

A ESCALA METROPOLITANA E A COMPETITIVIDADE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO ESTADO DE SÃO PAULO

C. G. Tonetti

RESUMO

O objetivo principal deste artigo é discutir as relações entre escala metropolitana e competitividade a partir do caso do estado de São Paulo, analisando tanto a constituição da escala metropolitana, como os elementos estratégicos presentes no planejamento metropolitano paulista atual, focado nas propostas do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM). Para tanto, foram realizadas revisão bibliográfica, levantamento da legislação pertinente, análise documental e de dados primários. Como resultado, pode-se constatar que além da própria escala metropolitana ter sua definição vinculada à busca pela competitividade, ela é funcional à aplicação de preceitos de planejamento estratégico com base em um sistema de governança, que, no caso específico da macrometrópole paulista, possibilita sua apropriação por interesses empresariais globalizados em nome da mesma competitividade.

1 INTRODUÇÃO

A constatação da competição entre cidades permite a transposição do modelo estratégico das empresas para o urbano: como as cidades estão em competição, é necessário aumentar seu poder de atratividade a investimentos, o que deve ser feito através do planejamento estratégico (Vainer, 2002). Surgido nas escolas de administração dos Estados Unidos, esse modelo foi difundido no Brasil com a atuação de agências multilaterais e consultores internacionais, alcançando diversas escalas territoriais.

Assim, é possível verificar também a difusão dos princípios do mesmo na escala metropolitana, de modo que as regiões metropolitanas, que no Brasil passaram a ser instituídas pelos governos estaduais a partir da Constituição Federal de 1988, aparecem como uma estratégia para a atração de investimentos públicos e privados. Tal estratégia, no caso do estado de São Paulo, se baseia na região denominada macrometrópole paulista e tem esse modelo divulgador do princípio da competitividade (Manzoni Neto, 2007) como direcionador das propostas e ações.

Nesse sentido, o objetivo central deste artigo é discutir as relações entre a escala metropolitana e a competitividade a partir do caso do estado de São Paulo. Tendo em vista que a escala metropolitana envolve tanto a dinâmica do desenvolvimento regional como a do desenvolvimento urbano-metropolitano (Costa, 2013), buscamos inicialmente analisar a constituição da escala metropolitana no Brasil para entender o caso específico das regiões metropolitanas no estado de São Paulo. Em seguida, destacamos a região denominada macrometrópole paulista para discutir o uso do planejamento estratégico como ferramenta

para a competitividade territorial através do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM). Para tanto, realizamos revisão bibliográfica, levantamento da legislação pertinente, análise documental e de dados obtidos no Seminário Internacional “Planejamento Metropolitano: Governança, Ordenamento Territorial e Serviços Metropolitanos em Debate”.

Assim, dividimos o texto em duas partes: a primeira traz um breve quadro da escala metropolitana no planejamento urbano e regional no Brasil, enfatizando a criação de regiões metropolitanas. Já a segunda dá ênfase ao estado de São Paulo e aos elementos estratégicos do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), tendo como principal referência Vainer (2002), segundo o qual o discurso do planejamento estratégico urbano se estrutura sobre a articulação de três analogias: 1) a cidade é uma mercadoria; 2) a cidade é uma empresa; 3) a cidade é uma pátria. Tratam-se de reflexões vinculadas à pesquisa de Mestrado em Geografia em andamento na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

2 A ESCALA METROPOLITANA NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

As primeiras regiões metropolitanas (RMs) brasileiras foram criadas nos anos 1970 pelo regime autoritário, estando relacionadas à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo (Delgado *et al.*, 2004).¹ Na análise de Santos (2012), elas teriam sido a ampliação da escala necessária para possibilitar um capital que ampliava sua escala e precisava de espaços e regulamentações exclusivas, de modo que o planejamento foi convocado como instrumento ideológico para solucionar as dificuldades do capital.

Ao transferir para os governos estaduais a atribuição de institucionalização de suas unidades regionais, a Constituição Federal de 1988 deu início à uma nova etapa de criação de RMs no Brasil. No entanto, em um contexto de federalismo e descentralização, onde os municípios passaram a ter maior autonomia política e tributária, a gestão metropolitana não foi prioridade, não havendo a formulação de políticas públicas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas (Rolnik, Somekh, 2004).

Ainda em 1988 tem início a tramitação do Estatuto da Cidade², que regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição. No longo processo que durou 13 anos, segundo Lopes e Schasberg (2011), as RMs chegaram a ter um capítulo exclusivo, onde os estados deveriam seguir normas gerais para a instituição das mesmas. No entanto, em consonância ao caráter municipalista da Constituição, na lei sancionada em 2001 prevaleceu o entendimento que a aplicabilidade do Estatuto se dá essencialmente através do ente municipal.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, há a retomada da discussão sobre a questão metropolitana no âmbito institucional, a qual foi incluída na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de 2004 (Brasil, 2004). A PNDU propôs a elaboração de planos metropolitanos, os quais deveriam dialogar com planos diretores municipais e orientar os investimentos públicos nas RMs.

¹ Pela Lei Complementar nº14 de 08 de Junho de 1973, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

² Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

É também em 2004 que se inicia a tramitação do Projeto de lei do Estatuto da Metrópole, o qual foi sancionado apenas em 2015, estabelecendo, finalmente, diretrizes gerais para a criação de RMs e instituindo a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)³. Todavia, o Estatuto reconheceu todas aquelas regiões criadas durante o processo de *metropolização institucional* (Ipea, 2011), isto é, aquele empreendido pelos governos estaduais a partir de critérios díspares. Nesse contexto, atualmente temos 71 regiões metropolitanas que variam significativamente em termos de complexidade e importância na rede urbana e que não necessariamente requerem o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum através de um plano integrado, pois muitas estão desvinculadas do fato metropolitano.⁴

Para Firkowski e Moura (2001), essa multiplicação de RMs ocorreu devido a preocupação de dotar os territórios de um papel formal que auxilie a exposição de qualidades de atratividade e competitividade. Todavia, como alerta Manzoni Neto (2013), a noção de competitividade não deve ser entendida somente como um instrumento de convencimento aplicado por determinadas estratégias de políticas públicas, nem como sinônimo de competição. A competição se refere a uma relação entre agentes e mesmo entre recortes geográficos, de modo que territórios, regiões e lugares também estão em competição. A competitividade, por sua vez, estaria relacionada a um conjunto de atributos que são requeridos dos lugares e regiões para garantir-lhes uma vantagem competitiva no mercado das localizações das atividades econômicas, isto é, uma combinação específica de formas e normas (Manzoni Neto, 2013).

A busca pela competitividade leva à aceleração da modernização de certas parcelas do território em detrimento do resto (Santos, 2009), indicando o planejamento como uma gestão estratégica do território (Manzoni Neto, 2007) e direcionando mesmo o processo de regionalização, ou seja, a institucionalização de fronteiras e limites, visando a implantação de uma determinada ação analítica, política, econômica, social (Ribeiro, 2004). Consideramos, pois, que a própria regionalização aparece como elemento de competitividade, ao provocar mudanças nas normas na tentativa de compatibilizá-las com as normas dos agentes hegemônicos, tornando o território nervoso, instável (Santos, 1999). Assim, a competitividade seria, nas palavras de Santos (1997: 21), “um fator de desordem orçamentária, econômica, social, territorial e política”.

Nesse sentido, concordamos com a análise posterior feita pelo Ipea (2011), segundo a qual a institucionalização de regiões metropolitanas em âmbito estadual foi motivada pela possibilidade de acesso privilegiado a recursos da União, uma vez que as ações políticas e os investimentos públicos tendem a priorizar essas unidades regionais. Isso pode ser visto particularmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.

Reschilian e Uehara (2015) destacam que o PAC prioriza as grandes intervenções estruturantes com recorte territorial metropolitano, enquanto Silva (2015) aponta também os recursos maiores do Programa Minha Casa, Minha Vida, inserido no PAC, para os municípios pertencentes à essas regiões, os quais poderiam ter acesso a uma faixa de financiamento superior aos demais. Em 2012, segundo a então ministra de Planejamento,

³ Projeto de Lei nº 3640/2004 e Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.

⁴ Número de regiões metropolitanas a 29 de abril de 2016, segundo levantamento da legislação no portal do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. Disponível em: <http://www.site.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/Emplasa/Files/fnem/legislacao.asp>. Último acesso em: 29/04/2016.

Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, até aquele momento as RMs tinham sido contempladas com R\$64,3 bilhões, equivalente a 60% de todo o recurso disponibilizado através do programa, o que correspondia a 59% do montante selecionado para habitação e saneamento do PAC 1 e 60,3% de todo o recurso até então disponibilizado do PAC 2⁵. Assim, de 2007 até a sanção do Estatuto da Metrópole em 2015, muitas RMs foram criadas visando o acesso a tais recursos, de modo que das 71 RMs atuais, 48 são posteriores ao lançamento do PAC, as quais podem ser identificadas na tabela 1.

Tabela 1 Regiões metropolitanas brasileiras criadas no período de 2007 a 2015.

Ano	Regiões Metropolitanas
2007	RM do Vale do Aço (MG), RM Central (RR), RM de Boa Vista (RR), RM de Chapecó (SC), RM de Manaus (AM), RM do Sul de Roraima (RR)
2009	RM de Campinas Grande (PB), RM do Agreste (AL), RM do Cariri (CE), RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)
2010	RM do Alto Vale do Itajaí (SC), RM Carbonífera (SC), RM da Foz do Rio Itajaí (SC), RM de Florianópolis (SC), RM de Lages (SC), RM de Tubarão (SC), RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC), RM do Vale do Itajaí (SC)
2011	RM da Zona da Mata (AL), RM de Feira de Santana (BA), RM de Guarabira (PB), RM de Patos (PB), RM do Vale do Paraíba (AL)
2012	RM Barra de Santa Rosa (PB), RM de Cajazeiras (PB), RM de Esperança (PB), RM de Palmeira dos Índios (AL), RM de Santarém (PA), RM do São Francisco (AL), RM de Umuarama (PR), RM de Caetés (AL), RM do Contestado (SC), RM do Extremo Oeste (SC), RM do Sertão (AL), RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP), RM do Vale do Piancó (PB)
2013	RM da Serra Gaúcha (RS), RM de Araruna (PB), RM de Itabaiana (PB), RM de Palmas (TO), RM de Sousa (PB), RM do Médio Sertão (AL), RM do Vale do Mamanguape (PB)
2014	RM de Gurupi (TO), RM de Sorocaba (SP)
2015	RM de Apucarana (PR), RM de Campo Mourão (PR), RM de Cascavel (PR), RM de Toledo (PR)

Fonte: FNEM (2015).

Além de motivar articulações políticas para a criação de novas regiões metropolitanas, os recursos do PAC também mobilizaram municípios a tentarem a inclusão em regiões metropolitanas já existentes, de modo que pertencer à uma região metropolitana (no caso dos municípios) ou possuir regiões metropolitanas (no caso dos estados) aparece como uma estratégia para atração de investimentos públicos e privados, o que adquire características distintas conforme o estado, sua rede urbana e a atuação dos poderes locais. No caso do estado de São Paulo, as regiões metropolitanas foram inseridas em uma estratégia do governo estadual que tem por base a região denominada macrometrópole paulista.

3 A MACROMETRÓPOLE PAULISTA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A *macrometrópole paulista* (Emplasa, 2011) é composta, atualmente, por cinco regiões metropolitanas: uma criada em âmbito federal (São Paulo) e quatro instituídas em âmbito estadual (Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte e Sorocaba), somadas às aglomerações urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e à unidade regional de

⁵ Fonte: Em Seminário, ministra destaca a importância do PAC. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/migracao-151.15/pac/noticias/em-seminario-ministra-destaca-importancia-do-pac>>. Último acesso em: 28/12/2015.

Bragantina, que não é institucionalizada. Ela abrange 174 municípios, 20% do território, 50% da área urbana, 74% da população e 83% do PIB de SP⁶, e pode ser vista na figura 1.

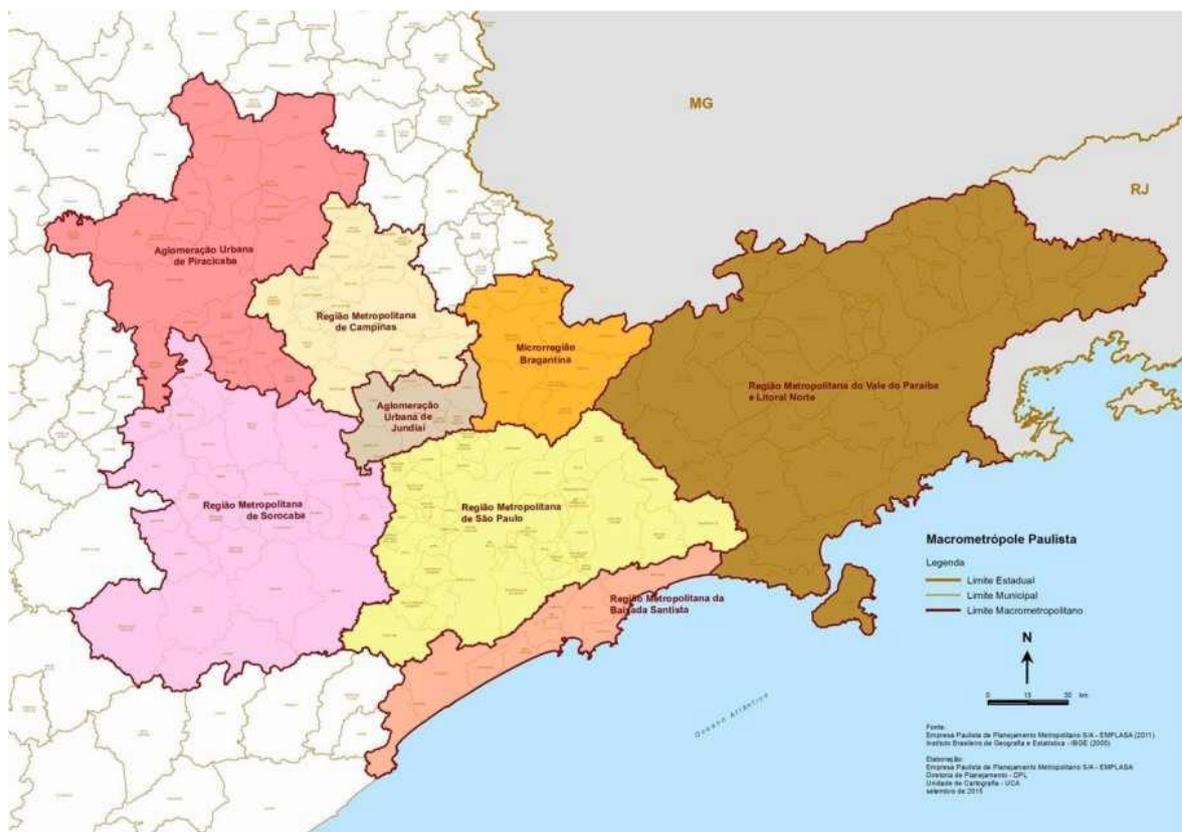


Fig. 1 Mapa da Macrometrópole Paulista.

Fonte: Emplasa (2015)

Apesar de não ser uma categoria institucional, a macrometrópole foi inserida na estrutura administrativa do governo estadual em 2011, com a criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, que visa elaborar políticas específicas para o desenvolvimento integrado das unidades regionais dentro dos seus limites⁷. A intencionalidade subjacente à essa ação seria manter a competitividade do estado de São Paulo a partir de uma política pública focada na parcela do território paulista onde o *meio técnico-científico e informacional* (Santos, 2009) é mais denso. Portanto, transcendendo a escala tipicamente metropolitana, a macrometrópole seria um recorte territorial mais convergente com os novos investimentos produtivos e em infraestrutura econômica, social e urbana, inserindo-se numa tentativa do governo estadual exercer certa proatividade no que se refere às oportunidades e aos desafios advindos com tais investimentos (Costa, 2013).

Desse modo, foi elaborado o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), apresentado como uma ferramenta de planejamento a longo prazo que orientará as ações necessárias para atingir a visão de futuro desejado para 2040. Ele possui três eixos estratégicos: 1) Conectividade Territorial e Competitividade Econômica; 2) Coesão Territorial e Urbanização Inclusiva; e 3) Governança Metropolitana, os quais direcionaram a elaboração

⁶ Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>. Acessado em 09/09/2015.

⁷ Instituído pelo Decreto nº 56.887, de 01 de Março de 2011.

de uma carteira de projetos com base em vetores de desenvolvimento territoriais e sistêmicos (Emplasa, 2014).

Para a definição da carteira de projetos do PAM, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) contou com assessoria da ONU-Habitat que, segundo Vainer (2002), tem atuado na difusão do modelo de planejamento estratégico urbano no Brasil e na América Latina, juntamente com outras agências multilaterais e consultores internacionais⁸. Comprado como grande salvador das cidades, ao nível local esse modelo cumpre um papel de “desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto” (Maricato, 2015: 89); o que podemos verificar de modo similar na macrometrópole quando associamos as ideias de pátria, empresa e mercadoria destacadas por Vainer (2002).

3.1 Pátria, empresa, mercadoria e a macrometrópole paulista

Se de acordo com o planejamento estratégico urbano, a cidade é uma mercadoria que deve ser vendida com auxílio do *marketing urbano*, através da difusão daqueles atributos considerados diferenciais para a atração de investimentos no âmbito do mercado competitivo de cidades (Vainer, 2002), no caso da macrometrópole paulista, o diferencial destacado pelo PAM é o fato dela já consistir na principal aglomeração produtiva do país e do estado de São Paulo. Ele também inclui a definição de estratégias de sustentação de vantagens competitivas para a implantação e o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia – isto é, de alta e média-alta intensidade tecnológica – o que abrange, por exemplo, a identificação de vocações e instalação de novos parques tecnológicos (Emplasa, 2015).

Os setores intensivos em tecnologia são aqueles que apresentam as maiores taxas de inovação da indústria. Tunes (2015), ao analisar a produção da inovação brasileira, conclui que é a macrometrópole paulista que possui as condições gerais de produção que possibilitam a produção da inovação brasileira e que são dominadas e apropriadas pelo capital privado e pelo Estado. Isso inclui tanto a infraestrutura física do território, que abrange os âmbitos da produção e da circulação, como os recursos do conhecimento. Portanto, o PAM busca aprofundar tais características para tornar a macrometrópole mais competitiva para esses setores.

Além de mercadoria, segundo Vainer (2002), no modelo estratégico a cidade passa a ser um agente econômico que atua no contexto de um mercado, isto é, uma empresa, e como tal deve ser administrada por homens de negócios. Assim, criam-se novos mecanismos de transferência de recursos para grupos privados e possibilita-se a participação direta dos empresários nos processos de decisão sobre o planejamento e execução de políticas públicas (Vainer, 2002).

É nesse sentido que, durante a elaboração do PAM, foi criado o Conselho Paulista de Competitividade (Compete SP) no âmbito da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe SP), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. Composto por 40 representantes do setor

⁸ Durante o Seminário Internacional “Planejamento Metropolitano: Governança, Ordenamento Territorial e Serviços Metropolitanos em Debate”, realizado em Brasília, DF em dezembro de 2015, pôde-se constatar que alguns desses mesmos agentes investem atualmente na tentativa de difundir o modelo de planejamento estratégico para as regiões metropolitanas brasileiras, ou pelo menos para as principais metrópoles do país.

privado e 8 dirigentes de órgãos públicos, o Compete SP foi responsável pela elaboração das propostas do vetor de desenvolvimento *Inovação Tecnológica, Qualificação de Mão-de-obra e Gestão Fiscal*. Não apenas esse vetor, como todo o PAM foi pactuado com o setor produtivo, sendo as parcerias público-privadas (PPPs) a principal forma de financiamento da carteira de projetos previstos, dos quais 30% já estão em implantação, segundo a Emplasa⁹.

Como podemos observar na tabela 2, dos 112 projetos previstos, apenas 53 são novos, isto é, cerca de 47,3% da Carteira do PAM. Verificamos também que aproximadamente 86,8% destes, ou seja 46 projetos, estão ligados aos vetores territoriais, que são entendidos como conexões que desempenham funções específicas em nível intermetropolitano, articulando os projetos relacionados à infraestrutura de transportes e logística (Emplasa, 2015).

Tabela 2 Classificação e Estimativa de Custos dos Projetos da Carteira do PAM

Nome	Classificação		Custos (em milhões de reais)
	Total	Novos	
Vetor Territorial			
RMSP	13	7	170.070,00
Bandeirantes	10	9	24.018,00
Vale do Paraíba	13	8	17.086,00
Caminho do Mar	11	8	16.204,70
Sorocaba	9	6	15.672,00
Perimetral da MMP	10	7	10.955,00
Subtotal	66	46	254.005,70
Vetor Sistêmico			
Saneamento e Recursos Hídricos	23	3	47.359,80
Desenvolvimento Ambiental	20	4	2.319,40
Desenvolvimento Habitacional	3	-	111.254,00
Subtotal	46	7	160.933,20
Total da Carteira	112	53	414.938,90

Fonte: Negreiros (2015).

Quando analisamos a distribuição dos 112 projetos por natureza do investimento, apresentada na tabela 3, vemos que nos vetores territoriais as PPPs respondem por aproximadamente 74% dos investimentos previstos. Ou seja, a maioria dos projetos novos estão vinculados com o setor privado, especialmente por intermédio de PPPs, de modo que poderíamos afirmar que o PAM constitui num mecanismo criado para transferência de recursos para grupos privados visando manter a competitividade da macrometrópole paulista e mesmo do estado de São Paulo.

⁹ O PAM divide os projetos em curto, médio e longo prazos, referentes a 2025, 2035 e 2040, respectivamente. Buscando a garantia de resultados, foram absorvidos projetos criados anteriormente no âmbito das diversas secretarias estaduais. Assim, projetos que já estavam em implantação foram incluídos no plano com previsão de finalização em curto prazo.

Tabela 3 Estimativa de valor total da Carteira de Projetos do PAM por natureza de investimento e por Vetor Territorial e Sistêmico até 2040 (em milhões de reais)

Nome	Natureza do Investimento			
	Público	Privado	PPP	Concessão
Vetor Territorial				
RMSP	16.140,00	9.130,00	144.800,00	-
Bandeirantes	-	2.408,00	12.510,00	9.100
Vale do Paraíba	1.096,00	2.390,00	7.000,00	6.600
Caminho do Mar	3.123,00	16,7	13.065,00	-
Sorocaba	-	3.870,00	4.302,00	7.500
Perimetral da MMP	1.158,00	3.550,00	6.247,00	-
Subtotal	21.517,00	21.364,70	187.924,00	23.200,00
Vetor Sistêmico				
Saneamento e Recursos Hídricos	44.981,60	-	2.378,22	-
Desenvolvimento Ambiental	2.319,40	-	-	-
Desenvolvimento Habitacional	111.254,00	-	-	-
Subtotal	158.555,00	-	2.378,20	-
Total da Carteira	180.072,00	21.364,70	190.302,30	23.200,00

Fonte: Emplasa (2014).

Nesse contexto, ganha destaque também a noção de governança urbana, que, segundo Harvey (2005), consiste num conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais, no qual o governo e a administração urbana têm apenas papel facilitador e coordenador e cuja missão é “atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço” (Harvey, 2005: 180), através da criação de um ambiente favorável e da elaboração de diversos tipos de chamarizes, inclusive de uma imagem física e social das cidades para essa finalidade competitiva. Visando objetivos parecidos, no âmbito do PAM há a proposta de implantação de um sistema de governança metropolitana, que abrange a formulação, gestão e financiamento de políticas, planos, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do território da macrometrópole” (Emplasa, 2015: 283), articulando a ação do setor privado, do poder público e da sociedade civil.

A atuação da sociedade civil no âmbito do planejamento estratégico urbano estaria relacionada também à necessidade de um consenso pelo mesmo, isto é, de uma unificação da cidade em torno do projeto para permitir a criação das condições de instauração do modelo, a qual seria alcançada através da promoção do *patriotismo*, do sentimento de pertencimento (Vainer, 2002).

Para construir um consenso em torno do PAM e fazer com que os governos municipais deem mais importância a essa questão e se comprometam a implementar o plano, a Emplasa quer importar a ideia de identidade e consciência metropolitana da experiência da Área Metropolitana de Bucaramanga, na Colômbia¹⁰. Nesta, foi implantado um modelo que busca a proposição de soluções criativas para os problemas pela população, com boletins publicados em diferentes meios através da implantação de um Observatório Metropolitano. Assim, com base na construção da identidade *soy metropolitano*, há a produção de informações a partir daquilo que Santos (1999) denomina de *saber local*,

¹⁰ Informações proferidas por Rovena Negreiros, então diretora-presidente da Emplasa, durante o Seminário Internacional “Planejamento Metropolitano: Governança, Ordenamento Territorial e Serviços Metropolitanos em Debate”, realizado em Brasília-DF de 3 a 4 de dezembro de 2015.

tomando o conhecimento nutrido pelo cotidiano da população como fundamento para o planejamento.

Todavia, tal modelo foi implantado em uma estrutura específica, pois as áreas metropolitanas colombianas são entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e autoridade¹¹, o que não acontece com as regiões metropolitanas brasileiras, muito menos com a macrometrópole paulista, que não é sequer uma categoria institucional. Além disso, é preciso considerar que se trata de *formações sócio-espaciais* distintas, com especificidades no que tange aos processos de urbanização e metropolização, de modo que tal importação poderia constituir apenas mais uma *ideia fora do lugar* (Maricato, 2002).

Assim, se no modelo do planejamento estratégico urbano o convite à participação democrática implica subordinar os interesses de muitos aos interesses dos agentes hegemônicos (Maricato, 2015; Vainer, 2002), os empecilhos decorrentes da própria escala metropolitana no Brasil, auxiliam o atendimento dos interesses desses últimos ao dificultar a participação da sociedade civil.

Por fim, temos que o governo estadual paulista se utiliza de elementos do planejamento estratégico como ferramenta para canalizar os investimentos prioritários às regiões metropolitanas através de um recorte territorial mais amplo, mais adequado às necessidades do capital, de modo que o PAM aparece como uma estratégia para a competitividade da macrometrópole paulista que, por sua vez, constitui ela própria numa estratégia para a competitividade do estado de São Paulo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a nova questão urbana tem como nexos centrais a problemática competitividade, há de se considerar que hoje ela é também (e cada vez mais) uma questão metropolitana, o que no Brasil se associa tanto ao desenvolvimento do fato metropolitano, quanto à multiplicação de regiões metropolitanas.

A partir do momento em que passaram a ser criadas pelos governos estaduais e tendo por uma fragilidade institucional, as RMs foram apropriadas por interesses diversos, que muitas vezes buscaram apenas se beneficiar do novo recorte territorial para acesso a recursos federais. Mesmo quando vinculadas ao fato metropolitano, seus limites se baseiam em articulações políticas, estando também sujeitas à inclusão de novos municípios.

Ademais, tendo em vista que o governo regional não é possível no quadro constitucional brasileiro, como ressalta Silva Neto (2003), o plano da região é uma coordenação política de governos territorial e normativamente hierarquizados. Desse modo, a elaboração de um plano na escala metropolitana depende de articulações que dão brechas para a atuação do mercado, o qual trabalha na perspectiva das redes, a exemplo do que pode ser visto no âmbito do PAM.

¹¹ Segundo a Lei de Áreas Metropolitanas. Disponível em: <http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf>. Último acesso em: 28/03/2016.

Neste, identifica-se claramente os elementos apontados por Vainer (2002) para o planejamento estratégico urbano – convocado como ferramenta na busca pela competitividade territorial –, mostrando que alguns entraves da própria estrutura federativa brasileira permitem que a escala metropolitana seja funcional à aplicação de preceitos de planejamento estratégico constituído com base na governança, onde o governo estadual aparece apenas como coordenador do planejamento de suas regiões metropolitanas e o mercado tem papel de destaque.

Assim, se os objetivos urbanísticos (como a regulação do uso do solo), dependem da escala local, o planejamento metropolitano, coordenado pelo governo estadual e em consonância com os modelos atuais, acaba tendo como foco os objetivos econômicos. Nesse contexto, o que se tem é a apropriação não apenas da cidade, mas também da região metropolitana e, no caso do estado de São Paulo, da macrometrópole paulista, por interesses empresariais globalizados.

5 AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela bolsa de mestrado.

6 REFERÊNCIAS

Brasil (2004) **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**, Ministério das Cidades, Brasília.

Costa, M. A. (2013) Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório, in Costa, M.A. e Tsukumo, I. L. (Ed.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**, Ipea, Brasília, p.323-336.

Delgado, P., Deschamps, M. e Moura, R. (2004) A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura da gestão, **Seminário Internacional “Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos”**, Câmara dos Deputados - Frente Nacional dos Prefeitos, Brasília, p.77-108.

Emplasa (2011) **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**, São Paulo, Emplasa.

Emplasa (2014) **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: carteira de projetos do PAM**, São Paulo, Emplasa.

Emplasa (2015) **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: uma visão da macrometrópole**, São Paulo, Emplasa.

Firkowski, O. L. C. e Moura, R. (2001) Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **Anais do IX Encontro Nacional da Anpur**, Rio de Janeiro, p.105-114.

FNEM - Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, **Legislações**, http://www.site.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/Emplasa/Files/fnem/legislacao.asp, Acessado em: 28/12/2015.

Harvey, D. (2005) Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio, in **A Produção Capitalista do Espaço**, Annablume, São Paulo, p.163-190.

Ipea (2011) Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas, **Comunicado do IPEA**, n.116, Brasília.

Lopes, A. e Schasberg, B. (2011) O tema metropolitano nos planos diretores, in Santos Junior, O. A. e Montandon, D. T. (Ed.), **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**, Letra Capital, Rio de Janeiro, p.219-254.

Manzoni Neto, A. (2007) **O Novo Planejamento Territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas.

Manzoni Neto, A. (2013) Competitividade territorial como um imperativo da globalização: tendências de fragmentação do território brasileiro. **Anais do X Encontro Nacional da Anpege**, Campinas, 2013

Maricato, E. (2002) As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil, in Arantes, O., Maricato, E. e Vainer, C. B. (Ed.) **A cidade do pensamento único**, Vozes, Petrópolis, p.121-192.

Maricato, E. (2015) **Para entender a crise urbana**, Expressão Popular, São Paulo.

Negreiros, R. (2015) Carteira de Projetos do Plano de Ação da Macrometrópole – PAM 2013/2040. **Seminário Internacional “Planejamento Metropolitano: Governança, Ordenamento Territorial e Serviços Metropolitanos em Debate”**, Ministério das Cidades/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Reschilian, P. R. e Uehara, A. Y. (2015) **Arranjos institucionais no Brasil - paradoxos de riqueza e déficit social: o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento e a macrometrópole paulista**. Anais do XI Encontro Nacional da Anpur, Belo Horizonte, 2015.

Ribeiro, A. C. T. (2004) Regionalização: fato e ferramenta, in Haesbaert, R., Limonad, E. e Moreira, R. (Ed.), **Brasil, século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos, escalas**. Max Limonad/ CNPq, São Paulo, p.194-211.

Rolnik, R. e Somekh, N. (2004) Governar as metrópoles: dilemas da recentralização, in Ribeiro, L. C. Q. (Ed) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo; FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Rio de Janeiro, p. 111-124.

Santos, M. (1997) Da política dos Estados à política das empresas, **Cadernos da Escola do Legislativo**, 3(6), p. 9-23.

Santos, M. (1999) O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise, **Cadernos IPPUR**, 13(2), p.15-26.

Santos, M. (2009) **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. Edusp, São Paulo.

Santos, M. (2012) **Por uma Economia Política da Cidade: o caso de São Paulo**. Edusp, São Paulo.

Silva, C. M. (2015) **Metropolização brasileira: ação política ou dinâmica socioespacial?** Anais do XI Encontro Nacional da Anpege, Presidente Prudente, 2015.

Silva Neto, M. L. (2003) A questão regional hoje: reflexões a partir do caso paulista, in Souza, M. A. A. (Ed.) **Território brasileiro: usos e abusos**, Edições Territorial, Campinas, p.355-379.

Tunes, R. H. (2015) **Geografia da Inovação. Território e Inovação no Brasil no século XXI**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

Vainer, C. B. (2002) Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, in Arantes, O., Maricato, E. e Vainer, C. B. (Ed.) **A cidade do pensamento único**, Vozes, Petrópolis p.75-104.