

| 847 | O DESAFIO DO PLANEJAMENTO URBANO NA ESCALA METROPOLITANA: UMA ANÁLISE SOBRE A AGLOMERAÇÃO DE LYON, FRANÇA

Natália Aguiar Mol, Flávio Danilo Torre

Resumo

O processo de emergência das metrópoles veio acompanhado de novos desafios, que se destacam, sobretudo em relação à gestão metropolitana. Inicialmente, o próprio limite territorial do conjunto metropolitano é discutido e traz controvérsias em relação à inserção de determinados municípios. O formato institucional é outro fator que ganha destaque seja no cenário brasileiro, através da revisão das respectivas instancias metropolitanas nos estados brasileiros, seja na realidade francesa, onde foi promulgada recentemente uma lei de reforma territorial. Na área do planejamento urbano, as dificuldades se mostram evidentes, quando se buscam coordenar territórios, poderes e instancias a fim de estabelecer políticas adequadas para o uso e ocupação do solo. É nesse contexto que o presente artigo busca refletir sobre as dificuldades do planejamento urbano na escala metropolitana. Além de interrogar quais são os “entraves”, busca avaliar quais são as perspectivas e mesmo qual é o papel do planejamento urbano, e sua pratica processual de elaborar e construir documentos no âmbito do processo de construção das metrópoles. Para tanto, foi escolhido como estudo de caso a aglomeração metropolitana de Lyon, que engloba a *Communauté Urbaine* do Grand Lyon existente desde 1969, e outras aglomerações urbanas. Trata-se de uma aglomeração que se destaca no cenário francês devido à longa tradição de produção de documentos de planejamento urbano.

Palavras-chave: gestão metropolitana, planejamento urbano regional, Intercommunalités, Communauté Urbaine de Lyon, Scot de Lyon

1. Introdução - a emergência da metrópole e da gestão metropolitana

As grandes cidades acentuaram seu processo de metropolização principalmente a partir dos anos 1990. Diferentes denominações apareceram na tentativa de explicar o fenômeno: metapólis¹, *global cities*², economia de arquipélago³, de acordo com a percepção de diferentes escolas científicas.

Uma das principais questões para o desenvolvimento da metrópole consiste na busca de um sistema capaz de organizar a gestão metropolitana em relação a diversas matérias, como serviços urbanos, gestão do transporte em comum, áreas de preservação, sistema de esgotamento sanitário, tratamento de lixo, e mesmo questões mais abrangentes como planejamento urbano, desenvolvimento econômico, cultural, entre outras.

¹ Ascher F., 1995.

² Sassen S., 1996.

³ Veltz P., 1996.

As metrópoles são territórios complexos marcados por incertitudes em vários aspectos, o que dificulta ainda mais o exercício da gestão do território. Segundo Boino (2009), tratam-se de cenas que se diferenciam segundo composição, finalidade e procedimentos necessários.

Dentre as dificuldades, podemos citar inicialmente, a falta de uma definição precisa sobre o tamanho, formato e limites da metrópole. É difícil definir com certitude quais são os limites geográficos. Eles coincidem, na maioria das vezes, com a *bassin de vie*⁴. O território da ação metropolitana se torna, então, fluido e variável segundo a construção política de cada caso.

Na França, até recentemente, não havia uma definição institucional para a escala metropolitana. O assunto foi tratado há dois anos pelo legislador, a partir de possibilidade de criação dos “poles metropolitains” na lei de reformas territoriais, aprovada em 2010. Esta indefinição promoveu por muito tempo, uma imprecisão sobre quem seriam os competentes na matéria. Quem seriam os responsáveis pelos serviços que extrapolam a *bassin de vie*, na sua maior parte?

A falta de parâmetros legais e do formato institucional contribuiu para fortalecer o conceito de governança, que se aplica neste contexto de vazio institucional. Segundo Le Galès (1995, pag. 90), governança seria « a 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 Nação, outras cidades e outros governantes. »⁵

Essa conceituação incorpora a questão da fluidez da delimitação territorial metropolitana. Segundo Négrier (2005), “a boa escala de governo metropolitano não existe enquanto optimum realista, na medida em que ela vem em função de construções políticas e sociais condicionadas por agentes locais em situações de interdependência”.⁶

Alem das questões institucionais-legais, podemos constatar uma dificuldade no estabelecimento de uma noção de interesse metropolitano. Uma escala tão distanciada das praticas cotidianas locais não consegue despertar um sentimento de identidade metropolitana frente à população e mesmo entre os políticos, que normalmente estão mais vinculados aos territórios onde foram eleitos (cf. Boino, 2009; Négrier, 2005).

Todos esses elementos contribuem para tornar ainda mais complexa o estabelecimento de autoridades metropolitanas. Segundo Salet (2007, p. 09), na Europa, houveram tentativas: « *efforts are made to establish new planning authorities that are supposed to support integrative*

⁴ O Termo *bassin de vie*, nomenclatura utilizada pelo INSEE, denomina o espaço de trocas sociais e econômicas e pode ser considerado como a zona de influencia de uma cidade.

⁵ Tradução nossa.

⁶ Tradução nossa.

planning policy competences and to intervene directly in urban development ». Apesar dos esforços, ele constata que nenhuma experiência resultou em uma autoridade metropolitana com competências universais em planejamento urbano.

2. As dificuldades do planejamento urbano na escala metropolitana

Mudanças políticas têm acompanhado a emergência das metrópoles européias: enfraquecimento do papel dos estados centrais e o fortalecimento das regiões na Europa; o processo de globalização e a necessidade de especialização econômica dos territórios com a finalidade de entrar no mercado concorrencial e; a abertura aos atores privados, que participam cada vez mais no processo de produção das cidades.

Essas transformações modificam a prática do planejamento: « a grande questão para a sociedade moderna avançada é de renovar os conceitos e modalidades da política, dos políticos, e da construção de decisões públicas, em particular no campo das políticas urbanas ».⁷ (Ascher, 2001, p.72).

Uma dos fatores que provocaram mudanças é o contexto de fragmentação metropolitana que François Ascher nos apresenta: “um sistema complexo de autores nos quais as lógicas são variadas e que funcionam num meio cada vez mais aberto. Para tanto, é necessário produzir quadros de ações e de regras de jogo que não se oponham às lógicas dos atores, mas os reconciliam, os utilizam em proveito dos próprios projetos, produzindo sinergias”. (2001, p.93).⁸

O grande desafio do planejamento urbano se apresenta então, no estabelecimento de uma coordenação desta mistura de territórios, poderes e instâncias que estão em constante mutação, e que se traduz claramente no termo de « fragmentação metropolitana ».

Outros atores demonstram a mesma preocupação, de conciliar, de produzir sinergias, utilizando outras denominações para o problema.

Zepf e Andres (2011, p. 17) a designam como uma representação e necessidade de uma « coerência territorial »:

A transformação das práticas de planejamento é guiada pela representação da *coerência territorial*. Em outras palavras, o planejamento de uma grande área urbana seria unificar diversas dimensões de coerência: a *coerência política* significava articular objetivos, representações e conceitos pelos diferentes atores (stakeholders) (...), uma *coerência de gestão* capaz de abranger

⁷ Tradução nossa.

⁸ Tradução nossa.

diferentes perímetros do território, de aplicar os instrumentos e processos adaptados aos territórios em questão; uma *coerência funcional* capaz de acolher a diversidade de atores e de interesses presentes em um território e de acompanhar as dinâmicas sócio-econômicas e culturais destas.⁹

Salet (2007) atenta para a necessidade de desenvolver estratégias de « interconectividade »:

the contexte of metropolitan planning has become highly fragmentary and multi-dimensional as more and more external relationships are making their mark on urban development. Under the new conditions of multi-actor and multi-level governance, the crucial challenge for strategic metropolitan planning is no longer to get more territorial control over things but to organise effective strategies of interconnectivity . (Salet, 2007, p. 11)

Nossa questão principal abordada no presente artigo trata-se, portanto de se interrogar sobre como os documentos de planejamento urbano respondem a esta necessidade de coordenação (de produção de sinergias, ou na federação das dimensões de coerências, ou na organização de estratégias de interconectividade, segundo as diferentes denominações), que se mostram fundamentais para a gestão metropolitana.

A importância da análise de tais documentos é certa. Por um lado, eles são reveladores de um projeto político para a metrópole. Segundo Bourdin (2009, p. 25), “os documentos de planejamento constituem então o discurso através do qual esta estratégia [como expressão de uma intenção de um projeto político] se exprime.”

Por outro lado, como instrumentos de ação política, e, portanto, portadores de relações sociais (e técnicas) específicas, esses documentos podem denunciar o jogo de atores a partir do lugar de encontro e (talvez) de consertação: “eles podem ser vistos como indicativo do comportamento dos atores, estes se tornando mais visíveis e mais previsíveis pelo jogo dos instrumentos”.¹⁰ (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 24).

A análise dos documentos de planejamento se mostra fundamental na compreensão do projeto político da metrópole, ou seja, como forma de compreender como o governo metropolitano (concentrado em uma instituição ou não) se organiza para elaborar um instrumento destinado à organização do território. Entretanto, nosso interesse é justamente no sentido contrario, a saber, primeiramente se (e, no caso afirmativo, como) este processo de

⁹ Tradução nossa.

¹⁰ Tradução nossa.

elaboração do documento de planejamento contribui para o fortalecimento da metrópole, e para a gestão metropolitana. Sendo assim, podemos nos perguntar se o processo de fabricação dos documentos de planejamento, enquanto lugar de interação entre os atores, contribuiria para reforçar e organizar essa estratégia de “interconectividade”?

Acreditamos que a questão colocada acima nos permite chegar a uma questão mais geral que é de tentar entender a efetividade da atividade do planejamento urbano na gestão metropolitana e no longo prazo, no processo de consolidação das metrópoles. Eles conseguiriam produzir respostas concretas e operacionais aos problemas metropolitanos?

Para tanto, nos propomos a fazer uma análise a partir de dois pontos principais:

- o planejamento de documentos como ferramenta de definição das prioridades da organização do território metropolitano. Nesse sentido, questionamos qual é o desenho do território proposto nos documentos e quais são as propostas para a organização do território.
- os documentos de planejamento como processo, como arena de intermediação dos atores, como produtor de interconhecimento entre os atores metropolitanos, auxiliando à concertação e promovendo (ou não) a fabricação de um senso comum metropolitano.

3. Os documentos como ferramentas/instrumentos de políticas urbanas

Em relação ao conteúdo, nos interessamos primeiramente, na evolução do instrumento. Os tradicionais documentos de planejamento, tão enquadrados, bem precisos seriam adequados para a definição das políticas públicas metropolitanas? A resposta é negativa por diversos motivos. Na França, com o processo de descentralização iniciado nos anos 80, as coletividades territoriais se tornaram os responsáveis pelo planejamento territorial, substituindo a produção coordenada pelos organismos do governo central. É deste período uma intensa produção de projetos estratégicos para o desenvolvimento das aglomerações, no qual, uma das inovações trazidas foi a abertura e inclusão de diferentes atores.

Segundo Ascher (2001, p. 92), este novo tipo de urbanismo “privilegia a negociação e o compromisso em relação à aplicação da regra majoritária, o contrato, em relação à lei, a solução *ad hoc* em relação à norma”.¹¹

Na escala metropolitana, os documentos de planejamento recentemente elaborados apresentam um caráter de “flexibilidade”: os *schemas*, as cartas apresentadas nos planos geralmente não são muito detalhadas. Esta flexibilidade não é deixada por acaso, ela é

¹¹ Tradução nossa.

utilizada estrategicamente a fim de permitir “adaptações” mais localizadas. Poderíamos nos interrogar se esta imprecisão, ou dito de outra forma, da generalidade dos documentos não seriam reflexos de uma dificuldade de concertação e uma falta de consenso entre os diferentes atores? Não seria um reflexo de uma falta de coerência no momento da elaboração?

Isso nos indica outro aspecto a observar: **o conteúdo dos documentos como expressão final de um debate**. É desejável que eles sejam representativos das questões dos atores que participaram à sua elaboração. Nesse sentido, nos parece fundamental compreender os atores que participam da elaboração do documento e que são importantes no contexto metropolitano.

Salet (2007, p. 05) nos indica ainda que a força dos documentos de planejamento recai sobre uma outra questão, de fornecer “o background of decision making”: « *the potential significance of strategic spatial planning is in the mobilization of joint energies instead of the implementation of robust decisions* ».

4. O estudo de caso escolhido

As questões mencionadas acima serao analisadas em um estudo de caso escolhido: a aglomeração metropolitana de Lyon, na França.

A aglomeração metropolitana de Lyon consiste em um conjunto de diversas cidades, agrupadas em *Intercommunalités* (ou EPCIs) de diversos graus¹², tendo a aglomeração lyonnaise – o Grand Lyon – como pólo de serviços, comercio, empregos e concentração de habitantes.

¹² O EPCI - *établissement public de coopération intercommunale* é a forma institucional das *Intercommunalités*. Dividem-se em dois grupos, sendo o primeiro de tipologias de associações sem fiscalidade próprias e o segundo, associações com fiscalidade própria, que são as *Communautés Urbaines*, as *Communautés d’agglomération*, as *Communautés des Communes*, sendo classificadas de acordo com a população da aglomeração.

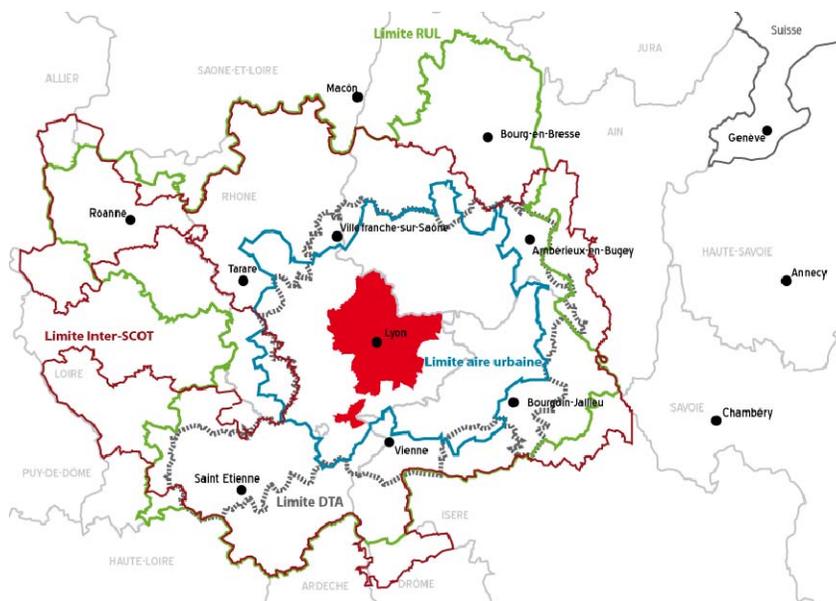


Figura 1 - Aglomeração metropolitana de Lyon
 Fonte: <http://echosdemetropole.caue69.fr/index.php/parlons-de-taille/>

A aglomeração metropolitana de Lyon não possui um perímetro institucional definido. Na figura acima, podemos observar os diversos perímetros de delimitação da área metropolitana segundo instâncias específicas. Em vermelho, temos o Grand Lyon, uma *intercommunalité* criada do final dos anos 1960, que reagrupa hoje 58 municípios.

O limite em azul corresponde à Aire Urbaine de Lyon, proposto pelo INSEE, órgão nacional de estatística francês que classifica os pólos urbanos segundo continuidade territorial e bacia de empregos¹³. Este limite equipara-se ao da DTA, Directive Territoriale d’Aménagement, (traçado em preto hachurado no mapa), documento de planejamento urbano elaborado pelo Estado Nacional, que traz diretrizes estratégicas para a região.

Os demais limites são: em verde, relacionado à RUL (Région Urbaine de Lyon), uma associação que reagrupa diversas instituições do território metropolitano: 810 municípios, 75 EPCIs, 4 departamentos e a região Rhone-Alpes; e em vermelho-escuro, o perímetro do Inter-Scot, um espaço de cooperação na área do planejamento urbano relativa aos 13 Scots (Schema de Coherence Territoriale) do conjunto metropolitano.

Da mesma forma que não existe um perímetro definido, não existe, até o presente momento, uma instância metropolitana abrangente e dotada de competências específicas. Recentemente, após a aprovação da Lei de Reformas Territoriais, foi introduzida a

¹³ Segundo a denominação do INSEE, uma “*aire urbaine*” é um conjunto de municipalidades, aglomeradas e sem enclave, constituído por um pólo urbano de mais de 10 000 empregos, e por distritos rurais ou unidades urbanas (coroa peri-urbana) no qual pelo menos 40% da população residente tendo um emprego no pólo ou nas municipalidades em torno.

possibilidade de criar Pólos Metropolitanos, possibilidades de cooperação entre EPCIs com interesse metropolitano a fim de estabelecer políticas de desenvolvimento econômico, promoção de pesquisa, ensino superior, cultura e planejamento do espaço através da coordenação dos Scots.

O Presidente do GrandLyon juntou-se a algumas das EPCIs e criou o Pole Metropolitan de Lyon. Entretanto, trata-se de um agrupamento de 4 EPCIs – comumente chamado G4 – que não cobre a totalidade do território metropolitano. (Ver fig. 3).

a. **Uma longa tradição em planejamento urbano**

Desde os anos sessenta, têm-se os primeiros documentos de planejamento na aglomeração de Lyon. O primeiro foi o SDAM (1966-1970). Em seguida veio o SDAU, cujo perímetro englobava Lyon e 70 municípios do entorno, mas que, devido ao extenso tempo de elaboração (10 anos), tornou-se obsoleto desde sua aprovação (AUL, 2010). Lançado em 1985 e aprovado em 1988, o documento "Lyon 2010" se insere no contexto de grandes transformações na organização territorial de França. Elaborado na esteira das leis de descentralização, este projeto de planejamento metropolitano incorporou as mudanças presentes no contexto nacional (e internacional): construção da comunidade européia, a globalização da economia, e concorrência entre cidades, dotando-o de uma forte conotação estratégica. Em 1992, era Schema Directeur de l'Agglomeration de Lyon foi aprovado com base no documento "Lyon 2010". O plano definiu orientações de desenvolvimento e desenhou perspectivas de ação onde os atores públicos e privados foram chamados a colaborar. De acordo com Novarina (2003), "o Plano não tenta responder de um modo exaustivo a todos os problemas da aglomeração, mas, de acordo com o recomendado pelos métodos Anglo-saxões para o planejamento estratégico, construir cooperações entre público de atores e privado em direção a certas linhas de ação." ¹⁴

b. **Os atuais documentos de planejamento urbano na área metropolitana de Lyon**

¹⁴ Tradução nossa.

A elaboração do Scot de Lyon teve início em 2004 em função principalmente da obrigação de elaborar um documento desta natureza, conforme definido pela lei nacional¹⁵. Outras questões contribuíram: o plano anterior SDAL (baseado no Lyon 2010) estava chegando à sua data de validade, além de ser considerado obsoleto em alguns aspectos. Entretanto, o Scot de Lyon não cobriu o perímetro metropolitano da aglomeração, contrariando o que o legislador havia previsto no texto legal¹⁶. Ele abarca o território do Grand Lyon, três EPCIs e quatro cidades, conforme mostra a figura 2.



Figura 2 - Área abrangida pelo Scot de Lyon
Fonte: SEPAL

Houve tentativas de elaborar um documento em uma escala mais apropriada à bacia de vida/emprego dos habitantes da aglomeração lyonnaise, no caso o da aire urbaine. Entretanto, não se chegou a um consenso, havendo um temor existente de que o “Grand Méchant Lyon” queria fagocitar as cidades no entorno. Diante desta fragmentação e da necessidade de uma coordenação entre os Scot foi criado um dispositivo de cooperação, que se chamou Inter Scot.

¹⁵ Lei SRU, n° 2000-1208 de 13 dezembro 2000.

¹⁶ Os Scots foram concebidos para ser aplicados de acordo com o perímetro das Aires Urbaines estabelecidas pelo INSEE, o que não foi respeitado neste caso de Lyon.

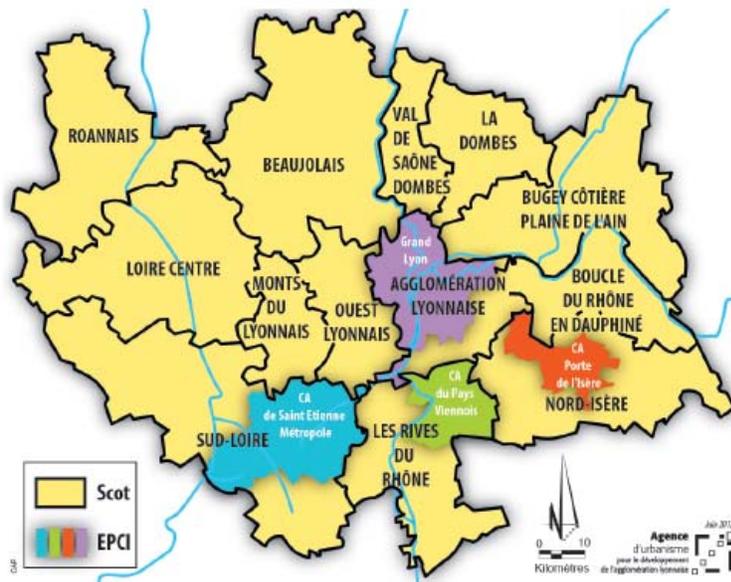


Figura 3 – Território do InterScot
 Fonte : Agencia de Urbanismo de Lyon

O Inter Scot é, portanto, um dispositivo de cooperação para o acompanhamento e aplicação dos Scots que compõem a aglomeração metropolitana. Possui uma forte conotação técnica, porque os responsáveis (chefes de projeto) ai participam, mas também política, uma vez que os presidentes dos respectivos sindicatos (que são os responsáveis pelo planejamento urbano respectivo a cada EPCI) também estão presentes.

A configuração inicial era composta de nove representantes, e à medida que outros Scots foram sendo criados e desenvolvidos, passaram a integrar o dispositivo. Atualmente, 13 Scots se reúnem no dispositivo, conforme apresentado na figura 3.

Possui alguns documentos base que são o “Chapitre Commun”, que tem valor de um “Projet d’Aménagement et de Développement Durable” - PADD (Projeto de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, documento obrigatório de um Scot) e que deverão integrar todos os Scots da Aglomeração metropolitana de Lyon. Os objetivos principais do “Chapitre Commun” estão detalhados em quatro livros sobre temáticas: Polaridades, Habitação e formas urbanas, Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente. (Agence d’Urbanisme de Lyon, 2008).

5. Elementos de análise

Foram feitas 35 entrevistas com atores importantes do cenário metropolitano de Lyon que participaram do processo de elaboração do Scot de Lyon e/ou da *démarche* Inter Scot. A análise das entrevistas apontou, num primeiro momento, alguns aspectos os quais iremos abordar no presente artigo. Trata-se de um primeiro olhar, que não pode ser considerado como exaustivo, pois a pesquisa busca compreender questões mais amplas, conforme apresentado na parte inicial do presente texto.

Buscou-se diversificar o universo da pesquisa através da busca de depoimentos de atores políticos e técnicos de diversas instancias: eleitos (senador, prefeitos, conselheiros municipais, presidentes de intercommunalités) que participaram do Scot de Lyon e do InterScot; Representantes da sociedade civil organizada; técnicos da Agencia de Urbanismo de Lyon, do GrandLyon, RUL; departamento; Região; Estado Nacional; SYTRAL (autoridade de transporte do Grand Lyon); dentre outros.

Optou-se por estudar o Scot de Lyon por ser ele o Scot central, tendo sido o primeiro a ser elaborado nesta região. O Scot de Lyon coincide com o perímetro dos outros documentos de planejamento urbano existentes desde a década de 60. Entretanto, por não se tratar da escala metropolitana, incluímos na análise o Inter Scot, que se refere à escala metropolitana, território de interesse principal para o estudo.

a. Existe uma cena metropolitana?

Os perímetros apresentados inicialmente denotam já uma pluralidade das cenas metropolitanas na aglomeração analisada. O Estado definiu um perímetro específico para seu documento de planejamento urbano (DTA), da mesma forma que a associação RUL abrange instituições presentes em uma área mais ampliada.

Encontramos uma convergência nas opiniões dos atores entrevistados em relação a este ponto: a existência de uma multiplicidade de cenas metropolitanas é compartilhada entre eles. No entanto, a eficácia desta pluralidade é questionada e as opiniões se apresentam divergentes. Para alguns, as cenas são complementares, para outros, redundantes e não federadoras. Ha quem veja esta complexidade como uma qualidade: *“trata-se de uma capacidade de agilidade intelectual, de passar de uma escala para outra, uma competência que a gente*

adquire, a ginástica de articular escalas, para dizer quem é competente sobre o quê, tendo em vista a complexidade institucional” (Representante da Région Rhone-Alpes).

No que se refere ao planejamento urbano, esta multiplicidade parece enfraquecer os documentos. O depoimento de um antigo Presidente da Agencia de Urbanismo de Lyon e responsável pelo plano Lyon 2010 na época (atual presidente do Conseil de Developement du Grand Lyon), denuncia que a cena do Scot (o documento principal de planejamento urbano na escala da aglomeração urbana de Lyon) tornou-se uma dentre outras, contrariamente ao Lyon 2010, que se constituía como a cena federadora, que reunia os diferentes atores. A mesma opinião é dada pelo diretor do Sepal (Sindicato responsável pela elaboração e aplicação do Scot de Lyon), que diz: *“o planejamento é muito importante, nos somos obrigados a passar por ele, mas não existe só ele. Existem coisas também importantes que passam ao lado, em matéria de transporte, e de receptividade econômica, por exemplo”.*

b. Atores envolvidos no processo

No que se refere à participação dos atores no processo, percebemos certa tendência de restrição à atores especializados. O Plano Lyon 2010 foi construído a partir de grandes debates que buscavam incluir diversas instâncias representativas da sociedade civil, técnica e política. A elaboração do Scot de Lyon foi marcada, no entanto, pela presença do dueto técnico-político, onde a presença do cidadão comum não foi percebida, pelo menos diretamente. Em relação à participação dos cidadãos no processo de planejamento urbano, não existe uma participação direta dos mesmos, sendo feita através da sociedade civil organizada. Existem possibilidades de participação do cidadão comum através da disponibilização de sites eletrônicos a fim de recolher contribuições, ou da disponibilização do documento nas prefeituras para que os cidadãos pudessem opinar. Segundo informações coletadas, essas possibilidades não significam uma real contribuição, pois se trata mais de informar o cidadão do que de incluí-lo no processo de construção das políticas.

Os diferentes depoimentos se convergem sob diversos aspectos sendo um deles relacionado ao interesse da população em participar. Para alguns atores políticos e técnicos, não há interesse nesta escala de documentos de planejamento. Normalmente, a população se interessa pelos projetos locais, seja o plano diretor local (PLU) ou em projetos urbanos específicos (alguma intervenção urbana). Quando há interesse em participar da discussão metropolitana, as pessoas se exprimem mais para defender seus próprios interesses, denotando a tendência ao NIMBY: *“eles defendem seus próprios interesses, em geral pessoais, e não*

uma participação à construção de uma visão global de planejamento de uma metrópole”, relata o representante do Estado Nacional.

Sobre esse aspecto, parece claro que não ha uma tradição na França de levar à população para construção dos documentos de planejamento urbano. Encontramos algumas pistas que contribuem para explicar o fenômeno. Primeiramente, não é obrigatório por lei. Segundo um eleito do Grand Lyon, *“se não é obrigatório, porque devo fazê-lo?...isso demanda esforços particularmente importantes para levar o conhecimento simplesmente. Para colocar os dedos realmente sobre as questões principais, sem manipular. Não é fácil de fazer.”*

De fato, para que haja uma real participação da população, deve haver uma vontade política. Essa idéia aparece no relato de um técnico do Grand Lyon, sobre o Scot de Lyon: *“não, não houve um comando político para fazê-lo. A pesquisa publica não mudou nada. Nos estamos num período onde não estamos abertos a esta respiração citoyenne... as pessoas estão mais na reivindicação. É preciso cliques políticos. É preciso toda uma aprendizagem cidadã”.*

Quando questionado sobre a participação da população e sua real contribuição ao documento, um dos representantes da sociedade civil organizada, convidados a participar do processo afirma: *“a concertação em urbanismo é uma maneira mais de informar, da coletividade informar a população ou certo numero de organizações coletivas, mas é sempre ela [a coletividade, a instituição] que vai dar a ultima palavra. Não se trata de uma verdadeira negociação”.*

c. Um projeto compartilhado?

Sob esse aspecto, a competência delegada à coletividade sobre a definição das políticas publicas de planejamento urbano é seguida à risca. Ha um sindicato responsável pela elaboração, aplicação e avaliação do plano. Em Lyon, foi reestruturado o sindicato de estudos existente (SEPAL) a fim de capacitá-lo para a elaboração do documento e prossegue atualmente na sua avaliação. O SEPAL é composto de eleitos do Grand Lyon e um pequeno corpo técnico.

Essa competência definida por lei parece justificar a hegemonia dos eleitos na escolha e condução do Scot *lyonnais*.

O Diretor do SEPAL declarou que houve uma vontade de elaborar um documento que fosse o mais co-construído possível: *“isso foi uma vontade, não uma estratégia, foi uma vontade de ter o documento o mais compartilhado possível. Se o documento, se a gente quisesse que ele produzisse efeitos, que não somente os nossos, existiria poucas chances dele se reproduzir. Então, a estratégia dos eleitos [do SEPAL] foi levar em consideração os anseios do Estado, da Região, da câmara [de comercio,*

de artesanato e de comercio], fazendo de tal forma que eles pudessem se apropriar e que não fosse somente o nosso documento, mas um documento deles também”.

Para muitos entrevistados, quando questionado sobre a participação na construção das políticas, obtemos um resultado positivo no sentido deles anunciarem que suas demandas foram atendidas, confirmando, assim, a afirmação do diretor do SEPAL. Nesse aspecto, encontramos uma dificuldade em delinear e avaliar a real contribuição dos diversos atores no processo de construção do Scot de Lyon. Ao mesmo tempo em que o diretor declarou que houve uma vontade de compartilhar o documento, ele confessa: *“O presidente havia uma escolha muito clara na cabeça, é, isto é, ele nos deu uma ‘folha de rota’ que era muito clara, por exemplo, a escolha do desenvolvimento, é dele. Desde o início, os eleitos haviam colocado sobre a mesa, nos não queremos consumir mais de 50% [do território], nos queremos um desenvolvimento importante, desdobrem vocês para fabricar um projeto com esses ingredientes. É como alguém que cozinha. Se nos demos já os ingredientes, se vos damos batatas, ele não pode fazer macarrão. Havíamos-nos já o que seria necessário cozinhar”.*

E nesse sentido, ao mesmo tempo em que os entrevistados declaram estar satisfeitos com sua participação e contribuição ao documento, eles deixam escapar um sentimento de que a decisão pertence aos eleitos do SEPAL: *“os eleitos estavam lá para fazer seus documentos. Nós estávamos lá para levar elementos de conhecimento, importantes para a agente, é essencialmente os eleitos, as coletividade que construíram seus documentos... eu nunca imaginaria que uma associação pudesse tomar decisões dos eleitos que elaboram um documento de urbanismo... é bem a coletividade competente que é a autoridade para redigir o documento”* (representante da Câmara de Metiers e Artesanato).

6. Tentativas de cooperação metropolitana

A análise do processo de elaboração do Scot de Lyon nos deu algumas pistas acerca dos tópicos acima indicados, sob a ótica dos quais investigaremos os documentos de planejamento urbano de Lyon. No entanto, a dinâmica metropolitana extrapola os limites de atuação do SEPAL, nos direcionando para as práticas em uma escala mais ampliada. Passaremos, então, a avaliar o processo de construção de políticas metropolitanas.

Ja nos anos 1990, conforme mencionado anteriormente, a dinâmica metropolitana era incorporada nos documentos de planejamento urbano. O projeto *Lyon 2010*, que se tornou base para o SDAL (*Schema Directeur d'Agglomeration Lyonnaise*) apresentava diretrizes de desenvolvimento da metrópole, ainda que seu perímetro de atuação estivesse limitado a um pouco além do Grand Lyon.

É deste mesmo período a formação da associação RUL – Region Urbaine de Lyon, uma instancia de cooperação entre inúmeras instituições que compõem a área metropolitana. Segundo a diretora da RUL, o papel principal é de se constituir um lugar de concertação entre coletividade e um lugar de buscar coerência sobre certos assuntos relacionados à escala metropolitana. Desta forma, a RUL desempenha um papel de coordenação e sua formula associativa, não obrigatória, voluntaria, possui uma vantagem no processo de aprendizado do trabalhar em conjunto.

A RUL, no entanto, encontra limitações quando se trata de estabelecer políticas operacionais. Ela não possui competência na matéria, é um formato associativo, cuja contribuição parece ter sido mais no sentido de promover um dialogo entre os entes metropolitanos do que ações operacionais específicas.

No que se refere ao planejamento urbano, esse dialogo metropolitano foi buscado quando se teve inicio o processo de elaboração do Scot. Nessa época, seria interessante produzir um documento na escala metropolitana, mas, conforme dito anteriormente, não houve um consenso para tal. Quando questionados sobre a possibilidade de elaboração de um Scot Metropolitano, diversos elementos são apresentados pelos entrevistados: uma falta de uma identidade metropolitana, técnicos denunciam que razoes políticas impediam, não havendo uma maturidade política para se fazer um grande *Schéma*.

No entanto, naquele momento, houve um trabalho (pela parte da Agencia de Urbanismo de Lyon) de visitar as coletividades vizinhas no sentido de convencê-las a discutir planejamento urbano em conjunto. Temos um relato de como se passou o processo, o que denota um esforço no sentido de quebrar desconfianças e estabelecer possibilidades de parcerias – um longo processo de aprendizado coletivo. Um técnico da Agência que participou desta movimentação relata: *“a primeira etapa e as primeiras reuniões eram antes de tudo para estabelecer confiança, do que um simples contato, isso era realmente a questão. Então, era necessário ir vê-los de maneira calma, pacífica lhes explicar porque a communauté urbaine nao era aquilo que eles chamavam de ‘grand méchant Lyon’ [grande malvado leão, num jogo de palavras com o nome da cidade]. Que havíamos interesses em comum...”*

Desta forma, teve inicio a *démarche* Inter-Scot, onde foi produzido um documento comum que seria anexado aos Scots componentes.

Desde então, o InterScot promove reuniões mensais entre os técnicos (chefes de projeto dos Scots integrantes) e bi-anuais entre os presidentes (de maneira geral, os eleitos).

A grande riqueza que o InterScot apresenta, a nosso ver, não está nos documentos de planejamento que foram produzidos, mas sim nesta facilitação de concertação entre os atores de planejamento urbano metropolitano que o procedimento provoca.

Segundo o representante da *Chambre de Metiers*, “o Scot foi o caminho que abriu a análise e a ação InterScot. Torna-se necessária na perspectiva da metropolização. Torna-se indispensável racionalizar as orientações dos territórios conexos, contíguos...”

O InterScot possibilita um diálogo metropolitano que respeita as diferenças e identidades, mantendo certa independência dos entes. Segundo um chefe de projeto do Scot Rives do Rhone: “eu acho que existe a questão de melhor dividir por melhor reinar, cada um a sua cena, cada um tem seus trucs...”

Para o chefe de projeto do Scot Beaujolais, o InterScot “permite também de trabalhar de Scot a Scot. Nos permitiu também conhecer o território, conhecer os eleitos, deles se conhecerem, porque eles não se conheciam necessariamente. E permite também aos técnicos se conhecerem”.

... o Pôle Métropolitain

Com a aprovação da Lei sobre Reformas territoriais, foi dada a possibilidade legal de se criar EPCIs metropolitanas, conforme mencionado anteriormente.

No caso de Lyon, ainda que houvesse a cena metropolitana da RUL, o presidente do GrandLyon se aproximou de três presidentes (no início eram dois) de EPCIs importantes da região a fim de fundar o *Pôle Métropolitain* da aglomeração *lyonnaise*.

A vantagem de se criar uma instância como essa é de poder atuar de forma operacional, através do estabelecimento de competências metropolitanas estabelecidas por lei (o que não era possível no formato associativo da RUL). Trata-se de uma instância política, com legitimidade forte e dotação orçamentária forte. De acordo com a legislação, o pole desenvolveu políticas metropolitanas em quatro temas principais: planejamento urbano, cultura, universidade, lazer e esporte.

No entanto, exatamente por questões de fóruns políticos, não houve uma adesão da totalidade dos EPCIs da região ao *Pôle Métropolitain*, e o que seria a grande instância metropolitana encontra-se incompleta.

E, apesar de todo o trabalho de aprendizagem coletiva, em processo há mais de 20 anos através de instâncias como a RUL, e do InterScot, não foi possível até o momento criar uma instância que fosse capaz de abarcar a totalidade do território metropolitano.

7. Considerações finais

Analisar os documentos de planejamento a partir do processo de elaboração permite compreender o contexto de produção da ação coletiva no qual os diferentes atores foram mobilizados. Entender a inclusão dos atores nos diversos momentos da elaboração dos planos nos permite esclarecer a forma pela qual são construídos os documentos de planejamento e quais as estratégias utilizadas pelas respectivas grupos de atores.

Acreditamos que o fato de participar da elaboração de um documento de planejamento, que constitui um projeto importante da metrópole (no sentido que Bourdin nos apresenta) pode fazer emergir uma consciência coletiva sobre o território em comum, como uma espécie de identidade metropolitana.

O processo de produção de documentos de planejamento urbano nas metrópoles encontra desafios. Se ele se apresentava como um principal instrumento nos anos 80/90, no presente momento, o documento abrange uma temática mais ampliada ao mesmo tempo em que se torna mais difícil a convergência de interesses dos atores diversos, demandando uma maior flexibilidade dos atores privados.

No caso de Lyon, o Scot se mostra importante, mas não contempla as questões metropolitanas, que se deslocam para outra(s) instância(s). A grande dificuldade é superar diferenças e construir soluções compartilhadas.

Não há uma identidade metropolitana por parte da população, que não é convidada para a construção de políticas metropolitanas. O cidadão se interessa na escala local, aproximada ao seu lugar de trabalho e moradia.

No entanto, vemos que existe um processo de aprendizado coletivo em curso, através da discussão de problemas comuns, onde a construção de políticas de planejamento urbano se insere e contribui para a diminuição das “barreiras” coletivas, e para a busca de soluções em conjunto. O corpo técnico e alguns eleitos fazem parte, mas a grande população continua de fora, ainda não consciente de seu potencial como cidadãos metropolitanos.

8. Bibliografia

- Agence d’Urbanisme de Lyon. 2008. InterScot: Bilan et Perspectives. 2008.
- Ascher F. 1995. *Métapolis ou l’avenir des villes*, éd. Odile Jacob, Paris.

- Ascher F. 2001. La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain. In : Masboungi A. (coord.) *Fabriquer la ville: utiles et méthodes*, La Documentation Française / Club Ville Aménagement. pp. 21-32.
- Agence d'Urbanisme de Lyon. 2010. *Lyon : 50 ans de planification territoriale*.
- Boino P. (dir). 2009. *Lyon - La production de la ville*, Editions Parenthèses.
- Bourdin A. et Prost R. 2009. *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, éditions Parenthèses série « La ville en train de se faire ».
- Lascoumes P. et Le Galès P. 2004. *L'action publique saisie par ses instruments*. In : Les Gales, P. (coord.) *Gouverner par les instruments*. Presses Sciences Po, Paris.
- Le Galès P. 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol 45 (1), p. 57-95.
- Négrier E. 2005. *La question métropolitaine - Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.
- Novarina, G. (dir.). 2003. *Plan et Projet - l'urbanisme en France et en Italie*, Ed. Anthropos.
- Salet W. 2007. « New metropolitan spaces and metropolitan strategies in the face of modernisation », *Métropoles* [En ligne], mis en ligne le 15 octobre 2007, URL : [gtto://metropoles.revues.org/262](http://metropoles.revues.org/262).
- Sassen S. 1996. *La ville globale*, Descartes et Cie, Paris.
- Veltz P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : éd. PUF.
- Zepf M. e Andres L. 2011. *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2011. 309p.