



## **DESAFIOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS: A PROBLEMÁTICA DA HABITABILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (BRASIL)**

**SUELY JUCÁ MACIEL**

FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

*suelyjucamaci@hotmai.com*

**JOSÉ LUÍS CRESPO**

FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

*mouratocrespo@gmail.com*



## **DESAFIOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS: A PROBLEMÁTICA DA HABITABILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (BRASIL)**

**S. J. Maciel e J. L. Crespo**

### **RESUMO**

No Brasil, a temática do saneamento, principalmente a questão da coleta, tratamento e esgotamento, tem índices alarmantes e negativos. Também, a questão da habitação que não resolvida e continuamente demandada ocasiona uma expansão urbana desordenada, descontínua, não regulamentada e incompleta. O Artigo pretende apresentar a análise dessas questões na Região Metropolitana do Recife, embasado nos conceitos sobre a *habitabilidade*, o desenvolvimento sustentável e os desafios urbanos contemporâneos e mundiais. O compromisso com a expansão da infraestrutura de saneamento e a urbanização da cidade informal deve ser uma política de governo perene e eficiente. Espera-se que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, em elaboração, delimite a mancha em processo de urbanização de forma precisa e quantificada, e que a partir desta base, sejam desenvolvidas políticas integradas nas temáticas territoriais em busca da implementação da ação. Estas pactuadas entre os entes federados e os conselhos representativos envolvidos na governança metropolitana do Recife.

### **1 INTRODUÇÃO**

No Brasil, mais de um terço da população<sup>1</sup> vive em áreas metropolitanas, aproximadamente 98 milhões, de onde é gerido metade do produto interno bruto (PIB) nacional. As primeiras áreas metropolitanas brasileiras foram criadas pelo governo federal na década de 1970. A Região Metropolitana do Recife - RMR, instituída em 1973 e com população atual de 3,9 milhões de habitantes, concentra 42,7% da população de Pernambuco. As mudanças institucionais ocasionadas pela Constituição Federal<sup>2</sup> de 1988 deram mais poder aos municípios e a estadualização da gestão metropolitana, dando origem a diversos tipos de arranjos institucionais. No entanto, apesar da competência institucional, os municípios têm capacidade executiva limitada para atender aos diversos desafios que se impõem.

A RMR conta com uma tradição de planejamento e um acervo de estudos e planos significativo. Por outro lado, desafios históricos permanecem na pauta atual de prioridades para a requalificação do espaço metropolitano: redução de desigualdades territoriais, melhoria das condições de *habitabilidade*, considerando o conceito ampliado para as questões que afetam a qualidade da moradia, abastecimento de água, esgotamento sanitário,

<sup>1</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia - IBGE estima que o Brasil tenha 208,5 milhões de habitantes ao término de 2018 e uma taxa de crescimento populacional de 0,82% entre 2017 e 2018. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-dnoticias/releases/22374ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>

<sup>2</sup> A Constituição Federal de 1988 promove a descentralização do Governo Central, uma vez que transfere competências do poder central para os âmbitos estadual e municipal.

drenagem urbana, sistema viário, equipamentos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros, conforme enunciado no Plano Metrópole Estratégica (CONDEPE/FIDEM, 2002). Este foi realizado, pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco - Agência Condepe/Fidem em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Cities Alliance/Banco Mundial. Atualmente, este documento é atualizado e serve de base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Recife - PDUI. A elaboração do PDUI representa uma oportunidade ímpar como fonte de pesquisa e coleta de subsídios para a elaboração da Tese de Doutorado em desenvolvimento: Expansão Urbana em Espaços Metropolitanos: Configuração da Metrópole do Recife (Brasil).

O desenvolvimento deste Artigo se embasa nos conceitos sobre o desenvolvimento sustentável e as políticas e instrumentos de ordenamento territorial (Ferrão, 2011). Estas temáticas permitem a análise e rebatimento dessas questões na Região Metropolitana do Recife. Como principal desafio selecionado, elege-se a questão do saneamento urbano e as questões relacionadas com a habitação e o baixo padrão de qualidade urbana nas áreas mais frágeis e pobres da Região Metropolitana do Recife. Esta temática tem por base os estudos para a elaboração do Metrópole Estratégica (2002), do diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI (2019/2020) e no Programa Cidade Saneada, em execução pelo Governo do Estado de Pernambuco em parceria público privada com a empresa BRK Ambiental<sup>3</sup>. Este Programa tem o objetivo de elevar a meta dos atuais 39% de cobertura dos serviços de esgoto para 90% até ao ano de 2037, atendendo a população urbana que reside nas áreas formais dos 14 municípios da Região Metropolitana do Recife e Goiana, na Mata Norte.

As demais áreas deverão ser atendidas por outros programas, com baixa prioridade governamental, com atuação pontual e limitada. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010) - os Aglomerados subnormais<sup>4</sup>, as favelas (barracas) abrigavam 23% dos habitantes da Região Metropolitana de Recife, em torno de 900 mil pessoas ou aproximadamente 230 mil unidades habitacionais. O desafio é gigantesco, com destaque ao recente impacto territorial e socioambiental das pandemias que tirou da invisibilidade a população vulnerável destas áreas na região metropolitana. Os gestores públicos e a sociedade civil buscam novas soluções para os mesmos problemas crônicos, habitação, saneamento, esgotamento/tratamento e ainda o acesso à água nestas comunidades - a ação exige eficácia e urgência.

## **2 PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA DA METRÓPOLE DO RECIFE**

A construção da metrópole quanto às dinâmicas físico-espaciais é analisada a partir do entendimento de que a metrópole é expressão e instrumento da economia mundial. A Metrópole é a forma de estruturação urbana que o desenvolvimento econômico contemporâneo tende a produzir em todo o mundo (Meyer e Grostein, 2006). Por outro lado,

---

<sup>3</sup> BRK Ambiental, empresa que atua em parceria com o Governo do Estado de Pernambuco desde 2013, por meio da maior Parceria Público-Privada (PPP) de saneamento básico do Brasil, operada em conjunto com a Compesa (Companhia Pernambucana de Saneamento). Esta fornecedora de serviços de esgotamento sanitário nos 15 municípios da Região Metropolitana do Recife. Fonte: <https://www.brkambiental.com.br/pernambuco>, acesso fevereiro, 2019.

<sup>4</sup> Aglomerado subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes; e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Segundo estudo da IBGE (2010) a sua existência está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária e ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas, as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, à periferização da população. Surgem, nesse contexto, como uma resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, e que irá habitar espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos pelo tecido urbano.

Manuel Castells (1999) em "A sociedade em rede" introduz o conceito de "espaços de fluxos" para entender a metrópole na atualidade. A rede de fluxos não tem escala precisa, pode ser local, global ou urbano regional. A rede de fluxos espalha-se por um território dinâmico, de tecido líquido, mutante. Castells argumenta que as políticas de governos são as principais influências na mudança social, porque os governos desempenham um papel na distribuição de capital, como as políticas habitacionais e financeiras, que afetam diretamente a construção do espaço urbano e regional.

Seguindo este conceito, pergunta-se até que ponto as políticas urbanas brasileiras darão conta de enfrentar o grande desafio do saneamento urbano e da habitação social na escala metropolitana, entendida como uma rede de cidades que visem à sustentabilidade, que busquem resolver suas questões básicas de saneamento, habitação e controle e ordenamento do território, garantindo a proteção das áreas ambientais?

A escala metropolitana tem sido reconhecida pelo significativo papel no desenvolvimento econômico no contexto da globalização (Brenner e Theodore, 2002). As regiões metropolitanas têm ofertado os espaços físicos para este crescimento econômico, aglomerados econômicos, produtividade inovadora, ou correção espacial do pós Fordismo. Esta escala tem sido importante para a tomada de decisões políticas de governos nacionais, pois é importante para diversas políticas públicas, dentre estas as políticas de saneamento urbano. Porém como regiões ou territórios menos desenvolvidos e mais frágeis poderão incorporar os efeitos positivos desta "onda" e se tornarem "sustentáveis" e competitivos para seus cidadãos? Como tem sido a expansão urbana na Região Metropolitana do Recife?

## **2.1 Regulação do Solo Urbano**

A Lei Estadual nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, estabelece normas para a concessão de anuência prévia para aprovação, pelos municípios dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, isto é a forma regulamentada da expansão urbana metropolitana<sup>5</sup>. A Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, por meio da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), cabe fazer a análise ambiental e conceder as licenças para a instalação dos empreendimentos que impactam o solo urbano. A Secretaria de Habitação de Pernambuco atua como órgão promotor da política habitacional no Estado. Entretanto, observam-se ações desarticuladas do Governo do Estado e prefeituras metropolitanas e a quase total autonomia do setor privado na governança na RMR, principalmente no atendimento às funções públicas metropolitanas. A urgência das demandas de escala metropolitana e a fragilidade operacional do setor público local criam um espaço conveniente para a atuação de vários setores externos à esfera governamental, assumindo contratos de prestação de serviços, que vão desde a formulação de projetos até a implantação da ação.

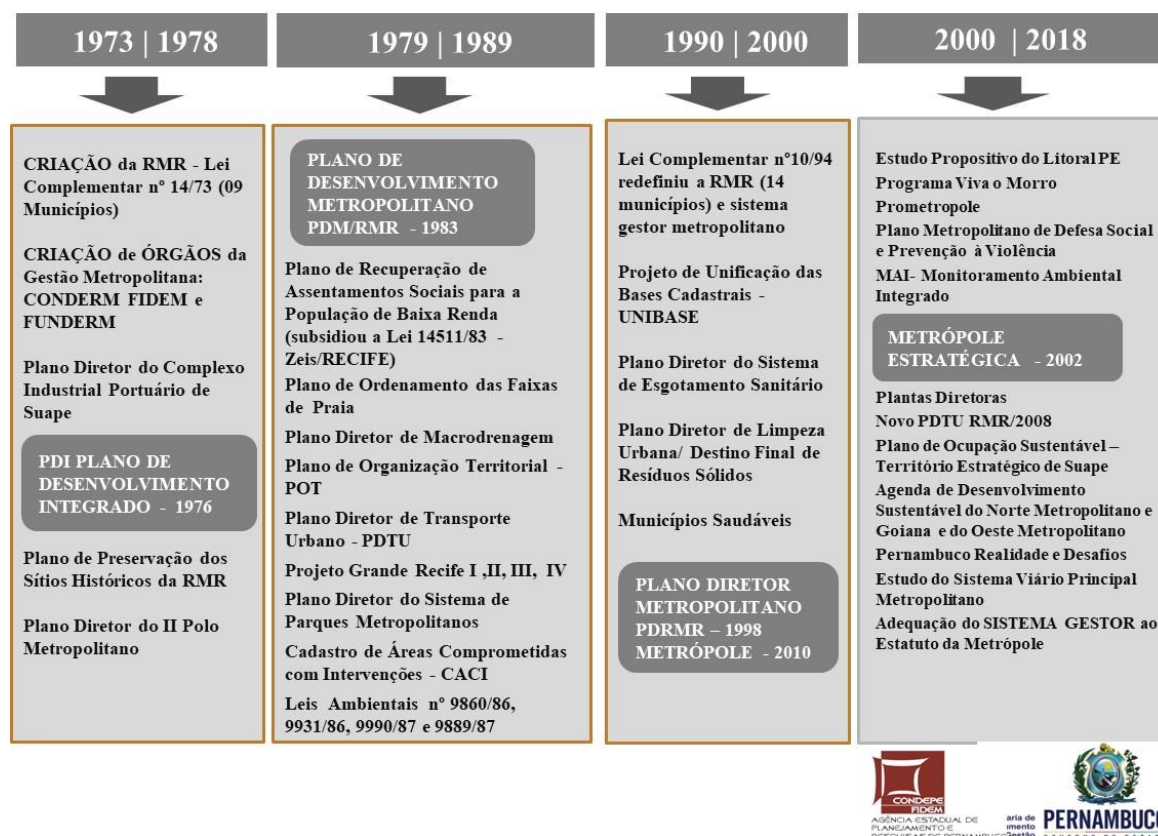
Destaca-se a necessidade da retomada da ampliação do debate da gestão metropolitana como estratégia fundamental para enfrentar os desafios do saneamento e da habitação social. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI da Região Metropolitana do Recife, em elaboração, tem como elemento norteador a Lei Federal nº 13.098/2015, o Estatuto da Metrópole. Este apresenta os conceitos de metrópole, de Região Metropolitana<sup>6</sup> e trata da

---

<sup>5</sup> Durante o período de dezembro 1979 a outubro de 2019, a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) deu anuência prévia a 468 parcelamentos implantados nos quatorze municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR).

<sup>6</sup> Região Metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Redação dada pelo Medida Provisória nº 862, de 2018); Área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).

instituição de tais unidades regionais, da *governança interfederativa*<sup>7</sup>, que representa um dos principais desafios, no sentido de conciliar competências constitucionais dos entes federativos. Finalmente, trata dos *instrumentos* de desenvolvimento urbano integrado e da gestão das *funções públicas de interesse comum*, compreendendo aquelas situações em que mais de uma unidade da federação, municípios ou estados, comungam de problemas territoriais que extrapolam a escala dos territórios individuais. Abaixo, acervo técnico disponibilizado para elaboração do PDUI, período 1976/2018.



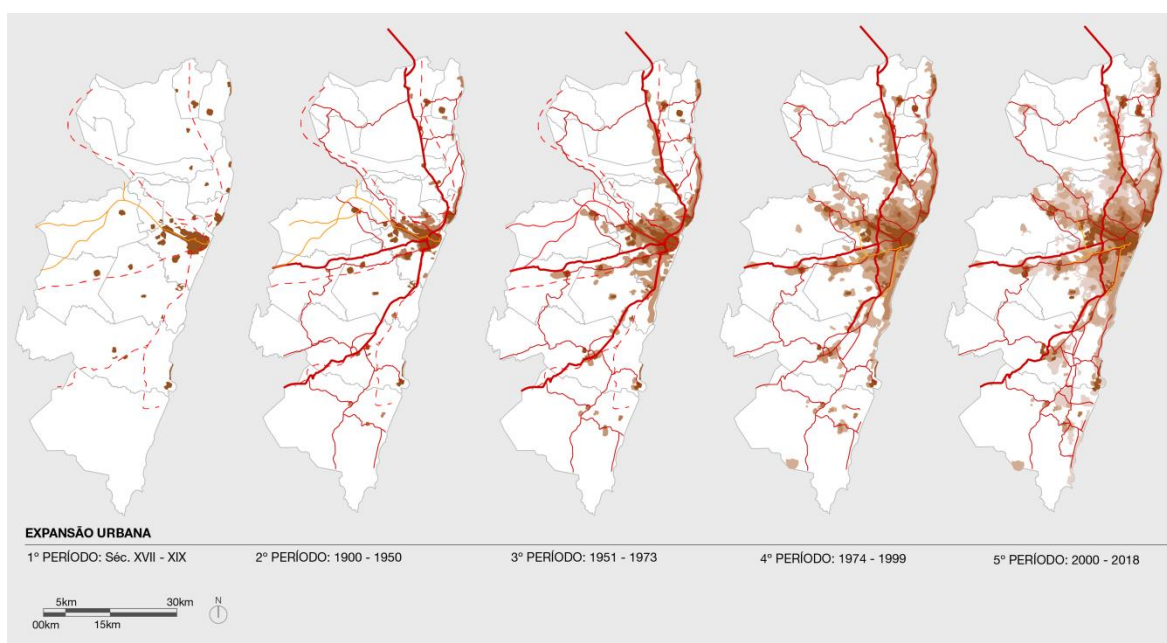
**Fig. 1 Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife - Acervo Técnico 1976 - 2018.**

Fonte: Agência Condepe/Fidem, Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco, 2019.

<sup>7</sup> Governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

## 2.2 Expansão Urbana da Região Metropolitana do Recife

A Região Metropolitana do Recife - RMR tem, com outras regiões brasileiras, origem institucional nos anos 70, mas a formação metropolitana do Recife é o resultado de um processo histórico de mais de quatro séculos, com marcas das suas várias fases, periodizada nesta proposta de investigação em cinco períodos: (i) Século XVII - XIX - Os caminhos do cultivo do açúcar ao Porto; (ii) Século XX: 1900-1950 - A formação das infraestruturas e das atividades industriais; (iii) Século XX: 1951 - 1973 - O fenômeno da metropolização; (iv) Século XX: 1973 - 1999 - O reconhecimento da Metrópole; e (v) Século XXI: 2000 - 2018: A metrópole incompleta em contínuo processo de expansão.



**Fig. 2 Processo de Expansão Urbana na Região Metropolitana do Recife, elaboração própria, 2019.**

O fenômeno metropolitano é observado desde os anos 50, ainda que sem a escala e dinâmica de tempos mais recentes, e desde então é revelada uma relação própria entre a capital com seus municípios vizinhos. Atualmente a mancha de urbanização se espalha pelo território de vários municípios de forma contínua em parcela significativa da região, e se irradia de forma linear e fragmentária nos espaços mais periféricos. Com um perfil eminentemente urbano, a região conta com população e atividades de serviços rurais pouco expressivas. Seu acervo ambiental é rico e diversificado, apesar das constantes ameaças e riscos decorrentes do processo de urbanização e exploração econômica do território.

O ambiente natural confere diferenças ao espaço metropolitano: planície e colinas. Fato que estabelece tipos predominantes de uso e ocupação do solo em duas grandes faixas paralelas: uma faixa litorânea, onde se intercalam, sobretudo, os usos urbanos, o uso industrial, os ecossistemas naturais (manguezais), culturas da cana de açúcar e coco, e fragmentos de Mata Atlântica; e outra faixa localizada na porção mais a oeste da RMR, onde se intercalam predominantemente a policultura, a cana de açúcar, as fazendas, granjas e chácaras, além de remanescentes de Mata Atlântica, com extensão e adensamento variados, e usos urbanos.



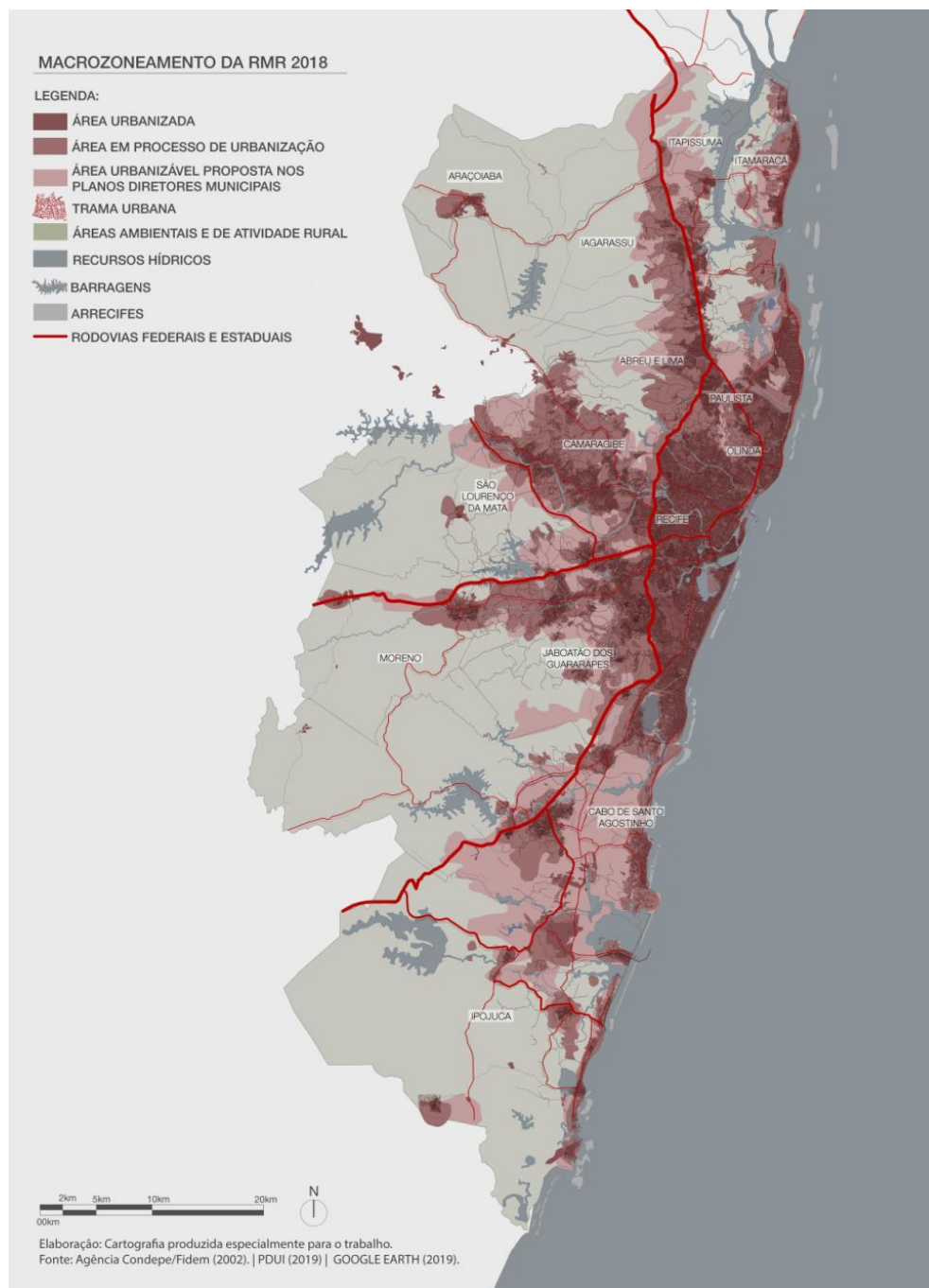
A RMR teve sua formação a partir da Cidade do Recife, núcleo irradiador das expansões nos litorais sul, norte, ao longo da BR 101 e seguindo os antigos caminhos. Vários fatores contribuíram para a expansão do território da RMR, entre os geográficos que definiram as áreas ambientais e de plantio. A mancha urbana, segundo medição na cartografia do Metrôpole Estratégica (2002), chega a 321 km<sup>2</sup> o que representa cerca de 12% do território total da região. A área urbanizada tem sua principal e mais densa concentração no amplo raio de entorno do centro da capital Recife, com pouco mais de dez quilômetros, adentrando os municípios limítrofes. Dentre os fatores que contribuíram para a expansão merecem ser considerados: a topografia da região representada por extensas áreas de planícies e a proximidade de cursos d'água que favoreceram a ocupação e implantação de infraestruturas, notadamente as viárias. Como limite ao crescimento urbano as grandes propriedades agrícolas dos engenhos e usinas destinadas ao cultivo da cana de açúcar. Este limitador vem sendo quebrado paulatinamente, uma vez que no início do século XXI observa-se uma significativa expansão urbana, no território sul, o município de Cabo e Ipojuca, com o avanço do turismo de praias/verão e o desenvolvimento do Porto e Distrito Industrial de Suape, entre outros fatores como os investimentos em programas de habitação social.

No Projeto Governança Metropolitana do Brasil (IPEA, 2013), tendo como referências os planos diretores municipais, a soma das zonas urbanas proposta nos atuais planos diretores municipais metropolitanos é de 78.650 hectares (Tabela 1). Deste modo, projeta-se uma possibilidade de aumento de aproximadamente 145% - área urbanizável proposta nos planos diretores dos 14 municípios metropolitanos (Figura 3). Fato que provocaria um grande impacto, por não ter infraestrutura urbana e apresentar uma ocupação dispersa e fragmentada. Esta realidade torna o atendimento à infraestrutura de saneamento um desafio ainda maior e com o envolvimento de mais recursos, capacidade técnica e gestão. Uma vez que a questão ainda não está resolvida nas áreas de urbanização consolidada no primeiro raio de urbanização na área central da metrópole.

**Tabela 1 Planos Diretores Municipais na RMR**

<b>Territórios Metropolitanos</b>	<b>Municípios Metropolitanos</b>	<b>População (IBGE 2020)</b>	<b>Lei do Plano Diretor</b>
<b>Norte</b>	<b>Igarassu</b>	<b>118.370</b>	<b>Lei 2.629/2006</b>
	<b>Ilha de Itamaracá</b>	<b>25.836</b>	<b>Lei 1.050/2007, alterada pela lei 1340/2018.</b>
	<b>Itapissuma</b>	<b>26.672</b>	<b>Lei 895/2014</b>
	<b>Paulista</b>	<b>334.376</b>	<b>Lei 4.253/2012, alterada pela lei 4.821/2018</b>
	<b>Abreu e Lima</b>	<b>100.346</b>	<b>Lei 650/2008, alterada pela lei 916/2013</b>
<b>Oeste</b>	<b>Araçoiaba</b>	<b>20.733</b>	<b>Lei 193/2008.</b>
	<b>Camaragibe</b>	<b>158.899</b>	<b>Lei 341/2007</b>
	<b>São Lourenço da Mata</b>	<b>114.079</b>	<b>Lei 2.159/2006, alterada pelas leis 2.538/2016.</b>
	<b>Moreno</b>	<b>63.294</b>	<b>Lei 585/2019</b>
<b>Centro</b>	<b>Olinda</b>	<b>393.115</b>	<b>Lei 026/2004, alterada pela lei 032/2008</b>
	<b>Recife</b>	<b>1.653.461</b>	<b>Lei 17.511/2008</b>
<b>Sul</b>	<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	<b>706.867</b>	<b>Lei 02/2008, alterada pela lei 17/2013.</b>
	<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	<b>208.944</b>	<b>Lei 3.343/2017</b>
	<b>Ipojuca</b>	<b>97.669</b>	<b>Lei 1.490/2008</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>4.023.725</b>	

Fonte: Agência Condepe/Fidem, elaboração própria, 2019.



**Fig. 3 Macrozoneamento Região Metropolitana do Recife, área urbanizável proposta nos planos diretores municipais**

Fonte: Agência Condepe/Fidem, elaboração própria, 2019.

O Macrozoneamento representa o somatório da análise dos planos diretores estabelecidos dos 14 municípios elaborados nos primeiros anos da década de 2000. Dentre estes dois estão atualmente em processo de revisão (Recife e Olinda) e dez encontram-se fora do prazo de revisão estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos 280 empreendimentos nos municípios metropolitanos. Os municípios Araçoiaba e Itapissuma não foram atendidos no período. Na área em processo de urbanização (Figura 3) está localizada grande parte dos empreendimentos implantados no período de 2009-2019 com recursos de programas de financiamento de habitação social. Observa-se que o valor da terra teve influência nas



soluções de tipologia implantadas nos municípios metropolitanos. Por outro lado, ainda que nos anos mais recentes não se efetiva um impacto muito concreto na configuração da área efetivamente urbanizada da RMR. Porém devem ser considerados os efeitos indutores da produção habitacional e implantação de loteamentos. Destaca-se que o processo de expansão da malha urbana da RMR, vem declinando no final do século passado e nestas duas décadas, segundo Galindo e Marinho (2018).

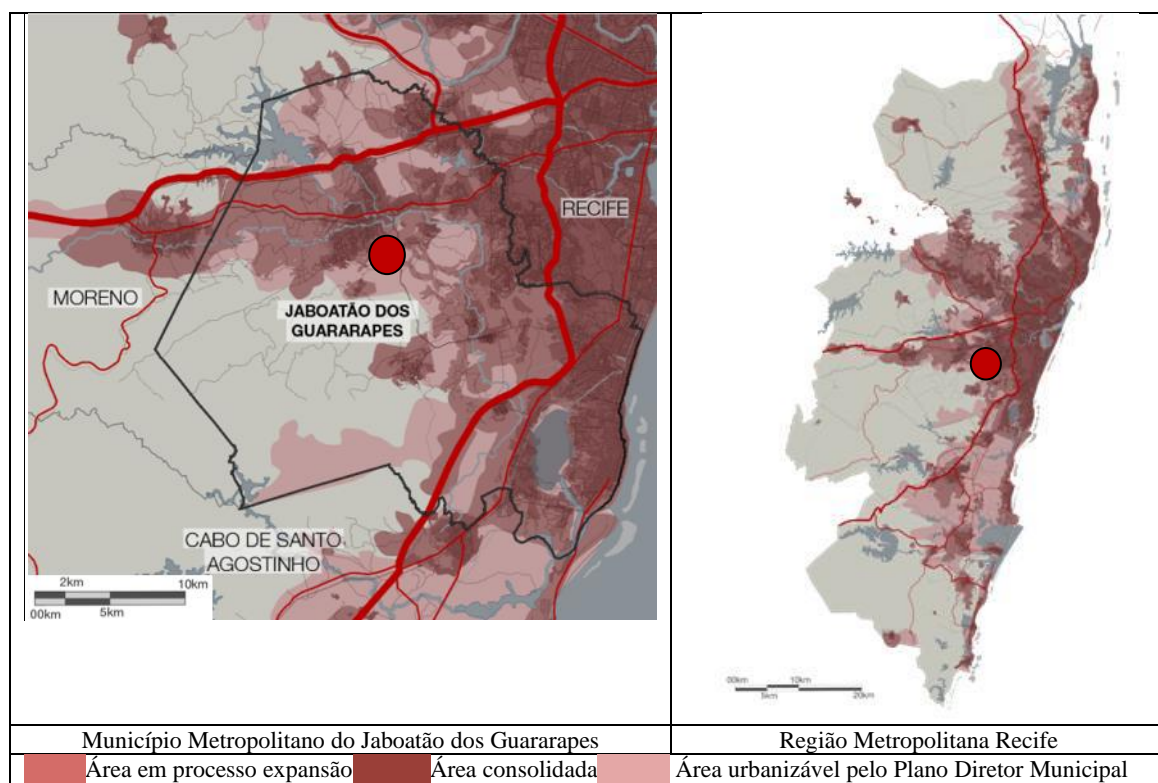
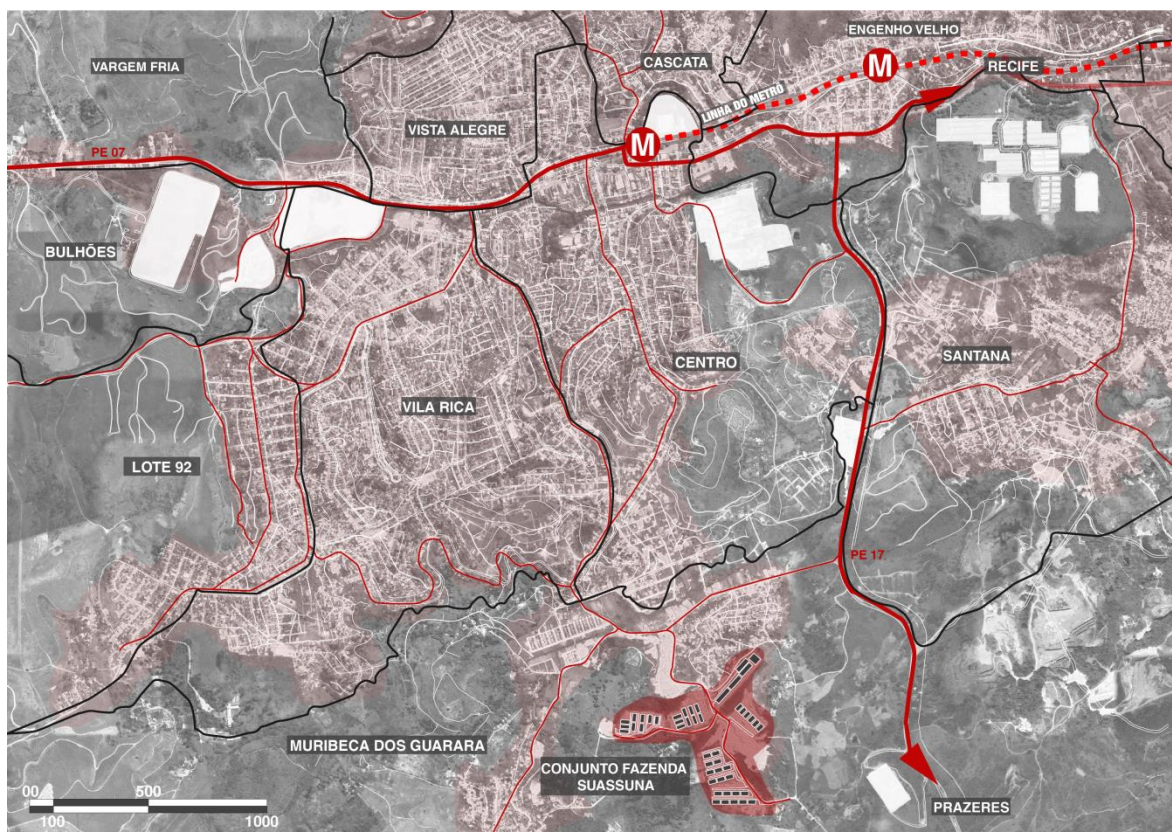
**Tabela 2 Programa de Habitação Social - 2009-2018**

Territórios Metropolitanos	Municípios Metropolitanos	População (IBGE 2018)	Área km2 (IBGE 2018)	Quantidade de Empreendimentos	Unidades Habitacionais
Norte	Igarassu	115.640	305,78	31	3531
	Ilha de Itamaracá	25.836	66,77	2	553
	Paulista	329.117	96,84	49	8722
	Abreu e Lima	99.622	126,19	6	2362
Oeste	Camaragibe	156.736	51,25	10	1776
	São Lourenço da Mata	112.362	262,10	52	6278
	Moreno	62.263	198,07	4	650
Centro	Olinda	391.835	41,30	26	4304
	Recife	1.637.834	218,84	41	3657
Sul	Jaboatão dos Guararapes	697.636	258,72	44	8.661
	Cabo de Santo Agostinho	205.112	445,34	9	3054
	Ipojuca	94.709	521,80	6	2480
Total	12	3.928.702	2.593,38	280	46.028

Fonte: Caixa Econômica Federal

O município de Jaboatão dos Guararapes, no território Sul metropolitano, foi contemplado com 44 empreendimentos e um total de 8.661 unidades habitacionais, entre estes o Condomínio Fazenda Suassuna com 1440 unidades habitacionais, com 27 edifícios de apartamentos implantados na área de expansão urbana permitida no Plano Diretor Municipal (2013) – A área está situada na Zona de adensamento construtivo baixo (ZAB), legislada no plano diretor municipal. Considera-se neste primeiro exemplo, de um conjunto total de 12 amostras, para futura análise e reflexão: (i) Qual a relação e integração destas novas urbanizações em relação ao núcleo central do município e ao centro da metrópole - Recife? (ii) Como acontece o atendimento aos serviços de alta e média complexidade e ao deslocamento para o trabalho?

O tema central do questionamento, em relação à localização e ao alargamento das zonas urbanas permitidas nos planos diretores municipais - esta é a tendência da expansão urbana do espaço metropolitano do Recife? Esta expansão constitui um novo perfil espacial, considerando, principalmente, a relação entre a forma do crescimento e a produção da infraestrutura urbana. A problemática que se apresenta no exemplo do núcleo central do município de Jaboatão dos Guararapes é a descontinuidade dos tecidos construídos e a relação desses com as infraestruturas metropolitanas ofertadas, ver figura 4 abaixo, com a representação das principais vias de conexão, inclusive estação de Metro Jaboatão que permite a ligação metropolitana do núcleo urbano consolidado.



**Fig. 4 Processo de Expansão Urbana na Região Metropolitana do Recife, Território Sul Metropolitano - Jaboatão dos Guararapes, elaboração própria, 2019.**

## 2.3 Saneamento ambiental da Região Metropolitana do Recife

O padrão da expansão urbana na metrópole do Recife gera permanente tensão entre a produção e ampliação de edificações e à demanda por sistemas de saneamento e os riscos sobre o ambiente ambiental. Além disso, os principais desafios urbanos mundiais são: (i) como adaptar e preparar as cidades para o atendimento das questões relativas ao envelhecimento da população, principalmente considerando a questão da saúde e pandemias; (ii) projetar e implantar ações para promover espaços públicos e sistemas de vias com ênfase ao transporte público e a mobilidade ativa, com a diminuição da emissão de gases efeito estufa; (iii) adaptar cidades e cidadãos à mudança no perfil do emprego pela tecnologia digital com o aumento da automação, muitos trabalhando em casa ou em espaços compartilhados; (iv) mudanças climáticas e poluição; e (v) aumento da competição global e deslocamento geopolítico. Com destaque para a atual problemática sobre a complexa questão a ser enfrentada em escala global - a pandemia do covid-19.

O saneamento básico no Brasil é um direito assegurado pela Constituição e definido como o conjunto dos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais. Porém, o marco regulatório do saneamento básico - Projeto de Lei 4.162/2019 - aprovado na câmara aguarda aprovação do Senado Federal. Nesta espera de quase trinta anos, o despenho brasileiro é o pior verificado entre os países vizinhos, como Chile, México e Peru.

Na Região Metropolitana do Recife - RMR, o esgotamento sanitário está terceirizado à iniciativa privada. A Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) formalizou a concessão das operações de tratamento dos esgotos domésticos, em áreas de padrões de urbanização formal, inicialmente à Odebrecht Ambiental, que repassou as operações ao Grupo canadense Brookfield, através da sua empresa BRK Ambiental. Com um cronograma inicial de universalização previsto para 2025, e após a efetivação das operações pela BRK, o cronograma foi repactuado para atingir a universalização apenas em 2037. Com o horizonte de mais 12 anos para concluir as obras de saneamento nas 14 cidades da RMR, a iniciativa privada será responsável por 87% dos investimentos. A realidade da cobertura do serviço de saneamento na RMR ainda é muito precária. Dados do ITB<sup>8</sup> dão conta que apenas 32,1% da população tem o serviço de coleta de esgotos. O instituto também assevera que 15,8% da população ainda não tem acesso à água tratada.

Na pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2018) o déficit habitacional brasileiro é 7,77 milhões. Uma das principais conclusões do Estudo refere-se ao fato de que, a despeito do fim do bônus demográfico, a demanda por novas habitações no Brasil permanecerá elevada em termos absolutos no horizonte de projeção dos próximos dez anos. Além do que concentrado nas faixas de renda inferiores, refletido nos resultados do estudo tanto na estimativa de déficit quanto nos cenários de projeção de demanda.

O referido estudo não apresenta dados detalhados da Região Metropolitana do Recife e sim sobre o percentual geral do déficit de Pernambuco que é de 3,75% do total de 7,77 milhões - total brasileiro, o que resultaria em 291 mil unidades habitacionais considerando todas as modalidades.

---

<sup>8</sup> Instituto Trata Brasil - Ver <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>

### **3 METRÓPOLE INCOMPLETA: EM BUSCA DA SUSTENTABILIDADE E DA HABITABILIDADE**

Analisando os conteúdos dos Planos Metropolitanos e comparando com os resultados alcançados observam-se avanços, porém persistem desafios não resolvidos e atuais, como a questão do saneamento básico e a questão habitacional. A pandemia do covid-19 tem demonstrado a dificuldade de atendimento e controle sanitário ocasionado, entre outras questões, pela precariedade das condições das habitações e a falta de equipamentos de comunitários e serviços urbanos e de infraestrutura nas periferias, principalmente nos aglomerados subnormais. Faz-se necessário, além das questões já consideradas de focalização das políticas públicas nas áreas em questão, a estruturação do plano nacional de Assistência Técnica Pública e Gratuita em Habitações de Interesse Social (ATHIS) como Política de Estado, tal qual o Sistema Único de Saúde (SUS). A ATHIS é prevista na Lei 11.888/2008, foi muito pouco implementada. Outras ações urgentes são a retomada do programa de financiamento de habitação social com destaque para a urbanização de favelas, a regularização fundiária, a promoção da infraestrutura de melhoria da habitação e investimentos em saneamento.

A questão do atendimento à infraestrutura do território metropolitano do Recife está também relacionada à expansão da urbanização. O que se assiste, no caso da Região Metropolitana do Recife, é um importante processo de fragmentação espacial, com um baixíssimo nível de integração entre as recentes urbanizações e os núcleos urbanos existentes (Reynaldo *et al.*, 2013). Assim sendo, dificultando e onerando o atendimento aos serviços urbanos e a implantação das infraestruturas de saneamento, mesmo que estas novas urbanizações estejam localizadas em áreas urbanas legisladas nos planos diretores municipais. Pois, em alguns municípios observa-se uma tendência de dimensionamento exagerado de áreas de expansão urbana, implicando na necessidade de investimentos públicos prévios em infraestrutura urbana. Constitui-se um estoque de terras cujo horizonte de efetiva ocupação é expressivamente maior que o prazo decenal legalmente instituído para as revisões dos planos diretores. Fato que pode promover uma ocupação dispersa e descontínua, gerando custos públicos e má qualidade na oferta de infraestrutura e acesso a serviços urbanos. Outro ponto a averiguar seria até que ponto estas infraestruturas viárias contribuíram para esta expansão? Isto significa averiguar a especificidade da expansão urbana metropolitana e investigar se a introdução do suporte infraestrutural tende a gerar espaços de oportunidades para a implantação de atividades e de tecidos urbanos (Santos, 2018).

Finalmente, vale considerar que a cultura de planejamento existente tem sido construída ao longo do tempo. Porém, faz-se necessário gerar alternativas, motivar e envolver atores (técnicos e representantes da sociedade), na proposta de um ambiente institucional e sistema de governança propício ao desenvolvimento da metrópole e no atendimento aos seus atuais desafios. Um sistema com modelos de governança e processos de planejamento territorializados (*place-based*), de forma a evitar a fragmentação urbana e das comunidades e a urbanização não regulada, facilitada pelas reformas do Estado neoliberal e pela financiarização do espaço (Cabral, 2018).

#### 4 REFERÊNCIAS

Brenner, N e Theodore, N. (2002) Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism", **Antipode**, 34 (3), 349-379.

Cabral, J. (2018) “Progress (es) in planning – theory and practice and the quest for activist modes”, Progress(es) – Theories and Practices, **Proceedings of the 3rd International Multidisciplinary Congress** (PHI 2017 – Progress(es) – Theories and Practices), CRC Press/Balkema.

Castells, M. (1999) **A sociedade em rede**, Paz e Terra, São Paulo.

CONDEPE/FIDEM (2002) Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, **Plano Metrópole Estratégica**, Recife

CONDEPE/FIDEM (2018) Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco Condepe/Fidem, **Diagnóstico Consolidado do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI**, Recife

Ferrão, J. (2011) **O Ordenamento do Território como Política Pública**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Galindo, O. e Marinho, G. (2018) Dinâmica territorial nas regiões de desenvolvimento, in Araújo, T. B. de e Araújo, T. P. de (Org.). **Socioeconomia Pernambucana: mudanças e desafios**, Cepe, Recife, 245-276.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (2010) **Censo Demográfico 2010, Aglomerados Subnormais**, Rio de Janeiro.

IPEA (2013) **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrópoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso e ocupação do solo**, IPEA, Brasília, v. 2.

Lacerda, N. (2012) Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras, in Ribeiro, A. C. T., Limonad, E. e Gusmão, P (Orgs.). **Desafios do planejamento**, Letra Capital, Rio de Janeiro, 21-42.

Meyer, R. e Grostein, M. (2006) Metrópolis brasileiras: sus desafios urbanos y perspectivas, **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, 20, 34-59.

Reynaldo, A. Reynaldo, M., Lacerda, N. e Maciel, S. (2013) A Reconfiguração Espacial da Região Metropolitana do Recife: processos de fragmentação e integração, **La metrópolis iberoamericana en sus propios términos**, Barcelona, 117-129.

Santos, J. R. (2012) **Espaços de mediação infraestrutural: interpretação e projecto no territorio metropolitano de Lisboa**, Tese de Doutoramento em Urbanismo, Faculdade de Arquitectura da UTL, disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/5429>.