O papel dos novos "planos de urbanismo" no processo de gestão das aglomerações metropolitanas.[1]

Natalia Aguiar Mol[2]

1. Introdução

O processo de formação de regiões metropolitanas nas grandes aglomerações a partir dos anos 1970 apresentou desafios na escolha e na implantação de sistemas de gestão. A partir dos anos 1990, tornou-se evidente a retomada dessa discussão e novos formatos de gestão metropolitana emergiram ocasionando revisões principalmente da legislação pertinente e dos instrumentos utilisados.

Nesse processo de revisão das estruturas existentes, os planos de urbanismo ressurgem, assumindo novos papéis. Os antigos modelos, métodos e conteúdos, sofreram alterações e se apresentam atualmente mais abertos e flexíveis, seguindo uma nova lógica na atuação das políticas públicas.

Neste novo processo, o plano não é mais o emblema da tecnocracia, com propostas fechadas e zoneamentos definidos. O plano não se mostra como um produto acabado, e sim como um instrumento de diálogo e de negociação. Entendendo o plano como um processo de concertação, a partir dessa nova análise, não se pode negar sua natureza política e os divergentes interesses ali apresentados.

O presente artigo busca, portanto, discutir o papel dos planos de urbanismo no atual momento de implementação e de gestão das regiões metropolitanas. O texto está estruturado a partir de cinco pontos principais. O primeiro apresentará questões principais e atuais sobre o debate acerca da gestão metropolitana no mundo. A partir daí, será focalizado o plano de urbanismo como instrumento deste processo. O terceiro e quarto subtema serão destinados ao caso do Grand Lyon, na França e da Regiao Metropolitana de Belo Horizonte, no Brasil. E finalmente, o último capítulo fará uma reflexão final sobre as questões apresentadas.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

[2] Arquiteta Urbanista, Doutoranda associada ao Lab'Urba, Institut Français d'Urbanisme (Université Paris Est Marne-la-Vallée).

2. O desafio da gestão metropolitana

O processo de crescimento das cidades e, principalmente, a crescente polarização de serviços, moradia e emprego em torno de várias metrópoles em diferentes partes do mundo apontou a necessidade de criação de mecanismos de gestão para essas aglomerações. Não se trata de um processo recente, mas que vem se apresentando sob novas configurações atualmente.

O desenvolvimento das aglomerações metropolitanas pode ser interpretado como um indicador da emergência de novos atores políticos e vem acompanhado de outras transformações nos contextos nacionais e internacionais, como o enfraquecimento dos poderes centrais e a abertura do jogo da decisão e da gestão a outros atores[3], atualmente abordados sob o tema da governança.

Diversos autores abordam o presente cenário de mudanças, elencando fatores que contribuiram para a situação atual, mas também as consequências possíveis. Duran e Thoenig (1996) destacam dois fenômenos que poderiam estar na origem da transição em direção a um modo pluralista, aberto e diferenciado de governar, destacando a transferência de competências do Estado-Nação em direção às coletividades locais e a crise econômica que levou essa configuração clássica do Estado a transferir às coletividades locais o custo da gestão : "Do ponto de vista global, a gestão local se transforma em uma espécie de mercado aberto, onde são acionados diversos operadores públicos, com parcerias diversas"[4]. (p. 584).

Para Le Galès (1995), as cidades emergem como atores coletivos potentes, capazes de inovar em termos de ação pública e de representação interna e externa. A partir dessa nova atuação surgiria uma nova forma de governar baseada na "capacidade de integrar, de dar formato aos interesses locais, às organizações, grupos sociais, de um lado, e de outro, pela capacidade de lhes representar no exterior, e a desenvolver estratégias mais ou menos unificadas em relação ao mercado, ao Estado e às outras cidades e outros governos"[5]. Segundo esse autor, a

[3] Segundo Jouve e Lefevre (1999), a lógica das instituições metropolitanas ligadas ao Estado é substituída pela busca de parcerias com instituições públicas, sociedade civil e mundo econômico.

[4] « D'un point de vue globale, la gestion locale se transforme dans une sorte de marché ouvert où s'activent des multiples operateurs publiques, avec partenariats divers ». (p. 584).

[5] « Gouvernance est la capacité d'intégrer, de donner format aux intérêts locales, les organisations, groups sociaux, d'un cote, et d'autre, pour la capacité de leur représenter dans l'extérieur, et a

ideia de governança seria então baseada nessa nova maneira de organizar a ação pública estatal.

Nesse contexto de transformações das políticas públicas em diversos paises[6], as ações relacionadas ao desenvolvimento de regiões metropolitanas foram retomadas[7], principalmente a partir da década de 2000, integrando pautas de projetos de governo[8]. Esse fato pode ser constatado através da renovação das leis pertinentes ao tema em vários estados do Brasil, diminuindo o descompasso existente entre o processo de intensificação de metropolização e a inexistência de uma instância de gestão metropolitana supramunicipal. Azevedo e Guia (citado por Moura, 2008, p.108) identificam o momento como uma nova fase, que inaugura "um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana".

No Brasil, as regiões metropolitanas foram instituídas ainda na década de 70, mas, após a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a delegação de maior autonomia aos municípios, a questão metropolitana foi deixada para segundo plano. No que se refere à matéria, a lei Magna não definiu um modelo básico para o sistema de gestão metropolitana, deixando a cargo de cada governo de estado a definição do próprio arranjo, o que gerou um quadro bastante diversificado de experiências no país.

A autonomia delegada aos municípios e o próprio formato federativo do país contribuiram para dificultar o desenvolvimento de sistemas de gestão compartilhados. Segundo Abrúcio e Soares (2001)[9], "no contexto do municipalismo autárquico, nao existem praticamente nenhuma incitação na Federação brasileira para que as cidades se agrupem, dado que nao existe nenhuma figura jurídica de

---

développer stratégies plus ou moins unifiés au rapport marché, l'Etat, autres villes et autres gouvernements ». (p. 90).

[6] Davidovich, citado por Moura (2008), considera que "a 'volta' das metrópoles nao se restringiu à agenda dos países desenvolvidos, mas passou a compor a agenda de política urbana do Banco Mundial, que passa a focalizar a metrópole 'como motor de crescimento econômico, não mais estigmatizada como uma expressão de patologia urbana". (p. 108).

[7] Na pauta política, principalmente, uma vez que no meio acadêmico, a produção de teses e estudos sobre regiões metropolitanas nao parece ter se esgotado.

[8] Notadamente do candidato a governo do estado de Minas Gerais.

[9] Merece destaque em relação ao tema, a obra de Abrúcio e Soares (2001), que relata a experiência de cooperação intermunicipal no Grande ABC paulista.

direito público que dê segurança política aos governos locais que procuram criar mecanismos de cooperação" (p. 78).

De forma geral, podemos perceber que, em relação às inúmeras regiões metropolitanas do país, recentemente criadas ou reformuladas, o processo de implantação do sistema de gestão se apresenta como um desafio aos governos estaduais. Inúmeras etapas de difícil execução devem ser cumpridas, a começar pela escolha do sistema de governança a ser adotado, passando pelos processos e disputas que envolvem uma decisão dessa magnitude, até sua implementação com a instituição de agências de acompanhamento técnico, de fóruns de participação através de conselhos ou de outros formatos institucionais.

Diversas metrópoles do mundo colocam em prática (ou já colocaram e estão em curso de revisá-los) modelos de gestão, com a implantação de "autoridades metropolitanas", que se diferenciam em vários aspectos, como a autonomia da instituição em relação ao Estado-Nação, regime de financiamento, grau de coesão/fragmentação do sistema político, dentre outros[10].

Dentre as experiências internacionais neste campo, as *intercommunalités* francesas constituem, a priori, um modelo que apresenta instrumentos possivelmente eficazes para a composição de um sistema de gestão de serviços urbanos e planejamento urbano integrado. São possibilidades de cooperação intermunicipal criadas através de instituições com competências específicas nos temas supracitados e dotação orcamentária própria (originária, dentre outras fontes, da transferência de imposto dos municípios participantes), constituindo-se como uma instância "de direito" sobre as aglomerações metropolitanas. Deve ser ressaltado que tratam-se de possibilidades de associações nao somente entre metrópoles e cidades-vizinhas, mas também entre pequenas cidades com o intuito principal do planejamento e da gestão urbana em conjunto. Atualmente, existem 2.601[11] *intercommunalités*, englobando 34.164 municípios (dos 36.782 municípios existentes no país), significando um índice superior a 90% de agrupamento sob esses formatos institucionais.

[10] Os estudos de Lefèvre (2004) e Jouve e Lefèvre (2002) apresentam diversas experiências relacionadas em grandes metrópoles do mundo.

[11] Dados relativos a 2009, extraído de Relatório da Associação L'Assemblée des Communautés de France (AdCF), disponibilizado no site: http://www.adcf.asso.fr/files/NOTES-et-ETUDES/Etat_intercommunalite_2009.pdf (Acessado em Fevereiro de 2010).

Suas origens remontam à decada de 1960, mas sua utilização se viu incrementada a partir da promulgação de duas leis, a primeira em 1992 e a segunda, em 1999 (Leis ATR e Chevènement, respectivamente), que simplificou procedimentos e reforçou competências, incentivando sua criação como forma de cooperação intermunicipal. A *communauté urbaine* é a tipologia de cooperação intermunicipal de mais alto grau[12], podendo ser instituída para aglomerações urbanas com mais de 500.000 habitantes. Trata-se de novas instâncias de poder, supramunicipal, com objetivo de diminuir a fragmentação territorial através do gerenciamento de serviços comuns e da integração de políticas de planejamento urbano, econômico e social do conjunto.

3. Os planos urbanos

Em ambos países, dentre as ações para o desenvolvimento do processo de gestão metropolitano, merecem destaque os planos urbanísticos. Não os planos urbanísticos tradicionalmente conhecidos, pois estes se mostraram inadaptados, não correspondendo à dinâmica e às mudanças na ação pública (abertura, complexidade e negociação entre os atores, conforme mencionado no início do texto). Pode ser percebida uma "evolução" dos mesmos, na busca de melhor adaptar o instrumento. E, ao considerarmos o conceito de governança urbana, os novos instrumentos abrangeriam um processo de construir escolhas coletivas capazes de promover uma adesão ativa dos atores concernentes, a fim de tornar mais eficaz a ação pública. Segundo Ascher (2001), "é necessário empreender um sistema de governo local que articule e associe instituições políticas, atores sociais e organizações privadas em um processo de elaboração de escolhas coletivas". Desta forma, o processo de elaboração dos planos constituem-se desde o início, como um locus de arranjos e de concertação entre os atores. Os planos apresentam-se mais abrangentes, como cartas de objetivos hierarquizados e articulados, constituindo-se como um dispositivo de condução das políticas urbanas. (Cf. Ascher, 2001).

[12] O termo alto grau foi utilizado pois se trata da tipologia de *intercommunalité* destinada às aglomerações que contém mais de 500.000 habitantes, enquanto que as *Communautés d'agglomération* sao associações que agrupam entre 50.000 e 500.000 habitantes e as *Communautés de Communes* sao destinadas aos agrupamentos com até 50.000 habitantes. Além do fator populacional, elas se diferenciam pelas competências.

Na França, os anteriores planos diretores (denominados *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* – SDAU) foram substituídos pelos SCOTs (*Schéma de Cohérence Territoriale*) a partir de uma lei federal (Lei SRU de 13 de Dezembro de 2000). Ele pode ser adotado por várias cidades ou aglomerações urbanas. Da mesma forma, o InterSCOT pode ser executado por diversas aglomerações, constituindo-se como um instrumento em uma escala superior ao do SCOT.

Os diversos SCOTs elaborados na França diferenciam-se entre si no que se refere ao objetivos específicos. Em geral, possuem diretrizes a longo prazo, contemplando aspectos genéricos, como crescimento econômico e demográfico, preservação do meio ambiente, justiça social e igualdade territorial. Podem ser interpretados também como novos instrumentos de um novo urbanismo, que segundo Ascher (2001), "privilegiam a negociação e o compromisso ao invés de uma regra majoritária, o contrato ao invés da lei, a solução *ad hoc* ao invés da norma"[13].

No caso francês, dois pontos se destacam: a participação da populacão no processo e o fato do próprio SCOT ser portador de uma idéia de aglomeração. Entretanto, para uma análise mais aprofundada, faz-se necessária uma imersão em cada contexto.

4. A Região Metropolitana de Belo Horizonte

Dentre as experiências brasileiras de arranjos institucionais de gestão metropolitana, a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – se destaca devido à sua estrutura mais complexa de gestão, segundo relatório CNPq – Institutos do Milênio. Decorrente de uma emenda à constituição estadual e da promulgação de novas leis[14], a estrutura de gestão da RMBH é composta pela Assembléia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência de Desenvolvimento Metropolitano, além de dois instrumentos principais: o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. No caso da RMBH, outras instâncias existem além da estrutura oficial e parecem auxiliar na concertação de conflitos. É o caso da Associação dos Municípios da Região Metropolitana – GRANBEL, do Fórum Metropolitano

[13] « Le néo-urbaniste privilégie la négociation et le compromis par rapport à l'application de la règle majoritaire, le contrat par rapport à la loi, la solution ad hoc para rapport à norme ». (P. 92).

[14] Emenda à Constituição Estadual e leis complementares 88 e 89 de 2006.

(coordenado pela Prefeitura de Belo Horizonte) e do Colegiado (instância da sociedade civil, extra-oficial, que elege os representantes para composição do Conselho, além de se reunir regularmente com a Agência Metropolitana para discussão e proposição de projetos).

Entretanto, apesar do sistema já estar definido e instituído e da existência de agentes paralelos que contribuem para sua implementação, surgem ainda alguns conflitos, o que demonstra a necessidade de acordos e integração em diversos níveis. Podem ser citados, como exemplos de conflitos, a desconfiança dos prefeitos em vista da possibilidade de perda de autonomia em relação a determinados temas urbanos, a dificuldade de integração de municípios diversos e com características sócio-econômicas distintas das cidades centrais, as diferenças partidárias entre os ocupantes do Governo Executivo municipal e do estadual[15].

Vale ressaltar que as modificações institucionais verificadas após a elaboração da Constituição de Minas Gerais em 1989, demonstraram uma negação quase completa do formato organizacional colocado em prática anteriormente, o que resultou em momentos de incerteza no que se refere ao engajamento dos diferentes atores e mesmo uma quase inoperância institucional dai decorrente (cf. Mares Guia, 2001).

Já no caso das modificações recentemente operadas – a partir de 2005 – elas indicam a busca de uma alternativa intermediária aos formatos até então verificados, através de um desenho institucional que procura representar as diferenças de força entre os atores institucionais envolvidos, e que mostrasse uma relação com atributos políticos e econômicos demonstrado por cada um dos componentes da RMBH (cf. Azevedo et alli, 2008). No entanto, cabe ressaltar que no formato final adotado, pode-se questionar a existência de um equilíbrio na correlação de forças ali representada, que se mostra favorável à instância estadual. E isso aparece principalmente quando são analisados os elementos referentes à composição das instâncias decisionais e ao peso atribuído a cada um dos atores que a compõem.

[15] Informações coletadas principalmente em uma entrevista “exploratória” com a SubSecretária de Desenvolvimento Metropolitano da Secretaria Regional de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, realizada em Dezembro de 2009.

a. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Regiao Metropolitana de Belo Horizonte

No caso da RMBH, a metodologia inovadora para elaboração do PDDI, com a contratação de universidades[16] para sua elaboração e desenvolvimento, criou uma possibilidade de um processo de planejamento e de gestão a partir do próprio plano. Um outro aspecto importante que se relaciona à inclusão das universidades na coordenação do plano (em conjunto com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais), será a possibilidade de continuidade do processo, transcendendo o período de governo no qual ele foi concebido.

Um dos pontos importantes no modelo adotado para a construção do PDDI na RMBH, segundo entrevista realizada, foi o fato do mesmo buscar amenizar as eventuais resistências dos prefeitos. O fato da elaboração ser deixada à cargo da Universidade contribui fortemente para tal, uma vez que confere um caráter de excelência técnica com uma maior possibilidade de se sobrepor a disputas políticas locais porventura existentes.

O plano encontra-se em elaboração[17]. Em um primeiro momento, foram definidos quatro grandes eixos de atuação, a saber, Urbanidade, Acessibilidade, Seguridade e Sustentabilidade, subordinadas às duas dimensões estruturantes : Territorialidade e Institucionalidade. Segundo Relatório Preliminar, apresentado em julho de 2010, esses eixos de ação integram as trinta e cinco políticas e serão detalhadas em níveis diversos e apresentadas no documento final do Plano.

De uma maneira geral, as políticas obedecem ao detalhamento de uma escala metropolitana, denotando o carater direcional do Plano. As próprias peças gráficas que compõem o mesmo retratam, através das “manchas” e croquis, o caráter indicativo do plano. (Figuras 1 e 2).

[16] Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade do Estado de Minas Gerais e PUC-Minas.

[17] De acordo, com o cronograma inicial, o Plano seria apresentado em Novembro de 2010. Entretanto, a apresentação do Plano foi adiada para o ano de 2011.

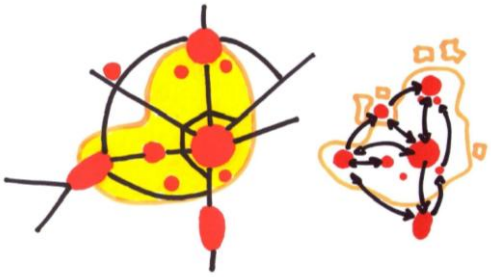

Fig 1 – Croqui apresentado no Relatorio PDDI (2010)

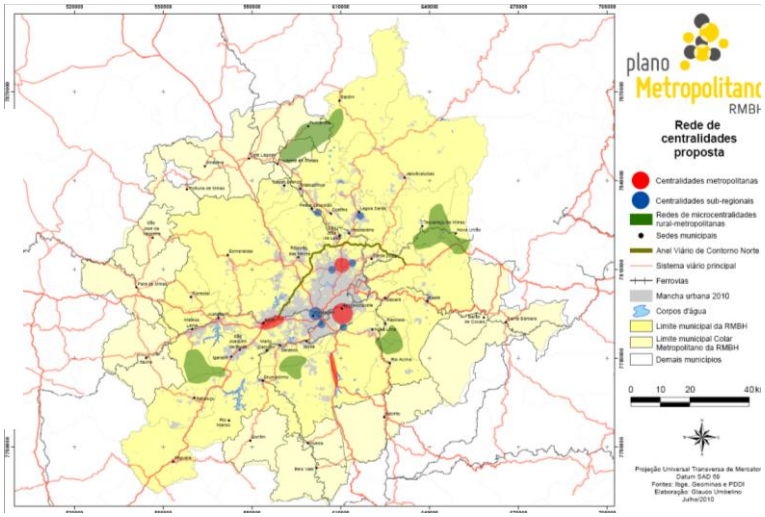

Fig. 2 – Representação gráfica apresentada no Relatório PDDI (2010)

5. A aglomeração metropolitana de Lyon – o Grand Lyon

A *Communauté Urbaine* de Lyon, também conhecida como *Grand Lyon*, existe desde 1969 e abrange atualmente 57 municípios, com uma população de aproximadamente 1.300.000 habitantes. A instância exerce um grande número de competências[18] que compreende serviços do cotidiano (viário, distribuição de água potável, saneamento, coleta e tratamento do lixo, estacionamentos), de urbanismo e planejamento urbano (elaboração de plano diretor, habitação, habitação social, espaços públicos, grandes equipamentos urbanos), economia e produção imobiliária (plano de desenvolvimento econômico do território, implantação de empresas, reservas fundiárias).

Trata-se de um processo de construção de uma estrutura intermunicipal que sofreu evoluções desde sua formação, buscando diferentes ferramentas para enfrentar as dificuldades da fragmentação institucional. Desde sua criação, seu quadro de competências foi ampliado e inúmeros processos de concertação entre os atores foram vivenciados[19]. Pode ser considerada como uma experiência de

[18] Exercidas através do próprio sistema administrativo ou através de concessão de administração a empresas privadas.

[19] Os trabalho de Jouve (2002) e Scherrer (1995) ilustram o processo evolutivo da *Grand Lyon*.

destaque do ponto de vista do alto grau de cooperação intermunicipal, dinâmica e integrada, em relação às demais *communautés urbaines* francesas.

A aglomeraçao *lyonnaise* se insere num quadro de grande e antiga experiência de planejamento urbano metropolitano. Em um documento recentemente publicado, denominado "40 anos de tradição planificadora intermunicipal", Bonneville (2010) traça um histórico do planejamento metropolitano, que teve início na década de 1960. Este período ainda era regido pelo planejamento a nível da união (no caso, do Estado francês). Sobre o território da aglomeração de Lyon, foi elaborado o PADOG (*Plan d'aménagement et d'organisation générale*), entre 1962 e 1965, que continha diretrizes bastante avançadas em termo de proposições para o aglomerado metropolitano, mas que não foi aprovado. Em seguida, em 1965, foi aprovado o SDAM (*Schéma d'amenagement de l'aire metropolitaine sur l'aire Lyon-SaintEtienne*), que se impunha sobre os documentos locais de urbanismo e refletia uma concepção do Estado maior e "sua vontade de interfenir diretamente nas decisões locais, enquanto que as cidades concernentes não eram consultadas sobre essas escolhas" (Bonneville, 2010).

Em 1978, um outro documento de planificação foi elaborado a fim de detalhar as diretrizes do SDAM. O SDAU (Schéma d'amenagement et d'urbanisme) foi elaborado em co-produçao entre o Estado/ DDE (*Direction Départamentale de l'Equipement*) e o *Atelier d'urbanisme de Lyon*. O processo de elaboração trouxe bastante discussão fazendo emergir oposições crescentes entre as coletividades locais e o Estado. Além disso, a institucionalização da *communauté urbaine de Lyon*, ou seja, a criação do Grand Lyon, em 1969 fortaleceu a resistencia à um planejamento imposto vindo de "cima para baixo". Inúmeros fatores contribuiram para o insucesso do SDAU, como diversas tensões na forma de execução do plano, a não-realizaçao de diversos objetivos, a obsolecência dos dispositivos (o processo de discussão do plano durou anos), dentre outros.

Lançado em 1985 e aprovado em 1988, o plano "Lyon 2010" se insere no contexto de grandes transformações na organização territorial da França. Na esteira das leis de decentralização[20], este projeto de planejamento metropolitano incorporou o contexto nacional (e internacional) de grandes mudanças: construção da comunidade européia, globalização da economia, competição entre cidades, traduzindo-os em diretrizes estratégicas.

[20] Lei de 1982

Em 1992, foi aprovado o SDAL (*Schéma Directeur d'agglomeration lyonnaise*). O plano fixa orientações de desenvolvimento e desenha algumas perspectivas de açao as quais os atores públicos e privados são chamados a colaborar. Segundo Novarina (2003), "o Plano não busca responder de maneira exaustiva ao conjunto dos problemas da aglomeração mas sim, de acordo com o recomendado pelos métodos anglo-saxões de planificação estratégia, construídos a partir de cooperações entre atores públicos e privados em direçao a determinadas linhas de ações ».[21]

Em seguida, outros planos se desenvolveram na escala metropolitana, colocando o Grand Lyon em destaque dentre o cenário frances. O projeto *Millénaire 3* , adotado a partir de 2000, apresentou uma estratégia de desenvolvimento e aprimoramento das funçoes de mediador da *Communauté Urbaine*, através da promoção do debate público acercar de cinco eixos estratégicos: uma aglomeração aberta à cultura e ao mundo; atratividade e qualidade de vida; receptividade aos projetos - espírito empreendendor e de aprendizagem ao longo da vida; democracia mais participativa. Segundo Novarina (2003), o subtítulo do projeto resumia bem o conjunto de seus objetivos: "Lyon, uma metrópole competitiva e unida".

a. O SCOT do Grand Lyon

O SCOT (*Schéma de Cohérence Territorial*) foi instituído pela Lei nacional denominada "Loi SRU" (*Loi de Solidarité et du Renouvellement Urbain*) de 13 de Dezembro de 2000 como o documento de urbanismo destinado à escala supracomunal. Ele define as orientações principais de organização do território e de evolução dos zoneamentos, a fim de equilibrar zonas urbanas, industriais, turísticas, naturais, etc. A lei define também que sua elaboração deverá ficar a cargo do EPCI (*Etablissement Publique de Cooperation Intercommunal*), devendo ser discutido pelo Estado, *Département*, *Région,* e o publico concernente.

A elaboraçao do SCOT de Lyon teve início oficial em 2004, com a criação do SEPAL (*Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération*

[21] "il ne tente plus de repondre de maniere exhaustive à l'ensemble des problèmes qui se posent dans l'agglomération mais, ainsi que le recomandent les méthodes anglo-saxonnes de planification stratégie, construit des coopérations entre acteurs publics et privés autour de quelques lignes d'actions" (p. 63).

lyonnaise)[22], instância criada para elaboração de planos de urbanismo para a *Communauté Urbaine de Lyon*. Será responsável também pela elaboração e acompanhamento da execução do SCOT.

O processo de elaboração do SCOT de Lyon compreendeu várias etapas, a saber, diagnóstico, elaboração do documento PADD, discussão, aprovação do projeto pelas instâncias superiores e coletividades locais, debate público, incorporação dos resultados das discussões e da consulta às instâncias diversas, e aprovação final, que aconteceu em dezembro de 2010.

Trata-se de um documento, que pelo próprio nome indica, busca dar coerência às politicas públicas setoriais da aglomeração metropolitana. Ele traz orientações de planejamento metropolitano definidos pelos planos DTA *(Directive Territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise*) e INTER-SCOT (planos elaborados na escala regional, superior à escala do Grand Lyon). Da mesma forma, ele se impõe sobre os documentos de planejamento setoriais, como o plano de transportes e o plano de habitação.

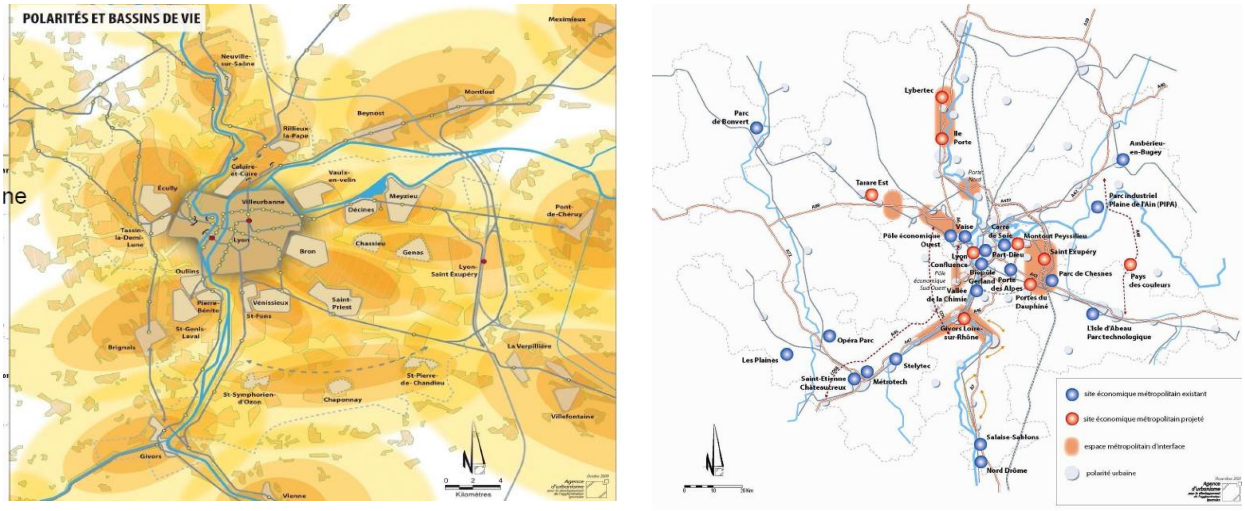

Fig 3 – Peças gráficas de representação do SCOT de Lyon

6. Conclusões

[22] O SEPAL é uma instancia dotada de estrutura e receita proprios. Os eleitos que compoem o Comite Syndical e o escritorio sao escolhidos entre o GrandLyon e outros membros de diversas coletividades.

A partir da apresentação dos casos francês e brasileiro, podemos nos interrogar qual o lugar dos planos de urbanismo na gestão metropolitana. Para tanto, propõe-se fazer um exercício de reflexão no sentido inverso, ou seja, voltar o olhar em direção às complexidades da gestão metropolitana na busca de melhor compreendê-la.

Em primeiro lugar, o desafio da gestão metropolitana se intensifica devido à diversidade dos territórios componentes e dos diversos atores que interagem no mesmo espaço. O relatorio do PDDI (2010) denota explicitamente esta preocupação:

> O desafio que se coloca ao Plano, como síntese referencial de um momento, e ao processo de Planejamento, como prática sócio-espacial e político-institucional perene, é superar e integrar as várias instâncias setoriais que se apresentam isoladas na sua organização enquanto ações do poder público, ou mesmo, enquanto interesses manifestos de partes da comunidade metropolitana. Este é o grande esforço do planejamento urbano-regional, ainda que de difícil consecução, e mesmo, de proposição. Integrar instâncias, instituições, escalas, territórios e abordagens setoriais tem sido, historicamente, um dos grandes e principais desafios colocados ao planejamento como também, por certo, à intervenção consequente do Estado e da própria sociedade organizada. (p. 7).

Sendo assim, em um contexto permeado por uma nova forma de governar (conforme sustenta o ja citado Les Galès) torna-se imprescindível coordenar atores, grupos sociais e instituições a fim de conseguir atingir as metas coletivas.

Os planos de urbanismo se inserem nessa nova necessidade a partir do momento que se configuram como novas arenas de negociação das políticas e questões em comum.

Podemos nos perguntar até mesmo se o plano seria um produto ou se é produtor da negociação. Ele seria um produto, no sentido de se mostrar como um consenso ou uma vontade pré-estabelecida de diversos atores em discutir e elaborar diretrizes e regras em comum. E ele se mostraria como produtor no sentido de ser um instrumento através do qual os atores teriam a possibilidade de desenvolver suas propostas e agrega-las durante a implementaçao das políticas concernentes.

Em seguida, devemos investigar sobre a real mudança ou inovação que os planos trariam na abordagem dos problemas metropolitanos, ou seja, houve uma evolução em relação aos planos urbanos elaborados anteriormente (e sob uma logica diferente) a nível metropolitano?

Uma primeira análise nos leva a dizer que sim e que essa mudança ocorreu em função de transformações no contexto político e na concepção da forma de atuação do Estado em determinadas políticas públicas. Os planos metropolitanos elaborados tanto na RMBH, quanto na aglomeração metropolitana de Lyon, nas décadas de 1960 e 1970 foram elaborados a partir de órgãos com características centralizadoras. A partir do processo de decentralização do planejamento em ambos os países, na década de 1980, os planos metropolitanos passaram a ser de competência da instância metropolitana responsável (os estados federados no caso do Brasil e as *Communautés Urbaines* ou regiões na França).

Além da questão da escala apropriada, os planos anteriormente ricos em detalhes passaram a ser documentos de orientação do planejamento, trazendo diretrizes gerais a serem detalhadas nos planos locais.

Além disso, o contexto de incerteza econômica e abertura à novos atores provoca tambem efeitos nos planos, impondo-lhes um determinado grau de maleabilidade e fazendo com que seu conteúdo não possa ser muito delimitado, permitindo o acréscimo e a realização de ações sem que seja necessario fazer alterações conceituais nos mesmos. Por outro lado, o plano deve retratar as diretrizes estabelecidas nas negociações realizadas durante o processo de elaboração, a fim que possam ser detalhadas nos planos locais.

Enfim, trata-se de um instrumento que evoluiu ao longo da história do planejamento urbano, incorporando as mudanças técnicas no trato da gestão urbana, mas que tambem tem procurado incorporar os elementos do contexto político e as negociações entorno do espaço urbano.

7. Bibliografia

- Abrúcio, F. L., Soares, M. M. **Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001.
- Ascher, F. La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain. In : Masboungi, Ariella (coord.). **Fabriquer la ville: utiles et méthodes**. La Documentation Française / Club Ville Aménagement, avril 2001, pp. 21-32. 2001.
- Azevedo, S., Mares Guia, V. R. e Machado, G. G.. O Papel de Belo Horizonte na construção de novas bases para a gestão metropolitana. In: Azevedo, S. e

Nabuco, A. L. (orgs.). **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Leitura, p. 251-289. 2008.

- Bonneville, M. Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale. In: **Revista Urbanisme**, n. 371, Março/abril 2010.
- CNPq – Institutos do Milênio CNPq – Institutos do Milênio. **Arranjos institucionais para a gestao metropolitana**. Projeto Observatório das Metrópoles: territórios, coesão social e governança democrática. Outubro 2009.
- Duran, P. e Thoenig, J. C. L'état et la Gestion Publique territoriale. In : **Revue Française de science politique**, volume 46 (4), p. 580-623. 1996.
- Jouve, B. e Lefèvre, C. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. In : **Revue Française de science politique**, vol. 49 (6), pp. 835-853. 1999.
- Jouve, B. e Lefèvre, C. **Métropoles ingouvernables**. 2002. Elsevier.
- Le Galès, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In : **Revue française de science politique**, vol 45 (1), p. 57-95. 1995.
- Lefèvre, C. **Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance**. Barcelone Berlin Lisbonne Londres Madrid Manchester Milan Montréal Rome Stuttgart Toronto. Mairie de Paris/ Extramuros. 2004.
- Mares Guia, V. R. A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: Fernandes, E. (org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey Editora, p. 407-426. 2001.
- Moura, R., Trajetórias e perspectivas da gestão das metrópoles. In: Costa, G. e Mendonça, J. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte : Editora C/Arte (Coleção Estado da Arte). 2008.
- Novarina, G (dir.). **Plan et Projet** – l'urbanisme en France et en Italie. Ed. Anthropos. 2003.
- PDDI. Relatorio parcial. **Propostas preliminares para a Reestruturaçao territorial e elaboraçao de politicas para a Regiao Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. 2010.
- Scherrer, F. Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine: le Lyon au Grand Lyon. In : **Revue de Géographie de Lyon**. Vol 70. Numéro 2. 1995.