

Relação Estado-Sociedade na conformação da Região Metropolitana de Piracicaba: elementos para o debate

Renato Baeninger Grego¹

Resumo

Este artigo busca apontar a complexidade da relação Estado-Sociedade na conformação e gestão da Região Metropolitana de Piracicaba, criada em 2021, no âmbito da nova regionalização do Estado de São Paulo. Os aportes teóricos pautados no neoliberalismo permitem analisar elementos da construção deste novo espaço metropolitano no interior paulista, que emerge da relação Estado-espaço e com diferentes agentes nas proposituras de seu plano de desenvolvimento de políticas públicas. Os marcos legais para a institucionalização e gestão do território compõem a agenda metropolitana na reorganização de espaços competitivos. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a partir do Estatuto da Metrôpole, expressa o campo de disputa dos agentes que conformam o espaço competitivo das cidades neoliberais. A partir da produção científica sobre a temática metropolitana, em particular a literatura do Observatório das Metrôpoles², procura-se apontar reflexões sobre a Região Metropolitana de Piracicaba, as quais servirão de base para a elaboração de um capítulo da dissertação, intitulada **Região Metropolitana de Piracicaba: dinâmica econômica, expansão regional e políticas públicas**. O primeiro item do artigo introduz a relação Estado-espaço ao debate do neoliberalismo, através do qual se apresenta a nova regionalização do Estado de São Paulo e a criação da Região Metropolitana de Piracicaba. A seguir, são apresentados os marcos legais na construção da “agenda metropolitana” e a construção do instrumento de gestão desse novo território - o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) - com as propostas enviadas pelo poder público e sociedade civil e seu aproveitamento nas diretrizes finais do PDUI. **Palavras-chave:** Região Metropolitana, Políticas Públicas, Dinâmica Econômica.

137

Introdução

A produção social do espaço, como aponta Lefebvre (2009), tem historicamente a forte participação do Estado, a qual vai se transformando e incorporando diferentes atores sociais. Para Lefebvre a expansão do modo capitalista está atrelada à produção do espaço, à “explosão de espaços”, e, assim, redefinindo a cidade, criando metrôpoles e periferias.

Essas características de formações socioespaciais implicam, no neoliberalismo, alianças do Estado com o capital imobiliário, industrial, financeiro, resultando na competitividade entre as localidades. O Estado passa a responder e priorizar a alocação de capitais e os novos espaços dos fluxos globais da produção (HARVEY, 1992). Nesse cenário, a globalização induz novos fluxos de capitais, que ultrapassam nações, “redistribuindo a produção e o consumo e transformando as condições e prospectos existenciais de todos os tipos de população - rural, suburbana e urbana” (BROWN, 2019 p. 223).

Brown (2019 p. 224) enfatiza a dinâmica da “ascensão do capital financeiro e da modalidade de valor que ele introduz no mundo. Corporações multinacionais e linhas de montagem globais do pós-fordismo já desafiaram a visibilidade e a tangibilidade do controle

1 Mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas - ICHSA - Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/UNICAMP.

2 A página virtual do Observatório das Metrôpoles disponibiliza artigos, textos e relatórios de seus projetos, bem como sua Revista Cadernos Metrôpoles. Para acesso: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>

da propriedade e do capital. No entanto, em relação aos poderes que criam e governam o mundo, os poderes vaporosos das finanças, que governam tudo, mas não vivem em lugar nenhum”.

As privatizações, o capital financeiro, o capital imobiliário e o capital industrial induzem à criação de vantagens comparativas e competitividade territorial urbana para alocação e fluidez desses capitais. A cidade se torna recrutadora do neoliberalismo (PECK, TICKELL, 2002) e com a “prioridade de manter a confiança do investidor e uma atmosfera boa para os negócios” (BRENNER et al. 2012 p.31).

É nesse debate que se busca inserir a proposta da nova regionalização do estado de São Paulo, considerando que esta regionalização corresponde à conformação de regiões competitivas na reorganização de territórios neoliberais. Brown (2019), citando Carl Schmitt, afirma que “todo ordenamento das questões humanas também se materializa em um ordenamento do espaço” (p.63). Esse reordenamento espacial, portanto, encontra nas políticas urbanas neoliberais – pautadas na dinâmica de agenciamento do capital, na desregulação e na gestão da crise urbana (BRITES, 2017) - o enfrentamento de crises com a criação de um novo modelo de gestão do território. Andrade (2019 p. 123/124) enfatiza que “o neoliberalismo é um projeto em permanente reinvenção, pois seu dinamismo é marcado por inovações, correções e crises (...) A crise é o efeito das políticas de concorrência e, ao mesmo tempo, o elemento que as justifica”.

Assim, a dinâmica do neoliberalismo impõe à competição interurbana e intra-regional a conformação de espaços que deverão se traduzir em ofertas para decisões de investimentos, externalidades e vantagens para a reprodução do capital (PECK; TICKELL, 2002).

Problemática

A nova regionalização do Estado de São Paulo desenvolvida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Governo João Dória, prevê a criação de novas metrópoles no interior do estado, além das já existentes, totalizando 08 regiões metropolitanas, 07 aglomerados urbanos e outras 21 microrregiões no estado³. Todos os 645 municípios paulistas estão inseridos em algum agrupamento regional (Mapa 1), confluindo para um governo enxuto na gestão do território regional articulado e competitivo, com foco no desenvolvimento regional. “A proposta do Governo, com a nova estrutura do Estado, é fomentar o desenvolvimento socioeconômico regional e melhorar a articulação dos órgãos e entidades estaduais, municipais e sociedade civil, facilitando a gestão de recursos e equipamentos públicos para diversas áreas⁴”. Como apontam Peck e Tickell (2002), o neoliberalismo privilegia o governo enxuto, a privatização, a desregulação, com a combinação da competição da alocação de recursos, com políticas de empréstimos municipais, com cidades como insumos para o capital.

A partir dessa regionalização, a Lei Complementar nº1360, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo., institucionalizou a Região Metropolitana de Piracicaba, criada em 24 de agosto de 2021⁵. Essa nova região metropolitana é composta por municípios que já compunham o Aglomerado Urbano de Piracicaba, instituído em 2012 (Lei Complementar n. 1178/2012); a saber:- Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Laranjal Paulista, Leme,

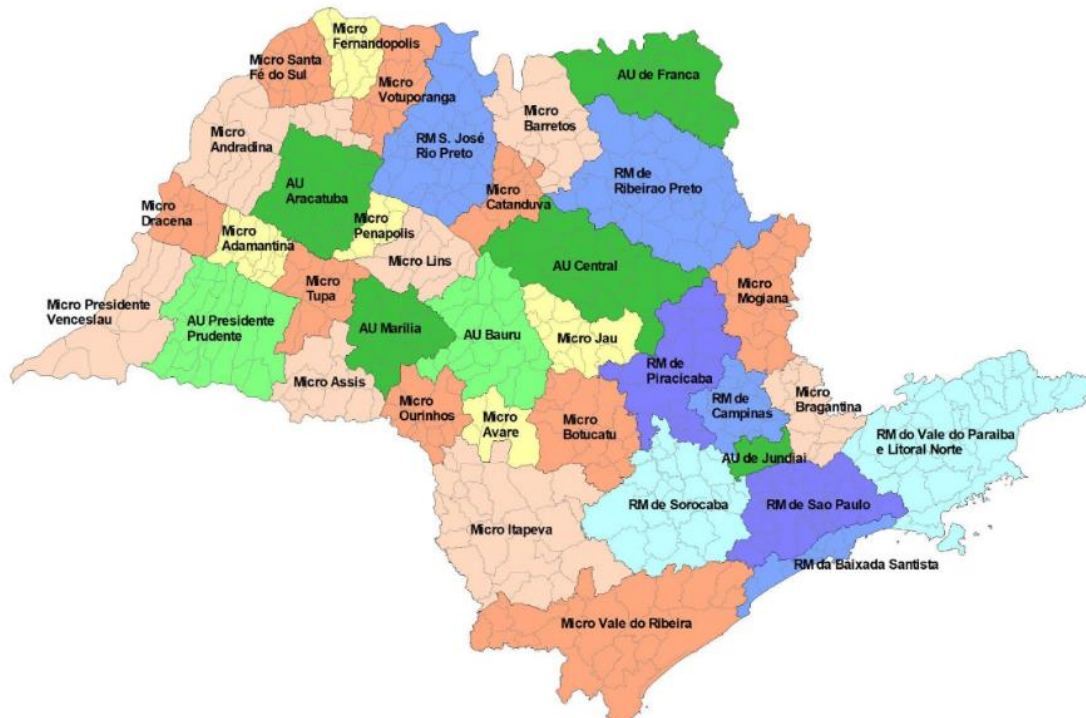
³ <https://www.saopaulo.sp.gov.br/secretaria-de-desenvolvimento-regional/sancionada-criacao-das-regioes-metropolitanas-de-s-jose-do-rio-preto-e-piracicaba/>

⁴ casacivil.sp.gov.br/nova-regionalizacao-de-sp-amplia-participacao-da-sociedade-no-planejamento-metropolitano

⁵ Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000375585>

Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra, São Pedro. Os municípios de Pirassununga e Santa Cruz da Conceição foram adicionados a Região Metropolitana de Piracicaba. Na aprovação pela Alesp, a cidade de Laranjal Paulista foi retirada da área metropolitana, indicando as diferentes forças de disputas na arena dessa metropolização.

Mapa 1 – Nova Regionalização do Estado de São Paulo



Fonte: <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/>

Lencioni (2020, p. 176) aponta que “a metropolização se constitui numa associação de processos sociais e espaciais relacionados à reestruturação do capital (...) seu desenvolvimento tende a adensar a riqueza nas cidades mais importantes, a ampliar a extensão territorial delas, a desenvolver conurbações e a integrar espaços descontínuos”.

Pode-se dizer, que essa nova conformação territorial se expressa em uma metrópole neoliberal que é palco e agenciadora da competição, da desigualdade, da construção de um mosaico econômico heterogêneo, da cidade marcada pela privatização dos seus espaços. Brown (2019 p. 141) enfatiza que “a privatização econômica neoliberal subverte profundamente a democracia. Ela gera e legitima a desigualdade, a exclusão, a apropriação privada dos comuns, a plutocracia e um imaginário democrático profundamente esmaecido”. Esses rebatimentos neoliberais se refletem em cidades que se dinamizam no domínio dos agentes privados, no domínio do mercado de terras, do aumento do custo do solo urbano, resultando em espaços agenciadores de capital.

É nesse cenário que a Região Metropolitana de Piracicaba (RMP) se juntará às regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba e Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, dentro da macrometrópole paulista, que representa 82,76% do PIB do estado de São Paulo e 27,7% do PIB Nacional (EMPLASA, 2012). No caso da a Região Metropolitana de Piracicaba (RMP), já evidente a centralidade e força econômica do município de Piracicaba, com alta concentração do PIB, dos empregos, das exportações, da população regional que destoa dos municípios pequenos (Tabela 1).

Municípios como Limeira e Rio Claro – cidades de porte médio - possuem seus próprios carros-chefes econômicos e são “vitrines agenciadoras” para a alocação de capital (cadeia produtiva da jóia, autopeça, agroindústria e serviços). A distribuição do PIB municipal indica cidades pequenas com perfil centrado na agropecuária e commodities, a forte participação de impostos de subsídios para instalação de capital industrial transnacional (Iracemápolis, Rio das Pedras), a concentração industrial (polo cerâmico, autopeças, usinas) e a expressiva contribuição do PIB nos serviços dos municípios da região.

É possível notar na Tabela 1, segundo os dados da Fundação SEADE, porque a Região Metropolitana de Piracicaba está dividida em três sub-regiões: Piracicaba, Limeira e Rio Claro. Esses três municípios possuem os maiores valores na maioria dos indicadores expostos na tabela, dentro dos limites da região. A concentração da população, com os maiores volumes de habitantes são deles: Piracicaba (391.464 habitantes em 2021), Limeira (297.662) e Rio Claro (202.289), compondo 57,94% da população da Região Metropolitana de Piracicaba. Consequentemente, os maiores PIBs pertencem a eles também, na mesma ordem, com Piracicaba (R\$ 26 bilhões em 2018), Limeira (R\$ 13 bilhões) e Rio Claro (R\$ 9 bilhões), compondo 64,92% do PIB regional.

Observando esses indicadores econômicos fica claro como Piracicaba, o município que dá nome a região metropolitana, destoa dos demais. Porém, chama a atenção a importância das pequenas cidades na dinâmica econômica regional, como por exemplo o PIB per capita.

Tabela 1. Indicadores econômicos selecionados segundo municípios. Região Metropolitana de Piracicaba, 2018-2021.

Municípios	População-2021	PIB-2018	PIB per Capita-2018	Emprego Formal-2019	Valor da Exportações-2020	Valor das Importações-2020
Águas de São Pedro	3.144	R\$ 135.946.643,00	R\$ 44.675,00	1.375	\$ 21.705,00	\$ 68.256,00
Analândia	4.895	R\$ 183.993.634,00	R\$ 38.768,00	1.056	\$ 510.922,00	\$ -
Araras	131.931	R\$ 5.565.138.216,00	R\$ 43.249,00	39.056	\$ 125.078.666,00	\$ 43.196.110,00
Capivari	54.686	R\$ 2.056.704.038,00	R\$ 38.789,00	15.267	\$ 27.555.888,00	\$ 39.516.424,00
Charqueada	17.075	R\$ 353.905.359,00	R\$ 21.357,00	2.321	\$ 572.597,00	\$ 915.775,00
Conchal	27.445	R\$ 692.286.465,00	R\$ 25.754,00	5.894	\$ 113.144.391,00	\$ 4.068.072,00
Cordeirópolis	24.615	R\$ 2.822.221.977,00	R\$ 118.921,00	10.311	\$ 173.974.431,00	\$ 6.858.023,00
Corumbatai	3.969	R\$ 248.561.384,00	R\$ 63.007,00	1.102	\$ 202.346,00	\$ 13.908,00
Elias Fausto	17.459	R\$ 706.704,00	R\$ 41.454,00	5.220	\$ 41.710.243,00	\$ 10.443.705,00
Ipeúna	7.711	R\$ 696.293.270,00	R\$ 96.120,00	1.923	\$ 5.223.124,00	\$ 657.573,00
Iracemópolis	23.907	R\$ 1.990.597.155,00	R\$ 86.615,00	7.229	\$ 58.524.833,00	\$ 78.575.651,00
Laranjal Paulista	28.042	R\$ 1.112.580.072,00	R\$ 40.714,00	9.371	\$ 85.518.718,00	\$ 7.013.260,00
Leme	101.693	R\$ 3.207.602.094,00	R\$ 32.344,00	22.790	\$ 354.107.318,00	\$ 39.102.040,00
Limeira	297.662	R\$ 13.192.024.796,00	R\$ 45.101,00	83.605	\$ 497.990.821,00	\$ 355.090.808,00
Mombuca	3.338	R\$ 100.110.215,00	R\$ 30.154,00	628	\$ 64.782,00	\$ -
Piracicaba	391.464	R\$ 26.421.071.960,00	R\$ 68.599,00	123.221	\$ 1.579.254.814,00	\$ 1.761.743.560,00
Rafard	9.014	R\$ 322.053.995,00	R\$ 36.214,00	2.595	\$ 66.756.473,00	\$ 1.209.941,00
Rio Claro	202.289	R\$ 9.799.855.547,00	R\$ 49.412,00	64.063	\$ 115.148.479,00	\$ 189.420.153,00
Rio das Pedras	34.768	R\$ 1.391.174.778,00	R\$ 41.536,00	8.776	\$ 64.820.630,00	\$ 32.162.657,00
Saltinho	7.898	R\$ 245.300.038,00	R\$ 31.771,00	1.500	\$ 5.683.236,00	\$ 4.944.284,00
Santa Gertrudes	26.572	R\$ 1.769.004.014,00	R\$ 70.015,00	8.228	\$ 37.435.091,00	\$ 14.521.960,00
Santa Maria da Serra	6.208	R\$ 133.599.024,00	R\$ 22.296,00	1.208	\$ 9.309.706,00	\$ -
São Pedro	34.408	R\$ 752.865.720,00	R\$ 22.324,00	6.593	\$ 46.908,00	\$ 2.305.025,00
Pirassununga	73.921	R\$ 2.791.616.994,00	R\$ 38.227,00	22.195	\$ 58.755.046,00	\$ 12.736.132,00
Santa Cruz da Conceição	4.372	R\$ 123.662.311,00	R\$ 28.893,00	1.195	\$ 2.753,00	\$ -
TOTAL Região Metropolitana de Piracicaba	1.538.486	R\$ 76.108.876.403,00		446.722	\$ 3.421.413.921,00	\$ 2.604.563.317,00
Estado de SP	44.892.912	R\$ 2.210.561.949.478,00	R\$ 50.248,00	13.657.131	\$ 46.702.064.938,00	\$ 54.144.758.794,00
Distribuição do PIB						
Municípios	Agropecuária	Impostos líquidos de subsídios	Indústria	Serviços	Total	Grau de urbanização-2021
Águas de São Pedro	0,0%	5,2%	7,9%	86,9%	100%	100,0%
Analândia	17,8%	3,0%	32,5%	46,5%	100%	84,2%
Araras	2,0%	11,3%	24,5%	62,3%	100%	95,3%
Capivari	2,0%	13,3%	32,9%	51,3%	100%	97,7%
Charqueada	5,8%	9,0%	27,4%	57,8%	100%	91,6%
Conchal	6,5%	9,1%	25,6%	58,8%	100%	96,8%
Cordeirópolis	2,0%	15,6%	27,9%	54,8%	100%	89,8%
Corumbatai	10,6%	16,3%	4,0%	68,6%	100%	63,3%
Elias Fausto	9,7%	13,7%	35,3%	41,2%	100%	84,6%
Ipeúna	2,0%	10,6%	31,0%	56,0%	100%	91,0%
Iracemópolis	1,0%	32,1%	33,9%	33,1%	100%	98,3%
Laranjal Paulista	3,0%	13,1%	36,5%	47,6%	100%	90,7%
Leme	2,0%	12,7%	25,4%	59,8%	100%	98,2%
Limeira	0,5%	14,8%	31,1%	53,6%	100%	97,7%
Mombuca	21,1%	5,4%	24,5%	49,0%	100%	89,0%
Piracicaba	1,0%	21,6%	29,1%	48,7%	100%	98,2%
Rafard	5,3%	12,1%	38,6%	44,0%	100%	90,3%
Rio Claro	0,7%	14,3%	32,5%	52,5%	100%	97,8%
Rio das Pedras	2,0%	19,5%	22,0%	56,2%	100%	97,9%
Saltinho	5,8%	14,7%	19,7%	59,8%	100%	84,0%
Santa Gertrudes	0,5%	13,3%	56,9%	29,3%	100%	98,9%
Santa Maria da Serra	22,3%	4,9%	20,3%	52,4%	100%	91,1%
São Pedro	8,3%	7,6%	7,7%	76,5%	100%	87,3%
Pirassununga	3,0%	14,9%	21,0%	61,1%	100%	93,8%
Santa Cruz da Conceição	13,2%	10,1%	9,7%	67,0%	100%	79,0%

Fonte: Fundação SEADE.

Analisando a tabela 1 pode-se notar que o maior PIB per capita, entre os municípios que compõem a região metropolitana de Piracicaba, é o do município de Cordeirópolis. Localidade com 24 mil habitantes, apresenta PIB per capita de R\$ 118.921,00, em 2018, valor que corresponde a quase duas vezes maior que o município central da região, Piracicaba com R\$ 68.599,00. O setor agroindustrial, com a localização de usinas de açúcar no município, contribui

para que o número de empregos formais de Cordeirópolis atinja 10.311 vínculos de emprego. Assim, comparando a empregabilidade perante o município periférico de Cordeirópolis, detentor do maior PIB per capita da Região Metropolitana de Piracicaba, e o município central metropolitano de Piracicaba, os resultados são também relevantes. Piracicaba tem 47,96% da sua população empregada em vagas de emprego formal, enquanto Cordeirópolis registra 63,30% de sua população empregada formalmente.

Tais indicadores refletem, portanto, a disputa econômica entre os municípios, onde um município de pequeno porte tem um PIB per capita consideravelmente maior do que o município central da região metropolitana. Se de um lado, as raízes históricas de municípios agroindustriais expressam a “vocação” (HARVEY, 1992) destas localidades, de outro lado, a presença do capital internacional no setor da indústria e da agroindústria, expõe o pequeno município, que conta com uma recente região urbanizada e de pequena influência regional. Ainda como destaca Brown (2019), essa realocação do capital trará consigo o crescimento das desigualdades, uma vez que os grandes centros urbanos das metrópoles se deparam com a especulação imobiliária, expulsando a classe baixa dos grandes centros, crescendo a região das periferias. Sendo assim, o surgimento de novas localidades com potencial crescimento urbano-econômico dentro da região metropolitana, resultará na reprodução da especulação imobiliária e o crescimento das desigualdades sociais em todas as cidades, independentemente de seu tamanho.

O novo arranjo da dinâmica econômica da Região Metropolitana de Piracicaba se conforma na institucionalização metropolitana competitiva no âmbito local e na busca de conexões globais. Na lógica do neoliberalismo, a Região Metropolitana de Piracicaba constituirá uma periferia desigual, empobrecida, desempregada e cabendo aos seus indivíduos tais responsabilizações (BROWN, 2019).

A “agenda metropolitana”: marcos federais na gestão do espaço

Serafim e Dias (2012 p.123) analisam que agenda do Estado “pode ser entendida como o ‘espaço problemático’ de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos”.

Nesse sentido, buscando identificar os marcos de uma “agenda metropolitana”, destaca-se que Souza (2003) aponta que as regiões metropolitanas ganharam notoriedade no regime militar como uma estratégia de unificar e concentrar as estruturas urbanas e constituíram a expressão econômica e territorial do desenvolvimento capitalista da sociedade urbano-industrial que se processava (FARIA, 1991), com o financiamento e comando federal.

Para Ribeiro (2018, p. 16), “no período 1980-2010 as nossas metrópoles expressariam uma espécie de metamorfose da ordem urbana concentradora, desigual, segregada e elitista conformada no período da industrialização acelerada dos anos 1950-1980, não obstante as mudanças ocorridas nos últimos 30 anos. Em que pese as transformações da estrutura social brasileira ocorridas nesse longo período, observamos como traço mais marcante a reprodução da ordem urbana das nossas metrópoles baseadas no poder de controle do território pelas classes proprietárias de parcelas expressivas do capital econômico, social, político e cultural”.

A Constituição de 1988 preservou o formato das regiões metropolitanas, porém no modelo descentralizador cabe aos Estados definirem suas regiões metropolitanas. Com a

redemocratização, o intuito foi diminuir a concentração de poder no âmbito federal e abandonar as políticas urbanas do regime autoritário, passando o poder de criar regiões metropolitanas do âmbito federal para os Estados, com impactos para a gestão metropolitana e suas articulações dentro das esferas dos três poderes: União, estados e municípios. Nesse sentido, Souza (2003, p. 149/151) destaca que “a Constituição de 1988 delegou aos estados competência sobre as RMs sem criar mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo e sem prover recursos financeiros específicos, como no modelo anterior (p. 149) [...] ao determinar a participação dos três entes federativos na provisão de políticas públicas, a Constituição não definiu os mecanismos de cooperação que guiarão as relações entre eles. O artigo 23 da Constituição de 1988, no seu parágrafo único, determina que lei complementar ‘fixará normas de cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’. No entanto, a lei complementar não só não foi promulgada como parece não constar da agenda política” (p.151)

De um lado, a interrelação dos municípios de uma região metropolitana é um desafio para as relações intergovernamentais (SOUZA, 2003), por outro lado, Fernandes analisa que (2012, p. 4) “o ‘Municipalismo Autárquico’, oriundo da Constituição de 1988, que, a princípio, traria como efeito perverso, a crise da gestão metropolitana, devido aos problemas que enfrentou, sobretudo, de natureza fiscal e financeira nos municípios, terminou se mostrando no médio e longo prazos, como um jogo de soma zero para o conjunto da federação, sendo um fator de estímulo ao reaparecimento da agregação intermunicipal do país. Isso se demonstra na observação da retomada da gestão metropolitana no Brasil e dos consórcios intermunicipais nas RMs, a partir do final dos anos 1990 e da primeira década do século XXI com a criação de mais de 40 regiões metropolitanas, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões de desenvolvimento”.

Transcorridos mais de trinta anos da Constituição de 1988, os diversos debates sobre a questão metropolitana e seus arranjos (SOUZA, 2003; FERNANDES, 2004; GOUVEIA, 2005; CANO, 2011; RIBEIRO, 2007, dentre outros), entrou em vigor, em 2015, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, “cuja preocupação se dá com o desenvolvimento regional na busca do interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” de acordo com Sá et al. (2017, p.204).

Os autores apontam que os fundamentos desta legislação possibilitam a governança interfederativa, com consórcios, plano setoriais e diretrizes básicas comuns às regiões metropolitanas. “De acordo com o art. 2º, inciso IV dessa lei, governança interfederativa é o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015a, s.p.). Logo, todos os entes da federação – União, Estados e Municípios – envolvidos em uma determinada região metropolitana ou aglomeração urbana deverão participar ou mesmo compartilhar responsabilidades em relação à organização, ao planejamento e à própria execução das funções públicas de interesse comum” (SÁ et al., 2017, p.207).

Assim, a agenda metropolitana, como “instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo” (ROTH DEUBEL, 2006 apud SERAFIM e DIAS, 2012 p. 125), traz um campo de disputas políticas e atores na gestão de cidades neoliberais (HARVEY, 1992), em especial com a multiplicação de regiões metropolitanas, e os desafios para as políticas públicas diante da competitividade na atração de capital.

Campo burocrático da construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

Para o entendimento desse campo de disputa na agenda metropolitana, o conceito de campo burocrático de Bourdieu (1994) parece refletir os diferentes agentes e disputas presentes na gestão interfederativa das regiões metropolitanas. Bourdieu (1994 p. 674) define o campo burocrático considerando que “como todos os campos, é o resultado instituído em determinado momento das lutas e dos enfrentamentos passados e presentes de interesses contraditórios de agentes que estão no campo ou fora do campo, mas todos encontrando no campo posições, apoios e meios, notadamente jurídicos, para defendê-los segundo a lógica própria do campo”.

Desse modo, considera-se que a construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) consiste no instrumento de gestão que incluirá a formação metropolitana dentro da agenda metropolitana diante do desmantelamento do Estado. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) advém do Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal 13.089/2015), objetivando criar diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas por cada um dos estados da Federação. O Estatuto da MetrÓpole (Cap. 1, Art.2º, item VI) define o PDUI como “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (Lei 13089/15).

Além da dimensão interfederativa (governo, estados e municípios) para o ordenamento territorial metropolitano, o PDUI prevê a “promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” (Lei 13089/15, Cap. 5, art. 12). A participação social na elaboração de políticas urbanas constitui, portanto, um elemento importante no campo burocrático na elaboração do PDUI.

De acordo com Avritzer (2008), as instituições participativas buscam incorporar a sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas, através de conselhos, conferências, comitês, orçamentos participativos, participação nos planos diretores, audiências públicas e ambientes virtuais de participação. No caso das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) é a responsável por sintetizar as oficinas, grupos de trabalho, audiências públicas e selecionar as propostas do poder público e da sociedade civil (enviadas em ambiente virtual) para comporem o PDUI⁶. A incorporação das propostas com origem no poder público e aquelas vindas da sociedade civil reflete o campo burocrático da disputa entre os atores na construção do instrumento de gestão.

De fato, com o esforço de sintetizar todas as propostas aceitas e rejeitadas por tema⁷ para a finalização do PDUI da Região Metropolitana de Piracicaba (FIPE/Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, fevereiro de 2022) apresenta-se a seguir, na Tabela 2, os temas e as propostas compiladas com base no referido documento.

O caráter obrigatório da participação social na construção do PDUI da Região Metropolitana de Piracicaba, regido pelo Estatuto da MetrÓpole, se cumpriu com 32 propostas enviadas pela sociedade civil. Contudo, nos documentos disponibilizados na plataforma virtual, com relação ao aproveitamento das propostas, não constam as entidades da sociedade civil, as instituições participativas (AVRITZER, 2008), que enviaram tais propostas.

⁶ <https://rmp.pdui.sp.gov.br/>

⁷ As informações sistematizadas encontram-se no Anexo.

No total foram enviadas 114 propostas, das quais 72% advindas do poder público, o que, de fato, revela o maior conhecimento desta esfera da sociedade em relação ao tema da metropolização da região. As chamadas para audiência públicas, oficinas e propostas estiveram disponibilizadas de maneira virtual, atingindo, portanto, somente parte muito restrita da sociedade civil⁸.

Tabela 2. Número de propostas oriundas do poder público e da sociedade civil segundo condição de aproveitamento para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Piracicaba, 2022.

Temas/ propostas	Desenvolvimento econômico e atendimento social	Planejamento territorial e uso do solo	Transporte e sistema viário	Meio ambiente, saneamento e recursos hídricos	Total
Poder Público	27	29	10	16	82
Aceitas	15	15	8	12	50
Aceitas parcialmente	5	3	0	3	11
Não aceitas	7	11	2	1	21
Sociedade Civil	10	12	5	5	32
Aceitas	5	2	2	2	11
Aceitas parcialmente	2	3	2	0	7
Não aceitas	3	7	1	3	14
Total de Propostas	37	41	15	21	114
Aceitas	20	17	10	14	61
Aceitas parcialmente	7	6	2	3	18
Não aceitas	10	18	3	4	35

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo. Relatório do encaminhamento e aproveitamento das propostas Região Metropolitana de Piracicaba, fev/2022. Disponível em <https://rmp.pdui.sp.gov.br/>. Acesso em 27 de junho de 2022. Sistematização do autor (Baeninger Grego, R., 2022)

Assim, pode-se notar a tensão na própria configuração do campo burocrático para a definição do ordenamento e planejamento territorial da nova região metropolitana. O maior número de propostas tanto do poder público como da sociedade civil esteve concentrado nos temas planejamento territorial e uso do solo (41 propostas no total) e no tema Desenvolvimento econômico e atendimento social (com um total de 37 propostas). Neste último caso, as propostas aceitas e parcialmente aceitas tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil alcançaram cerca de 70% de incorporação para o PDUI-RMP.

⁸ A partir do acompanhamento da plataforma do PDUI-RMP me inscrevi e participei de oficinas virtuais em outubro de 2021. Recebi mensagem eletrônica para sugerir atores sociais da cidade de Limeira para receberem convites para participar das audiências públicas, mas soube que não foram contatados. Para as audiências públicas, em janeiro e fevereiro de 2022, não recebi mais mensagens eletrônicas e somente na plataforma virtual constavam as informações. Participei como estudante da FCA-UNICAMP por interesse na temática e não havia representante da universidade nas oficinas e audiências públicas, como pode ser constatado nos relatórios na plataforma do PDUI-RMP.

Contudo, no caso do tema do Planejamento territorial e uso do solo, tema principal para o instrumento de gestão metropolitana, enquanto 51% das propostas do poder público foram aceitas, somente 16% (2 propostas de 12 propostas) das propostas oriundas da sociedade civil foram aceitas.

O tema sobre Transporte e sistema viário (com 10 propostas do poder público e 5 propostas da sociedade civil) e o tema Meio ambiente, saneamento e recursos hídricos (16 propostas do poder público e 5 propostas da sociedade civil) tiveram maior aproveitamento com propostas do poder público (em torno de 70%), sendo que para as propostas da sociedade civil, as propostas aceitas ficaram em torno de 40%.

Nesse sentido, como aponta Avritzer (2008), a qualidade e a efetividade da participação das instituições participativas estão diretamente relacionadas com o desenho institucional da política pública, com o perfil da sociedade civil e com a vontade política dos governantes.

Pode-se acrescentar, a partir das primeiras observações de campo com a participação nas oficinas, a forte presença de interesses políticos nesse campo burocrático por se tratar de uma região rica e ocupada por um mosaico denso de desenvolvimento econômico.

A criação da Região Metropolitana de Piracicaba denota interesses políticos na configuração metropolitana com interesses pulverizados (OLIVEIRA, BORGES, 2021). Além disso, é notável a lacuna significativa entre o poder público e a sociedade civil na abordagem e discussões dos temas, deixando a população residente da região ausente das discussões para tomada de decisão.

Considerações Finais

A análises e reflexões que puderam ser realizadas neste texto consistiram em um esforço de articulação da bibliografia sobre regiões metropolitanas, as evidências empíricas sobre a Região Metropolitana de Piracicaba e a conformação do novo arranjo institucional no interior paulista.

A perspectiva da sociedade neoliberal permitiu traçar o pano-de-fundo para a compreensão do novo território metropolitano de Piracicaba. As discussões da Região Metropolitana de Piracicaba e seu instrumento de gestão através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a partir dos aportes teóricos, possibilitam tecer reflexões tanto em relação à agenda metropolitana quanto em relação ao campo burocrático na formação das diretrizes a serem implementadas para o planejamento territorial da nova configuração metropolitana de Piracicaba.

Referências

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 109-135, Apr. 2019. Available from . access on 26 Mar. 2020. Epub May 06, 2019

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO -
<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000375585>

BRENNER, N; PECK, J.; THEODORE, N. *Caderno Metropole*, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, jan/jun 2012

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, 2008.

BOURDIEU, P. 1930-2002. Sobre o Estado : Cursos no Collège de France (1989-92) / [edição estabelecida por Patrick Champagne... [et al.]]; tradução Rosa Freire d'Aguiar — 1a ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2014.

BRITES, W.F. La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina”. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2017.

BROWN, W. Nas ruínas do neoliberalismo. Traduzido por Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. - São Paulo : Editora Filosófica Politeia, 2019.

CANO, W. Novas Determinações sobre as Questões Regionais e Urbanas Após 1980. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, n. 193, julho 2011.

EMPLASA. Macrometrópole Paulista – Abril de 2012 .<https://cetesb.sp.gov.br/camaras-ambientais/wp-content/uploads/sites/21/2014/12/Macrometropole.pdf>

FARIA, V. Cinquenta Anos de Urbanização no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 29 - março de 1991.

FERNANDES, A.S.A. **Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador**. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n.11, pp. 41-72, 2004.

FERNANDES, A.S.A. **Gestão Metropolitana no Brasil: a trajetória de evolução institucional. Encontro de Administração Pública e Governo**, Salvador, 2012.

GOUVÊA, R. (2005). **A questão metropolitana no Brasil**. (1ª Ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.

HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna*. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1992.

LEFEBVRE, H. *O direito a cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. 5 ed. 2009.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul/dez 2009.

LENCIONI, S. *Metropolização*. *Revista GEOgrafia*. Universidade Federal Fluminense, Niterói, vol 22, n. 48, 2020.

OLIVEIRA, R.A.;BORGES. Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 605-627, maio/ago 2021

PECK, J. e TICKELL, A. Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), pp. 380–404, 2002.

RIBEIRO, L.C. Q. Desafios da Construção da Cidadania na Metrópole Brasileira. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 22, n. 3, p. 525-544, set./dez. 2007.

RIBEIRO, L.C. Q. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2a edição, 2018.

SÁ, R. A. M. DE; CARVALHO, A.L.S; BARBOSA, Y.B.; BARSCH, B.; ARAÚJO FILHO, A. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão**, 2017 maio/ago., 9(2), 203-215.

SERAFIM, M.P.; DIAS, R.B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova**, n. 59, 2003.

Anexo – Propostas do Poder Público e da Sociedade Civil para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Piracicaba, 2022.

Planejamento territorial e uso do solo			
No	Proposta	Aderência com o PDUI	Resultado
PP-006 A	Acrescentar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Urbano	sim	aceita
PP-006 B	Acrescentar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Urbano	sim	aceita
PP-006 C	Acrescentar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Urbano	sim	Parcialmente
PP-006 D	Acrescentar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Rural	sim	aceita
PP-006 E	Acrescentar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Rural	sim	Parcialmente
PP-006 F	Alterar diretrizes para Macrozona de Interesse de Uso Rural	sim	aceita
PP-010 A	Reestruturação da ETE de Analândia	sim	aceita
PP-010 B	Rotina de análises do efluente encaminhado ao Rio Corumbataí	não	não aceita
PP-010 C	Recuperação da mata ciliar dos córregos da bacia do Corumbataí	sim	aceita
PP-010 D	Reservatório de água em Analândia	não	não aceita
PP-010 E	PSF em Analândia	não	não aceita
PP-010 F	Recuperação do centro de lazer do trabalhador	não	não aceita
PP-010 G	Construção de mirantes no município de Analândia	sim	aceita
PP-010 H	Investimentos em equipamentos de turismo em Analândia	sim	não aceita
PP-010 I	Turismo rural em Analândia	sim	Parcialmente
PP-010 J	Sistema de transporte entre as estâncias da RMP	sim	aceita
PP-010 K	Centro de instrução de voos em Analândia	não	não aceita
PP-010 L	Implantação de startups em Analândia	sim	aceita
PP-010 M	Calendário de eventos turísticos da RMP	sim	aceita
PP-010 N	Publicidade do turismo da RMP	sim	aceita
PP-010 O	Asfaltamento de vicinais	sim	aceita
PP-010 P	Sistema de monitoramento integrado (segurança pública)	não	não aceita
PP-010 Q	APL de água mineral nos municípios da RMP	não	não aceita
PP-010 R	Calendário de eventos culturais da RMP	sim	aceita
PP-010 U	Centro Estadual de Abastecimento (Ceasa) na RMP	não	não aceita
PP-010 T	Escolinhas de esporte na RMP	sim	não aceita
PP-010 U	Usinas fotovoltaicas na RMP	não	não aceita
PP-022	Proteção das cuestas	sim	aceita
PP-023 D	Estudos, diagnósticos e projetos para cidades inteligentes	sim	aceita
SC-009	Moradia conservada	sim	Parcialmente
SC-010	Econômico Pagamento de salários	não	não aceita
SC-015 A	Aeroporto Regional	não	não aceita
SC-015 B	Represa para abastecimento público	sim	aceita
SC-015 C	Porto Seco	não	não aceita
SC-015 D	Modal Ferroviário	sim	Parcialmente
SC-015 E	Matriz Energética - Biogás	sim	não aceita
SC-015 F	Regionalização do Saneamento Básico	não	não aceita
SC-015 G	Laboratório regional de especialização em toxicidade dos corpos hídricos	não	não aceita
SC-015 H	CRAS Rio Claro com abrangência regional	não	não aceita
SC-015 I	Corredor Caipira	sim	aceita
SC-015 J	Incorporação de áreas na Macrozona de Interesse Ambiental	sim	Parcialmente

Desenvolvimento Econômico e Atendimento Social			
No	Proposta	Aderência com o PDUJ	Resultado
PP-002	Iluminação Pública – diretrizes e uniformidade	sim	aceita
PP-005	Levantamento exato da deficiência de número de leitos hospitalares	sim	Parcialmente
PP-007	Desenvolvimento de Turismo Histórico Integrado Sustentável	sim	aceita
PP-011	Rotas turísticas integradas	sim	aceita
PP-012	Compras coletivas - organização de consórcios de compras coletivas de materiais e serviços, como forma de economizar recursos públicos	sim	aceita
PP-014	Hub de inovação	sim	aceita
PP-019	Desenvolvimento Rural Sustentável	sim	aceita
PP-023 B	Estruturar a região demarcada para produtos RMP e incentivos a consumo público e privado da Região Metropolitana	sim	aceita
PP-023 C	Instalação de uma usina fotovoltaica	não	não aceita
PP-023 E	câmeras de monitoramento em todos os municípios	não	não aceita
PP-025 A	Conseguir terras para atrair empresas para o município	não	não aceita
PP-025 B	Hospital regional para conseguir suportar a demanda regional sem sufocar as cidades de Capivari e Piracicaba.	não	não aceita
PP-029 B	convênio para compras coletivas	sim	aceita
PP-029 C	roteiros e investimentos turísticos na regionalização do turismo	sim	Parcialmente
PP-029 D	Consórcio intermunicipal de investimento em turismo e outras áreas,	sim	aceita
PP-030 A	identificar investidores para o turismo para que ele seja pujante e contribua para o turismo regional	sim	aceita
PP-030 B	Programa Saúde da Família (PSF) em Analândia	não	não aceita
PP-031	Integração da segurança pública	sim	Parcialmente
PP-032 A	Segurança pública regionalizada, guarda compartilhada	sim	Parcialmente
PP-032 B	Revisar o Fundeb para atendimento à saúde	não	não aceita
PP-033 A	Potencializar a regionalização do turismo, a exemplo da Serra do Itaqueri	sim	aceita
PP-034 A	Centro de referência em saúde	sim	Parcialmente
PP-034 B	Regionalização do turismo	sim	aceita
PP-035 A	Centros de monitoramento/segurança	não	não aceita
PP-035 B	Potencializar turismo	sim	aceita
PP-035 C	Montar consórcio de compras	sim	aceita
PP-035 D	- melhorar troca de informações entre concessionárias e municípios	sim	aceita
SC-005	Horário do comércio: criação do comércio com horário das 7 às 19 horas	não	não aceita
SC-008	Presídios compartilhados	não	não aceita
SC-011	Levantamento exato da deficiência de número de leitos hospitalares	sim	Parcialmente
SC-012	Construir plano de ordenação territorial partir dos "eixos" m Rio Claro a Piracicaba, do eixo de Piracicaba a Limeira e de Piracicaba a Santa Bárbara do Oeste.	sim	Parcialmente
SC-013	e ações museológicas para fortalecimento turístico histórico cultural	sim	aceita
SC-014	Aeroporto Regional de Piracicaba	sim	não aceita
SC-017	Rotas de Cicloturismo	sim	aceita
SC-019	rede de comercialização alternativa de produtos agroecológicos.	sim	aceita
SC-020	Consolidar os negócios ligados ao setor de biotecnologia e biocombustíveis	sim	aceita
SC-022	Desenvolver parcerias entre a Secretaria Municipal de Turismo – SETUR e os demais agentes desse segmento	sim	aceita

Transporte e Sistema Viário			
No	Proposta	Aderência com o PDUJ	Resultado
PP-003	Duplicação da Rodovia Wilson Finardi – SP 191 ArarasConchal	sim	aceita
PP-008	Tráfego de veículos pesados e cargas perigosas	sim	aceita
PP-013	Sistema de transporte público integrado e digital	sim	aceita
PP018 A	Prolongamento da SP-133 (Limeira-Cosmópolis) – Rodoanel de Limeira	sim	aceita
PP-018 B	Linha de trem de passageiros intercidades e implantação de terminal intermodal regional em Limeira	sim	não aceita
PP-018 C	Aeroporto regional	não	não aceita
PP-026	Transporte integrado	sim	aceita
PP-027	Solução para cruzamento da rodovia SP-101 com a SP-308 no km 4	sim	aceita
PP-029 E	Obras viárias para desviar veículos pesados do interior dos municípios	sim	aceita
PP-033 B	Reduzir os acidentes na SP-191 entre Rio Claro e Ipeúna	sim	aceita
SC-001	Interligação metropolitana	sim	Parcialmente
SC-002	Ônibus metropolitano	sim	Parcialmente
SC-003	Assentos no ônibus para deficiente e idoso	não	não aceita
SC-016	Transporte público	sim	aceita
SC-021	Ações compatíveis com a Agenda 21 de Piracicaba	sim	aceita

Meio ambiente, saneamento e recursos hídricos			
No	Proposta	Aderência com o PDUI	Resultado
PP-001	Projeto: Prevenir, Educar, Reciclar	sim	Parcialmente
PP-004	o Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos	não	não aceita
PP-009	Resíduos Sólidos Coletivo	sim	aceita
PP-015	Incentivo a ampliação de áreas florestadas	sim	Parcialmente
PP-017 A	Regulação da prestação dos serviços envolvendo a gestão de resíduos sólidos	sim	aceita
PP-017 B	Realização de um diagnóstico dos resíduos sólidos	sim	aceita
PP-017 C	Gestão participativa da arborização urbana	sim	Parcialmente
PP-017 D	e Conectividade entre remanescentes florestais	sim	aceita
PP-017 E	Conservação da Fauna Silvestre	sim	aceita
PP-020	Proteção da vegetação nativa	sim	aceita
PP-021	Áreas urbanas em APA	sim	aceita
PP-023 A	Elaboração de estudos sobre o aterro de resíduos sólidos domiciliar e regional	sim	aceita
PP-024	Incorporar os estudos do Plano de Bacias do PCJ (Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá) no PDUI	sim	aceita
PP-028	Questão da escassez da água	sim	aceita
PP-029 A	Estímulo a criação de convênios para descarte e tratamento de resíduos sólidos	sim	aceita
PP-034			
C	Aterro sanitário regional	sim	aceita
SC-004	Licitar usina de produção de gás de lixo orgânico para que sua instalação seja regional,	sim	não aceita
SC-006	Poda de Árvores	não	não aceita
SC-007	Mapa on-line dos pontos turísticos	sim	aceita
SC-018 A	Ações compatíveis com a Agenda 21 de Piracicaba	sim	não aceita
SC-018 B	Ações compatíveis com a Agenda 21 de Piracicaba	sim	aceita

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo. Relatório do encaminhamento e aproveitamento das propostas Região Metropolitana de Piracicaba, fev/2022. Disponível em <https://rmp.pdui.sp.gov.br/>. Acesso em 27 de junho de 2022. Sistematização do autor (Baeninger Grego, R., 2022)