sr(a).,

Esta agenda de entrevista faz parte de um estudo sobre o processo de Planejamento e Gestão Urbana na RMR. Este estudo é desenvolvido na UFPE e as informações dadas pelo(a) Sr.(a) serão confidenciais, podendo ser citados trechos destas, mediante sua autorização. Sua ajuda em responder a estas perguntas será de grande importância. A entrevista deve durar mais ou menos uma hora.

Referência nº:...../.....

Nome:.....

Endereço:.....  
.....

Data:...../...../.....

Hora:.....

Autoriza a citação de trechos da entrevista:.....

nome real     nome fictício

**A – Estas perguntas são sobre a sua atuação profissional:**

1. Qual a formação e atuação profissional do Sr. (a)?

.....  
.....  
.....  
.....

2. Em quais instituições o (a) Sr. (a) atua ou já atuou? Quais cargos ou funções desempenha ou desempenhou nestas instituições?

.....  
.....  
.....  
.....

TESE: DOS PLANOS AOS PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE  
DOUTORANDA: MARIA VERONICA LINS PALMEIRA  
ORIENTADOR: FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

**Questões aplicadas para os Técnicos atuantes no Planejamento e Gestão Urbana na RMR, em março, abril e maio de 2019.**

**B – Agora, estas perguntas são sobre as atividades desenvolvidas nas Instituições nas quais o (a) Sr. (a) atua ou atuou:**

3. Qual a função da (s) referidas instituições?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. Quais ações vêm sendo desenvolvidas nas referidas instituições? De quais dessas ações o (a) Sr. (a) participou?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. No período que o (a) Sr. (a) atuou nas referidas instituições, houve alguma mudança na estrutura de funcionamento e gestão?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

TESE: DOS PLANOS AOS PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.  
 DOUTORANDA: MARIA VERONICA LINS PALMEIRA  
 ORIENTADOR: FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

**Questões aplicadas para os Técnicos atuantes no Planejamento e Gestão Urbana na RMR, em março, abril e maio de 2019.**

**C – Agora farei perguntas sobre planejamento e gestão urbana na RMR:**

6. Dos Planos elaborados para a RMR, de quais o (a) Sr. (a) participou e/ou conhece?

<b>PLANOS</b>	<b>participou</b>	<b>conhece</b>
PDI (FIDEM, 1976)		
Plano de Ação Metropolitana – PAM (FIDEM, 1978)		
PDM (FIDEM, 1983)		
PDRMR / MetrÓpole 2010 (CONDEPE/FIDEM, 1998)		
MetrÓpole Estratégica (CONDEPE/FIDEM, 2002/2005)		
Outros (dizer quais)		

7. Dos planos, estudos e projetos elaborados para os polos e cidades da RMR, de quais o (a) Sr. (a) participou e/ou conhece?

<b>PLANOS, ESTUDOS E PROJETOS</b>	<b>participou</b>	<b>conhece</b>
Plano Diretor Urbanístico do II Polo Metropolitano (FIDEM, 1977)		
Plano Diretor Urbanístico do Centro Administrativo (FIDEM, 1978)		
Plano de Organização Territorial – POT (FIDEM, 1981)		
Projeto Capital (PCR, 1999)		
Projeto Recife/Olinda (2003)		
TerritÓrio Estratégico de Suape: diretrizes para uma ocupaçÓo sustentável (CONDEPE/FIDEM, 2008)		
Cadastro de Áreas Comprometidas com IntervençÓes – CACI (FIDEM, 1985); (CONDEPE/FIDEM, 2012)	1985 /2012	1985 /2012
Outros (dizer quais)		

8. Dos projetos elaborados para os polos e cidades da RMR, de quais o(a) Sr.(a) participou e/ou conhece?

<b>PROJETOS</b>	<b>participou</b>	<b>conhece</b>
TIP		
Arena Pernambuco		
Cidade da Copa		
Projeto Porto Novo		
Via Mangue		
Arco Metropolitano		
Projeto Novo Recife		
Reserva do Paiva		
SUAPE		
Outros (dizer quais)		

TESE: DOS PLANOS AOS PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.  
DOUTORANDA: MARIA VERONICA LINS PALMEIRA  
ORIENTADOR: FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

**Questões aplicadas para os Técnicos atuantes no Planejamento e Gestão Urbana na RMR, em março, abril e maio de 2019.**

**D – E agora, estas perguntas são sobre a sua opinião sobre a decisão na escolha dos projetos, da sua localização e da sua execução:**

9. Como o (a) Sr. (a) descreveria o processo de decisão, na escolha de quais projetos, como e quando serão executados?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

10. Como o (a) Sr. (a) descreveria o processo de decisão na escolha da gleba, cidade e nucleação da RMR, onde os projetos serão implantados?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

TESE: DOS PLANOS AOS PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.  
DOUTORANDA: MARIA VERONICA LINS PALMEIRA  
ORIENTADOR: FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

**Questões aplicadas para os Técnicos atuantes no Planejamento e Gestão Urbana na RMR, em março, abril e maio de 2019.**

**E – Agora, estas perguntas são sobre a sua opinião, acerca do processo de planejamento urbano e gestão na RMR:**

11. Como o (a) Sr. (a) descreveria o Planejamento Urbano na RMR?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

12. Como o (a) Sr. (a) descreveria o Planejamento Urbano Estratégico na RMR?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

13. Com base na sua experiência e nas respostas das perguntas anteriores, quais relações de continuidades e rupturas o (a) Sr. (a) identifica no planejamento e gestão urbana da RMR, tendo como referência a relação entre os planos, estudos e projetos que participou, e/ou tem conhecimento do processo de elaboração e implementação/implantação?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Obrigada por sua contribuição para a elaboração desta pesquisa

## APÊNDICE B – Instrumentos de planejamento da RMR

(continua)

<b>PLANOS REGIONAIS PREDOMINANTES NA DÉCADA DE 1970 NA RMR</b>	
ANO	ESTUDOS, PLANOS E PROJETOS
1973	Estudos de Transportes do Grande Recife (SUDENE)
1974	Plano Diretor do Complexo Industrial Portuário de SUAPE (DIPER)
1976	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMR – PDI (FIDEM)
1978	Plano de Preservação dos Sítios Históricos – PPSH (FIDEM); Plano de Ação Metropolitana – PAM (FIDEM); Plano de Controle de Enchentes da Bacia do Rio Beberibe; Sistema Espacial de Referência – SER (FIDEM / SUDENE).
1979	Plano Diretor de Recuperação dos Assentamentos Sociais para População de Baixa Renda (subsidiou a Lei 14511/83 - Zeis/RECIFE) - (FIDEM); Plano de Ordenamento das Faixas de Praia (FIDEM); Plano de Fortalecimento dos Serviços de Porte Regional; Plano de Ação Imediata na Área de Turismo; Plano de Controle da Poluição Ambiental na RMR; Plano de Desenvolvimento do Recife (RECIFE. prefeitura do) (FIDEM); Zoneamento Industrial; Mapeamento Temático da Cobertura Vegetal da RMR; Mapeamento Temático dos Recursos Hídricos da RMR; Projeto de Fortalecimento do Sistema de Apoio às Microempresas.

Fonte: Gomes (1989); Santana (2005); Ramalho (2009); CONDEPE/FIDEM, adaptado e atualizado pela autora.

<b>PLANOS E PROJETOS LOCAIS E METROPOLITANOS NA DÉCADA DE 1970 NA RMR</b>	
ANO	ESTUDOS, PLANOS E PROJETOS
1977	Plano Diretor Urbanístico do II Polo Metropolitano (FIDEM)
1978	Projeto de Recuperação do Assentamento Jiquiá/Remédios; Plano Diretor Urbanístico do Centro Administrativo
1979	Plano Diretor da Lagoa Olho D'Água; Plano Diretor do Estuário do Rio Timbó; Plano Diretor do Parque do Janga; Plano Diretor do Horto de Olinda; Plano Diretor do Parque Duarte Coelho. Plano Diretor da Central de Distribuição de Bens

Fonte: Gomes (1989); Santana (2005); Ramalho (2009); CONDEPE/FIDEM, adaptado e atualizado pela autora.

<b>PLANOS SETORIAIS DE INFRAESTRUTURA PREDOMINANTES NA DÉCADA DE 1980 NA RMR</b>	
<b>ANO</b>	<b>ESTUDOS, PLANOS E PROJETOS</b>
1980	Plano Diretor de Macrodrenagem (FIDEM); Plano Diretor de Mananciais; Plano Diretor do Sistema de Esgotamento Sanitário; Plano de Zona de Ruído do Aeroporto Internacional dos Guararapes; Diretrizes para Racionalização do Setor Público; Estudo do Potencial Piscícola da RMR; Estudos de Viabilidade de Mercados Polivalentes na RMR.
1981	Plano Diretor do Sistema de Mobilização Metropolitana; Plano de Organização Territorial – POT (FIDEM); Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU (FIDEM); Projeto de Tarifação dos Serviços Urbanos Básicos; Projeto Grande Recife I, II, III, IV (MINTER/BIRD).
1982	Mão de obra e Emprego na RMR: elementos para uma Política Ocupacional; Estatísticas Econômicas Metropolitanas; Diretrizes para Formação de um Estoque de Terra Urbana; Estudo sobre Microunidades de Produção na RMR; Plano Diretor do Sistema de Parques Metropolitanos; Plano Diretor de Recursos Hídricos (COMPESA).
1983	Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM (FIDEM); Plano Diretor de Equipamentos Sociais.
1985	Plano de Proteção de Áreas Verdes; Plano Diretor de Estruturação Urbana da Nucleação Norte; Projeto Executivo do Eixo de Integração da Nucleação Norte; Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções – CACI.
1986	Traços Gerais da Dinâmica Econômica da RMR; Proteção dos Mananciais (Lei 9.860/86); Áreas Estuarinas (Lei 9.931/86).
1987	Parcelamento do Solo (Lei 9.990/87); Reservas Ecológicas (Lei 9989/87); Cenários para a Economia Metropolitana 1987 – 1990; Estudo Preliminar da Economia Metropolitana; Setor Público na Economia Metropolitana; Cidade do Amanhã (FIDEM).

Fonte: Gomes (1989); Santana (2005); Ramalho (2009); CONDEPE/FIDEM, adaptado e atualizado pela autora.

<b>PLANOS PREDOMINANTES NA DÉCADA DE 1990 NA RMR</b>	
<b>ANO</b>	<b>ESTUDOS, PLANOS E PROJETOS</b>
1994	Instituição do Sistema Gestor Metropolitano (Lei Complementar Estadual n. 10)
1998	Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) / MetrÓpole 2010 (FIDEM)
1998	Plano Estadual de Recursos Hídricos

Fonte: Santana (2005); Ramalho (2009); CONDEPE/FIDEM, adaptado e atualizado pela autora.

<b>PLANOS ESTRATÉGICOS E ÁREAS DE INTERVENÇÃO PARA PROJETOS A PARTIR DE 2000 NA RMR</b>	
<b>ANO</b>	<b>ESTUDOS, PLANOS E PROJETOS</b>
2001	Programa de infraestrutura em áreas de baixa renda da RMR (PROMETRÓPOLE)
2002	Estratégia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - MetrÓpole Estratégica (FIDEM / Cities Alliance / Banco Mundial / IPEA / Prefeituras); Mercado Imobiliário Informal (FIDEM).
2003	Plano Metropolitano da Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR (Convênio SNSASP/MJ); Análise do Mercado de Solo Urbano MetrÓpoles do Brasil / RMR (relatório final).
2008	TerritÓrio Estratégico de Suape: diretrizes para uma ocupaçÓo sustentável (CONDEPE/FIDEM)
2012	Cadastro de Áreas Comprometidas com IntervençÓes – CACI (CONDEPE/FIDEM)

Fonte: Santana (2005); Ramalho (2009); CONDEPE/FIDEM, adaptado e atualizado pela autora.

## APÊNDICE C – Destaque para alguns Projetos Prioritários do PDI

(continua)

ÁREA	PLANOS PROPOSTOS	PRIORIDADES
Saúde e saneamento	<b>Plano Diretor de Saneamento Ambiental da RMR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento da teoria de saneamento ambiental aplicada à RMR;</li> <li>• Pesquisas experimentais dos parâmetros locais de lagoas de estabilização;</li> <li>• Levantamento das potencialidades dos recursos hídricos da RMR;</li> <li>• Estudo da problemática da planície aluvionar do Recife;</li> <li>• Estudo dos estuários dos cursos de água da RMR;</li> <li>• Inventário do grau de poluição atual dos corpos de água doce e salgada;</li> <li>• Estudo global dos problemas de esgotamento sanitário da RMR;</li> <li>• Identificação, localização e descrição sumária das fontes de poluição do solo e do ar.</li> </ul>
	<b>Plano Global de Abastecimento de Água da Região Metropolitana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinação da área objeto do plano;</li> <li>• Estudos demográficos em função do plano de organização territorial urbana da RMR;</li> <li>• Determinação da quantidade de água necessária;</li> <li>• Diagnóstico dos sistemas de abastecimento de água existentes na RMR;</li> <li>• Estudo das potencialidades e possibilidades de aproveitamento para fins de consumo residencial e industrial dos rios Capibaribe, Arataca, Paratibe, Goitá, Timbó, Ipojuca, Beberibe, Massangana, e dos aquíferos subterrâneos;</li> <li>• Estudo de viabilidade da ampliação da represa de Gurjaú;</li> <li>• Anteprojeto das barragens nos rios Jaboatão, Botafogo e Pirapama;</li> <li>• Análise de estudos previstos e de projetos em implantação;</li> <li>• Montagem das alternativas para abastecimento de água da RMR;</li> <li>• Escolha de alternativas para abastecimento de água na RMR.</li> </ul>

Agricultura	<b>Plano de Organização Territorial Rural da RMR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do referido Plano;</li> <li>• Criação de instrumentos normativos capazes de garantir a implementação das diretrizes do plano;</li> <li>• Implantação e fortalecimento de núcleos de apoio à comercialização agrícola.</li> </ul>
Habitação e Urbanismo	<b>Plano de Organização Territorial Urbana na RMR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do referido Plano;</li> <li>• Elaboração das normas gerais de urbanismo;</li> <li>• Elaboração, com base nas normas gerais, dos Códigos de Urbanismo e Obras Municipais e compatibilização dos Códigos Municipais em vigor;</li> <li>• Elaboração de normas técnicas para construção e implantação de equipamentos públicos.</li> </ul>
ÁREA	PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES	PRIORIDADES
Indústria, Comércio e Serviços	<b>Implantação do Complexo Industrial na área de Suape</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conclusão do Plano Diretor;</li> <li>• Adoção de medidas concretas para atrair investimentos locais, regionais, nacionais, estrangeiros e privados;</li> <li>• Identificação de oportunidades concretas de novos empreendimentos;</li> <li>• Início da implantação da infraestrutura dos Distritos Industriais previstos na área.</li> </ul>
	<b>Complementação da infraestrutura básica dos Distritos Industriais existentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conclusão da infraestrutura básica;</li> <li>• Criação e implantação da infraestrutura dos D.I. de Prazeres, Várzea e Igarassu (áreas industriais existentes);</li> <li>• Controle rigoroso das condições ambientais e do processo de expansão do D.I. do Curado e da área industrial da Várzea, tendo em vista a implantação do II Polo Metropolitano e o Parque de recreação previsto na área.</li> </ul>
	<b>Implantação de novos Distritos Industriais na RMR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitação de áreas e instalação de D.I. em São Lourenço da Mata, no eixo Moreno-Jaboatão, no eixo Jaboatão-Cabo e na nucleação de Paulista-Igarassu;</li> <li>• Elaboração do Plano Diretor e implantação dos D.I. previstos</li> </ul>

Habitação e Urbanismo	<b>Implantação do II Polo Metropolitano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desapropriação da área para implantação do II Polo Metropolitano;</li> <li>• Elaboração do Plano Diretor Urbanístico;</li> <li>• Projeto e implantação do Sistema Viário;</li> <li>• Projeto e implantação da infraestrutura de água, esgotos, drenagem, energia elétrica e telecomunicações;</li> <li>• Projeto e implantação dos equipamentos previstos, tais como: RODOPORTO, FERROPORTO, DICOM e DIPA;</li> <li>• Definição e elaboração dos projetos para implantação dos demais equipamentos previstos: parques, habitações, hospitais e outros.</li> </ul>
	<b>Implantação do Centro Administrativo do Estado de Pernambuco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Plano Diretor do Centro Administrativo;</li> <li>• Projeto e implantação das unidades administrativas.</li> </ul>
Transportes e Sistema Viário	<b>Implantação da Rodovia Costeira Metropolitana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do plano geral da via – traçado, acessos às praias e remanejamento das avenidas à beira-mar, existentes;</li> <li>• Construção do trecho norte (Av. Joaquim Nabuco em Olinda - Praia do Janga em Paulista);</li> <li>• Construção do trecho sul (Cabanga, no Recife – Candeias em Jaboatão);</li> <li>• Implantação de obras de adaptação no trecho correspondente à Av. Agamenon Magalhães;</li> <li>• Implantação dos acessos às faixas de praia dos trechos norte e sul;</li> <li>• Implantação de modificações das avenidas à beira-mar, segundo os usos definidos na elaboração do plano.</li> </ul>
ÁREA	AÇÕES INSTITUCIONAIS	PRIORIDADES

<p>Habitação e Urbanismo</p>	<p><b>Ordenamento e normatização do Uso do Solo nas Áreas de Proteção aos Mananciais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitação e declaração das áreas de preservação dos mananciais da RMR;</li> <li>• Estabelecimento de medidas que permitam a proteção dos mananciais, cujas áreas se estendem além dos limites da RMR e que são de interesse metropolitano;</li> <li>• Estabelecimento de uma legislação específica, definindo as condições de preservação, usos adequados, normas de parcelamento e condições mínimas de saneamento e recolhimento de detritos;</li> <li>• Elaboração de convênio com o INCRA, ensejando a que o organismo metropolitano possa se pronunciar com respeito às questões de desmembramento de glebas para efeito de loteamento com caráter urbano.</li> </ul>
------------------------------	--	---

Fonte: Pernambuco-Fidem (1976), adaptação da autora.