



# Contribuições da sociologia da ação organizada para o planejamento urbano: uma análise da atuação de atores metropolitanos<sup>1</sup>

*Natalia Aguiar Mol<sup>2</sup>, UFMG, natalia.aguiarmol@gmail.com*

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi baseado em tese realizada na Université Paris-Est, com auxílio financeiro do CNPQ.

<sup>2</sup> Arquiteta Urbanista, Doutora em Aménagement de l'Espace pela Université Paris-Est, Prof. Adjunta do Dept. Urb. da EAUFMG.

## RESUMO

A escala metropolitana foi retomada recentemente nos âmbitos acadêmicos e operacionais na área do planejamento urbano. Esta escala de políticas públicas apresenta inúmeros desafios para a prática do setor, reflexo do próprio contexto em questão: fragmentação institucional, multiplicidade de atores e instâncias dificuldades de governabilidade, dentre outros. Nesta ótica, instrumentos de planejamento urbano podem ser lidos como momentos/tentativas de superação dessas dificuldades, configurando-se como locus onde se cruzam os diversos atores metropolitanos. No entanto, como interpretar essa pluralidade de atores e ações que se mostram nessa 'arena'? Nesse sentido, buscou-se apoio na teoria da sociologia das ações organizadas (oriunda das proposições dos franceses Michel Crozier e Edhard Friedberg, uma vertente da sociologia das organizações), permitindo orientar o olhar em direção às ações ali construídas, buscando vislumbrar seus potenciais e eventuais alcances.

**Palavras Chave:** Gestão metropolitana; Sociologia da ação organizada; RMBH; Lyon.

## ABSTRACT

The metropolitan scale has recently been retaken in the academic and operational spheres in the area of urban planning. This scale of public policies presents numerous challenges for the practice of the sector, reflecting the context : institutional fragmentation, multiplicity of actors and instances of governance difficulties, among others. In this perspective, urban planning instruments can be read as moments / attempts to overcome these difficulties, configuring themselves as locus where the various metropolitan actors intersects. However, how to interpret this plurality of actors and actions that show themselves in this 'arena'? In this sense, support was sought in the theory of the sociology of organized actions (from the propositions of the French Michel Crozier and Edhard Friedberg, a branch of the sociology of organizations), allowing to orient the look towards the actions built there, seeking to glimpse its potentials and possible scope.

**Keywords:** Metropolitan management ; Sociology of organized action; RMBH; Lyon.

## INTRODUÇÃO

A emergência de grandes aglomerações urbanas, a complexidade e a fragmentação urbana configuram-se em elementos a serem enfrentados pelas políticas urbanas como verdadeiros desafios para a governança de territórios. Atrelados à necessidade da governança, processos de “negociação” e/ou “instâncias metropolitanas”, trazem questões importantes relativas à coordenação de ações e atores em um contexto de constante “produção do espaço”. Para Ascher (2001, 74), a

“legitimidade de uma decisão pública e sua eficácia será tão maior quanto sua elaboração se der através de processo que reúna os protagonistas em torno de uma questão comum. E este aporte de legitimidade acrescentada pela negociação é particularmente necessário em uma sociedade de referências e códigos diversos, até mesmo proliferantes. É toda a vantagem de uma governança interativa em relação aos métodos tradicionais de governo.”

É nesse contexto que as metrópoles emergem. A pluralidade de instâncias, ações e atores que incidem sobre a esfera metropolitana torna delicada a atuação dos planejadores urbanos. Novas leis foram instituídas, trazendo novos instrumentos, numa tentativa de renovar a prática do planejamento espacial. Vários autores europeus fazem menção à passagem de um planejamento espacial tradicional a um planejamento estratégico voltado para a busca de uma coerência territorial.

O enfrentamento dessa complexidade visaria estabelecer um mínimo de coordenação entre territórios, instâncias de poder e grupos políticos e sociais, os quais encontram-se muitas vezes em mutação. Essa necessidade de articulação de ações, que Ascher nos apresenta sob a forma de conciliação e de produção de sinergias, aparece em outras obras sob outras denominações. Autores como Zepf e Andrés (2011) a designam como uma busca de representação de “coerência territorial”. Já Salet (2007), a define como uma necessidade de ter estratégias de “interconectividade”.

Partindo do princípio que o planejamento deve enfrentar a complexidade a partir da implementação de estratégias que permitem o estabelecimento de “interconectividade”, de “sinergias”, de “coerência” entre territórios e atores, **entende-se o processo de elaboração de documentos de planejamento como um dispositivo que poderia se configurar como locus onde tais premissas poderiam se consolidar.**

Os documentos em si podem se mostrar reveladores de um projeto político da metrópole. Segundo Bourdin (2009), *“os documentos de planejamento constituem-se o discurso através do qual essa estratégia [em tanto que expressão de uma intenção de um projeto político] se exprime”*. Como instrumentos de ação pública, e portadores de relações sociais (e técnicas) específicas, seu processo de elaboração pode demonstrar o jogo de atores a partir deste lugar de encontro e de concertação: *“eles se mostram reveladores dos comportamentos de atores, esses se tornando mais visíveis e mais previsíveis pelo jogo dos instrumentos.”* (Lascoumes e Le Galès, 2004: 24)

A análise dos documentos de planejamento (e de seu processo de construção) permite melhor compreender o projeto político da metrópole, isto é, de ver como os “governantes” metropolitanos se organizam para construir um dispositivo portador de uma estratégia e destinado à organização do território. Certamente, ele contribui para a organização do território. Então, de um lado, assinala-se a importância de documentos de planejamento como instrumentos de ação pública que refletem o posicionamento do governo metropolitano (do comportamento de

um ator, segundo Lascoumes e Le Galès, op. cit.) e da estratégia política (segundo Bourdin, op. cit.). No entanto, outro lado que deve ser ressaltado está ligado à dimensão do simbólico/cognitivo que pode ser lido e entendido a partir de uma análise de seu processo de elaboração.

A partir de questionamentos acerca da eficácia do planejamento urbano no desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH<sup>3</sup>, orientou-se o olhar em direção a metrópoles com histórico de cooperação e de planejamento urbano metropolitano, chegando à escolha da aglomeração de Lyon (França)<sup>4</sup> em função da experiência de cooperação metropolitana acumulada desde sua instituição em 1969.

Porque a sociologia da ação organizada?

A pesquisa interessa-se sobre o planejamento urbano no contexto metropolitano. Ambos os temas se situam no domínio das ciências humanas aplicadas (ciência política, social e econômica). O planejamento urbano é geralmente tratado como um instrumento ou ferramenta (jurídica) de aplicação de políticas públicas, o que justificaria sua inserção teórica no domínio das ciências políticas.

O olhar da ciência política é interessante no sentido onde lhe é permitido considerar os documentos de planejamento como instrumentos de políticas públicas: como esses instrumentos estruturam as políticas públicas, quais são seus efeitos e as relações de poder que se organizam no entorno deles.

A sociologia da ação organizada propõe um olhar em direção aos programas públicos e sua aplicação, focando, sobretudo, nos atores: “os sociólogos hoje se preocupam com os atores envolvidos, suas relações e trocas e mecanismos de coordenação. Eles privilegiam movimentos bottom-up, partindo de modos de trocas e agregações entre atores individuais e coletivos” (Lascoumes et Les Gales, 2012).

Entretanto, é a metodologia ligada ao terreno de estudo, segundo a teoria da sociologia da ação organizada que direciona a esse caminho, num primeiro momento<sup>5</sup>. O texto de Musselin (2005) ilustra a diferença entre as abordagens da sociologia da ação organizada e da análise das políticas públicas.

Segundo a autora, a construção do objeto de pesquisa se diferencia sob três aspectos principais. Primeiramente, ela clarifica o objeto tratado nos dois campos. Enquanto o analista de políticas públicas se debruça sobre as reformas, programas e medidas, focalizando sobretudo as decisões, o analista da sociologia da ação organizada busca uma entrada pela organização, ocupando-se de compreender o funcionamento dos serviços e atores com os quais esses serviços irão interferir para construir as decisões. Eles estudam o

---

3 A Região Metropolitana de Belo Horizonte engloba 34 municípios, num território de 9.459,10 km<sup>2</sup>, com população de aproximadamente 5.031.438 de acordo com o Censo 2010.

4 A aglomeração de Lyon engloba algumas instâncias metropolitanas que se organizam em escalas variadas. O GrandLyon contém 58 municípios num território de 515km<sup>2</sup> e população de 484.344 habitantes. Já a Região Urbana contém 810 municípios num território de 10.378km<sup>2</sup> e população de aproximadamente 3.200.000. Para maiores detalhes, ver Mol (2015).

5 Explicar que depois outras teorias foram acrescentadas...

conjunto dos fatos e práticas, aí incluídas as decisões, dos quais participam os atores. Resumindo, este campo focaliza a ação, muito mais que a decisão.

Quando se pretende compreender os documentos de planejamento urbano, e suas contribuições simbólicas/cognitivas, não se poderia fazê-lo a partir de um documento final, que contém os princípios de organização do território. Escolheu-se sobretudo debruçar-se sobre os fatos e as práticas, ou a “ação em curso de se realizar” (utilizando as palavras de Musselin), que levam à decisão, ou seja, ao documento final.

Em seguida, a autora diferencia o grau de profundidade do objeto de pesquisa. Os analistas de políticas públicas concentram-se na regulação do conjunto, enquanto que a sociologia da ação organizada privilegia o detalhe, o processo, o caminho percorrido. Com alguns exemplos, o autor ilustra esse ponto:

« Os defensores da abordagem cognitiva das políticas públicas reconhecem que um referencial não é o mesmo para todo mundo, que ele não é completamente coerente e sem ambiguidade e que existem processos de adesão que lhe permitem de se difundir. Mas eles se ligam menos à compreensão destes mecanismos e a este nível que à evidencia de uma ligação entre uma mudança de política pública e uma mudança de referências, o que lhes permite revelar, identificar e interpretar a política. O sociólogo da ação organizada, no entanto, será mais atento aos mecanismos precisos que produzem e constroem as referências e as crenças e as formas pelas quais se produz a adesão dos atores”.

O presente artigo se interessa em um primeiro momento à gestão metropolitana. Poder-se-ia aproximar da linha de análise de políticas públicas abordando-a como uma política metropolitana. No entanto, quando se passa a investigar o processo de construção de documentos de planejamento, para responder à uma questão geral, passa-se ao nível de detalhes do processo, mais especificamente, aos mecanismos os quais pode ser construída uma noção de bem comum. Trata-se, portanto, de se debruçar mais sobre o processo que fez emergir essa questão do que somente constatar que ela surgiu e quais mudanças ela poderia provocar nas políticas públicas. Sobre este aspecto, portanto, o caminho escolhido se aproxima daquilo que é desenhado pelo método da sociologia da ação organizada.

O último ponto levantado é o nível de análise da pesquisa. Os sociólogos da ação organizada fazem uma entrada pelo nível “microscópico”, ou seja, pela interação entre os “pequenos funcionários”, ao invés da elite, ou seja, dos altos funcionários ou dos tomadores de decisão, que é o caso do analista de políticas públicas. Segundo a autora, isso decorre dos pontos mencionados antes, e em função do interesse pela ação (da parte dos sociólogos) ao invés do interesse pelo resultado das decisões (no caso dos analistas de políticas públicas):

« Os analistas de políticas públicas procuram (muitas vezes) uma análise mais macro (com incursões ocasionais na mesologia e nos espaços intermediários) e geralmente são mais focados na elite (...) mais nos interessamos nas mudanças, nas reformas, nos programas, mais as elites são inevitáveis” (p.58).

Para os sociólogos,

“A política se manifesta e se mostra nas relações interpessoais e na prática cotidiana. O trabalho dos observadores, consiste, então em descobrir o sentido da política pública por trás das interações com o público ou por trás de arranjos locais, que estão além do funcionamento concreto dos serviços.”

Mais uma vez, sob esse aspecto, a análise de aproxima sobretudo do método dos sociólogos. A abordagem no nível macro não é menos interessante, porque se aproxima daquilo que a política define. No entanto, a pesquisa não se enquadra em uma visão do Estado como organizador e único detentor das políticas públicas. Considerando, ainda o “campo” (ou terreno de estudo), pode-se ver que no caso brasileiro, um processo de construção de um dispositivo caracterizado por uma abertura do processo a atores externos, tentando contornar a elite política metropolitana. O interesse recai, portanto, de entender as interações entre os atores, para compreender o significado da ação pública específica, usando as palavras da autora mencionada.

### **PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO ANALISADOS COMO “SISTEMAS DE AÇÃO”**

Certamente, o método de abordagem pelo campo traz o estudo mais próximo à abordagem da sociologia da ação organizada. Mas é o quadro teórico e as possibilidades de compreensão do campo estudado que justificam a escolha desta corrente teórica. A abordagem através dos atores, do processo e das trocas entre eles parece bem adequado para explicar as questões relacionadas com o desenvolvimento de processos de documentos de planejamento no contexto metropolitano.

Friedberg (1993) pontua:

“Sem a observação da ação dos seus membros, o conhecimento de um sistema resta o conhecimento de uma forma inerte, não sendo possível nem apreciar o impacto real, e necessariamente seletivo, nem a inércia real. Todas hipóteses sobre as características do “sistema” ou sobre estruturas englobantes só podem se apoiar na demonstração de seus efeitos através do comportamento empírico dos atores. Sendo assim, apenas o sistema, ou seja, a estruturação do contexto de ação, tornam-se concretos e seus efeitos analisáveis empiricamente. Isso porque eles são co-constitutivos, que os torna absolutamente necessário compreender em conjunto os atores e seu sistema. É também por esta razão que é necessário dar prioridade não ao estudo das estruturas e dos atores, mas à da ação e ao processo de organizar contextos empíricos de ação”(p. 29).

Neste sentido, recupera-se as principais premissas do referencial teórico proposto nas duas obras principais desta corrente, aquela de Crozier e Friedberg (1977) e Friedberg (1993), aplicando-as ao problema analisado. Estes conceitos serão melhor interpretados na análise do campo.

#### **A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO ÀQUELE DO SISTEMA DE AÇÃO ORGANIZADA**

No processo de desenvolvimento de sua teoria, os autores começam com uma atualização do conceito de organização. A noção de organização não seria um objeto social singular, mas um

processo em construção de uma ordem local, onde há o mínimo de coordenação e de ajuste entre comportamentos. A leitura organizacional poderia ser assim aplicada a uma variedade de tipos de situações em que há uma interação entre os participantes, que produz ação coletiva:

« O fenômeno « organização » aparece então como o resultado contingente e sempre provisório da construção de uma ordem local cujas características relativamente autônomas estruturam a capacidade de ação coletiva dos interessados » (Friedberg, 1993: 21).

Seria então, um contexto de interação entre os atores, « o processo pelos quais são estabilizadas e estruturadas as interações entre um conjunto de atores colocados em um contexto de interdependências estratégicas » (Friedberg, 1993: 25) que deve ser « lido » pelo pesquisador.

A construção das preferências e estratégias dos atores não são lineares, racionais ou estáveis. A noção da organização se expande:

"Visto agora como um grupo no qual se opõe e se confronta uma multiplicidade de racionalidades cuja convergência não tem nada de espontânea, é o resultado da construção de uma ordem. A organização nesta perspectiva, não é nada mais que uma arena política ou um mercado onde se trocam os comportamentos e se seguem estratégias específicas, e cujas características (metas, estruturas, regras do jogo, "cultura") são, por sua vez, o produto simples destes intercâmbios e destes confrontos "(Friedberg, 1993).

Passa-se agora à formulação de um conceito um pouco mais complexo, aquele do sistema de ação concreto:

A premissa da organização como uma entidade unificada e coerente dá lugar a uma noção mais complexa, abstrata e fluida de construção de jogos, contratos, arena ou contexto de ação - os sistemas de ação concretos: "Por este conceito chama-se estruturas de ação coletiva, pelos quais são "organizadas" os espaços de ação, ou seja, são construídos e perpetuados ordens locais através dos quais os atores conseguem estabilizar pelo menos provisoriamente suas negociações e suas interações estratégicas" (Friedberg, 1993: 119).

O contexto no qual se insere o sistema é considerado como um fator social. Produtores de uma ordem local, os jogos são, por sua vez, construções sociais, ou seja,

"o produto desigualmente estabilizado de comportamentos individuais ou coletivos e de suas composições. A ordem, portanto, que eles produzem é sempre contingente, no sentido mais forte da palavra, que designa a dependência e esta ordem em relação às características de um contexto, juntamente com sua natureza indeterminado, e, portanto, arbitrária" (Friedberg, 1993 121).

A ordem criada pode ser um produto de um contexto em mudança, "ela [a mutação] pode ser devido ao surgimento de novas oportunidades, bem como ao aprendizado de novas capacidades/habilidades permitindo aos atores interessados de mobilizar recursos novos e com eles de propor ou impor novos problemas como novas soluções" (Friedberg, 1993: 122).

O interesse neste quadro teórico baseia-se no fato de que se pode considerar o processo de elaboração de documentos de planejamento como um sistema de ação organizado. Ele se constitui como um espaço de ação, onde é construído uma ordem local, maneira pela qual pode-

se evidenciar a produção de uma orientação com um objetivo de organização do espaço urbano metropolitano.

Ha uma reunião de atores em torno deste sistema de ação, que trocam e interagem, configurando-o como uma arena. É o espaço do debate sobre as orientações para a política urbana.

Há, portanto, trocas, inter-relações que se formam neste jogo, marcados por relações de poder, onde diferentes estratégias são manejadas pelos atores. Estes serão particularmente mais fortes, incisivos de acordo com seus poderes/competências respectivas (ver seção seguinte).

### **O CONCEITO DE PODER**

A noção de poder é introduzida como um fator que interfere nas relações entre os atores. Existem estratégias de poder entre participantes que fazem parte das características e do produto destes jogos. O poder é, então, uma relação, e está inseparavelmente relacionada às negociações: "Esta é uma relação de troca, portanto, a negociação em que pelo menos duas pessoas estão envolvidas." (Crozier e Friedberg, p. 59)

O jogo não é igual! Existem relações de poder que podem direcionar a ação:

"Qualquer processo de trocas não termina em uma situação de monopólio que seja unilateral ou bilateral. Em geral, ele permanece em uma situação intermediária, porque a situação, o contexto, a estrutura inicial, as estratégias e contra estratégias de uns e de outros ... irrupções entre atores vêm redistribuir as cartas e interromper uma tendência que não pode ser realizado completamente "(Friedberg, 1993: 137).

Os autores identificam quatro principais fontes de poder: o domínio de uma competência, a experiência (ou expertise, no termo original); a relação entre uma organização e seus ambientes; o domínio da comunicação e da informação; a existência de regras organizacionais gerais.

As relações de poder, visto como trocas negociadas não são necessariamente contraditórias. Eles dependem do contexto, "sua magnitude dependerá, de fato, das características do contexto em que estes processos aconteceram e que forçam mais ou menos estreitamente a dinâmica." (Friedberg, 1993: 140).

No entanto, os atores não são a única fonte de poder, e se estabelece em um relacionamento recíproco ", um ator não pode exercer poder sobre os outros e lhes manipular a seu benefício, sem se deixar manipular e deixar exercer poder sobre ele ". (Crozier e Friedberg, p. 90). O ator deve, portanto, aceitar uma série de "regras do jogo" " destinados a assegurar a manutenção das suas relações e a preservar a possibilidade de cada ator para continuar a jogar. "

O contexto pode influenciar a racionalidade e a capacidade de escolha dos atores

Os atores nunca agem em um espaço não-estruturados:



"Sua racionalidade e sua capacidade de escolhas são pré-estruturados por seu pertencimento a culturas (nacionais, profissionais, organizacionais). Sua liberdade de ação é ainda mais restringida pelas condições materiais e sociais que prevalecem nos seus contextos de ação e que são apoiados por um conjunto de estruturas e de regulações englobantes."(Friedberg, 1993: 26).

Friedberg clarifica o conceito de ambiente: "é um processo que envolve um conjunto do contexto de ação dos indivíduos, isto é, as estruturas de interação nos quais eles são colocados, e o processo de poder e de trocas que eles participam." (Friedberg, 1993: 101). Neste sentido, é importante reconstruir o processo de interação para compreender a instituição do ambiente:

"Em vez de se questionar sobre a organização sujeita às influências de seu ambiente, deve-se buscar compreender os mecanismos de regulação que regem todo o sistema da organização / ambiental e que condicionam as respostas que os membros como atores do ambiente podem trazer aos constrangimentos e oportunidades que eles percebem em seus contextos de ação conjunta" (Friedberg, 1993: 103).

No estudo de caso escolhido, os dois pontos apresentados neste tema merecem consideração. Primeiro, a questão do contexto destaca a importância de compreender o processo em primeiro lugar para, em seguida, investigar as possibilidades de os atores lidarem com seu ambiente. O segundo ponto indica a questão dos recursos que os atores podem usar. Na diversidade de atores que compõem o processo de desenvolvimento dos documentos de planejamento, existem diferenças inevitáveis entre os atores em relação às vantagens mencionadas acima. Uma análise posterior deve considerar estas questões, porque é evidente que nos grupos que compõem os dois processos de elaboração de documentos de planejamento urbano, são encontradas enormes discrepâncias em relação a cada trunfo mobilizados, como por exemplo aquele do know-how técnico.

## O JOGO

As análises focalizadas nas relações de poder/de força entre os homens deixam de lado o fenômeno da socialização, argumentam Crozier e Friedberg. Para fazer face a estes mecanismos de integração, propõem o conceito de jogo: "Este é um mecanismo concreto através do qual os homens estruturam suas relações de poder e lhes regulam, deixando-lhes a liberdade." (Crozier e Friedberg, 1977: 97). O jogo é o instrumento que os homens têm desenvolvido para regular a cooperação e é o instrumento essencial da ação organizada. Eles reformulam:

"A estrutura não é nada mais que um conjunto de jogos. A estratégia ou as estratégias de cada participante é apenas a parte ou as partes que eles adotam no jogo, e essa é a natureza do jogo que lhes dará sua racionalidade ... em vez de considerar o funcionamento de uma organização como o produto de uma adaptação de um conjunto de indivíduos / grupos com suas próprias motivações e papéis previstos, propomos considerar o resultado de uma série de jogos que envolvem os diferentes atores organizacionais e cuja regras formais e informais delimitam uma gama de estratégias racionais ..."

O conceito de jogo parece fornecer uma sensação de dinamismo da ação. Trata-se de um jogo com jogadores específicos, e cada um com as estratégias e poderes específicos mobilizados. Pode-se dizer que, a cada "round de jogo", ele se modifica a partir de diferentes estratégias que os atores podem mobilizar. Este conceito é bem adequado para se compreender os contextos de ação do planejamento urbano. O olhar sobre o processo de elaboração de documentos de planejamento como jogos permite desenvolver um método de observação de uma construção social, forçando o pesquisador a reconstruí-lo a partir da coleta da opinião dos jogadores, de seus comportamentos, suas restrições e respectivas estratégias que desenvolvem.

## O PRODUTO

O produto de um sistema de ação concreto é descrito como "uma construção política relativamente autônoma que opera a seu nível a regulação de conflitos entre as partes interessadas, e que assegura a articulação e o ajuste de seus interesses e seus objetivos individuais, bem como interesses e objetivos coletivos". (Friedberg, 1993: 26).

O autor enfatiza a importância de analisar a decisão. Segundo ele, "Tentar entender uma decisão estudando a estruturação do campo é tentar ver como esta condicionou, de uma parte, a percepção dos problemas pelos atores, e de outra parte, a emergência de soluções possíveis e, finalmente, seu reencontro e a estabilização em uma tomada de decisão"(p.58).

Três princípios são evocados: é necessário estudar o contexto da decisão; é necessário ir além da aparente passividade dos atores; é necessário considerar que cada decisão não é separada das outras em um contexto dado.

Sobre o produto, o que os autores sugerem é entender a decisão como uma construção política condicionada pela percepção dos problemas pelos atores. No estudo realizado, foi possível analisar dois produtos finais. O primeiro seria um produto concreto, isto é, o documento de planejamento como uma política de planejamento metropolitano. O segundo, se focaliza na construção coletiva ou no sentido cognitivo, que poderia ser uma espécie de resultado simbólico sobre a construção da metrópole, mas que não será objeto do presente artigo<sup>6</sup>.

## METODOLOGIA DE PESQUISA

Diante dessa nova forma de abordar os processos de elaboração de documentos de planejamento urbano, foram realizadas aproximadamente 70 entrevistas semi-diretivas com atores de diferentes setores que participaram do processo de elaboração dos documentos nos dois países. No Brasil, foram ouvidos os eleitos locais e técnicos de diversos municípios membros da RMBH e do Estado de MG, técnicos coordenadores do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (ai incluídos os experts universitários, contratados para co-coordenar o processo), representantes da sociedade civil e do Colegiado Metropolitano. No caso francês, foram entrevistados eleitos do Grand Lyon, de territórios que compõem o InterScot, técnicos do Grand Lyon e de cidades que compõem o Scot de Lyon, do Conseil de Développement, técnicos coordenadores da elaboração do Scot e InterScot (Agence d'Urbanisme de Lyon e o SEPAL).

---

<sup>6</sup> Para informações complementares, consultar Mol (2015).

## ANALISE DOS CASOS ESTUDADOS À LUZ DA TEORIA

Nesta seção, serão revisitadas as propostas teóricas em uma perspectiva de melhor interpretar os elementos encontrados nas visitas e entrevistas nos respectivos campos estudados.

### O CONCEITO DE PODER

Em ambos os casos, os atores envolvidos caracterizam-se como tendo diferentes níveis de poderes, que interferem nas relações de troca e de negociação no interior do sistema. Vale lembrar que Crozier e Friedberg identificam quatro fontes de poder. O primeiro, relacionado com a posse de uma competência/expertise; o segundo está relacionado com a habilidade no estabelecimento e gestão de relações organizacionais; o terceiro relacionado com a maítrise da informação; e a quarta relacionada com o conhecimento e utilização de regras organizacionais.

Ao analisar os participantes que estavam presentes nos momentos de elaboração dos documentos de planejamento estudados no Brasil e na França, encontra-se claramente estas fontes de poder no processo.

No Brasil, a intensa participação da sociedade civil no processo pode ser explicado pelo fato de que um evento anterior (a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Vetor Norte) que trouxe familiaridade com o tema a alguns grupos da sociedade civil. Neste grupo, pode-se perceber um poder relacionado com a competências de participação, e as relações entre a organização e o ambiente. Em outro segmento da sociedade civil, encontram-se técnicos que trabalharam durante anos na temática metropolitana, que em muito contribuíram para a formação do Colégio Metropolitano. Esses atores foram mencionados como fundamentais em vários momentos, de acordo com várias entrevistas, desde o momento inicial, até o fechamento e apresentação do documento. A força deste grupo de atores é clara, o que pode ser interpretado como decorrente do fato de que dispunham de um poder ligado ao domínio da expertise.

Na França, em Lyon, há também um grupo forte, especialmente técnicos de diversos órgãos e instancias que trabalham sobre o planejamento urbano do território. Este grupo, cuja fonte de poder pode ser lida como relacionada à expertise, também foi mencionada em várias entrevistas. Este grupo teria maior livre acesso à diversas instancias de planejamento.

Outro ponto que deve ser considerado é a obrigação prevista por lei para inclusão de entidades públicas envolvidas na elaboração dos Scot, na França. Este acesso direto, que pode ser considerado um poder vinculado a regras gerais, provocaria uma participação forte e ativa destes grupos no processo.

No processo Inter Scot, o papel principal da Agência de Urbanismo de Lyon desde o início do processo confirma um poder essencialmente ligado ao domínio da expertise. Este recurso pode ser interpretado como uma estratégia do Grand Lyon (na verdade, o grande financiador da Agencia de Urbanismo).

A questão deste poder relacionado a expertise merece algumas reflexões complementares. Na França, encontra-se um tipo de expertise que é o de técnicos que ocupam cargos em várias instancias, tais como, o Grand Lyon, a Região, a RUL, entre outros.

No caso francês, a Agência de Urbanismo de Lyon regrupa vários tipos de expertises. A Agência constitui um "creuset d'expertises" (Linossier e Mendez, 2012), na medida em que acomoda diferentes tipos de profissionais e reúne vários tipos de competências: institucionais e legais, e em parte científicos. Este "melting pot" se configurado como um forte poder de expertise cujas habilidades / competências são dificilmente questionada por outros atores. Ela possui, alias, outras fontes de poder, tais como relacional (mantendo relações múltiplas com diversas entidades) e aquela relacionada ao fluxo de informações (devido, em parte, ao fato de que ela anima o Inter Scot e coordenou o Scot em conjunto com o Sepal). Sua expertise é bem caracterizada por Linossier e Menez (2012):

"Desde o início, o Atelier e depois a Agência de Urbanismo de Lyon constituem-se em lugares de emergência de novas formas de expertise e de inovação em torno do desenvolvimento de políticas públicas, como o planejamento territorial, o urbanismo e a regulação econômica territorializada. Eles desempenham um papel fundamental na emancipação da COURLY e do sistema de atores locais vis-à-vis o domínio estado durante os Trinta Gloriosos, em seguida na afirmação da Grande Lyon como o lugar central da condução da execução de projetos urbanos e na elaboração de políticas urbanas na aglomeração lyonnaise a partir dos anos 1980. Observa-se assim uma certa forma de permanência do papel e do lugar de organismos de estudo no seio do sistema de atores lyonnaises de urbanismo e planejamento, embora as configurações administrativas e políticas assim como os contextos econômicos globais evoluíram." (P. 67).

No Brasil, podem-se distinguir dois grandes grupos de experts: aquele de estudiosos universitários com expertise científicos, e aqueles dos experts técnicos, que são técnicos que trabalham há anos na área de planejamento urbano, conforme mencionado anteriormente. Estes últimos são próximos do grupo técnico identificado no caso francês. Eles ocupam cargos em várias instancias, tais como a Câmara Municipal de BH, o CREA-MG.

A Agência Metropolitana, organismo responsável pelo desenvolvimento e implementação de PDDI, não estaria porem no "rang" das expertises, sobretudo especialmente em razão de sua existência muito recente. Ora, a Agência de Urbanismo de Lyon (que seria a instancia comparável à da Agência Metropolitana) conta com técnicos que trabalham há pelo menos quatro décadas sobre o tema do planejamento.

## O CONTEXTO

Em relação ao contexto organizacional, os atores enfatizam que seriam decisivo para a ação: ele influenciaria a racionalidade dos atores. Para Friedberg (1993), a escolha dos atores são estruturadas por pertencimentos a culturas específicas (nacionais, profissionais, organizacionais) e sua liberdade de ação seria limitada por condições materiais e sociais.

Primeiro, pode-se verificar como o contexto pode interferir sobre a ação. Na França, o contexto organizacional, principalmente, o fato de que a lei prevê que a elaboração de documentos de

planejamento é uma obrigação e a competência dos Sindicatos parecem enquadrar bastante o processo condicionando a participação de diversos atores.

No entanto, a "tradição lyonnaise" de planejamento aporta elementos para compreender um pouco mais esta noção de contexto que Friedberg apresenta. Se por um lado, havia uma restrição legislativa que obrigava a elaboração do Scot, a maneira pela qual ela foi desenvolvida estaria diretamente influenciada por essa "tradição", a qual teria as características a seguir apresentadas.

Em primeiro lugar, conforme já mencionado, há uma "massa cinzenta" comum a um grupo de técnicos de diversas instituições que trabalham juntos há anos. Isso pode estar relacionado ao fato da tradição lyonnaise sobre o planejamento urbano pelo menos, há quarenta anos. A existência desta comunidade no assunto específico de transporte é apresentado por Arab, Idt e Lefevre (2015), através do estudo caso do REAL. De acordo com eles, os participantes do REAL se conhecem há anos e formam uma espécie de "meio que transcende afiliações institucionais"

"Os técnicos desta" comunidade profissional ", nas palavras de um funcionário do Grand Lyon, circularam muitas vezes entre as várias instituições existentes na área metropolitana de Lyon, particularmente entre a região e o Grand Lyon. "(P. 8).

Em seguida, de acordo com diversas testemunhas, haveria também uma cultura do consenso, que é reforçado por uma superação de disputas políticas esquerda-direita, contribuindo para uma convergência de atores em torno de projetos. De acordo com um ator entrevistado (representando SYTRAL)

"Há um tipo de governança que é muito lyonnaise, que é um pouco do consenso. Lyon, em matéria de política, o consenso entre direita e esquerda, é realmente isso. Ou seja, historicamente, os eleitos, salvo alguns casos extremos, há realmente uma cultura entre os partidos políticos para negociar, fazer acordos, etc., em relação à busca de uma espécie do que seria bom para a aglomeração, para o desenvolvimento da aglomeração de Lyon em relação à Paris, Bordeaux, Lille.

A aplicação no caso brasileiro mostra que o contexto organizacional não parece ser tao decisivo. Embora a lei defina que documentos de planejamento metropolitanas são da responsabilidade do Governo dos Estados (o que poderia ser considerado aqui como um enquadramento contextual), há uma cultura de planejamento urbano que inclui vários atores, incluindo a sociedade civil.

No Brasil, desde a abertura democrática (1980) e especialmente após a Constituição Federal de 1988, o planejamento dito "tecnocrático" abriu um espaço para processos mais participativos. Com a aprovação do "Estatuto das Cidades", que reforçou a obrigatoriedade de elaborar Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes (entre outros critérios, incluindo os municípios que compõem áreas metropolitanas), foi estabelecido que seria feito com a participação da população. Isto legitimou uma prática que se desenvolvia no país (reforçados também pelos denominados "orçamentos participativos" da década de 1990). Na escala metropolitana, a prática de planejamento estava um pouco "adormecida", e quando ela se despertou, esta cultura da participação não pode ser afastada, uma vez que já estava enraizada principalmente em processos interativos entre técnicos e sociedade civil.

No que se refere às condições materiais, muitas questões relacionadas ao urbanismo na escala metropolitana condicionavam a atuação dos atores.

No caso francês, a questão do financiamento de ações metropolitana determinava a ação nesta escala. Já havia um vazio institucional (até muito recentemente, antes da criação do Pôle Métropolitain) para ações metropolitanas específicas. O financiamento para possíveis ações ainda se encontra compartilhada entre inúmeras instancias que devem cooperar. Sobre este aspecto, um bom exemplo é formado a cooperação inter-institucional para a implementação do REAL, conforme apresenta Arab, Idt e Lefeuvre (2015).

Este tipo de condições materiais (existência de órgãos informais ou associativos, sem poder financeiro, de decisão e de ação) foi apresentado pela Diretora da RUL como elementos que dificultam a implementação de ações metropolitanas.

Na RMBH, foram identificadas algumas condições materiais e sociais que impedem e tornam mais difíceis o engajamento e compromisso no processo de elaboração do PDDI e na continuidade de eventuais trocas entre municípios e/ou em outras instâncias. O primeiro é o pequeno número de técnicos com os quais os municípios dispõem. Isso tem sido apontado como uma das justificativas para a baixa participação de alguns municípios no processo.

Em seguida, a questão financeira é outro fator que limita suas liberdades de ação. O orçamento disponível para o sistema é limitado, originando-se em parte das contribuições dos municípios e do governo do Estado.

## O JOGO

Segundo Crozier e Friedberg (1977), o jogo, meio essencial de ação organizada, define-se como um mecanismo de estruturação das relações e dos poderes dos homens, desenvolvido para ajustar suas cooperações. . A estrutura seria um conjunto de jogos que envolvem diferentes atores e não o produto de uma adaptação de indivíduos e grupos.

Considerar o desenvolvimento de PDDI na RMBH como um conjunto de jogos articulados entre si permite diferentes leituras e interpretações, especialmente quando se pretende compreender as estratégias dos atores.

Foram identificados alguns jogos principais entre os atores nos dois casos estudados. Como não se trata do foco do presente trabalho, eles serão somente apresentados no presente artigo 7. São eles:

- Caso brasileiro: 1. Jogo em torno da escolha dos experts universitarios; 2. Jogo entre o Estado Federado e experts universitarios em relação a autonomia dos experts; 3. Jogo entre a equipe de coordenação e prefeitos/vereadores dos municípios da RMBH; 5. Jogo entre a equipe de coordenação e representantes dos diferentes municípios; 6. Jogo entre representantes de Belo Horizonte e representantes de outros municípios;

- Caso francês: 1. Jogo entre os representantes de insituições diversas e a equipe de coordenação do Scot ; 2. Jogo entre os representantes dos municípios do Grand Lyon (técnicos) e equipe coordenação; 3. Jogo entre a equipe coordenação do Scot e a sociedade civil; 4. Jogo entre os técnicos e os *élus* no interior da equipe de coordenação do Scot de Lyon; 5. Jogo entre o chefe

---

7 Para outras informações, ver Mol (2015).

de projeto do Scot de Lyon e os chefes de projetos de outros Scots no Inter Scot de Lyon; 6. Jogo entre o presidente do Scot de Lyon e os presidentes dos outros Scots no Inter Scot.

## O PRODUTO

Friedberg (1993, p. 26) define o produto como uma “construção política relativamente autônoma” operando a regulação dos conflitos e assegurando os ajustes e articulações de interesses individuais e coletivos.

No Brasil, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é mencionado pelos atores como um bom resultado. Ou quase. Houveram algumas dificuldades e adaptações no percurso. Sem aprofundar nos fatos, deve-se mencionar que a apresentação final oficial do PDDI foi cancelada e adiada por ordem do governo do estado, que queria estudá-lo mais à fundo. Isto deve-se em parte ao fato de que a coordenação do plano foi compartilhada com a universidade, o que deu uma natureza “participativa” do processo, orientação contrária às escolhas políticas do Governador. Este ato representa bastante um jogo bem dentro deste sistema. Na verdade, os atores participantes (especialmente incentivados pela sociedade civil - e do Colégio Metropolitano) tiveram que desenvolver uma estratégia para pressionar o governador a apresentar formalmente o documento dentro do calendário previsto. Eles temiam que o documento fosse engavetado. Depois de muita pressão, especialmente por parte da sociedade civil organizada, o plano foi apresentado, com algumas modificações, decorrentes de debates subsequentes entre o corpo técnico interno ao governo do estado (especialmente a Agência Metropolitana, que não havia participado enquanto tal no processo) e os coordenadores do grupo de acadêmicos. Isso ajudou a estabilizar os conflitos relacionados as críticas sobre um plano muito marcado pelo mundo acadêmico e muito aberto à participação da sociedade civil.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é aquele da característica de abertura do documento. Ele é amplo e engloba os vários temas da metrópole (os quatro eixos - urbanidade, Acessibilidade, Segurança, Sustentabilidade), incluindo políticas que vão desde a integração dos serviços de saúde metropolitanas às políticas de formação e de qualificação profissional. Ele propõe políticas específicas que deverão ser detalhados posteriormente. Isso vai depender do assunto. O Macro-Zoneamento, por exemplo, considerado um processo de planejamento, não foi definido ainda no conteúdo do PDDI, tendo sido elaborado em etapa posterior. Outras políticas (como por exemplo, o Programa de manejo de resíduos orgânicos ou do Programa de Inovação Tecnológica relacionada ao Saneamento), exigem estudos específicos que não estão diretamente relacionados com o planejamento do território. Eles serão tratados de acordo com a ordem de prioridade definida pelo sistema de gestão (a Agência, ao Conselho e Assembleia). Isto pode ser visto como uma estratégia de estabilização também, uma vez que eventuais conflitos e divergências em relação à determinados assuntos são reenviados a outro momento.

E finalmente, mesmo com todas as críticas, os atores brasileiros se manifestaram satisfeitos com o produto. Várias questões foram levantadas (de modo não totalmente consensual): o processo foi democrático, a rede de contatos entre atores aumentaram, o documento abrange a maioria dos temas e problemas metropolitanos houve um amadurecimento da sociedade civil.

No Scot Lyon, o produto é avaliado de forma muito positiva pelos atores. Elas expressam o sentimento de terem participado, de terem contribuído bastante, embora o sistema organizacional estabelecer que são os políticos que têm a responsabilidade de elaborar as políticas

de planejamento do território. Ou seja, mesmo que o sistema francês, ao ditar regras sobre a preparação de Scot dotando os sindicatos de muito poder para elaboração, os atores “externos” declararam que haviam o sentimento de ter participado bastante.

Isto é bastante explicado pela tradição francesa de administração consultativa. De acordo com Le Clainche (2011), existem vários graus de “democracia” em práticas consultativa na França, e ela varia de acordo com as escolhas políticas: “os poderes das instancias consultativas são igualmente diferentes, dependendo do grau desejado de associação dos administrados às decisões”. (P. 40). Sua avaliação mostra a impotência de uma administração consultativa em criar uma democracia administrativa autêntica e dar algum tipo de poder de influência aos cidadãos, embora permita um alargamento da associação dos mesmos para a função administrativa. Segundo ele, os diretores (ou coordenadores, melhor dizendo) mantêm sempre o controle da condução do processo (incluindo a consulta) e da decisão, o que corresponde à presente análise do processo de desenvolvimento do Scot Lyon:

“A administração designa a maioria dos membros de instâncias, ela assume o secretariado e o funcionamento dos conselhos e comissões, ela toma as decisões que deseja e é ela quem controla. Este domínio do processo não é criticável em si, mas ela conduz a relativizar o impacto democrático da consulta.”(P. 46).

Outro fator está ligado à história da cooperação entre os atores lyonnaises na escala da aglomeração, tornando mais fácil o desenvolvimento do processo. As questões se tornam mais sensíveis na escala da metrópole. A abordagem Inter Scot é um caso interessante de ser analisada como um sistema de ação. No que diz respeito aos produtos, a leitura é um tanto fluida uma vez que se trata de um sistema no curso de ação. Então poder-se-ia dizer que, além dos produtos concretos (tais como os Livrets métropolitains, que eram comuns a todos os Scot que compartilhavam a cooperação), o processo em si é um produto.

O Inter Scot continua a ser um caso importante na análise das questões, estratégias e o jogo entre os atores, porque se trata de um desafio de superar as dificuldades de implementação da cooperação entre os atores que não tiveram esta história de um trabalho conjunto. Os desafios nesta escala são mais complexos porque abrangem questões de poderes, competências, tentativas de supremacia da cidade-capital (fazendo referências ao “grande leão malvado” ou o “grand méchant lyon”).

Desde o início, houve toda uma estratégia pelo Presidente da Agência de Urbanismo de Lyon para conseguir convencer territórios vizinhos a participar de uma abordagem cooperativa para problemas comuns em relação ao planejamento urbano. O processo começou com nove territórios e hoje inclui treze Scots. Não se pode distinguir o interesse técnico do político, porque, desde o início, o presidente da Agência foi ver os políticos de territórios vizinhos para convencê-los a iniciar uma cooperação técnica.

O funcionamento da cooperação mostra um sistema de ação em constante renovação. Há reuniões mensais entre os técnicos e encontros anuais que definem os temas que serão aprofundados durante o ano subsequente. Assim, para cada tópico desenvolvido, atores complementares são mobilizados, formando, assim, um processo que é tanto estável quanto em constante construção.



O sistema opera dentro das questões existentes, os territórios cooperam mas cada um mantém o seu poder. Isso não significa que não há questões políticas. De acordo com uma entrevista, o presidente da aglomeração central considera a abordagem Inter Scot como um caminho mais curto para o desenvolvimento da grande metrópole lyonnaise.

## RESULTADOS

A análise dos estudos de caso à luz da sociologia da ação organizada nos trouxe interessantes aportes. Em primeiro lugar, analisar o processo de elaboração como sistemas de ação nos permitiu decifrar/decodificar um conjunto de jogos e questões que se apresentavam para cada caso. Os conceitos de “poder”, de “contexto organizacional”, de “estratégias” foram úteis na identificação de elementos de um processo complexo, que engloba interesses e atores diversos. Essa abordagem nos permitiu avançar em relação a dois pontos: 1) a possibilidade de generalizar e de poder comparar elementos estruturais; 2) a possibilidade de entender questões que se apresentam a partir do sistema de atores e que são indicadores relacionados à compreensão de desafios em relação à gestão e ao planejamento metropolitano.

Sobre o primeiro ponto, na análise realizada para cada sistema de atores (que em um primeiro momento tornava impossível um olhar comparativo, visto que as decisões ou produtos resultariam de negociações dependentes de um contexto decisional específico) foram tratados processos de elaboração de documentos de planejamento na escala metropolitana. Se existem grandes diferenças entre os contextos organizacionais, a perspectiva da sociologia da ação organizada nos mostra que há atores com poderes similares nos dois casos e que utilizariam estratégias relativamente próximas. Nesse sentido, chegamos à segunda contribuição dessa teoria. A análise do sistema de atores permite identificar os jogos de atores na arena que o processo de construção de documentos de planejamento representa. Além de nos fornecer um método de compreensão e decodificação desses sistemas, esse olhar nos indica elementos que podem esclarecer problemas relacionados aos desafios da construção coletiva da metrópole, como por exemplo o da gestão metropolitana. Para exemplificar, nós poderíamos citar o caso dos prefeitos ausentes do processo de elaboração do PDDI: como construir propostas nessa escala, sem atores tão importantes no cenário metropolitano? Tratava-se de um assunto de experts? No caso francês, a estratégia da aglomeração lyonnaise no dispositivo InterSCoT consistia em deixar uma liberdade de ação ao dispositivo, o que era bem visto pelos eleitos e chefes de Projeto dos outros SCoTs. Isso lhes conferiria uma legitimidade tornando mais fácil o estabelecimento de cooperações metropolitanas.

## REFERENCIAS

- ASCHER, F. *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme*. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2001. 103p.
- BOURDIN, A. ; PROST, R. *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*. Marseille : Editions Parenthèses Série « La ville en train de se faire », 2009. 283p.
- CROZIER, M. ; FRIEDBERG E. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris : éd. du Seuil, 1977. 436p.

FRIEDBERG, E. *Le Pouvoir et la Règle* : Dynamiques de l'action organisée. Paris : éd. du Seuil, 1993. 404p.

LE CLAINCHE, M. L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? *Revue française d'administration publique*, 2011/1 n° 137-138, p. 39-48. DOI : 10.3917/rfap.137.0039

LE GALES, P. ; LASCOUMES, P. L'action publique saisie par ses instruments, In: Le Gales, Patrick (coord.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses Sciences Po, 2004. pp. 11-44.

LE GALES, P. ; LASCOUMES, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand collin, coll. « 128 », 2012. 128p.

LINOSSIER, R. ; MENEZ, F. L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique, *Territoire en mouvement* [En ligne], 2 | 2007, consultada em 14 Novembro 2014. URL : <http://tem.revues.org/649>

MUSSELIN C. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique* 1/ 2005 (Vol. 55), p. 51-71.

SALET, W. New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation. *Métropoles*, 2 | 2007, disponibilizado em 15 outubro 2007, URL: <http://metropoles.revues.org/262>

ZEPT, M. ; ANDRES, L., (Dir.) Enjeux de la planification territoriale en Europe. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2011. 309 p.