

O ESTATUTO DA CIDADE E OS ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO  
DE PLANOS DIRETORES: A EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ

| Karina Rossana de Oliveira Menezes, Regina Dulce Barbosa Lins

Arquiteta e urbanista | Mestranda em Dinâmicas do Espaço Habitado |  
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade  
Federal de Alagoas | *k\_menezes@hotmail.com*

Arquiteta e urbanista | Professora doutora do Programa de Pós-graduação  
em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas

# **O ESTATUTO DA CIDADE E OS ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES: A EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ<sup>1</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

A crise do planejamento urbano tecnocrático, associada ao panorama de transformações na acumulação capitalista, traduzida pela globalização, proporcionou um cenário favorável a mudanças nas formas de planejamento e gestão urbanos do país desde meados da década de 1980. A Constituição de 1988 marcaria o início do processo de (re)democratização do Brasil, entretanto, em relação aos planejamento e gestão urbanos, isso somente acontecerá após alguns anos, com a regulamentação da política urbana no Brasil em 2001, através do Estatuto da Cidade (EC).

Uma das mais importantes inovações contidas no EC, além das determinações para uma nova regulação do solo urbano e da criação dos instrumentos que auxiliam o planejamento urbano, com ênfase nas questões sociopolíticas e ambientais, foi o estabelecimento da Gestão Democrática das cidades. Essa determinação tornou obrigatória e imprescindível a inclusão da participação dos cidadãos nas etapas de elaboração e implantação do Plano Diretor. De acordo com o Estatuto, tanto a Gestão Democrática quanto a participação têm como principal instrumento o Plano Diretor Participativo, que por sua vez depende da iniciativa dos poderes públicos municipais<sup>2</sup> para a sua efetivação.

Todavia, e à despeito dessas novas determinações, a instituição da participação no planejamento urbano como um processo não se faz de súbito, principalmente em

sociedades com profundos problemas estruturais como a brasileira. De fato, autores como Fedozzi (2001) e Pintaúdi (2003), entre outros, argumentam que o processo de integração da população no planejamento urbano não é alcançado facilmente, além de poder variar sobre alguns aspectos. Ainda de acordo com Fedozzi (2001), a qualidade democrática e a eficácia de um processo participativo dependem do contexto social, político e institucional, mais ou menos favorável às práticas participativas, no qual esse processo se desenvolve. Conforme Pintaúdi (2003), para que a participação se efetive plenamente na elaboração de um Plano Diretor Participativo e atinja o objetivo de democratização do planejamento urbano, faz-se necessário construir uma nova institucionalidade. Questiona-se então, passados quase sete anos da outorga do Estatuto da Cidade, se houve alguma mudança na prática do planejamento e gestão urbanos brasileiros, e, ainda, como os contextos e as institucionalidades existentes influenciaram no tipo de participação resultante nos processos de planejamento e gestão urbanos após a aprovação do EC.

No presente artigo analisa-se a experiência da elaboração do Plano Diretor de Maceió com o objetivo de contribuir com algumas respostas para essas questões. O intuito principal do artigo é compreender as dinâmicas que envolveram o processo de construção da participação nas esferas do planejamento e gestão urbanos em Maceió, evidenciando assim alguns aspectos do contexto e identificando os tipos de participação resultantes da tentativa de cumprir a lei do Estatuto da Cidade. O referencial teórico e os aspectos metodológicos que fundamentaram a pesquisa incluíram:

a) um estudo referente à avaliação da qualidade e à efetividade dos processos de planejamento urbano (Fedozzi, 2001) que engloba a observação de quatro elementos intrínsecos aos processos de planejamento participativo (Quadro 1).

Quadro 1 – Aspectos indicativos da efetividade e qualidades democráticas.

Nível de associativismo e de cultura cívica	Capacidade da autonomia política e organizativa das comunidades
Capacidade de governança	Capacidade de gestão técnica, política e financeira do município.
Arranjos institucionais	Dinâmicas reguladoras das instituições participativas.
Cultura política local	Aglutina historicamente a legitimidade do poder, induz formas de agregação de interesses e molda a interação entre os diversos atores do poder local.

Fonte: Fedozzi (2001).

b) uma avaliação dos tipos de participação resultantes do processo de elaboração desse plano que empregou como referência a escala de avaliação da participação de Souza (2002) (Quadro 2).

QUADRO 2 – Escala de avaliação da participação.

Não-participação	Coerção	Situações de clara coerção são encontradas em regimes ditatoriais ou totalitários nos quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.
	Manipulação	A população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção estatal mediante o uso de mecanismos que viabilizem tal intervenção, como a propaganda.
Pseudoparticipação	Informação	As informações sobre as intervenções planejadas são disponibilizadas pelo Estado podendo ser mais ou menos completas ou mais ou menos “ideologizadas”.
	Consulta	A população é consultada pelo Estado e algumas vezes o processo de consulta pode ser útil ao planejamento estatal, entretanto não há garantia de que as opiniões da população serão realmente incorporadas.
	Cooptação	Associação de líderes populares ou segmentos ativistas a instâncias participativas permanentes criadas e integradas à administração pública.
Participação autêntica	Parceria	Estado e sociedade civil organizada colaboram, através do diálogo e da transparência de ações, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
	Delegação de poder	O Estado abdica de atribuições (antes exclusivamente suas) em favor da sociedade civil.
	Autogestão	Implementação de políticas e intervenções de modo autogestionário que implicaria a ausência do Estado; a sociedade decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido.

Fonte: Souza (2002).

A avaliação dos elementos apontados por Fedozzi (2001) e a avaliação da participação tiveram como base empírica referencial uma coleta de dados que envolveu: pesquisa bibliográfica com autores e historiadores locais; pesquisa nos jornais *Gazeta de Alagoas* e *Tribuna de Alagoas* (de 2002 a 2005) efetuada no Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas e nas páginas da internet dos referidos jornais; pesquisa documental no Banco de Dados da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de Maceió; e entrevistas com a ex-gerente técnica e a atual diretora do Plano Diretor de Maceió.

### CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DA REALIDADE ESTUDADA

Como a maioria dos Estados brasileiros, Alagoas possui uma grande concentração populacional nas suas cidades, com aproximadamente 2 milhões de habitantes vivendo no meio urbano (cf. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Cerca da metade desse número de habitantes urbanos vive em Maceió; mas em quais condições?

Muitos dos historiadores locais descrevem o Estado de Alagoas, que possui um dos maiores índices de desigualdade do país (Carvalho, 2005), como reflexo de uma sociedade patriarcal que teve no engenho de açúcar, hoje a usina, a base de sua cultura socioeconômica e política. Isso porque o modelo do desenvolvimento de Alagoas decorrente, e, também, do padrão ocupacional do seu território, consolidaram desde o período da

colonização portuguesa sua principal característica: a concentração de terra, de renda e de poder baseada na monocultura dos derivados da cana-de-açúcar (Lira, 2005). Como capital do Estado, Maceió não divergiu dessa regra. A concentração de poder permaneceu praticamente inalterada e garante até hoje uma forte interligação entre as elites e o poder público, “de tal modo que todos os poderes constituídos estão subordinados aos antigos interesses, não cumprindo a função social que lhes cabe” (Lira, 2007). Isso gerou problemas estruturais e conjunturais de difícil solução. Em Alagoas existe uma combinação perniciososa de pobreza aliada a indicadores sociais frágeis, também derivados desse modelo de desenvolvimento político-econômico, socialmente opressor e concentrador de renda. Segundo Carvalho (2005), o Estado de Alagoas possui um dos menores índices de desenvolvimento humano do país,<sup>3</sup> com uma renda *per capita* 20% menor que a média nordestina (cf. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) e mais de 60% abaixo da média nacional.

Nesse contexto explicita-se que o nível de associativismo e de cultura cívica das comunidades foi afetado diretamente pela cultura política do Estado, num sistema de dominação da maioria por uma minoria ligada ao poder econômico e político, privilegiando poucos e intimidando os demais. Isso se deu, porém, em parte pela dependência econômica do Estado ao grupo econômico que sustenta suas finanças, a elite agroindustrial da cana-de-açúcar:

o processo de produção do espaço de Alagoas é feito em benefício de uma pequena fração da população, de uma oligarquia que estruturou o seu sistema de poder a partir do período colonial, revelando-se bastante hábil para permitir a possibilidade de ascensão de pessoas e grupos sociais enriquecidos para conviver com eles, desde que não ameacem sua estrutura de poder. (Lira, 2007.)

Por outro lado, os dados da pesquisa histórico-bibliográfica evidenciaram que essa situação de certa forma atesta a incapacidade de governança das instâncias estatais locais (Lira, 2007):

A crise de legitimidade que abate as instituições políticas de Alagoas revela impotência do próprio estado na efetivação das suas funções, particularmente na apuração dos crimes que envolvem relações de poder no Estado de Alagoas. (Vasconcelos, 2006.)

Mas e em relação ao planejamento? Qual o reflexo desse panorama socioeconômico e político no planejamento e gestão urbanos? E como o Estatuto da Cidade contribuiria para o desenvolvimento das práticas de planejamento em Maceió? Quando o Estatuto da Cidade estabeleceu as novas regras para o planejamento urbano no Brasil, a trajetória do planejamento em Maceió foi de certa forma impulsionada pela obrigatoriedade da lei. Segundo o Artigo 45 do Estatuto da Cidade, numa Gestão Democrática:

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas *incluam obrigatória e significativa participação da população* e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (Brasil, 2001; grifos nossos.)

Todavia, questiona-se a qual tipo de participação popular o Estatuto se referiu – partindo de um princípio de obrigatoriedade legal para sua aplicação, ele é praticado no seio de uma sociedade intrinsecamente desigual e com características heterônomas como a de Maceió. Se, de acordo com Fedozzi (2001), a eficácia e a qualidade democrática de processos participativos são afetadas significativamente pelos aspectos da cultura política, pelo nível da cultura cívica, pela capacidade de governança e pelos arranjos das instituições locais, então como um processo participativo de planejamento urbano se desenvolveria numa sociedade fortemente influenciada pelo seu histórico de concentração de poder e dominação de classes?

#### **ESTATUTO DA CIDADE E PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ**

Em Maceió, as primeiras ações em relação à revisão do plano diretor iniciaram-se no ano de 2002, obedecendo às exigências de modernização administrativa do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, e objetivavam a obtenção de recursos para poder cumprir as obrigações da lei do Estatuto da Cidade. Entre outras medidas, deveria ser formulada a Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió (PDM), com o detalhamento das etapas, atividades e ações a serem desenvolvidas no processo, e que serviria de base para a elaboração do Termo de Referência do Plano Diretor (TR). De fato, a proposta, concluída em novembro de 2002, incluiu a estruturação administrativa necessária para a elaboração do Plano e a metodologia de trabalho para a equipe que conduziria os trabalhos: o Grupo Gestor (constituído por técnicos da prefeitura e consultores contratados). No TR, o processo participativo se efetuará em quatro etapas da elaboração do Plano: as atividades preliminares; o conhecimento da realidade; as pré-propostas; e apresentação do Plano (audiências públicas).

As atividades preliminares objetivavam a divulgação da elaboração do PDM e a formação do seu Conselho (PMM, 2003). Inicialmente com as campanhas<sup>4</sup> de divulgação e *marketing* nas quais se pretendia: popularizar o Plano Diretor, informar a população sobre os trabalhos de elaboração do Plano e convocar a sociedade para participar do processo. Em seguida, foram realizadas reuniões de sensibilização nas Regiões Administrativas (RAs), elas serviriam para a mobilização de entidades em geral e para a eleição e a capacitação do Conselho do PDM que marcaria o “início do processo participativo da sociedade como um todo” (PMM, 2003). Entretanto, a participação nessa fase dizia respeito à eleição dos representantes do Conselho. O registro dessa

eleição revela que se efetivou uma votação entre os representantes das RAs e das entidades de classe presentes, para designar os conselheiros do Plano ou as pessoas que acompanhariam o processo (PMM, 2005).

A etapa de conhecimento da realidade incluía a participação na elaboração do Plano através da leitura comunitária “da cidade real” (PMM, 2005). A metodologia da leitura comunitária do PDM foi organizada em duas fases. A primeira constituiu de “pesquisas de opinião pela internet” (PMM, 2003). A segunda fase dizia respeito às reuniões participativas e se realizou através de reuniões com os representantes das RAs, oficinas por segmento de classe e reuniões na Câmara de Vereadores, entre os meses de setembro e outubro de 2004 para: “registrar as impressões, vivências cotidianas da população e as necessidades prementes da mesma (sic), bem como levantar potencialidades, traçar objetivos específicos e linhas de ação prioritárias de cada eixo identificado” (PMM, 2003).

A primeira reunião, com os representantes das RAs aconteceu no auditório do Sindicato dos Bancários da cidade, mas logo de início foi constatado pela então gerente técnica do Plano Diretor de Maceió que:

As RA's nunca tiveram efetivamente o papel que deveriam ... Embora [alguns] administradores que estavam no comando fossem fontes preciosas de informações por serem da comunidade e, sobretudo, atuarem como líderes ... a maioria [estava] comprometida politicamente. Inicialmente a nossa metodologia de trabalho participativo partiria das RA's, mas descobrimos logo que não ia dar muito certo. (Informação obtida em entrevista via e-mail.)

Dessa forma, o Grupo Gestor do Plano decidiu iniciar as oficinas temáticas por segmento, realizadas no auditório da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SMPD) e que passaram a configurar o processo participativo do Plano Diretor de Maceió. Os principais objetivos dessas oficinas eram apresentar a lei do Estatuto, levantar informações sobre oportunidades e problemas em Maceió, além de suscitar discussões sobre as principais questões a serem incluídas no PDM (PMM, 2003). Na pesquisa efetuada na SMPD encontraram-se os registros de sete dessas oficinas.<sup>5</sup> Conforme a ex-gerente técnica do Plano Diretor de Maceió, nelas a

lógica era sempre um nivelamento de conceitos sobre [PD e EC] e depois a aplicação de uma metodologia participativa de grupos de trabalho sobre os temas predefinidos a serem tratados pelo [PD]. A convocação era por convites formais reforçados com contato telefônico, para as reuniões e oficinas, e as audiências tinham chamamentos através de jornais locais, rádios, faixas e Diário Oficial. (Informação obtida em entrevista via e-mail.)

Mais adiante, na etapa relativa às proposições, foi estabelecido pelo TR que o Grupo Gestor e “outros técnicos da prefeitura” ficariam encarregados da elaboração de propostas a serem apresentadas posteriormente através das audiências públicas (PMM, 2003). As informações colhidas na segunda etapa do processo participativo foram incorporadas num “Diagnóstico Compartilhado” (etapa 2), com o cruzamento de dados obtidos pela leitura técnica da cidade, executada pelos técnicos do Grupo Gestor, e pela leitura comunitária, ou seja, as pesquisas de opinião pela internet e as oficinas por segmento. Desse processo resultaram duas propostas distintas: o Macrozoneamento com o respectivo Projeto de Lei e a adequação de outros instrumentos, como Lei Orgânica, Código Tributário e Instrumentos Orçamentários Municipais. Posteriormente essas propostas foram analisadas, modificadas e aprovadas pelo Conselho do Plano Diretor (etapa 3). Nessa etapa, a participação se efetivou através de uma “*metodologia participativa* a ser transmitida para a população como um todo, através dos meios de comunicação, a exemplo de TVs, rádios e jornais e Internet” (PMM, 2003, grifos nossos).

Aprovadas as pré-propostas, a última etapa do processo participativo do PDM foi a apresentação do Plano Diretor para a população de Maceió através das Audiências Públicas (APs). Realizaram-se três APs no auditório da Escola de Ciências Médicas de Alagoas – ECMAL, nos dias 19 de fevereiro, 29 de março e 16 de abril de 2005, contando cada uma com a presença de aproximadamente 500 pessoas. De acordo com o Regulamento da 1ª. AP do Plano Diretor de Maceió, a finalidade das audiências era “discutir os caminhos e as prioridades para desenvolvimento de Maceió contidos nas propostas para plano diretor” (PMM, 2004). Os temas para discussão foram divididos em cinco:

1. Habitação de interesse social (moradia, políticas sociais associadas à habitação e êxodo rural);
2. Meio Ambiente (patrimônio natural, patrimônio cultural e saneamento ambiental);
3. Mobilidade (sistema viário urbano e sistema de transporte);
4. Uso e Ocupação do Solo (cidade legal, cidade legal e a utilização dos espaços públicos);
5. Sistema Produtivo (turismo, produção local, setores produtivos e atividade agroindustrial).

As três APs duraram todo o dia. No turno da manhã houve uma exposição introdutória sobre o PD e o EC e uma apresentação geral do processo da elaboração do Plano, além dos esclarecimentos sobre as câmaras temáticas, que aconteciam no restante da manhã e à tarde. Os grupos de participantes de cada câmara temática podiam:

- avaliar as alternativas apresentadas nos painéis, aprovando ou sugerindo ajustes, supressões e acréscimos;
- acrescentar, suprimir, ajustar ou detalhar alternativas, mesmo rearrumando os painéis;



- avaliar legendas/espacializações apresentadas ou sugerir alterações nas legendas dos mapas; e
- escolher os representantes para apresentar os resultados em sessão plenária.

No fim do dia eram apresentados resultados pelos grupos das câmaras temáticas numa sessão plenária, tendo cada grupo 15 minutos para sua exposição. Entretanto, conforme a ex-gerente técnica do Plano Diretor de Maceió, não houve votação nas audiências “porque não era um foro deliberativo. Os grupos dariam as suas sugestões e elas seriam estudadas”. A atual diretora do Plano Diretor de Maceió explicitou que essa decisão foi tomada por uma questão de logística:

Como as reuniões seriam muito extensas e o prazo muito curto para aprovar ou modificar as propostas, seria mais viável tomar nota das informações obtidas nas câmaras temáticas que foram apresentadas no fim do dia, na sessão plenária. (Informação obtida em entrevista gravada.)

Segundo a atual diretora, as propostas aprovadas nas câmaras temáticas e encaminhadas para a sessão plenária passavam a constituir as diretrizes do Plano. Em seguida foi elaborado o Projeto de Lei do Plano Diretor a ser encaminhado para a aprovação na Câmara Municipal.

### **AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO**

Nas etapas que constituíram o processo participativo do Plano Diretor de Maceió, identificaram-se dois tipos do que Souza (2002) conceitua como “pseudoparticipação”. Observou-se que nas atividades preliminares havia indícios da “pseudoparticipação” do tipo “informação”. A etapa 2, de conhecimento da realidade, configurou o que se chamou de “processo participativo” no PDM, sendo a participação efetivada através da leitura comunitária “da cidade real”. Entretanto, também se identificou a “pseudoparticipação”, dessa vez do tipo “consulta”. No caso da participação via internet levanta-se uma questão: qual parcela de uma população, numa cidade com mais de 60% de seus habitantes sem emprego, teria acesso à internet para opinar sobre o PD? Talvez uma minoria pertencente às classes média e alta que viesse a se interessar pelo processo. De fato a equipe do Grupo Gestor constatou a ineficácia desse modelo nessa etapa devido à desinformação a respeito do que seria um Plano Diretor. De acordo com a atual diretora do PDM, as pessoas que mandaram mensagens eletrônicas não tinham o intuito de opinar ou sugerir diretrizes para o plano: “a grande maioria reivindicava serviços urbanos pontuais, como asfaltamento de ruas ou solução para problemas de falta de água e energia” (informações obtidas em entrevista gravada).

Nas oficinas por segmento, os participantes foram instruídos sobre a importância do PD e, apesar do desenvolvimento de uma metodologia bem estruturada, a contribuição de cada grupo serviu basicamente como um meio para a coleta de informações a respeito das vivências, potencialidades, problemas e alternativas da/e para a cidade. Contudo, não houve garantias concretas sobre quais problemas seriam priorizados ou quais propostas apresentadas nessas oficinas seriam, de fato, incorporadas ao Plano, visto que a etapa das pré-propostas (etapa 3) foi incumbência do Grupo Gestor. Nesse contexto, identificou-se novamente a “pseudoparticipação”, mais uma vez do tipo “informação”, pois as propostas foram posteriormente disponibilizadas para a população pela internet.

As audiências públicas (etapa 4) foram efetuadas no fim do processo, com o Plano praticamente pronto. Na época, as autoras do presente artigo tiveram a oportunidade de participar de duas dessas audiências,<sup>6</sup> possibilitando tecer algumas observações importantes. Entre os temas discutidos havia um subtema recorrente, a “Estrutura organizacional e canais de participação”. Entretanto, e conforme se constatou *in loco*, pouco se debateu sobre o assunto. De fato, segundo averiguado nas fichas do Banco de Dados da SMPD, nas quais se descreviam carências, sugestões e propostas nas audiências, não houve nenhum registro relativo a esse subtema. Por outro lado, observou-se que as reuniões sobre o tema “Uso e ocupação do solo” ganharam destaque. Foram as mais concorridas e nas quais aconteceram as discussões mais acaloradas. Ficou constatado, nas fichas utilizadas nessas câmaras e arquivadas na SMPD, que eram as que mais continham propostas e sugestões, principalmente relativas ao uso e ocupação do solo no litoral norte de Maceió.<sup>7</sup>

Quanto à frequência dos participantes ao longo da audiência identifica-se que, na parte da manhã, as salas onde ocorriam as câmaras temáticas estavam praticamente lotadas. Contudo, à tarde, quando eram redigidas as sugestões para propostas e ajustes nas diretrizes do Plano, menos da metade dos participantes estava presente. Nesse momento, constatou-se mais uma vez a “pseudoparticipação” do tipo “consulta”.

### ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDM

Evidenciaram-se os aspectos sociais e políticos do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió através da pesquisa nos artigos de jornais cotidianos da cidade, entre os anos de 2002, início do processo, até o seu fim, em 2005. Nas notícias publicadas ficou patente a fraca mobilização social em torno do PDM. Embora algumas delas assinalassem a manifestação de alguns moradores a respeito do uso e ocupação do solo no litoral norte da cidade, constatou-se que não se tratava de movimentos sociais em sua essência, tanto pela falta de organização quanto pelo caráter pontual dessas manifestações, caracterizando-se mais como ativismos de bairros específicos (cf. Souza, 2002) que ocorreram quando o processo participativo estava praticamente

encerrado. Por outro lado, ressaltam-se três situações que envolveram aspectos políticos referentes ao processo de elaboração do Plano.

Primeiro, alguns artigos demonstram o aparente despreparo do poder público municipal, principalmente dos vereadores, com relação ao processo em curso. O domínio da visão individual e, por muitas vezes, a falta de informação/conhecimento sobre o que se passava dos edis, conferia ao Plano Diretor um caráter de idealização, atribuindo-lhe capacidades e futuras realizações fantasiosas, como, por exemplo, a “geração de dez mil empregos diretos e indiretos” (*Gazeta de Alagoas*, 2003). Depois, identificou-se a utilização do processo de elaboração do PDM como forma de propaganda das ações daquela administração municipal, e não como resultado de qualquer processo de planejamento urbano fomentado pelas diretrizes do EC. O uso das expressões do tipo “participação da sociedade”, “participação de todos os segmentos da sociedade” ou “participação popular” serviram, aparentemente, ao propósito de legitimação do caráter “democrático” daquele governo municipal.

Por fim, mas não menos importante, constatou-se a dificuldade de superar a ligação estreita entre o poder público e os interesses privados, a despeito de outras ligações e em detrimento de um planejamento urbano mais inclusivo. De acordo com a atual diretora do Plano, no período de apresentação e aprovação do PL na Câmara, os vereadores elaboraram algumas emendas que diziam respeito, principalmente, ao uso e ocupação do litoral norte de Maceió, favorecendo especialmente setores privados, como o incorporação imobiliária e o da construção civil. Conforme a diretora, nessas emendas havia propostas de “liberação do gabarito da altura dos edifícios a serem construídos e a permissão para rememorar as áreas residenciais existentes nessa porção do município”. Ainda conforme a diretora: “as propostas contidas nas emendas trariam enormes prejuízos ambientais, além do aumento da especulação imobiliária para a cidade, que, felizmente, após uma longa fase de explicações e acordos, não chegaram a ser incluídas no PL aprovado em 2006” (informação obtida em entrevista gravada).

Esses aspectos sociopolíticos reforçam o resultado da avaliação dos tipos de participação resultantes do processo de elaboração do PDM. Teoricamente, a aplicação dos princípios do EC, relativos ao planejamento urbano participativo, estabeleceria canais de participação na elaboração daquele Plano. Nesse novo processo, o poder público e a sociedade participariam desde as discussões sobre as formas mais adequadas de elaboração do Plano até a negociação de suas diretrizes e prioridades. Entretanto, a falta dos movimentos sociais, ou ainda de representações organizadas da sociedade para além daquelas específicas dos setores imobiliário e da construção civil, especificamente preparados para atuar na elaboração do Plano, e a conduta política observada durante o processo do Plano Diretor de Maceió podem ter influenciado a consolidação da “pseudoparticipação” na sua elaboração.

## CONCLUSÃO

Os dados da pesquisa explicitaram, através do estudo realizado sobre Alagoas e sua capital, um quadro de “incapacidade de governança e uma cultura política concentradora de poder” (Lira, 2007) que influenciou a cultura cívica da sociedade local (Vasconcelos, 2006), de forma que os interesses daqueles que nunca se beneficiaram da existência de um espaço público distinto do estatal continuassem excluídos. Como ponto de partida para a análise, levantaram-se as seguintes questões: se no contexto social, político e econômico de Maceió aconteceriam mudanças nas práticas participativas de planejamento e gestão urbanos a partir da instituição do Estatuto da Cidade e qual o tipo de participação resultante da elaboração do Plano Diretor.

Os resultados encontrados possibilitaram observar que as dinâmicas dos arranjos institucionais locais não chegaram a contribuir com a efetivação de tipos de participação condizentes com os princípios da Gestão Democrática em sua totalidade. Entretanto, uma nova institucionalidade parece ter sido criada e a elaboração do Plano Diretor de Maceió realizou-se a partir de algumas das principais regulamentações contidas no Estatuto da Cidade, mesmo considerando todas as suas limitações, até mesmo em relação à interpretação da lei federal. Identificaram-se, desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió, sinais da “pseudoparticipação” do tipo “informação” – nas etapas de atividades preliminares e do diagnóstico; e “consulta” – na etapa das leituras comunitárias e audiências públicas.

Entretanto, deve ser ressaltado que, de acordo com Souza (2006), em sociedades complexas como a brasileira, dificilmente têm-se desenvolvido processos de planejamento urbano que cheguem a atingir graus de “participação autêntica”, como a “autogestão”, por exemplo. De acordo com esse autor, em certos casos (como no Orçamento Participativo de Porto Alegre) pode haver aproximações da “parceria” que, no entanto, exigem um certo grau de comprometimento e atuação por parte dos grupos e interesses envolvidos. O problema é que numa sociedade heterônoma como a brasileira, o processo participativo, por depender das instâncias governamentais para se implementar, pode resultar num tipo de participação que nem sempre tem sido uma participação mais plena (Souza, 2006). Em outros casos:

ao estar o corpo dos cidadãos subjugado à tutela estatal, a participação, em alguma medida, pode até ser conquistada, na base da pressão, ao mesmo tempo em que, em ultimíssima instância, não deixará de ser, sempre, uma participação consentida e subordinada. (Souza, 2006.)

Isso quer dizer que, apesar da obrigatoriedade da inserção de práticas participativas no planejamento e gestão urbanos, a partir do EC ainda existem muitos obstáculos para a instituição da participação no planejamento e gestão urbanos que certamente deman-

dam outros processos para além daqueles formais e institucionais. No caso de Maceió, evidenciou-se que os aspectos sociopolíticos e históricos, a estrutura de poder conservadora com traços de oligarquia aliada à “inexistência” de movimentos sociais organizados e atuantes no processo de elaboração do Plano Diretor podem ter determinado práticas da pseudoparticipação no planejamento urbano. Por outro lado, constatou-se também que, com a outorga daquela lei federal, o processo de planejamento em Maceió, mesmo sem atingir uma qualidade democrática satisfatória, representou um avanço, caracterizado como o início de um processo em que a participação ainda é uma meta a se alcançar.

## NOTAS

1. Agradecimentos à Capes pela bolsa de mestrado e a Chris Scott pela versão em inglês do resumo.
2. Representados pelos poderes Executivo e Legislativo. Cf. Estatuto da Cidade, Artigo 40, parágrafo 4 (Brasil, 2001).
3. Numa ordem de 0,649 em 2003 ([www.ibge.gov](http://www.ibge.gov)).
4. As campanhas de divulgação compreendiam os meios de comunicação e mídia, como rádio, jornal, televisão, outdoors e internet.
5. Esses registros fazem parte dos cinco volumes do arquivo do Plano Diretor de Maceió, que reúnem os ofícios e as listas de frequência dos diversos eventos que fizeram parte da elaboração do Plano. O segundo volume desse arquivo contém os ofícios e a lista de presença de cada oficina, bem como as cópias das cartas-convites enviadas para cada órgão, entidade ou instituição convidada (PMM, 2005).
6. Por diferenças de ponto de vista quanto à condução do processo, na primeira audiência pública, a professora Regina Dulce Lins Barbosa foi impedida de participar pelo então Secretário Municipal de Planejamento, mesmo sendo representante do Ministério das Cidades no Estado e tendo participado anteriormente como consultora na elaboração do Plano. Reconhecido o erro crasso, a professora fora convocada para participar das duas últimas audiências.
7. Área de expansão urbana da cidade, muito visada pelos setores imobiliário e da construção civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 10/07/2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acessado em: 10/03/2007.
- CARVALHO, C. P. *Economia popular: uma via de modernização para Alagoas*. Maceió: EDUFAL, 2005. 110p.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3.ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/Tomo Editorial, 2001. 243p.
- Gazeta de Alagoas*. Vereadores discutem Plano Diretor de Maceió. Política, 18/05/2003. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=419>. Acessado em: 17/03/07.
- LIRA, F. J. *Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque*. Maceió: UFAL/Edufal, 2005. 109p.
- \_\_\_\_\_. *Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas*. Maceió: UFAL/Edufal, 2007. 320p.
- PINTAÚDI, S. Espaço e Estado: políticas urbanas em discussão. In: CARLOS, A. F. A., LEMOS, A. I. G. (orgs.) *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p.231
- Prefeitura Municipal de Maceió (PMM). Termo de Referência: Plano Diretor de Maceió. Maceió: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, 2003.
- \_\_\_\_\_. Regulamento da 1ª. Audiência Pública do Plano Diretor de Maceió. Maceió: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2004
- \_\_\_\_\_. Documento de Informações Básicas. Plano Diretor de Maceió – AL. Maceió: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2005.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560p.
- \_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.
- VASCONCELOS, R. O “reverso da moeda”: a rede de movimentos sociais contra a violência em Alagoas. Maceió: UFAL/Edufal, 2006. 117p.

## RESUMO

A aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, impulsionou o início de um processo de democratização do planejamento urbano no Brasil, através da obrigatoriedade da participação popular na elaboração de Planos Diretores. Entretanto, os profundos problemas estruturais da sociedade brasileira evidenciam que são grandes as dificuldades enfrentadas para a instituição da participação como um instrumento de controle social no planejamento urbano local. Este artigo pretende contribuir com a discussão sobre a construção de práticas participativas no planejamento e gestão urbanos, através de um estudo sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió. Neste estudo buscou-se evidenciar, inicialmente, os principais elementos que contribuíram direta ou indiretamente no processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió, como os aspectos sociais, econômicos e políticos locais. Em seguida, apontaram-se as dificuldades enfrentadas para o exercício de um planejamento participativo e o tipo de participação resultante da tentativa de seguir os princípios postos no Estatuto da Cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da Cidade, planejamento urbano, gestão urbana, Plano Diretor, participação societal.

## *THE STATUTE OF THE CITY AND THE PARTICIPATORY PROCESS IN THE MAKING OF THE PLANO DIRETOR OF THE MUNICIPALITY OF MACEIÓ, CAPITAL OF THE STATE OF ALAGOAS, BRAZIL*

### **ABSTRACT**

The approval of the Statute of the City, in July 2001, led to the start of a process of democratization of urban planning in Brazil, by making popular participation a compulsory element in the preparation of Planos Diretores [Master Plans]. However, the deep structural problems of Brazilian society served to highlight the fact that there are great difficulties in introducing participation as an instrument of social control in local urban planning. This article intends to contribute to the discussion on the construction of participatory practices in planning and urban management, through a study of the process of making the Plano Diretor of Maceió. Initially, the study seeks to highlight the principal elements, such as local social, economic and political conditions, which contribute directly or indirectly to the process of the making the Plano Diretor of Maceió. Following this the difficulties faced when implementing participatory planning, and the type of participation which results from an attempt to follow the principles laid out in the Statute of the City, are presented.

**KEYWORDS:** *Statute of the City, urban planning, urban management, Master Plan, participatory planning.*