

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O ESTATUTO DA CIDADE E A ELABORAÇÃO DE
PLANOS DIRETORES: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A
CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS EM
PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO.**

Karina Rossana de Oliveira Menezes

Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins

**MACEIÓ
2008**

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

- M543e Menezes, Karina Rossana de Oliveira.
O estatuto da cidade e a elaboração de planos diretores : uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano / Karina Rossana de Oliveira Menezes. – Maceió, 2008.
148 f. : il., grafs. e tabs.
- Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins.
Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2008.
- Bibliografia: f. 139-148.
Inclui anexos.
1. Urbanização – Brasil. 2. Planejamento urbano – Participação comunitária.
3. Espaço urbano – Maceió (AL) – Aspectos sociais. 4. Brasil – Estatuto da cidade.
5. Plano Diretor. I. Título.

CDU: 711.4(81)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

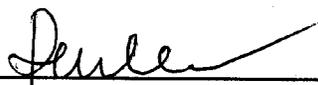
MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO

Karina Rossana de Oliveira Menezes

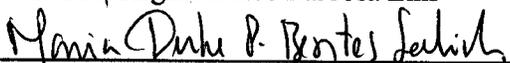
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O ESTATUTO DA CIDADE E A ELABORAÇÃO DE
PLANOS DIRETORES: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A
CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS EM
PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO.**

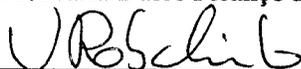
BANCA EXAMINADORA



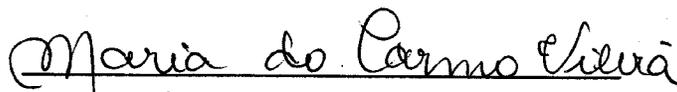
Prof^ª Dra. Regina Dulce Barbosa Lins



Prof^ª Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha



Prof^ª Dra. Verônica Robalinho



Prof^ª Dra. Maria do Carmo Vieira

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus, por mais esta realização. À minha família pelo apoio, compreensão e amor. À minha orientadora por seu trabalho durante minha orientação. Agradeço a instituição que financiou esta dissertação, a CAPES e, finalmente ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, o Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado DEHA, por ter me incluído neste programa.

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 atuação social no planejamento urbano local. Tais dificuldades se expressam tanto na qualidade da participação promovida quanto nos espaços que são destinados para o processo participativo em um Plano Diretor. A presente dissertação consiste numa avaliação dos espaços destinados à participação da população no processo de elaboração de Planos Diretores, tendo como objeto de estudo a experiência da cidade de Maceió. Nesse estudo se buscou evidenciar os principais elementos que contribuíram direta ou indiretamente no processo de construção desses espaços, tais como, as estruturas sociais e políticas locais e o tipo de participação decorrente do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió.

ABSTRACT

The approval of the “*Estatuto da Cidade*”, in July 2001, had started the beginning of Brazil’s urban planning democratization process, through the popular participation that is obligatory in the elaboration of the “*Planos Diretores*”. However, the profound structural problems of Brazilian society showed that the difficulties to face up to the participation’s institution as an instrument of social acting in the local urban planning are enormous. These difficulties are expressed as much in the participation quality as in the spaces made for the participative process in a “*Plano Diretor*”. This dissertation consists in an evaluation of the spaces made for the popular participation in the elaboration of the “*Planos Diretores*”, having as a studied object the experience of the city of Maceió. In this study have been evidenced the most important elements which contributed directly or indirectly in these spaces’ construction process, such as the local social and political structures and the kind of participation resulting from Maceió’s “*Plano Diretor*” elaboration process.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	08
1	ESPAÇO PARTICIPATIVO: UM REFERENCIAL TEÓRICO	14
1.1	PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO.....	14
1.2	DEMOCRACIA, POLÍTICA E PRÁTICAS PARTICIPATIVAS: UMA ABORDAGEM INTERNACIONAL.....	17
1.3	A PRODUÇÃO LITERÁRIA SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.....	22
1.4	DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À PARTICIPAÇÃO.....	34
1.5	O ESTATUTO DA CIDADE E A DEFINIÇÃO DE ESPAÇO PARTICIPATIVO.....	39
1.6	UMA BASE CONCEITUAL PARA A DISSERTAÇÃO.....	43
2	A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO URBANO DO BRASIL	45
2.1	O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS “TECNOCRÁTICOS”.....	45
2.2	MOVIMENTOS URBANOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	53
2.3	EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO NA DÉCADA DE 1990.....	56
2.4	O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	62
2.5	DESAFIOS À CRIAÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS.....	66
2.6	ELEMENTOS ESTRUTURAIS LOCAIS, PARTICIPAÇÃO E O ESPAÇO.....	73
3	MACEIÓ, ALAGOAS: CONDIÇÕES ESTRUTURAIS E PLANEJAMENTO	74
3.1	ESTRUTURA SOCIAL, ECONÔMICA E POLÍTICA DE ALAGOAS.....	74
3.2	O PLANEJAMENTO EM ALAGOAS.....	79
3.3	OS ASPECTOS FÍSICOS E A URBANIZAÇÃO DE MACEIÓ.....	88
3.3.1	Aspectos físicos	88
3.3.2	Aspectos da urbanização em Maceió	90
3.4	O PLANEJAMENTO URBANO EM MACEIÓ.....	93
3.5	A DÉCADA DE 1990.....	97
3.6	ELEMENTOS ESTRUTURAIS E O PLANEJAMENTO URBANO.....	102
4	ANÁLISE DO ESPAÇO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ	104
4.1	AS PRIMEIRAS AÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.....	105
4.2	O PROCESSO “PARTICIPATIVO”.....	109
4.3	AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.....	116

4.4	O PLANO DIRETOR DE MACEIÓ NA IMPRENSA LOCAL: ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIAIS.....	119
4.5	A DIMENSÃO ESPACIAL DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.....	127
4.5.1	Localização do processo.....	128
4.5.2	A estrutura interna dos espaços.....	129
4.5	A RELAÇÃO ENTRE O CONTEXTO ESTRUTURAL LOCAL E O ESPAÇO PARTICIPATIVO.....	133
	CONCLUSÃO.....	139
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140
	ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O espaço urbano brasileiro, foi sendo administrado, sob moldes autoritários e tecnocráticos há quase quatro décadas. No final da década de 1980, entretanto, a crise do planejamento urbano aos moldes tecnocráticos associado ao panorama de transformações na acumulação capitalista, traduzido pela globalização, proporcionou um cenário favorável a mudanças nas práticas do planejamento urbano nacional (MELO, 1999, p.83). E, embora o quadro de desigualdade e segregação social brasileiro fosse alarmante, ressalta-se que a sociedade civil brasileira não estava alheia aos seus problemas. Destacam-se, especificamente quanto à questão urbana os movimentos populares reivindicatórios das décadas de 1970 e 1980 e os movimentos sociais que incluíram organizações de classe entre as décadas de 1960 e 1980, como o Movimento Nacional para a Reforma Urbana (SOUZA, 2002, p.193).

A ação desses grupos, que desde certo tempo lutavam pela aquisição de direitos, foi um dos elementos essenciais para o início do processo de reajuste do planejamento urbano brasileiro. Este processo culminou com uma proposta para a reforma urbana encaminhada como emenda popular para a Assembléia Nacional Constituinte, instaurada em 1986. Considera-se que tanto a ação dos nos movimentos sociais quanto essa emenda influenciou o texto da Carta Magna, que no tocante a política urbana, assim como a participação da sociedade civil neste contexto, apresentaram avanços.

É importante ressaltar que temas como planejamento participativo e controle social, desde o início do século vinte configuravam o cenário da teoria política e de planejamento urbano na escala internacional (SANTOS, 2002, p.39). No Brasil, incorporaram-se esses conceitos nos artigos 1º dos Princípios Fundamentais, 5º dos Direitos e Garantias fundamentais, 14º dos Direitos Políticos, 29º da Organização do Estado, 61º da Organização dos Poderes, 198º da Ordem Social e 204º da Assistência social da Constituição de 1988. Contudo, tais conceitos somente iriam ser incorporados ao planejamento urbano a partir de 2001, através da aprova-

ção do Estatuto da Cidade, após mais de uma década da promulgação da Constituição, regulamentando então a política urbana nacional. A aprovação do Estatuto atualizaria a função de Plano Diretor de forma a defini-lo como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e conjugá-lo à participação social, instituindo a obrigatoriedade da participação da população naquele processo de decisão (SANTORO e CYMBALISTA, 2004, p.01). Teoricamente, a elaboração de um Plano Diretor Participativo promoveria uma evolução qualitativa na realidade do planejamento das cidades brasileiras, visto que a participação da sociedade tanto na sua elaboração, quanto nas suas implantação e revisão, garantiriam um processo contínuo de planejamento, contribuindo significativamente para a gestão do desenvolvimento urbano em bases distintas do que ocorria até então (SANTORO e CYMBALISTA, 2004, p.01).

Todavia, o processo de instituição da participação no planejamento urbano não se faz de súbito, principalmente em sociedades com profundos problemas estruturais como a brasileira. Na realidade, autores como Fedozzi (2001), Pintaúdi (2003) e Souza (2006) argumentam que o processo de integração da população no planejamento urbano não é alcançado facilmente, e pode variar sob alguns aspectos. De acordo com Fedozzi (2001, p.08), 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, p.231) para que a participação se efetive plenamente na elaboração de um Plano Diretor Participativo e atinja o objetivo de democratização do planejamento urbano é necessário construir uma nova institucionalidade. Analisando a dimensão espacial dos processos participativos Souza (2006, p. 525-526) afirma que a materialização da participação depende da construção de espaços apropriados para abrigar as discussões e deliberações decorrentes desses processos. Para esse autor, tais espaços traduzem significados políticos amplos revelando “*as relações de poder que os justificaram e construíram menos ou mais heterônomos, menos ou mais autônomos*” (p.530). Nesse sentido, diante desses argumentos apre-

sentam-se as questões principais desta dissertação: se as estruturas sociais, políticas e institucionais, principalmente locais, influenciam o processo de institucionalização de uma participação mais efetiva no planejamento urbano, como entender as dinâmicas que impediriam ou possibilitariam essa institucionalização? Como avaliar os espaços destinados à participação resultantes desse processo?

O presente trabalho se desenvolveu num esforço para compreender as dinâmicas do planejamento urbano brasileiro, definindo um tema relativo ao planejamento urbano que proporcionasse uma análise dos aspectos participação e dos espaços físicos destinados para sua efetivação no processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió. O tema proposto, os espaços participativos na elaboração do Plano Diretor de Maceió, surgiu de uma inquietação, quando em 2005, o Plano Diretor de Maceió estava prestes a ser finalizado por meio da realização de três audiências públicas, das quais as duas últimas foram acompanhadas por esta autora. Durante as audiências observaram-se alguns aspectos a respeito da participação no Plano Diretor de Maceió envolvendo desde a organização das audiências até os espaços utilizados. As audiências aconteceram na Escola de Ciências Médicas de Alagoas, e tanto o auditório – utilizado na abertura das audiências e no fim para apresentação de resultados – quanto as salas de aula – utilizadas para a apresentação e discussões das propostas para o Plano Diretor – não favoreceram um processo de discussões equitativo. As disposições internas do auditório e da sala de aula utilizados separavam a equipe de técnicos da prefeitura (encarregados da apresentação) e as pessoas presentes. Se o Plano Diretor de Maceió obedecia a uma regulamentação da lei do Estatuto da Cidade, que desde 2001, instituía a participação popular como um meio democrático de planejar a cidade, porque não se identificava a participação naquele processo? Qual a lógica da escolha daqueles espaços situados dentro de uma estrutura física tradicional de ensino?

Assim, decidiu-se estudar às dinâmicas que envolviam a aplicação da lei do Estatuto da Cidade, focalizando a relação entre o tipo de participação promovida na elaboração do Plano Diretor de Maceió e os espaços destinados para esse processo. Quais foram os espaços destinados à participação e no que isto influenciaria na qualidade e eficiência democrática do processo participativo do Plano Diretor de Maceió? Como entender as dinâmicas para a formação de tais espaços?

Maceió é a capital do estado de Alagoas, localizado no Nordeste brasileiro. Muitos dos historiadores locais descrevem o Estado, que possui um dos maiores índices de desigualdade do país (CARVALHO, 2005, p.), como reflexo de uma sociedade patriarcal que tem no engenho de açúcar a base de sua cultura sócio, econômica e política. Isto porque, o modelo do desenvolvimento do Estado de Alagoas decorreu do padrão ocupacional do território que desde o período da colonização portuguesa, consolida sua principal característica: a concentração de terra, de renda e de poder baseada na produção monocultora dos derivados da cana-de-açúcar (LIRA, 2005, p.86). Maceió, como capital do Estado, não divergiu desta regra, pois que a concentração de poder permaneceu praticamente inalterada garantiu 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, p.83).

Aparentemente numa sociedade desenvolvida sobre uma estrutura concentradora de poder e renda, dificilmente haveria espaço para a promoção de tipos de participação que explicitassem *“soluções de planejamento urbano encontradas de modo ‘razoavelmente’ democrático”* (SOUZA, 2006, p.418). Assim, avaliar as dinâmicas que contribuíram com o tipo de espaço produzido para a participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió, constitui-se no objetivo principal dessa dissertação. Dessa maneira, constituíram-se como questões fundamentais: entender os conceitos pertinentes à participação e aos espaços físicos destina-

dos à sua efetivação; os principais aspectos sócio-políticos, nacionais e locais, do processo de inclusão da participação no planejamento urbano; identificar os tipos de participação na elaboração do Plano Diretor de Maceió e avaliar os espaços físicos destinados a este processo.

A busca para obter as respostas dos questionamentos que balizaram a dissertação, demandou um esforço para compreender as dinâmicas sócio-espaciais que envolveriam o processo de estabelecimento de espaços para a participação nas esferas do planejamento e gestão urbanos em diversos níveis. No primeiro capítulo, através da revisão de literatura, buscaram-se os subsídios teóricos necessários a compreensão dos conceitos que envolveram o tema escolhido. Dos conceitos revisados cinco possibilitaram a conceituação de espaço participativo (Gráfico 01.)

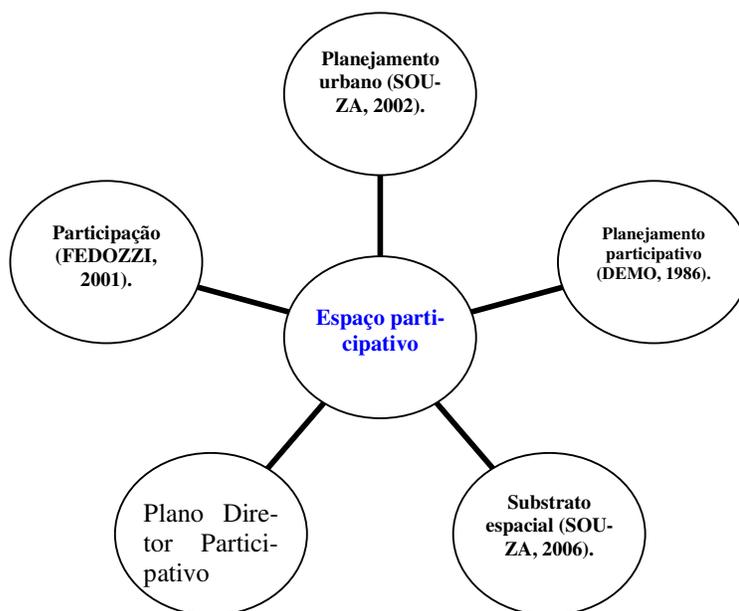


Gráfico 01 – Conceitos referentes ao espaço participativo.

Fonte: Demo, 1986, Souza, 2002; Fedozzi, 2001, Brasil, 2006; Souza, 2006.

No segundo capítulo, elaborou-se um quadro geral do planejamento urbano brasileiro, com os principais eventos que determinaram à inclusão da participação, após a aprovação do Estatuto da Cidade. Nesse capítulo também utilizando como subsídio a revisão de literatura, foi delinea-

ada uma lógica entre os principais eventos que contribuíram para a institucionalização dos princípios e diretrizes participativos e a possível criação de espaços destinados à participação do planejamento urbano no país.

O terceiro e quarto capítulo delimitam o estudo referente ao Plano Diretor de Maceió. Nesse estudo utilizou-se como referência Fedozzi (2001) para a avaliação da qualidade e efetividade dos processos de planejamento urbano. A avaliação de Fedozzi (2001) engloba a observação de quatro elementos intrínsecos aos processos de planejamento participativo:

1. O nível de associativismo e da cultura cívica das comunidades,
2. A capacidade de governança,
3. As dinâmicas nos arranjos institucionais reguladores das instituições participativas e,
4. A cultura política local.

A avaliação desses elementos teve como base referencial uma coleta de dados que envolveu:

- i) Uma pesquisa bibliográfica com autores e historiadores locais;
- ii) Uma pesquisa nos principais jornais da cidade, efetuada no Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas e pelas páginas da *internet* dos referidos jornais;
- iii) Uma pesquisa documental no Banco de Dados da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de Maceió e,
- iv) Entrevistas com a Ex-Gerente Técnica do Plano Diretor e a atual Diretora do Plano Diretor de Maceió.

O terceiro capítulo abrange a descrição da estrutura econômica, política e social do estado de Alagoas e da cidade de Maceió, bem como a conjuntura do planejamento urbano local, entendidos como os aspectos que possibilitaram a avaliação da cultura política, da capacidade de governança e da cultura cívica locais. O quarto capítulo descreve as etapas da elaboração do Plano Diretor de Maceió, destacando-se as dinâmicas referentes ao processo participativo do plano, por serem as de maior interesse para o presente estudo. Nesse capítulo avaliaram-se os tipos de participação resultantes do processo de elaboração desse plano, assim como se analisaram os espaços destinados para esse processo. Para a avaliação dos tipos de participação empregou-se como referência a escala de avaliação da participação de SOUZA (2002). Essa

escala explicita os graus de participação desenvolvidos em processos de planejamento e gestão urbanos analisados pelo autor, representados pela:

- *Não-participação* que compreende a *coerção* e a *manipulação*;
- *Pseudo-participação* abrangendo a *informação*, a *consulta* e a *cooptação*, e,
- *Participação autêntica* correspondente à *parceria*, a *delegação de poder* e a *autogestão*.

Na avaliação dos espaços participativos produzidos na elaboração do Plano Diretor de Maceió, empregou-se como embasamento teórico a pesquisa de SOUZA (2006), que trata da análise da dimensão espacial dos processos participativos.

Na conclusão revisaram-se os argumentos e considerações apresentadas nos capítulos componentes da dissertação e as principais conclusões derivadas da pesquisa empírica.

1 ESPAÇO PARTICIPATIVO: UM REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Souza (2006, p.319) a sociedade modela os espaços destinados para atender suas atividades e necessidades da vida cotidiana, tanto podendo contribuir para sua existência, quanto criando empecilhos para o desenvolvimento de suas funções. De acordo com esse autor:

O substrato espacial é a faceta material do espaço socialmente produzido, o espaço tangível. As formas espaciais correspondem à maneira como substrato espacial se acha modelado e organizado. Elas refletem as relações sociais e suas diversas dimensões (...) Uma vez produzidas assim ou assado, para atender a tal ou qual finalidade, as formas espaciais facilitarão certas atividades e dificultarão ou mesmo impedirão outras tantas (SOUZA, 2006, p.319).

Para entender mais especificamente esse argumento de Souza, pode-se recorrer à formulação do filósofo Lefebvre que construiu uma teoria da produção do espaço fundamentada na dialética entre a forma e seu conteúdo. De acordo com Lefebvre (1970):

Não há forma sem conteúdo. Não há conteúdo sem forma. Aquilo que se oferece à análise é sempre uma unidade entre a forma e conteúdo. (...) Através da razão dialética, os conteúdos superam a forma e a forma dá acesso aos conteúdos. A forma leva assim uma dupla "existência". Ela é e não é. Só tem realidade nos conteúdos e, no entanto, separa-se deles. Tem uma existência mental e uma existência social. (...) Socialmente, esta forma regulamenta inúmeras situações e atividades; confere-lhes uma estrutura, mantém essas situações e mesmo as valoriza, comportando como forma uma avaliação e acarretando o consenso (p.87,88).

Partindo desses pressupostos nos quais as formas espaciais se encontram sob a influência da sociedade, que as constroem e lhe dão significado, enfocaram-se neste capítulo, os subsídios teóricos necessários para a compreensão das questões e dos conceitos que envolvem a formação dos espaços para a participação no planejamento urbano.

1.1 PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO.

De acordo com Souza (2002) o planejamento urbano, pode ser interpretado como um campo interdisciplinar que objetiva criar instrumentos de intervenção e viabilizar a realização de investimentos no espaço, visando a promoção do desenvolvimento urbano (p.45-82). No contexto das sociedades contemporâneas é costumeiro relacionar as práticas de planejamento com as estratégias para a formulação de políticas públicas, ou a ação “*de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo*” (SOUZA, C., 2006, p.01). A ação do Estado, por sua

vez, possui diversas categorias a autoritária, a oligárquica, a monárquica e das quais destacaremos a democrática, por ser parte da preocupação central deste trabalho. A democracia, de acordo com a ciência política tem como principal fundamento:

(...) o pacto de não agressão de cada um com todos os outros e o dever de obediência às decisões coletivas tomadas com base nas regras do jogo de comum acordo preestabelecido sendo a principal àquela que permite solucionar os conflitos que surge em cada situação e sem recorrer à violência recíproca (BOBBIO, 2000, p.384).

Sobe essa ótica, a democracia funcionaria justamente pelos acordos entre sociedade e o Estado na busca pelo ordenamento e gestão da vida social. A democracia tem três principais formas de ação, indireta (representativa), direta (ou participativa), e semi-direta (elementos de participação e representação).

A democracia indireta é fundamentada no princípio da representatividade, ou seja, as decisões e deliberações ficam sob a tutela de uma minoria que, designada para tanto, decide quais as soluções e os modos de gerir as prioridades da maioria da população. Nessa forma de democracia, a participação se efetiva indiretamente e em determinados períodos, deixando a cargo dos membros eleitos para essa finalidade as deliberações coletivas. Seguindo essa lógica, numa democracia representativa o planejamento urbano, também estaria inserido no princípio da representação, que está assentado na alienação do poder de decisão para outras pessoas (SOUZA 2006, p.39). Neste princípio reside um problema crucial, que é a possibilidade da dominação. Numa situação de dominação, o poder serve aos propósitos exclusivos de certas minorias dominantes, em detrimento dos interesses e carências da maioria dominada (SOUZA, 2006, p.151). Entretanto, o planejamento urbano possui diversas formas de ser exercido. Conforme Souza (2006):

A despeito das numerosas variantes que o planejamento urbano promovido pelo Estado pode assumir, muitas vezes conflitantes entre si – do planejamento regulatório clássico ao ideário brasileiro da “reforma urbana” em sua versão dominante (social-reformista), do “desenvolvimento urbano sustentável” ao “planejamento estratégico de cidades” e ao “planejamento colaborativo” anglo-saxão -, esse planejamento promovido pelo Estado não é o único modo de se planejar a cidade (p.173).

Mesmo inserido num contexto regido pelo princípio da representação, podem existir formas alternativas de planejamento urbano, ou seja, formas que contariam com uma maior autonomia ou com elementos da democracia direta. De acordo com Randolph (2006), as formas de planejamento “*participativo e democrático*” começam a despontar na América Latina, a partir da década de 1990, como:

(...) *expressão de resistência contra o enfraquecimento do Estado promovido pelas reformas (neo) liberais nos anos noventa do último século e expressão de fortalecimento de uma nova relação entre sociedade e Estado* (p.01).

As relações entre Estado e sociedade numa democracia direta ou participativa são regidas pelo princípio da delegação de poderes, isto é, o corpo dos cidadãos participa diretamente nas discussões e deliberações que envolvem os fins de uma coletividade, delegando poderes para aqueles com capacidade de determinar os meios mais adequados para a execução dos fins da sociedade (SOUZA, 2006, pp. 36, 37). Nesse caso, participar diretamente dos mecanismos de deliberação e decisão significa atribuir “*tarefas especializadas e de grande responsabilidade*” para indivíduos capazes de executá-las, mas sem a alienação do “*poder decisório a favor de qualquer instância superior*” (SOUZA, 2006, p.38). Teoricamente, numa democracia direta, o planejamento contaria com a garantia dos direitos, a priorização ou a solução das questões da sociedade pela sociedade. Entretanto, no caso de regimes representativos, que adaptam formas de planejamento mais participativas, vão sempre existir riscos. Segundo Souza (2002, p.321):

(...) *sob o ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização e a sua implementação influenciada e monitorada pelos cidadãos. Caso contrário corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade.*

Em outras palavras, sem a operacionalização e a implementação influenciada e monitorada pelos cidadãos, sem a participação dos cidadãos, não haverá um controle dos objetivos, das prioridades do quê e para quem está se planejando. Reforçando esse argumento, Randolph (2006) enfatiza que a possibilidade de se planejar de formas diferentes – com elementos de

representação e participação – não elimina a necessidade da adoção de uma postura crítica frente às diferentes abordagens de planejamento, visto que:

Mesmo a respeito daquelas formas que propagam uma “participação” cidadã ou cívica, é preciso manter essa atitude crítica. Pois, é possível argumentar que, apesar das múltiplas transformações que se percebe em relação ao discurso sobre o planejamento (territorial) desde seu aparecimento como “racionalização da racionalização” dos Estados capitalista e socialista na primeira metade do século vinte até as formulações mais recentes a respeito da participação, não há nenhuma ruptura verdadeira nessa trajetória (p.02).

Uma conjuntura favorável à democratização do planejamento urbano, como a regulamentação de leis que promovam a participação não garante que as experiências resultantes serão construídas como processos participativos. A postura crítica manterá um estado de conscientização sobre tais processos, visto que mudanças estruturais não se efetuam facilmente. No item a seguir, serão apresentados mais elementos teóricos que explicitam o processo da inclusão da participação no planejamento urbano.

1.2 DEMOCRACIA, POLÍTICA E PRÁTICAS PARTICIPATIVAS: UMA ABORDAGEM INTERNACIONAL.

Segundo Santos (2002, p.39), autores de diversos campos do conhecimento no cenário internacional passaram abordar desde o início do século XX temas relativos à política, às práticas democráticas e à participação, face ao que o autor denomina de “*disputa em torno da questão democrática*”. Conforme o autor, se antes da guerra, o debate girava em torno da “*desejabilidade da democracia*”, o pós-guerra, na segunda metade do século XX, provocaria um reavaliação no foco dos debates, dirigindo-os em torno da “*compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo*” (SANTOS, 2002, p.40).

Um ponto fundamental da literatura produzida nesse período, segundo Santos, foi o “*problema da forma da democracia e da sua variação*” (2002, p.41), isto é, a ênfase nas questões a respeito da democracia local e nas variações no exercício da democracia “*no interior do Estado Nacional*”. Essa ênfase permitiu uma discussão relativa à “*recuperação de tradições participativas*”, tanto nos países “*centrais*”, como nos países “*periféricos*” (SANTOS, 2002, p.42).

Portanto, diante da vasta bibliografia internacional relativa às discussões em torno da questão da democracia e da participação, procurou-se destacar os autores que permeassem as questões descritas por Santos (2002) relacionando-as com a participação política no âmbito do planejamento.

No campo da política e no rol das discussões a respeito da necessidade da democracia, Arendt (1958), contribuiu com suas indagações a respeito das condições da democracia moderna e seus argumentos relativos à verdadeira liberdade política num mundo ainda marcado pelas conseqüências do pós-guerra. A autora questionou sobre qual seria o espaço consentido para a ação política que não representasse apenas a defesa dos interesses materiais ou mero comportamento exterior para o ritual eleitoral. E, apesar de Arendt (1958) não abordar diretamente a questão urbana e a participação, ela fez importantes contribuições para a reflexão a respeito das relações sociais no plano da política. Para Arendt, sempre existirá uma relação mútua entre a ação humana e a vida política na sociedade:

Respostas são dadas diariamente no âmbito da política prática, sujeitas a um acordo de muitos; jamais poderiam se basear em considerações teóricas ou na opinião de uma só pessoa como se tratasse de problemas para os quais só existe uma solução possível (1958, p.13).

Ora, não existiria consenso sem antes haver o debate, a discussão e a geração de opiniões ou de acordos, na esfera do domínio público. Conforme Arendt (1958), a pluralidade de opiniões no espaço político não resulta da igualdade da natureza humana, mas fundamentalmente de um objeto comum, a política de caráter intrinsecamente público, pois que interessaria a todos os indivíduos mesmo que sob perspectivas diferentes. As afirmativas de Arendt demonstram de um lado um contra-senso entre as características da representação e o exercício da política, que de acordo com ela é de caráter essencialmente público (1958, p.15). De outro lado, mesmo sem se referir especificamente ao planejamento urbano, a autora vislumbrou a necessidade de um espaço para o debate público e político, entendido como um espaço para a geração de consensos ou a mediação de conflitos da sociedade.

Partindo para o domínio específico do planejamento urbano, uma outra autora, Arnstein (1969), focalizou alguns conceitos relativos ao tipo e a qualidade de participação, através de uma investigação na formulação de políticas públicas urbanas no interior da democracia representativa americana. A investigação dessa autora serviu para exemplificar o segundo bloco de discussões descritas por Santos (2002), incluindo o “*problema da forma da democracia e da sua variação*”, bem como a necessidade da “*recuperação de tradições participativas*” nos países “*centrais*” (p.41, 42). Em primeiro lugar, Arnstein (1969, p.2), enfatiza que a participação seria o meio mais viável para a introdução de reformas sociais, porque corresponderia à representação da distribuição de poder para o cidadão. Os resultados de sua pesquisa incluíram as formas de participação identificadas nos programas federais realizados em algumas cidades dos Estados Unidos na década de 1960:

- a) Programas de renovação urbana – *Citizen Advisory Committees*;
- b) Comitês anti-pobreza – *Community Actions Agency* e,
- c) Programas de Cidades Modelo – *House and Urban Development, City Demonstration Agency, Area Wide Council*.

Esses programas objetivaram a melhoria das condições de vida das populações mais pobres em cidades americanas, que na época apresentavam problemas urbanos de naturezas diversas, tais como pobreza urbana e carência infra-estrutural. Na pesquisa, Arnstein identificou a existência de oito níveis de participação, descritos a seguir no Quadro 01.

CITIZEN POWER	CITIZEN CONTROL	Os cidadãos têm a condição de decidir e o poder de gerenciar as decisões da maioria.
	DELEGATED POWER	É a delegação de poderes, onde uma maioria decide a quem delegar o poder para executar as decisões.
	PARTNERSHIP	É um nível que habilita o cidadão a negociar parcerias com o governo na tomada de decisões.
TOKENISM	PLACATION	Níveis que expressam a participação simbólica; mesmo os cidadãos sendo ouvidos a decisão sempre é tomada pelos “detentores de poder”.
	CONSULTATION	
	INFORMING	
NON-PARTICIPATION	THERAPY	Estes dois níveis não habilitam os cidadãos à participação, apenas “educam” ou manipulam suas consciências.
	MANIPULATION	

Quadro 01 – A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION (Degraus da participação).

Fonte: Arnstein (1969, pp.01-12).

Com o quadro dos “degraus da participação” de Arnstein, conclui-se que a aplicação e o alcance da participação variam de acordo com a natureza política. Na aplicação da participação, observa-se uma frequência maior de algumas características que envolvem os graus de participação como TOKENISM e NONPARTICIPATION, identificados como a manipulação e a tomada de decisões à revelia dos participantes. Esses graus, de acordo com Arnstein (1969), transformariam a participação num processo sem redistribuição de poder, tornando-se assim “vazio e frustrante” para os cidadãos que neles se envolveram (p.2).

Conforme Arnstein, raramente serão atingidos graus de participação relativos ao CITIZEN POWER, principalmente com relação ao CITIZEN CONTROL, isto porque, muitas vezes este grau de participação se apresenta muito mais na forma de discurso, das autoridades que elaboraram os programas, por exemplo, do que no exercício dos programas. A autora afirma que há uma manipulação do termo participação, por parte dos “*detentores do poder*”, ou o aparelho do Estado e seus órgãos de governo. A promoção da participação, muitas vezes serve somente para a manutenção do *status quo*, visto que sem a redistribuição de poder, sempre haverá a justificativa que todos os lados foram considerados, mesmo se só um dos lados participe efetivamente das decisões. Isto foi detectado por Arnstein na maioria dos “*Programas de Ação Comunitária*” estudados, o que para ela, indicaria uma tendência por se repetir no futuro.

Sobre o alcance da participação Arnstein enfatiza a resistência do poder público e as dificuldades prementes no processo de estabelecimento da participação como instrumento para as tomadas de decisão na escala relativa aos problemas das cidades. Por outro lado, a autora afirma que a participação não pode ser confundida com controle absoluto, pois que segundo a autora isto representa algo que “*ninguém, incluindo o presidente dos Estados Unidos, tem ou pode ter*” (ARNSTEIN,1969, p.1). O termo participação se refere mais à redistribuição de poder do que concentração de poder, mesmo nas mãos dos cidadãos.

No terceiro bloco de discussões apresentado por Santos (2002), a respeito da “*recuperação de tradições participativas*”, destacou-se o estudo de Healy (1997), que trata da importância das regiões urbanas para as políticas sociais, econômicas e ambientais e da necessidade de novos entendimentos e práticas do planejamento urbano na Europa e nos Estados Unidos.

A autora analisa a questão do ponto de vista da necessidade da recuperação de formas de participação em detrimento das formas tradicionais de planejamento nos países “*centrais*”, tendo como argumento a colaboração entre sociedade e Estado. Para Healy (1997), o planejamento urbano tem evoluído desde a “*era clássica até as cidades pós-modernas*” nas concepções formais no sentido geral da administração da organização do espaço, dos direitos da terra e da propriedade e na provisão dos serviços urbanos (p.8). Entretanto, muitos dos diversos tipos de planejamento estudados pela autora, tais como *economic planning* ou *physical development planning*, geraram uma problemática¹ advinda das relações conflituosas e não resolvidas entre mercado, Estado e sociedade. O estudo de Healy (1997) enfatiza as discussões a respeito da capacidade de se planejar respeitando a co-existência dos diferentes atores sociais, econômicos e políticos num mesmo espaço compartilhado. Para a autora “*o reconhecimento da diversidade implica, na compreensão de que os conflitos locais devem envolver a confrontação entre as pessoas nas diferentes comunidades culturais*” (HEALY, 1997, p.37).

Healy (1997) argumenta sobre a necessidade de um *collaborative planning*, ou, de um tipo de planejamento onde as comunidades se organizam para colaborar com o Estado, através de estratégias de participação nas políticas de planejamento e suas implementações, num processo ativo de construção social:

O planejamento dentro da concepção das relações sociais é entendido como um processo interativo, que envolve um trabalho de comunicação entre os participantes, durante o qual medidas, problemas, estratégias e ações políticas ganham forma e significado. (p.91).

¹ Essa problemática pode variar desde a dependência crescente com relação à iniciativa privada ou dependência da intervenção estatal, a dominação do mercado gerando situações de monopólio ou oligopólios, a instabilidade crescentes de muitas economias locais gerando conflitos ou até as demandas urbanas desigualmente tratadas (HEALY, 1997, p.31-32).

Por outro lado, a autora a escala do planejamento local, pela proximidade social e espacial (local de moradia, de trabalho e deslocamento), seria a “*ferramenta*” mais apropriada para que os cidadãos confrontem seus problemas e participem da promoção do “*aumento da qualidade de vida dos seus lugares*” (HEALY, p.27-31).

A escolha dessas autoras, dentro do universo de autores da literatura internacional, contribuiu no recorte teórico necessário ao entendimento das relações entre a política e a participação no planejamento urbano. Dessa forma, se no argumento de Arendt compreendeu-se que a importância da política na vida de relações sociais ressalta a necessidade de espaços destinados para a geração de consensos ou a mediação de conflitos da sociedade, os estudos de Arnstein, ao focar os tipos de participação nos processos de renovação urbana, advertem que a participação no planejamento relaciona-se intimamente com a redistribuição de poder, que é diretamente proporcional a natureza e a postura política (mais ou menos emancipatória) do poder público. Healy (1997) por sua vez, enfatiza a questão da escala local e a participação no planejamento, destacando o significado das regiões urbanas. Segundo a autora a proximidade entre cidadãos e seus problemas cotidianos viabilizariam a comunicação e a colaboração entre os participantes (sociedade e Estado), mas também legitimariam as estratégias, medidas e ações políticas do planejamento, identificado como um processo contínuo de construção social. Conforme Santos (2002), essas discussões e debates, bem como os movimentos sociais e políticos a favor da democratização que aconteceram nos países centrais na década de 1970, somente aconteceriam uma década depois nos países da América Latina (p.55).

1.3 A PRODUÇÃO LITERÁRIA SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.

No Brasil existe uma vasta literatura especializada sobre o planejamento urbano em diversas vertentes (do ponto de vista técnico ou das perspectivas social, política ou econômica, por exemplo). Objetivando o presente recorte teórico, optou-se por utilizar os textos e autores que

trataram diretamente da participação no planejamento urbano, respeitando a periodização da produção literária e destacando os elementos e conceitos referentes à compreensão desse tema.

A questão da participação no contexto do planejamento urbano brasileiro, fazia parte do cenário da literatura do planejamento brasileiro a partir da década de 1980. Contudo, de acordo com Melo (1999) em fins da década de 1970, já existiam estudos direcionados à “*crítica ao regime autoritário*” e trabalhos voltados para análise “*sobre políticas públicas de corte social*” (p.72, 73). Lamparelli, por exemplo, evidenciou uma série de considerações críticas sobre a prática do planejamento urbano no Brasil. O autor aborda aspectos iniciais do planejamento no Brasil, como:

- i) O surgimento das necessidades “*prementes*” das áreas urbanizadas que correspondiam ao “*surto de industrialização de após guerra*” de algumas regiões brasileiras;
- ii) A preocupação com o binômio desenvolvimento econômico e planejamento, no qual “*as cidades se transformam em pólos de desenvolvimento do novo espaço econômico*”, e,
- iii) A “*proliferação*” de órgãos ligados ao planejamento (LAMPARELLI, 1978, pp.103-110).

Essas considerações levaram ao autor a identificação de um planejamento que se enraizava como um “*processo instrumental*” politicamente “*esvaziado*” para a resolução dos problemas urbanos (LAMPARELLI, 1978, p.113). De acordo com Lamparelli, a metodologia de planejamento que estava sendo aplicada até então com “*contradições que se estabeleciam em torno do interesse das classes dominantes e das necessidades das classes dominadas*” (1978, p.113). Para o autor, os problemas urbanos nunca se resolveriam pelo método do controle através da técnica, pelo contrário:

O desempenho do planejamento urbano não se coloca como a realização pura e simples de métodos e técnicas, mas sim da efetiva criação de canais de participação das classes sociais, que permitam a explicitação das contradições, interesses e necessidades no seu processo decisório (Lamparelli, p.113).

Nessa perspectiva, as diferentes classes da sociedade teriam um papel fundamental no planejamento, pois que o conhecimento total (e não somente parcial) da realidade conduziria a um processo de planejamento com mais chance de acertos.

A partir do começo da década de 1980, início do processo de redemocratização brasileiro, passaria a influenciar debates e discussões no nível nacional, dando origem a uma produção bibliográfica mais direcionada à “*análise das políticas públicas urbanas e de seus impactos na sociedade e nos grupos sociais habitantes das cidades*” (MARQUES, 2000, p. 29). A temática da participação inserida no contexto do planejamento brasileiro, seria incorporada na pauta da produção acadêmica a partir da segunda metade da década de 1980 (MARQUES, 2000, p.29). Isto porque, segundo Marques (2000) a crise do formalismo interpretativo da tradição marxista, ou “o *esgotamento do arcabouço teórico que dava sustentação às análises*” trouxe à tona estudos e debates a respeito dos “*atores sociais*”, levando a produção de trabalhos que descreviam as dimensões dos processos políticos, através do exemplo do papel dos movimentos sociais, da construção de identidades coletivas e a sua relação com as formas de organização social e ação coletiva (p.29).

Derivada dessa literatura surgiu uma produção acadêmica sobre as questões da gestão participativa, da reforma urbana e da ação dos movimentos sociais (MARQUES, 2000, p.30). A literatura produzida nesse contexto passou a abordar a democratização do planejamento através dos princípios de uma reforma urbana, balizada pelos conceitos de participação. O ideário da reforma urbana lograva:

(...) uma transformação da sociedade e do espaço, tendo por objetivos melhorar a qualidade de vida da população, elevar os níveis de justiça social e democratizar as práticas de gestão em planejamento (Souza e Rodrigues, 2004, p.62).

Democratizar as decisões do planejamento urbano, através da participação da sociedade nesse processo, poderia ser o caminho mais lógico para alcançar uma melhoria na qualidade de vida e, por conseguinte, um aumento da justiça social, fundamentos do desenvolvimento urbano

(SOUZA, 2002, p.75). Seguindo essa linha de raciocínio, apresentamos a seguir dois textos, que justificaram a instituição da participação nas esferas decisórias do governo como o caminho mais acertado para o desenvolvimento urbano brasileiro. Esses textos resumem algumas importantes noções e conceitos relativos à participação desenvolvidos no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980.

O texto de Demo (1986) apresenta as questões relativas às aspirações e reivindicações de uma “*sociedade desejável*” ou “*aquela que satisfaz relativamente às duas dimensões [socioeconômica e política], resumidas sumariamente ao problema da produção e democracia*” (DEMO, 1986, p.474). A participação foi abordada por Demo como “*um processo histórico de conquista da autopromoção*”, isto é “*a capacidade de assumir com autonomia seu próprio destino*” (DEMO, 1986, p.474). Para analisar essa questão Demo (1986, p. 476) utiliza quatro elementos:

i) a representatividade:

Representar os liderados significa taxativamente receber deles mandato para tanto e cumpri-lo dentro das regras estabelecidas. (...) a liderança está sujeita a prestação de contas, ao rodízio no poder, ao cumprimento dos estatutos e a inclinação por parte da base.

ii) a legitimidade:

(...) atinge a constituição associativa, o processo comunitário como tal e a forma concreta de participação, que deve estar baseada em direito, ou seja, em regras democráticas de jogo, acordadas em comum.

iii) a participação da base:

(...) significa, principalmente, que nenhuma comunidade ou associação funciona de fato sem a mobilização real, constante e interminável da base, que na verdade é a essência do processo participativo.

iv) o planejamento participativo:

(...) capacidade de realização de auto-diagnósticos e, a partir daí, de construir estratégias comuns de enfrentamento dos problemas (...) comprova a capacidade de assumir seu próprio destino e de elaboração saídas possíveis, dentro dos condicionamentos objetivos da realidade.

Isso significaria que, para que a participação estivesse inserida do processo democrático do planejamento urbano, antes de tudo deveria haver a correta compreensão desses quatro elementos, principalmente no que diz respeito à participação de base, que em outras palavras, trata da capacitação dos cidadãos em fazer valer seus deveres e direitos. Sem participar diretamente da escolha de seus líderes, nem legitimando o movimento no qual estão se engajando,

ou mesmo sem contribuir no processo de “*auto-diagnóstico*”, são grandes as possibilidades do fracasso de um processo participativo (DEMO, 1986, p. 476, 477).

O autor destaca que os processos participativos deveriam ser definidos, enquanto fenômenos “*estruturais*”, isto é, estariam no foco das preocupações da comunidade, superando as conotações de “*provisoriidade*” e “*superficialidade*”. E como fenômenos “*institucionais*”, ou seja, o estabelecimento de um processo estável não deve depender da figura de um líder (comunitário, por exemplo) para sua existência ou duração (DEMO, 1986, p.478). Entretanto, de acordo com o autor existem quatro principais entraves na estruturalização e institucionalização da participação. Em primeiro a falta de organização, as pessoas se não organizam devidamente e a participação se efetua precária ou contraditoriamente, onde “*é típico o vício da liderança excessiva que, por qualquer razão, substitui o comparecimento de base*” (DEMO, 1986, p.474). Segundo, há uma tendência em se confundir quantidade com qualidade ou validar o processo participativo mais pelo número de membros participantes do que pela qualidade dos resultados obtidos:

(...) a lógica participativa é do menor para o maior, é de baixo para cima, é do simples para o complexo. É mais seguro e autêntico começar pelo pequeno grupo, em nome precisamente da qualidade. Colocar mil pessoas numa sala pode ser um feito quantitativo digno de nota, mas é impraticável a discussão democrática de profundidade (...). (DEMO, 1986, p.477)

O terceiro entrave seria a fragilidade no campo sócio-econômico, ou a falta de “*auto-sustentação*” por parte da comunidade, que contribui com os processos de assistencialismo e paternalismo por parte do Estado, que atrapalham sensivelmente a participação:

No campo sócio-econômico o grande problema é a auto-sustentação (...) Todavia, participação sem auto-sustentação é farsa. No fundo, a doação perfaz a lógica do dominador, porque a comunidade continua dependente do doador. Assim, dar não liberta, mas consagra a manipulação. (...) No máximo se adia, se compensa a questão; não se enfrenta de fato (DEMO, 1986, p.477).

O último diz respeito à questão do tempo – o longo e o curto prazo. O tempo seria essencial para a participação, dado que em sociedades com profundos problemas estruturais como a nossa esta não se faz abruptamente: “*sobre a premência da pobreza extrema, a população*

quer e precisa de resultados de curtíssimo prazo. No entanto, neles não se institucionaliza a participação” (DEMO, 1986, p.480).

Outro texto, datado de 1987, apresenta a questão da “*participação política*”, através da ótica das associações de moradores e seu papel na criação de um “*novo habitat urbano*” (BRASILEIRO, 1987, p.6). Segundo Brasileiro (1987), a participação política seria a forma pela qual os indivíduos organizados, procuram influir em decisões governamentais quase sempre se referindo às demandas por melhorias nas áreas onde habitam:

O descompasso entre as necessidades trazidas pelo processo de urbanização, industrialização e concentração, por um lado, e a capacidade de atendimento dessas necessidades através de mecanismos públicos ou privados, por outro, juntas com a descrença nas instituições tradicionais de representação dos interesses acabam por motivar segmentos da sociedade na busca de novas formas de convívio social e de participação na vida pública (p.6).

Brasileiro (1987, p.12) ainda enfatiza que a participação se relaciona intensamente no nível municipal de governo, que por sua proximidade ao “*cidadão médio*”, torna-se “*alvo principal das demandas oriundas da intensificação de processos de atuação coletiva na cidade*”. Entretanto:

O município, como parte do aparelho de Estado, está também submetido a um outro tipo de pressão, esta natureza antidemocrática. Participa, juntamente com os demais níveis de governo, da estrutura alicerçada no status quo e associada com a exclusão das massas populares do processo decisório e dos benefícios da ação governamental. (BRASILEIRO, 1987, p.12)

Refletindo sobre os argumentos da autora, identificamos que a participação, enquanto a atuação política estaria inserida no contexto das relações entre a sociedade e o Estado. Entretanto, a autora explicitou que o regime no qual essas relações ocorrem pode viabilizar, estimular, limitar ou mesmo impedir a participação política da sociedade. Brasileiro ainda abordou a questão das novas formas de ocupação urbana, o papel do Estado e seu impacto na participação popular na vida pública:

Concentra-se o capital e o poder político, e em consequência, a população no espaço, dando origem a megalópole moderna. Entre nós (...) a concentração se faz sentir também e muito fortemente na distribuição da renda regional e entre classes sociais, acentuando as desigualdades. O espaço urbano registra e organiza essas tendências. O Estado centralizador e intervencionista, cujo desenvolvimento é contemporâneo do capitalismo industrial, contribui para reduzir a participação dos habitantes da cidade na vida pública ao mesmo tempo em que enfraquece também a autonomia das coletividades urbanas locais (BRASILEIRO, 1987, p.7).

Retomando o argumento de Lefebvre sobre a forma e o conteúdo dos espaços, reconhece-se que o Estado brasileiro modelou os espaços do planejamento de tal forma (centralizadora e intervencionista) refletindo uma estrutura de poder que mantém os cidadãos distantes da vida pública. Então, para que houvesse uma transformação positiva nas relações, Estado – sociedade seria necessário viabilizar a participação ou o acesso dos cidadãos à “*vida pública*”.

Por outro lado, conforme Souza (2002, p.322), decisões sobre planejamento urbano não são obtidas facilmente e, sobretudo “*refletir sobre as dificuldades associadas a isso, exige, antes, que se dê atenção ao contexto político-institucional geral onde se dará (ou não) a participação (voluntária) dos cidadãos*”. Dos argumentos dos dois autores, entende-se que a variação da intensidade da participação, em primeiro, dependeria do contexto mais ou menos favorável a abertura política das instâncias institucionais de governo, e em segundo, seria diretamente proporcional à organização e a capacitação política dos indivíduos para estabelecer relações profícuas com o Estado.

Em fins da década de 1980, início da década de 1990, um estudo de Melo (1999) a respeito do Estado, governo e políticas públicas, revela que as pesquisas e as produções literárias passaram a enfocar tanto as questões relativas ao processo de consolidação da democracia brasileiro, quanto à reforma do Estado (p.81). Num primeiro momento, essa produção literária analisaria os objetivos, as dificuldades e os resultados decorrentes do processo de democratização do país com relação à formulação de políticas. A variação das experiências de descentralização das políticas públicas brasileiras passa a ser examinada, juntamente com uma crítica a respeito das práticas participativas e de governança urbana, que muitas vezes revelavam-se: “*mecanismos que sancionam a idéia de conferir ‘a quem pode o poder, a quem não pode a participação’*” (BOSCHI, 1979 apud MELO, 1999, p.82).

Num segundo momento, conforme Melo (1999) o debate analítico sobre o planejamento urbano deteve-se na relação entre o desenho institucional e a cultura política. Para o autor: “*a*

questão de fundo [era] se a manutenção de regras e procedimentos ao longo do tempo produz uma cultura política” (MELO, 1999, p.82). A partir da segunda metade da década de 1990, Melo (1999, p.83) explicita que o influxo da “*difusão internacional das reformas neoliberais, que visavam reduzir o escopo da intervenção pública*” atualizaria a temática da produção acadêmica brasileira, que passou a abordar as seguintes questões:

- i) Quais os fatores que determinaram as reformas do Estado?
- ii) O que explicaria a diversidade de *timing*, resultados e padrões diferenciados com relação às reformas econômicas de mercado?
- iii) Quais os fatores políticos que explicam as diferentes trajetórias na implementação dessas reformas?

As correntes de estudos se dividiram em três blocos de discussão distintos², que correspondiam à aplicação desses questionamentos no contexto brasileiro. Destaca-se dentro do primeiro bloco de estudos, um argumento a respeito da aplicação de políticas no Brasil. Nessa corrente de análise chegou-se a um consenso de que o problema essencial das políticas brasileiras, sobretudo naquelas associadas às reformas econômicas e sociais, se localizava:

(...) não na formulação de políticas, mas em outro pólo, o da implementação de políticas. Ou seja, o problema reside em escassa capacidade de fazer valer decisões e não da capacidade decisória como tal (MELO, 1999, p. 86, 87).

A partir de então, a análise das experimentações de planejamento municipais, forneceriam o arcabouço empírico para a comprovação de alguns pontos da teoria produzida nesses primeiros anos da década de 1990. A coletânea de experiências municipais de planejamento, organizada por Soares e Caccia-Bava (1998), por exemplo, reúne alguns modelos de metodologia e o resultado destas no estabelecimento de práticas participativas na negociação de políticas públicas, observadas em quatro cidades brasileiras – Recife, Fortaleza, Santos e Porto Alegre. Essa pesquisa apontou que tanto o panorama de crise fiscal e financeira quanto a mudança do

² A primeira “*geração de estudos*”, é relativa aos fatores determinantes das reformas do Estado brasileiro. O segundo bloco de estudos é relativo ao impacto de variáveis explicitamente político-institucionais na explicação dos padrões diferenciados de reformas do Estado. No último bloco os estudos assentaram-se na importância do federalismo brasileiro e no papel do Congresso Nacional na formulação e implementação das reformas (Mello, 1999, p.84-88)

papel do Estado brasileiros³, contribuíram para o processo de ampliação do poder local, pois, “*os espaços locais e o urbanos se constituíam cada vez mais, em novos pólos de articulação de interesses*”, passando a “*abrigar os novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento*”(NETO, 1998, p.10.).

As experiências dessas cidades permitiram que os autores apontassem algumas definições e problemas essenciais para a participação no Brasil. Destacam-se em primeiro as considerações apontadas por Singer⁴ (1998). Esse autor afirmou que a participação quando moldada na representatividade, pode até legitimar as políticas, contudo ainda é muito limitada. Para ele o estudo apontou um processo bastante interessante, mas que quase sempre se perdia no confronto estéril entre moradores de diferentes bairros e regiões e grupos com necessidades diversas:

Os sem-teto que precisam de moradia, favelados que precisam de urbanização, outros que precisam de asfaltamento das vias em que residem etc. Os interesses da cidade como um todo, somem no confronto entre esses grupos geograficamente determinados (SINGER, 1998, p.127).

De acordo com Singer (1998) a participação não atingirá seus objetivos, enquanto os conflitos sociais são ignorados. Sua utilidade se ampliará na medida em que eles sejam superados por “*acordos, claramente fundados no entendimento de que as vantagens logradas devem beneficiar a maioria, e nesta os mais carentes*” (p. 130).

Outra autora que analisou essas experiências afirma que dificilmente as demandas e as necessidades das organizações populares, expressão do interesse geral e universal, superam a escassez de recursos e as exigências de garantia de governabilidade, que tornam os governos locais permeáveis aos interesses privados e às pressões para a (re)produção das desigualdades existentes (COHN, 1998, p. 168). Segundo essa autora:

(...) nas mais distintas experiências, essa relação estado/sociedade, sobretudo quando envolve os setores e as organizações populares, acaba sendo marcada por uma dinâmica tensa entre seus

³ De acordo com os autores essa mudança se configuraria dentro da discussão relativa ao neoliberalismo político (SOARES; BAVA, 1998, pp.6-10).

⁴ O autor faz menção ao estudo do processo de orçamento participativo de Porto Alegre e Recife. Em cada região dos municípios se fez plenárias para discutir e negociar prioridades, bem como eleger os delegados para instâncias representativas de toda a cidade (SINGER, 1998, p.127).

principais atores: poder público, assessoria técnica, lideranças populares e comunidade. O que se ressalta, aqui, é a tensão e a difícil negociação entre a racionalidade política da administração, a racionalidade técnica da máquina administrativa e as necessidades e demandas das organizações populares e da comunidade, onde se mesclam interesses particulares e gerais, para além dos interesses privados (COHN, 1998, p.167).

O argumento principal dessa autora é que o confronto entre “*tradição política brasileira, centralizadora no controle do executivo*” e “*projetos e programas voltados para a participação ativa de novos atores sociais e políticos no processo de gestão*” esbarravam na lógica administrativa e institucional da “*máquina pública*” que obedece a um sentido contrário da democracia, que é a centralização. Nesse argumento Cohn questionava como seria possível realizar a participação, dentro de um panorama administrativo que obedeceu (e obedece ainda) uma lógica institucional tradicionalmente centralizadora e burocrática (1998, p.169).

No período adiante, da segunda metade até fins da década de 1990, Sanchez (1999, p.116), destaca a produção de uma literatura do planejamento, voltada para o exame dos novos instrumentos mais voltados para as formas “*tradicionais do planejamento urbano*”. Essa abordagem teórica passou a analisar o planejamento como estratégia para a produção de políticas públicas, tendo em vista três fenômenos significativos:

- i) O dinamismo das mudanças econômicas mundiais, as turbulências geopolíticas, as incessantes inovações tecnológicas e as mudanças nas atitudes sócio-culturais;*
- ii) Os diversos agentes econômicos e sua atuação no meio urbano passando a exigir de forma explícita o cumprimento de uma série de requisitos de competitividade como condições para sua permanência na cidade, e,*
- iii) A integração de países em blocos e abertura dos mercados em nível global (SANCHEZ, 1999, p.116).*

A partir de então os estudos a respeito das políticas públicas, bem como sobre o papel do Estado frente ao neoliberalismo e a globalização, ganham força nas discussões acadêmicas e políticas a respeito do planejamento urbano estratégico. Entretanto, a outorga do Estatuto da Cidade, em 2001, juntamente com os trabalhos acadêmicos originados a partir da crítica da ênfase no mercado do planejamento estratégico, elaborados por autores como Fedozzi (2001) e Souza (2002), iniciaram um novo período para a produção acadêmica, que retomaria a abor-

dagem dos temas relativos à premência da inclusão de formas de participação no planejamento urbano.

Fedozzi (2001, p.164) através do estudo a respeito do Orçamento participativo de Porto Alegre averiguou a qualidade e efetividade democráticas desse processo. Segundo Fedozzi, (2001, p. 08), para analisar a efetividade e a qualidade democráticas de um processo de planejamento participativo devem ser observados quatro elementos:

- i) *O nível de associativismo e de cultura cívica das comunidades – ou a capacidade da autonomia política e organizativa;*
- ii) *A capacidade de governança – a gestão técnica, política e financeira;*
- iii) *As dinâmicas nos arranjos institucionais reguladores das instituições participativas – “regras do jogo” e,*
- iv) *A cultura política local – que aglutina historicamente a legitimidade do poder, induz as formas de agregação de interesses e molda a interação entre os diversos atores do poder local. (p.08)*

Esses elementos estudados por Fedozzi (2001) conferem uma continuidade ao argumento de Demo (1986) que mesmo num período distinto de análise, compreendeu que a participação dependeria da imbricação de elementos como a estrutura de poder, o contexto político e institucional e a capacidade de organização e a capacitação política dos indivíduos para relacionar-se com as instâncias governamentais locais. Com esse estudo, Fedozzi definiria a participação como:

(..) o ato voluntário de interação social dirigida a tomar parte em alguma atividade pública de modo a interferir em seu curso e beneficiar-se dela; exige um sentimento de pertencimento e de autonomia para intervir em tal processo em igualdade de condições. (2001, p.165).

De acordo com o autor, a participação somente se efetiva de forma “*ampliada*” em contextos políticos onde existe a possibilidade de se influenciar, direta ou indiretamente as definições das diretrizes e da formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Participar nesse sentido trata-se de um efetivo envolvimento direto de grupos de interesse “*nas arenas decisórias do Estado*” (FEDOZZI, 2001, p.165). Contudo, o autor enfatiza que o envolvimento da população com os processos decisórios que interessem a coletividade

de forma geral não se dá de maneira simples, pelo contrário: “*provoca conflitos, levanta dúvidas e requer um processo lento e laborioso de institucionalização*” (FEDOZZI, 2001, p.17).

Seguindo essa lógica de Fedozzi entende-se que a institucionalização da participação no planejamento urbano dependerá de como os poderes públicos se mostrarem mais ou menos permeáveis à participação popular. Nesse sentido, destacou-se o estudo elaborado por Souza (2002, p.202), que detalhou através de “*um minucioso exame da realidade*” um quadro sinótico que engloba os graus de abertura à participação popular existentes nos diferentes tipos de planejamento e modos de gestão urbanos. O Quadro 02 abaixo apresenta a escala de avaliação da participação elaborada por Souza (2002) e que resume os tipos de participação existentes no contexto de planejamento urbano estudado pelo autor.

NÃO - PARTICIPAÇÃO	COERÇÃO	<i>Representa situações em que, frequentemente nem sequer as aparências são salvas; normalmente situações de clara coerção são encontrados em regimes ditatoriais ou totalitários nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.</i>
	MANIPULAÇÃO	<i>Corresponde às situações onde a população envolvida é induzida aceitar uma intervenção estatal, mediante o uso de mecanismos que viabilizem tal intervenção, como a propaganda, por exemplo.</i>
PSEUDO PARTICIPAÇÃO	INFORMAÇÃO	<i>As informações sobre as intervenções planejadas são disponibilizadas pelo Estado podendo ser mais ou menos completas ou mais ou menos “ideologizadas”.</i>
	CONSULTA	<i>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.</i>
	COOPTAÇÃO	<i>Associação de líderes populares ou segmentos ativistas a instâncias participativas permanentes criadas e integradas à administração pública; não se trata de uma participação deliberativa nem existe o real poder decisório, há um grande risco de domesticação e de desmobilização da sociedade civil.</i>
PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA	PARCERIA	<i>Estado e sociedade civil organizada colaboram, através de diálogo e da transparência de ações, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.</i>
	DELEGAÇÃO DE PODER	<i>O estado abdica de atribuições (antes exclusivamente suas) em favor da sociedade civil.</i>
	AUTOGESTÃO	<i>Implementação de políticas intervenções de modo autogestionário, que implicaria a ausência do Estado; a sociedade decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido.</i>

Quadro 02 – Escala de avaliação da participação segundo Souza.

Fonte: SOUZA (2002, p.203, 207).

Essa escala de avaliação elaborada por Souza é de inestimável valor, porque facilitou a compreensão das formas distintas, sob as quais os processos participativos são efetuados no contexto do planejamento brasileiro. O autor esclarece que essa avaliação foi inspirada “*na clássica ‘escada’ da participação popular*” de Arnstein (1969) (apresentada anteriormente nesta

seção), sendo uma atualização dos graus que representam as diversas interpretações e os usos da participação no planejamento urbano. Mas em comparação com a classificação elaborada por Arnstein (1969), a escala de avaliação da participação de Souza, permite observar, mais apuradamente, o nível de sofisticação nas formas de *não-participação*, como a *manipulação* e a *cooptação*, por exemplo.

Em contrapartida, identificou-se a forma de *participação autêntica* mais aproximada com realidades sociais de caráter heterônomos seria a *parceria*. Numa sociedade como a brasileira, que é um “*exemplo de heteronomia*” espelhada nos “*padrões autoritários de dominação que de maneira severa e recorrente permearam a vida no país*” (SILVA, 1990, p.29), dificilmente seriam identificados processos de participação do tipo *delegação de poder* e *autogestão*, por exemplo.

Diante dessas abordagens destacadas dentro da produção literária sobre o planejamento brasileiro, se observou as justificativas que enaltecem a participação enquanto prática política e social. Também foram apontados os embates, as dificuldades e os desafios a serem enfrentados para o estabelecimento de práticas participativas no planejamento urbano brasileiro. E diante desse quadro teórico surgiu uma questão: Quais seriam as dinâmicas que poderiam facilitar ou promover o estabelecimento da participação, enquanto prática social no planejamento urbano?

1.4 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.

Segundo Daniel (1990, p.13), o cumprimento da ação participativa política pressupõe duas condições: em primeiro lugar, “*o estágio de organização e consciência dos movimentos sociais reais*” e, em segundo, “*a inserção da participação no processo de transformação das relações entre as instâncias de governo e a sociedade*”. O presente item procura compreender essa afirmativa, através de alguns argumentos e estudos a respeito da questão dos movimentos

sociais⁵ e suas relações com as instâncias de governo no Brasil. De acordo com Souza e Rodrigues (2004) movimentos sociais:

(...) são formas que as pessoas têm de se organizar e se colocar como participantes ativos na sociedade. Na qualidade de participantes de ativismos e movimentos, os homens e mulheres lutam por direitos, estabelecem laços de cooperação e realizam ações de caráter político e cultural. Tentam, com isso, tornar-se algo mais que simples sujeitos passivos do processo social, afirmando-se, em alguma medida, como agentes de protagonista de seus destinos (p.82).

Essa discussão dos autores aponta para a relevância dos movimentos enquanto “*agentes modeladores do espaço urbano*” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.115). Conforme Souza e Rodrigues (2004) os movimentos sociais podem e devem desempenhar um papel de destaque frente ao planejamento, no sentido de propor soluções para a (re)construção do espaço urbano, de acordo com suas necessidades. Os autores afirmam que em alguns casos do passado⁶ os movimentos conseguiram alcançar passos importantes como a elaboração de “*suas próprias propostas de planejamento e gestão, protagonizando a construção de verdadeiros ‘contra planejamentos’, isto é, soluções alternativas ao planejamento oficial*” (p.116).

Segundo Avritzer (2002), o marco teórico próprio capaz de integrar o conjunto das especificidades dos movimentos e ativismos sociais no Brasil foi o “*processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político (...) como parte de um movimento associativo generalizada de reação ao autoritarismo*” (p.571).

As carências de serviços públicos constantes no panorama da vida urbana brasileiro ensejaram a formação de grupos de pressão organizados, que passaram a exigir providências do poder público, marcando o cenário metropolitano nos anos 1970 e 1980 e assumindo um caráter “*fortemente antiinstitucional*” (BASSUL, 2002, p.133-144). A rua era o principal espaço para a atuação desses movimentos que tinham como um dos seus principais focos a reivindicação para uma autonomia de organização em relação ao Estado e um questionamento a cerca da

⁵ De acordo com Souza (2006, p.274) a abrangência do termo movimento social, vai muito além de organizações reivindicatórias ou mobilizações que contestem a ordem social. Entretanto, optou-se por não trazer essa discussão para o presente item, devido à “*dificuldade empírica*” - reconhecida pelo próprio Souza (2006, p.273), em classificar e distinguir ativismos e movimentos sociais. Dessa forma adotou-se a definição de Souza e Rodrigues (2004) como referência teórica neste item.

⁶ É citado como exemplo o movimento de resistência contra a remoção das favelas de meados dos anos 60, atuante principalmente no Rio de Janeiro. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 116).

presença de mediadores políticos e da tradição de se considerar os serviços urbanos como favores oferecidos pelo Estado (AVRITZER, 2002, p.571). Entretanto:

Novas formas de ação coletiva emergiram no decorrer do processo brasileiro de democratização. Em nível do urbano, novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural como a organização democrática em nível local (AVRITZER, 2002, p. 571).

Essas novas formas da ação coletiva citadas pelo autor surgiram no período de democratização brasileira, iniciado em meados da década de 1980. A ação das associações populares e civis, que desde certo tempo lutavam pela aquisição de direitos, aparentemente foi um dos elementos que contribuíram para o reajuste do planejamento urbano brasileiro, de tal maneira que resultou numa proposta para a reforma urbana encaminhada como emenda popular para a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986 (AVRITZER, 2002, p.572, 573). Considera-se que tanto a ação dos novos atores, revelados nos movimentos sociais, quanto a emenda popular, podem ter influenciado o texto da Carta Magna, que apresentou alguns avanços.

De fato, segundo Avritzer (2002), diversos artigos da Constituição possibilitaram a participação dos representantes de associações populares na implementação das políticas, como “*iniciadora de processos legislativos*” e no processo de organização das cidades (p.573). No capítulo referente aos Municípios, por exemplo, encontram-se nos incisos XII e XIII do Artigo 29, relativos à regência da Lei orgânica dos Municípios, os preceitos de “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*” e de “*iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*” (BRASIL, 1988).

Segundo Avritzer (2002) na Constituição houve um avanço institucional dentro da proposta de democratização brasileira, contudo:

(...) duas tendências do Brasil autoritário continuam manifestando-se no Brasil democrático: a falta de prerrogativas de um Congresso esvaziado de poder decisório, que vota as proposta do executivo tendo em vista elementos materiais e não políticos, e em segundo lugar o clientelismo que ainda forte em algumas regiões do país tornou-se moeda corrente no Congresso Nacional, reti-

rando o poder das formas de organização locais e gerando uma enorme ineficiência administrativa na implementação das emendas de parlamentares (p.572,573).

Para o autor, embora houvesse alguma inovação política, “*as forças hegemônicas*” procuraram manter o controle sobre o sistema político durante todo o processo de democratização brasileiro (AVRITZER, p.572). Desse modo, a segunda condição para a ação participativa política, isto é, “*a inserção da participação no processo de transformação das relações entre as instâncias de governo e a sociedade*” (DANIEL, 1990), se reveste de grande importância.

Como argumentado no item anterior, a participação depende de uma superposição de elementos como a estrutura de poder, o contexto político e institucional e a capacidade de organização e a capacitação política dos indivíduos para manter relações proveitosas com as instâncias de governo. O momento político a partir da Constituição foi favorável para uma aproximação das associações civis com os governos, contudo, a permanência do modelo hegemônico de planejamento (tradicional, autoritário e clientelista) exigiria um posicionamento mais eficaz dos novos atores, entendidos aqui como os movimentos sociais, para a defesa dos princípios que Santos (2002, p.30) denominou “*contra-hegemônicos*”.

Ora se uma das características do planejamento urbano é ser um processo contínuo de construção social (HEALY, 1997), então a continuidade da participação nesse processo seria o meio de minimizar os efeitos de uma cultura política derivada do autoritarismo. Todavia, Souza (2006), explicita que os movimentos sociais na segunda metade da década de 1980 perderam fôlego devido a uma série de fatores conjunturais, como:

- i) *A crise econômica, que reduziu o tempo disponível dos participantes de movimentos para se dedicar às atividades das associações;*
- ii) *A migração dos participantes para partidos políticos de esquerda, fazendo com que os esses se dedicassem mais aos partidos do que aos movimentos;*
- iii) *Adaptação insuficiente e inadequada à conjuntura pós-regime militar, isto é, mesmo com a multiplicação dos mecanismos de participação, havia uma grande dificuldade dos participantes de movimentos em desenvolver ou combinar ações de protesto ou “auto-organização” para se instituir diálogos com Estado, e,*
- iv) *O clima de decepção com os rumos da conjuntura política nacional após o fim do regime militar, resultando numa perda de motivação para participação nos movimentos (p.291, 292).*

No fim da década de 1990, após esse período de arrefecimento dos movimentos sociais no Brasil, alguns autores apontaram o ressurgimento de manifestações sociais, agora apresentando uma mudança no seu formato. De acordo com Scherer-Warren, (2006, p.01), a globalização e a informatização da sociedade passaram a influenciar os movimentos sociais em muitos países, inclusive no Brasil, diversificando-se e tornando-se mais complexos. A autora identificou que a organização de interesses e valores da cidadania, que encaminha determinadas ações, sejam na luta pela implementação políticas sociais e públicas, sejam protestos sociais, manifestações simbólicas ou pressões políticas, variam em três níveis distintos:

- i) *O associativismo local - identificado pela autora como expressões locais e/ou comunitárias da sociedade civil organizada, como associações civis, movimentos comunitários e sujeitos sociais e algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs). Esse nível abrange “o envolvimento com causas sociais ou culturais do cotidiano” (p.02).*
- ii) *As formas de articulação inter-organizacionais - como os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as organizações em forma de redes (organizações e movimentos do associativismo local que se relacionam entre si). Nesse nível as pretensões se voltam para um alcance maior entre a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado (p.03).*
- iii) *As mobilizações na esfera pública - movimentos sociais localizados, ONGs, fóruns ou redes, que buscam produzir visibilidade através da mídia e efeitos simbólicos para os próprios manifestantes (no sentido político-pedagógico) e para a sociedade em geral, como uma forma de pressão política. São manifestações de maior abrangência e mais conjunturais e acontecem mais expressivamente no espaço público (p.03).*

Conforme Souza (2006), apesar do mérito do (re)surgimento e da renovação formal dos movimentos sociais, que ocorrem principalmente nas metrópoles, ainda existem riscos “*permanentes*” à sua continuidade e eficácia. Segundo esse autor tais riscos dizem respeito:

(...) a burocratização das organizações, o personalismo, o autoritarismo das administrações municipais, a indiferença e o comodismo da base social, o paroquialismo e o corporativismo territorial, a politofobia e a separação entre questões e entre ativismos (SOUZA, 2006, p.292).

Não se pretende aqui esmiuçar os prejuízos trazidos por cada um desses elementos aos movimentos sociais⁷. O escopo principal deste item foi ressaltar o papel que os movimentos sociais tiveram, no passado, no período anterior a (re)democratização do país, através das reivindicações e mobilização dos atores sociais que culminou com as propostas de reforma urbana. E o seu papel no presente e no futuro, enfrentando os desafios para a consolidação da participação

⁷ Este assunto foi muito bem tratado por Souza (2006, págs. 292 a 313) num capítulo inteiramente dedicado aos movimentos e ativismos sociais.

e a construção de espaços participativos no planejamento urbano do país, principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade.

1.5 O ESTATUTO DA CIDADE E A DEFINIÇÃO DE ESPAÇO PARTICIPATIVO.

A outorga do Estatuto trouxe à tona uma série de discussões acadêmicas sobre os diversos instrumentos de regulamentação urbana contidos na lei. Todavia com o objetivo de definir o espaço participativo, procurou-se, em primeiro, ressaltar os elementos que mais se enquadram como referencial para o exercício da participação na lei do Estatuto da Cidade, e em seguida destacar os argumentos teóricos que permitissem construir o significado de espaço participativo.

Quando o Estatuto da Cidade foi aprovado, reuniram-se as normas para a regulamentação da política urbana, que entre outras medidas e instrumentos, convocou todos os cidadãos à participação, de forma organizada, para o planejamento e gestão de suas cidades. O Estatuto abriu espaço para a mediação de interesses da sociedade na esfera do planejamento urbano através da participação no processo de elaboração do principal instrumento para o desenvolvimento urbano: o Plano Diretor. Segundo o Artigo 40º da lei do Estatuto, o Plano Diretor “*é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” (BRASIL, 2001). O parágrafo 4º desse mesmo Artigo descreve como a participação deve acontecer na elaboração do plano:

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, grifos meus).

Conforme Rolnik (2002, p.83) a inclusão da participação no processo de elaboração de Planos Diretores é uma das principais inovações trazidas pelo Estatuto:

(...) mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território (...). O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvol-

vimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. (ROLNIK, 2002, p.84, grifos meus).

Alguns anos após a provação do Estatuto da Cidade, em 2003, o Plano Diretor teria sua regulamentação criada e implementada pelo Ministério das Cidades e tornar-se-ia participativo. De acordo com os textos institucionais desse Ministério, o Plano Diretor Participativo é a lei que registra a melhor forma de ocupar o território do município para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos isolados (BRASIL, 2006).

Para Santoro e Cymbalista (2004):

Todas as etapas de um Plano Diretor devem ser elaboradas, acompanhadas e fiscalizadas pelo poder executivo, legislativo (vereadores) e sociedade civil, incluindo os setores organizados (associações, organizações não-governamentais, empresariais e outros) e organizações profissionais. Durante o processo de construção do plano pode ser estabelecida uma equipe composta por membros da sociedade civil que acompanhe o processo de perto. Somente com participação intensa de todos os grupos existentes no município é que será garantido o processo democrático de elaboração e aplicação do plano (p.02).

Dessa forma e conforme Costa (2006, p.6), ressalta-se que a participação se constituiria em “*um espaço público compartilhado entre atores governamentais, estatais, e agentes não-estatais*”. Para o autor:

A constituição, ou melhor, a construção deste espaço público compartilhado, onde agentes estatais e não estatais atuam, não configuraria uma simples cooptação de formadores de opinião para o sistema Econômico-Jurídico-Administrativo. Ao menos isso não se dá de forma tão óbvia ou direta, pois se trata da construção de uma nova institucionalidade, de um novo corpo Jurídico-Institucional mais permeável às influências da esfera pública. (COSTA, 2006, p.6, grifos meus).

Entende-se que se de um lado a elaboração de um Plano Diretor passou a proporcionar um espaço no qual a sociedade pode participar das instâncias decisórias do planejamento urbano, por outro lado, esse processo demandaria toda uma nova institucionalidade. Reforçando esse argumento, Souza (2002) explicita que seria indispensável à criação e a manutenção de “*espaços de liberdade*” para instituição da participação na sua forma plena. Tais espaços configurariam a materialização dos sentimentos de autonomia, responsabilidade e conscientização social, fundamentais para a instituição da participação em processos de planejamento (SOUZA, 2002, p.322). Assim, considera-se que um espaço de liberdade, seria o espaço onde as diferenças, sociais ou políticas, não se expressam fisicamente, onde todos fariam parte de

um mesmo arranjo espacial proporcionado por um processo deliberativo de discussão sem hierarquias pré-estabelecidas. De acordo com Souza (2006):

(...) é válido e imprescindível, sim, considerar que organizações espaciais podem melhor se adequar a relações e instituições sociais que representem ganhos de autonomia, e isso, nas mais diferentes escalas. (p.125)

Com base nesses argumentos de Souza (2002 e 2006) e no conceito de participação de Fedozzi (2001) apresentado anteriormente nessa seção, chegou-se a uma definição do espaço participativo. Concluiu-se que espaço participativo seria o local apropriado e destinado para a sociedade se expressar e participar ativamente do planejamento das cidades, estabelecendo um processo de mediação entre seus interesses e a possibilidade de incorporá-los nos planos administrativos do Estado.

Com base nessa definição, compreendeu-se que para a avaliação dos espaços participativos na elaboração do Plano Diretor de Maceió, seria necessária uma identificação formal de tais espaços. Essa identificação seguiu a lógica de Souza (2006), a respeito da relação histórica entre as “*formas espaciais*” e o tipo de “*estrutura de poder*” dos contextos sócio-políticos que favoreceriam a participação, como por exemplo, as formas dos espaços para debates e deliberações da antiga Grécia:

Ao modelarem-se espaços para abrigar debates deliberações radicalmente democráticos, a preferência dos gregos recaía sobre a geometria circular ou em forma de concha, ou então semicircular em forma de anfiteatro. Transcorridos mais de dois milênios, a geometria circular mantém-se, em nossos dias, como símbolo de organização espacial democrática, sendo constantemente revivida em reuniões as mais diversas: quando se deseja romper com uma organização e hierárquica, a primeira coisa que se faz é “formar um círculo”, onde todos se vejam e em que não haja um único centro “permanente” das atenções. Isso favorece sobremaneira o confronto de opiniões (SOUZA, 2006, p.527).

A citação acima ao explicitar o espaço das deliberações da democracia grega, configuraria uma dialética entre as formas espaciais e o seu conteúdo. Ora, numa estrutura social democrática direta como a grega, seus espaços corresponderiam a essa estrutura, na medida em que era favorecida, valorizada, legitimada, isto é, produzida pela sociedade. Retomando o pressuposto de que as formas espaciais de uma sociedade corresponderiam ao modo como o substrato espacial foi moldado e organizado (SOUZA, 2006), chegou-se a conclusão de que a observação

desse substrato é fundamental para análise das formas espaciais resultantes de processos de planejamento. Para Souza (2006):

A maneira que o espaço vier a ser formatado/(de)formado influenciará a dinâmica sóciopolítica – inclusive as conquistas e o exercício da autonomia no planejamento e gestão das cidades. (...) As relações sociais são referenciadas pela materialidade e pelas significações inscritas nessa materialidade e a ela associadas, assim como pelas relações de poder que também tem a materialidade como ponto de referência (p.319).

No caso específico das formas espaciais destinadas para a participação na elaboração de Planos Diretores ressalta-se que, conquanto o Estatuto da Cidade estabeleça a participação como obrigatoriedade legal, outro fator determinante da lei é a responsabilidade do poder público pela garantia da participação na elaboração do Plano Diretor. Todavia, de acordo com Pintaúdi (2003):

O espaço é a dimensão mais material da realidade social, produto e condição de reprodução da sociedade. Ora, todo o Estado tem uma concepção de espaço o que implica a existência de uma estratégia de construção desse mesmo espaço. As políticas públicas enquanto resultantes de projetos políticos, trazem consigo essa concepção de espaço. (p.231)

Pode-se considerar que se o Plano Diretor é a lei que registra as diretrizes para a implementação de políticas públicas urbanas, então a configuração dos espaços destinados para a participação no processo de sua elaboração, também pode ser inserida na lógica explicitada por Pintaúdi (2003). Isto significa dizer que o regime de funcionamento do poder público seria o elemento que implicaria, numa primeira instância, num determinado tipo de concepção do espaço, mais ou menos adequado para fins participativos, conforme esse poder for mais ou menos aberto à participação. Entretanto e conforme Faccio (2006), a participação é um dos elementos mais polêmicos no conteúdo do planejamento urbano contido no Estatuto da Cidade, visto que ela “*não acontece por decreto ou por força da lei*” (p.06), isto é, os poderes públicos locais não são obrigados pela lei a promover um nível de *participação autêntica*, por exemplo. E, nesse sentido, questiona-se: como as estruturas de planejamento e gestão urbanas locais se adaptaram à nova ordem estabelecida pelo o Estatuto da Cidade? Seria possível a construção de um espaço participativo no âmbito do planejamento urbano brasileiro?

1.6 UMA BASE CONCEITUAL PARA A DISSERTAÇÃO.

Este capítulo teve por objetivo formar um arcabouço teórico que configurasse uma base conceitual para esta dissertação. O Quadro 03 ilustra os principais os conceitos que nortearam o desenvolvimento do tema escolhido para esta dissertação.

Conceito	Descrição
Substrato espacial	Faceta material do espaço socialmente produzido, o espaço tangível (SOUZA, 2006).
Planejamento urbano	Campo interdisciplinar que objetiva criar instrumentos de intervenção, viabilizando a realização de investimentos no espaço (SOUZA, 2002).
Participação	Ato voluntário de interação social dirigida a tomar parte em alguma atividade pública de modo a interferir em seu curso e beneficiar-se dela (FEDOZZI, 2001).
Planejamento Participativo	Capacidade de realizar auto-diagnósticos e construir estratégias comuns de enfrentamento dos problemas (DEMO, 1986).
Plano Diretor Participativo	Lei que registra a melhor forma de ocupar o território do município para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos isolados (BRASIL, 2004).

Quadro 03 - Principais conceitos relacionados com a definição de espaço participativo.

Fontes: DEMO, 1986; FEDOZZI, 2001; SOUZA, 2002; BRASIL, 2004; SOUZA, 2006.

Esses conceitos permitiram definir espaço participativo como o local apropriado e destinado para a sociedade se expressar e participar do planejamento, estabelecendo uma mediação entre seus interesses e a possibilidade de incorporá-los nos planos do Estado. Nos próximos capítulos, montou-se uma lógica sobre como a estrutura de planejamento urbano brasileiro evoluiu até a instituição da participação na Lei do Estatuto da Cidade, buscando referenciar os tipos de participação e a identificação de espaços participativos nesse período que compreende a década de 1960 até 2001. Para descrever os principais elementos existentes no processo de inclusão da participação no planejamento urbano utilizou-se referências do texto de Demo (1986) referente à relação entre os fenômenos estruturais e o planejamento urbano e do estudo de Fedozzi (2001) relativo à análise da qualidade e eficácia de processos participativos. Na identificação dos tipos de participação existentes em processos de planejamento urbano empregou-se a escala de avaliação da participação de Souza (2002). Por fim para a avaliação dos espaços destinados para a participação, utilizou-se o estudo de Souza (2006) referente à análise da dimensão espacial dos processos participativos.

2 A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO URBANO DO BRASIL.

Existe de acordo com Souza (2002), um preconceito sobre o papel do Estado frente ao planejamento e gestão urbanos:

(...) o planejamento e a gestão urbanos não precisam nem devem ser praticados apenas pelo aparelho de Estado. (...) O preconceito segundo o qual o Estado, e só o Estado, faz planejamento e pratica gestão, se deve não somente ao fato óbvio de que o Estado monopoliza uma grande parte dos recursos necessários à realização de intervenções e da gestão, mas também a própria imagem ideológica do Estado, o qual justifica todas as suas ações em nome do “interesse público”. (p.86)

Essa lógica de Souza se refere ao exercício das atividades do planejamento e gestão urbanos em nosso país, que tiveram (e ainda podem ter) como principais características o autoritarismo e a monopolização do poder de decisão. Por outro lado, a citação de Souza apresenta nas suas entrelinhas uma observação importante para o estudo da construção de espaços participativos – o planejamento urbano (assim como a gestão) não deve se limitar à competência exclusiva do Estado. Existem meios para que as práticas de planejamento urbano se efetuem de modo mais participativo e a lei do Estatuto da Cidade é um exemplo disso.

Neste capítulo procurou-se delinear uma lógica entre os principais eventos que contribuíram para o processo de institucionalização dos princípios e diretrizes participativos do Estatuto da Cidade no planejamento urbano, buscando através do referencial bibliográfico identificar os tipos de participação existentes e apontar os desafios para a formação de espaços participativos ao longo da trajetória do planejamento urbano do país. Para alcançar esse objetivo, foi necessário um esforço teórico e de síntese para concatenar os períodos e os acontecimentos significativos no planejamento urbano brasileiro dentro da década de 1950 até os primeiros anos subsequentes à outorga do Estatuto da Cidade.

2.1 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS “TECNOCRÁTICOS”.

O planejamento urbano brasileiro começou a se desenvolver mais atuante, de acordo com Lamparelli (1978, p.105), em fins da década de 1950, quando as funções do Estado ascendiam

como resposta “às prementes necessidades das áreas recentemente urbanizadas que responderam ao surto de industrialização de após guerra em certas regiões privilegiadas”. Entretanto, nas primeiras fases de seu exercício, foram criados mecanismos que mais serviriam à expansão da indústria e à especulação imobiliária, “indispensáveis ao novo modelo de acumulação capitalista” do que para contornar os “fenômenos de calamidade pública que ameaçam de colapso a vida urbana no seu equilíbrio social e produtivo”, resultantes do rápido processo de urbanização do país (LAMPARELLI, 1978, p.107).

Lamparelli (1978) afirma que foram elaborados levantamentos e análises técnicas em cidades como Recife, São Paulo Belo Horizonte e Rio de Janeiro, por equipes de arquitetos, geógrafos e políticos que apesar de possuírem uma “visão de cooperação e de desenvolvimento harmônico e equilibrado”, não chegaram a penetrar “o âmbito político, que conserva suas diretrizes populista-demagógicas” (p.107). Neste contexto, a postura política do poder público, que encarava o planejamento com propostas de cunho “racionalista-formal”, deu origem às práticas de “urbanismo espetacular”, tendo seu exemplo máximo a construção da capital do país, Brasília (LAMPARELLI, 1978, p.107). Tais práticas urbanísticas foram incorporadas ao planejamento e contribuíram, de acordo com Koga (2003), para o desenvolvimento de cidades excludentes que a todo custo pretendiam estar inseridas na modernidade:

Já em seu nascedouro a cidade moderna parecia estabelecer suas técnicas urbanísticas de forma excludente, “limpando” tudo e todos que não estavam de acordo com as regras estabelecidas pelas autoridades políticas e policiais, pelos engenheiros, médicos locais, pois os pobres representavam não apenas um perigo para a ordem pública, mas também um perigo de proliferação de doenças contagiosas e vícios de toda natureza – a pobreza era contagiosa e perigosa (p.49).

Obviamente essa forma racional e excludente de planejar e gerir as cidades brasileiras não proporcionou resultados satisfatórios, e conforme Silva (2003, p.32):

No país, as conquistas da modernidade foram impostas pela supremacia do mercado criando uma falsa idéia de inclusão. No plano das desigualdades, a concentração de renda se destaca e, no espaço brasileiro, evidencia os mundos distintos dos ricos e remediados em contraponto às vastas e miseráveis extensões das periferias urbanas (...).

Em contraposição a esta (des)ordem urbana estabelecida, surgiram as primeiras críticas e movimentos intelectuais que discutiam novos direcionamentos para o planejamento das cidades. Em 1963, durante o Seminário da Habitação e Reforma Urbana (organizado pelo IAB do RJ), políticos, técnicos e acadêmicos discutiram assuntos que envolviam os preceitos de justiça social urbana. Desse seminário resultou um documento com um “*enfoque do planejamento calcado na boa técnica urbanística*”, mas “*sem menção a processos participativos que incorporassem à formulação e à implementação das políticas públicas, as demandas e opiniões dos diferentes segmentos da população urbana*” (BASSUL, 2005, p.37).

Para Souza (2002, p.157), a idéia de reforma urbana contida naquela discussão compunha uma busca de maior ordem e justiça social no espaço urbano que, se de um lado enfocava a questão da moradia, não passava de uma proposta de reforma urbanística. O problema é que essa reforma urbana para se tornar eficaz necessitaria de “*um ideário mais amplo que fosse bem além da questão da habitação e incluísse reflexões sobre instrumentos*” (SOUZA, 2002, p.157) que proporcionassem à população excluída os direitos não somente à moradia, mas à cidade como um todo.

Entretanto, um ano após o Seminário da Habitação e Reforma Urbana em 1964, instaurou-se a ditadura militar no país, que arrefeceria por um longo tempo a “*nascente bandeira da reforma urbana*” (BASSUL, 2005, p. 37). No período em que o autoritarismo militar se consolidou, a política urbana passou a ser subordinada à política de desenvolvimento econômico nacional (o desenvolvimentismo), cujos parâmetros foram definidos pela lógica da acumulação monopolista. Conforme Lamparelli (1978, p.106), o Estado militar incorporou o planejamento urbano como método administrativo que estabelecia parâmetros de subordinação “*de cima para baixo*”. Segundo o autor, na metade da década de 1960, houve uma proliferação de mecanismos de planejamento municipal, como orçamentos, planos, projetos e programas, que orientados pelo Sistema Nacional de Planejamento constituíram uma:

(...)“doutrina do planejamento” revestida de um certo dogmatismo que preceituava verdadeiros cânones a serem seguidos como garantia de sucesso. (LAMPARELLI, 1978, p.106)

Nesse contexto, e de acordo com Silveira (1989, p.31-60), foram criados vários órgãos, como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal da Habitação e Urbanização (SERFHAU); além de planos, programas e projetos (Comunidade Urbana para a Recuperação Acelerada – CURA, Planejamento Nacional de Saneamento – PLANASA, Plano Local Integrado – PLI) que procuravam subsidiar a política de planejamento. Contudo, as ações dessa política eram fragmentadas e de caráter localizado. Num primeiro momento, foram ações direcionadas para a questão da habitação popular, e só de acordo com a necessidade se efetuaram as intervenções no plano da infra-estrutura (saneamento).

Segundo Bassul (2005, p.35-43), o planejamento assumiu um caráter tecnocrático e a política de desenvolvimento urbano serviu como instrumento subordinado às exigências da racionalidade econômica na qual *“a distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos”* (GRAZIA, 2003 apud BASSUL, 2005 p.37).

No período entre 1964 a 1973, as falhas do modelo de planejamento tecnocrático se acentuavam e o resultado foi uma conjuntura de crise gerada em primeiro lugar, pelo não atendimento das necessidades urbanas básicas da população e em segundo, pelas conseqüências que afetavam diretamente a reprodução da força de trabalho. Analisando essa questão, Brasileiro (1987) afirma que a cidade moderna e industrial, foco do modelo econômico desenvolvimentista, além de causar transtornos à urbanização, contribuía significativamente para a redução da participação dos cidadãos na vida pública. Essas cidades:

(...) deixam de ter controle sobre seus processos básicos internos (...) a desproporção entre as novas necessidades a serem atendidas e os meios de controle social e provoca intervenções cada vez mais numerosas do poder central, mais distante do controle dos indivíduos a serem atingidos pelas medidas (...). Na grande cidade moderna uma série de fatores contribuem para desfavorecer a democracia e manter a participação popular em níveis bastante inexpressivos (p.7).

Segundo Ribeiro (2001, p.149), em fins da década de 1970 surgiu uma nova conjuntura intelectual que corroborava com a idéia da “*decadência do nacional-desenvolvimentismo*”, fazendo com que no campo do pensamento social emergisse a questão da produção social urbana: “*o tratamento da questão social passa a ser entendido na sua especificidade, e não como fruto ou decorrência necessária do crescimento econômico*”.

Provavelmente influenciado, em parte pelos primeiros sinais de crise do regime, e em parte por essa corrente de pensamento, juntamente com as primeiras manifestações de insatisfação no urbano, em meados da década de 1970, as instâncias federais do governo do país promoveriam uma mudança na estratégia da política do planejamento. O reconhecimento da crise pelas autoridades estatais resultou na criação de uma série de programas federais que tinham como principal objetivo alcançar o desenvolvimento urbano através de ações diferenciadas e restauradoras do equilíbrio econômico, político e social. As primeiras tentativas do Estado para restabelecer a “*ordem*” urbana envolveram propostas de caráter participativo, através de mecanismos de consulta popular no campo das intervenções estatais no urbano (SILVEIRA, 1989, p.38).

Observa-se que, neste primeiro momento, ocorreu uma *pseudo-participação*, porquanto, as lideranças locais que se envolviam no processo das intervenções urbanas não tinham real poder de decisão, pelo contrário, acabavam se enquadrando no modelo de desenvolvimento econômico proposto pelo Estado, que cooptava esses representantes (SOUZA, 2002, p.205).

A crise do modelo econômico também contribuiu para o aprofundamento dos problemas urbanos. Isto porque o processo de concentração espacial das atividades produtivas gerava um crescimento vegetativo acelerado nas cidades e com a contínua concentração de renda nas mãos de poucos, aliada à falta de emprego para a maioria da população, se acumulavam problemas como o déficit habitacional, a demanda por infra-estrutura, transporte entre outros. Enquanto isso, a limitação econômica e política dos governos municipais, e o planejamento

que partia das instâncias “superiores” para solucionar problemas locais, impediam ações coerentes com a realidade urbana específica de cada cidade.

Dessa forma, em fins da década de 1970, iniciou-se uma segunda tentativa do Estado para refrear o quadro de crescente insatisfação popular decorrente dos problemas urbanos das cidades brasileiras. A solução encontrada conforme Silveira (1989, p.42) foi a descentralização da política urbana, que deixava a execução do planejamento a cargo dos níveis estaduais e municipais de governo. Embora essa política aventasse a integração na execução do planejamento dos níveis estaduais e municipais de governo, ela seguia “*um padrão de desenvolvimento determinado de fora, sem qualquer autonomia para rever tal determinação*” (SILVEIRA, 1989, p.38). Não havia, conforme Silveira, um ideal descentralizador, mas possivelmente um arranjo que permitia uma “*modernização administrativa*” na busca por soluções, desde que controladas pelo governo federal.

Neste período de declínio do desenvolvimentismo, o planejamento urbano, conforme desenvolvido nas administrações municipais passou a traduzir o momento político no qual a centralização do poder público aliada à desarticulação da sociedade civil validava a proposta de “*idealização de um projeto de cidade do futuro*”, ou a modernização do espaço urbano (ROLNIK, 2001, p.115-121). Este projeto modernizador foi apenas mais uma continuação da politização das relações econômicas, através do processo de planejamento, que permanecia atendendo os interesses tanto do Estado quanto das classes dominantes. Data ainda do fim da década de 1970 a produção dos primeiros Planos Diretores Municipais, que decorrentes das diretrizes de desenvolvimento nacionais, refletiam a visão tecnocrática e centralizadora do poder público brasileiro, provocando:

(...) uma espécie de discurso esquizofrênico nas Administrações – de um lado, os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade, racionalmente produzidos, de outro, o destino da cidade era negociado, dia-a-dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos através de instrumentos como corrupção, lobbies ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiram ter acesso à mesa centralizada de tomada de decisões (ROLNIK, 2001, p.117).

Some-se a isso a contínua insatisfação popular, o surgimento de movimentos em torno da luta pela melhoria das condições de vida, fruto da organização sindical, do desenvolvimento do pensamento crítico/acadêmico e de uma maior mobilização popular. Inicia-se então um período de disputas acirradas pelos benefícios gerados pela ação estatal (RIBEIRO, 2001, p.149).

Segundo o autor:

*As revoltas nas cidades contra a insuficiência e a precariedade dos serviços urbanos são enunciadas como evidências das contradições urbanas e do povo em movimento instituindo as classes trabalhadoras como os **novos sujeitos políticos** da sociedade brasileira, capazes de construir a verdadeira república democrática* (RIBEIRO, 2001, p.150, grifos meus).

Dos novos sujeitos políticos destacam-se as associações de bairro, comitês de moradores ou associações de favelas, como por exemplo, a Sociedade de Amigos do Bairro (SAB) em São Paulo, a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj) e Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Fafjerj). Esses novos atores se mobilizavam em lutas pelo saneamento básico, melhoria de transportes, instalação de postos de saúde, pela preservação ambiental (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.87,88).

Em contrapartida e ainda na tentativa de reformular a política urbana, ou mesmo refrear os ânimos da população, a partir do início de 1980, o Estado brasileiro passa a adotar uma nova perspectiva participativa, agora inserida num contexto de “socialização administrativa”. A criação do Programa Nacional dos Centros Sociais Urbanos (PNCSU) e dos Centros Sociais Urbanos (CSUs) procurou “conceber” a participação através da “*conscientização dos indivíduos, de que sua participação é necessária para a solução dos problemas que lhes são pertinentes*”, entretanto, ainda guiada pelo pensamento tecnocrático essa proposta participativa mascarava uma perspectiva reformista, ou seja, corroborava com “*a manutenção do status quo*”. (SILVEIRA, 1989, p.50). Para Souza (2006, p.454), um tipo de participação como essa “*consentida e subordinada*” que ao subjugar os cidadãos “*à tutela do aparelho estatal*”, não chega a ameaçar o *status quo*. Analisando sob esse prisma, pode-se considerar que a partici-

pação nos moldes tecnocráticos serviu, em parte, aos propósitos estatais que procurava se ajustar à modernização administrativa, mas que não pretendia alterar a estrutura do poder:

A participação recompõe a igualdade na ação do Estado, visto que sua ação subordina-se às decisões produzidas pelas partes interessadas no processo participativo. Com efeito, nota-se uma sofisticação no processo de dominação de classe, na medida em que o processo participativo permite ao Estado colocar-se como neutro, só agindo mediante as decisões já tomadas no âmbito do processo de negociação que a participação possibilita. Assim é que, como mediador “idealmente neutro”, o Estado joga inclusive com a ilusão da participação nos grupos subalternos, o que potencia ainda mais sua capacidade de manipulação (SILVEIRA, 1989, p.51).

Observa-se nessas medidas estatais um misto de *não participação* com *pseudo-participação*. Isso aconteceu porque nem sempre as prioridades e os investimentos estavam totalmente de acordo com a vontade popular, e ainda, criou-se uma justificativa para as ações estatais, que estariam legitimadas pelo “*processo participativo*”, mesmo sem que este tivesse sido impreciso e superficial (SILVEIRA, 1989, p. 51). Silveira ainda afirma que o processo participativo instituído nos moldes tecnocráticos garantiria um maior controle dos grupos “*subalternos*” pelo Estado, visto que este dispunha “*(...)informações produzidas no processo participativo, em qualidade e quantidade suficientes para manipular e negociar com as partes envolvidas*” (p.51).

As falhas do planejamento tecnocrático continuavam a se revelar e as manifestações populares em favor da melhoria das condições de vida nas cidades seguiam-se cada vez mais intensas. Associadas a isso, “*as alterações na articulação dos princípios de regulação*” (COSTA, 2006, p.1) que aconteciam num nível global, transformariam não somente o cenário político do planejamento, mas também contribuiriam para o início do processo de redemocratização do país. Tais alterações decorreram principalmente da globalização, que conforme Santos (2002) – na sua forma neoliberal – é um fenômeno que tende a dessocializar o capital “*libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social*”, além de procurar submeter à sociedade à lei do mercado “*no pressuposto de que toda atividade social é mais bem organizada (...) sob a forma de mercado*” (p.30).

E se a princípio, segundo Santos (2002), a globalização trouxe o ônus da redistribuição desigual dos custos e oportunidades “*no interior do sistema mundial*”, o bônus constituiu outra forma de globalização:

(...) uma globalização alternativa, contra hegemônica, constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de mundo melhor, mais justo e pacífico que julgam possível e ao qual sentem ter esse direito (...). Em minha opinião, é nesta globalização a alternativa e no seu embate com a globalização neoliberal que estão sendo tecidos os novos caminhos da emancipação social. (p.31).

A emancipação social de que fala Santos (2002), em parte refere-se ao processo de crítica e combate aos modelos de democracia “*de baixa densidade*”, ou àqueles onde o sentido de “*inclusão social e de reconhecimento de diferenças*” foram pervertidos ou convertidos em modelos de dominação social (p.74), trazendo à tona discussões e debates em torno da “*redefinição democrática*” (p.75). No caso brasileiro, Avritzer (2002) enfatiza que no processo de democratização do país foi fundamental a “*inovação cultural introduzida pelos atores sociais*” (p.572).

2.2 MOVIMENTOS URBANOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

O autoritarismo do regime militar reprimiu por duas décadas a possibilidade de uma discussão a respeito de uma reforma urbana. Entretanto, o movimento de reforma urbana interrompido pelo golpe militar, ressurgiu no cenário da crítica ao planejamento e gestão urbanos tecnocráticos, em parte pelos resultados negativos deste tipo de planejamento, mas principalmente pela necessidade urgente de mudanças políticas:

O modelo de desenvolvimento urbano implementado no período autoritário, delineado a partir do aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais, impõe aos atores sociais a volta da questão urbana na agenda política nacional. (...) O golpe militar de 1964 interrompeu o processo de reformas, mas não eliminou seus personagens, nem a memória dos novos atores que surgiram no período da redemocratização do país. Os esforços e esperanças dos movimentos sociais estavam voltados para a abertura política, eleições livres e democráticas, elaboração de uma nova constituição e a participação efetiva na implementação de políticas públicas. (BRASIL, 2004, p.11).

De fato, a intensificação dos movimentos sociais urbanos, conforme Daniel (1990, p.11), que partindo de uma revolta contra as ações do Estado, ocasionou ao final da década de 1970 “*um forte sentimento de desconfiança em relação à dimensão institucional*”. O autor enfatiza que

tais movimentos contribuíram para a formação de uma base coletiva na construção de novos valores políticos envolvendo principalmente “*uma redefinição da relação entre o poder público e a comunidade (inclusive a participação popular)*” (p.11). Para Souza (2006) a década de 1970 e 1980 foi um dos períodos onde os movimentos se desenvolveram mais relevantemente no espaço urbano. Da década de 1970 até meados da década de 1980, o autor identifica a ocorrência de um processo de reconstrução da mobilização social, que abrangeu desde moradores das favelas e periferias àqueles provenientes dos bairros de classe média (p.282). Historicamente, esse seria o momento mais propício para a abertura política e para as possibilidades de mudanças no cenário do planejamento e gestão urbanos. Conforme Costa (2006), esta era uma situação que vinha acontecendo há certo tempo no panorama mundial, possuindo variações de acordo com a realidade de cada país:

As transformações do capitalismo a partir dos anos 1970 e as alterações na articulação dos princípios de regulação da modernidade, que sustentavam o Estado reformista a partir dos anos 1980, encontram-se na raiz das transformações das sociedades capitalistas contemporâneas, manifestando-se de forma distinta no centro e na periferia do sistema, conforme as especificidades dos diferentes processos históricos particulares. Na periferia do capitalismo, notadamente na América latina, a crise do Estado reformista e do Estado social inconcluso coincidem com o processo de redemocratização política (p.1).

De acordo com Souza e Rodrigues (2004, p.65), o momento político brasileiro em meados da década de 1980 foi decisivo. Havia a necessidade de uma nova Constituição, que substituísse os princípios ditatoriais do período militar e os movimentos sociais reforçavam isso. E, em 1986, em meio ao processo da Constituinte, surge uma oportunidade para a contribuição da sociedade na formulação do texto constitucional, através das emendas populares.

A decisão do governo em permitir a elaboração de emendas pela população foi um aporte para a reativação do movimento em prol da reforma urbana, agora como Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o MNRU. Assim, em meados da década de 1980, enquanto no Brasil iniciava-se um processo de redemocratização com a instauração da Assembléia Constituinte e a volta das eleições diretas para as capitais, o MNRU assumiu uma concepção mais progressista e passou a lutar por:

(...) *um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades* (SOUZA, 2002, p.158).

De acordo com Souza (2002), ao MNRU uniram-se diversos tipos de entidades ao longo da segunda metade da década de 1980, como organizações de ativistas de bairros, entidades profissionais, acadêmicas, dentre outras, que aproveitando o ambiente político favorável da Assembleia Constituinte, conseguiram apresentar para o Congresso Nacional uma “*emenda popular da reforma urbana*”, que continha os seguintes princípios:

1 – Direito à cidade e a cidadania. Uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos;

2 – Gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular;

3- Função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre direito em individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (BRASIL, 2004, p.13)

Agora as questões sociais se sobrepunham às questões pontuais da primeira fase do movimento, em 1964. Esse ideário mais amplo contou com a assinatura de mais de 130.000 eleitores e foi encaminhado para o Congresso Nacional na forma de uma Emenda Constitucional. Contudo, segundo Souza e Rodrigues (2004, p.65), o Congresso recebeu e examinou a emenda, mas não era obrigado a incorporar suas propostas integralmente, e dessa forma “(...) *a emenda foi ‘emagrecendo’ e perdendo sua força ao longo dos debates e votações no Congresso*”. Dessa emenda restou na Constituição de 1988 o Capítulo II que, referindo-se diretamente à política urbana, foi composto pelos artigos 182 e 183. Entretanto, observa-se que os artigos – ainda fruto da incapacidade do Estado brasileiro em atender as reivindicações da população na sua totalidade (Daniel 1990, p.25) – não continham todo o conteúdo da emenda popular da reforma urbana. Muito defasados com relação à emenda proposta pelo MNRU, eles apenas estabeleceram os objetivos daquela política, assim como determinavam as diretrizes para a legalização das propriedades urbanas sem, no entanto, regular as ações decorrentes dessa lei. Com

relação aos fundamentos do MNRU as modificações foram marcantes. Do direito à cidade e à cidadania, coube apenas o objetivo da política urbana no enunciado do Artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988 - grifos meus).

A gestão da cidade, assim como sua função social, estava subordinada à elaboração do Plano Diretor, contudo, não houve menção a respeito da participação no plano. Segundo Bassul (2005, p.83), com a derrota “parcial” na Constituição, ou a diluição de seus princípios, o MNRU passou a lutar pela elaboração de uma lei federal que regulamentasse a norma constitucional e as leis orgânicas municipais, já que os municípios passaram a ser entes federativos autônomos. O autor argumenta que:

(...) a estratégia de superar a cultura patrimonialista sedimentada nas elites brasileiras – que havia tisonado o capítulo constitucional sobre a política urbana – ganharam novos foros institucionais. O campo da luta deslocou-se do Congresso Nacional para as prefeituras e câmaras de vereadores. (BASSUL, 2005, p.83)

Interessante observar que a partir da outorga da Constituição e durante toda a década que se seguiu, a literatura do planejamento registrou experiências municipais de diferentes naturezas, que variavam em conformação com as forças político-sociais locais. Nas cidades nas quais as forças políticas compreendiam a importância da reforma urbana, são registradas experiências participativas de planejamento ou gestão. Em contrapartida, nos lugares onde as forças políticas tradicionais eram hegemônicas, se desenvolveram alternativas de caráter ainda conservadoras, como apresentado no próximo item.

2.3 EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO NA DÉCADA DE 1990.

As modificações trazidas pela Constituição de 1988 referentes à autonomia municipal e ao papel do Plano Diretor no cumprimento da função social da cidade, aliadas ao aprofundamento da globalização – em meados da década de 1980 (SANTOS, 2002, p.30), traçaram um novo rumo para o planejamento e gestão urbanos brasileiros. Havia a necessidade da elaboração da legislação específica que complementasse e regulasse a implementação dos instrumentos e

princípios contidos na política urbana da Constituição. Contudo, enquanto essa legislação não era aprovada, a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes iniciou na década de 1990 uma fase de “experimentação municipal”, traduzida por uma série de proposições, planos e operações urbanas, descritas a seguir.

Num primeiro momento, tais proposições resultaram de um esforço coletivo para incorporação das novas leis orgânicas e instrumentos de gestão urbana nas administrações locais. Em algumas administrações pôde-se observar o interesse em se aplicar os preceitos da reforma urbana. Vitte (2003) destaca alguns exemplos de experiências de planejamento e gestão vividas em algumas cidades do Brasil a partir de fins da década de 1980, separadas em quatro blocos de ações administrativas distintas:

- (i) *Orçamentos participativos (Porto Alegre, Belo Horizonte) – os cidadãos decidem juntamente com técnicos e governantes as prioridades orçamentárias, através de consultas e debates. Proporcionou e estimulou a participação direta da população nos assuntos públicos* (p.237);
- (ii) *Parcerias público privadas (Ribeirão Preto) – parcerias, associações ou convênios do governo com empresas ou instituições privadas como alternativa de execução de projetos com carência de recursos* (p.238);
- (iii) *Práticas inovadoras de arrecadação fiscal (Recife, Fortaleza, Santos) – esforços para ampliar as formas de arrecadação tributária municipal, para aperfeiçoar e racionalizar a cobrança ao tempo em que se promove a aplicação dos recursos arrecadados com transparência e controle, e,*
- (iv) *Estratégias de desenvolvimento local – (Santa Catarina, Santo André, Curitiba) algumas experiências que através de um planejamento adequado obtiveram sucesso no propósito público de melhorar a vida das pessoas outras, entretanto, obtiveram um “alcance social discutível”* (p.239).

Obviamente que algumas inovações administrativas obtiveram êxito, mas de acordo com a autora nem todas as experiências avaliadas como inovadoras na época foram “*socialmente positivas*” (VITTE, 2003, p.239). Houve casos em que os instrumentos promotores do desenvolvimento urbano serviram aos propósitos conservadores e continuaram legando às cidades quadros de acumulação mercadológica e especulação imobiliária em detrimento da função social da cidade. Segundo Bassul (2005, p.83), existiram casos em que a legislação e seus instrumentos “*mais serviram para que o capital imobiliário fosse beneficiado (...) do que para que delas fosse retirado proveito público*”.

Dos quatro tipos de inovações observados por Vitte (2003), apenas um, o Orçamento participativo, envolveu a participação direta da população. Essa experiência aconteceu em algumas cidades brasileiras, (Recife, Belo Horizonte) dentre as quais destacaremos Porto Alegre. O Orçamento participativo de Porto Alegre foi implementado em 1989 (SOUZA, 2006, p.237).

De acordo com Avritzer (2002) Orçamento participativo é:

(...) uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação (...) (p.576).

No caso de Porto Alegre, Avritzer (2002) descreveu o Orçamento participativo como um processo de decisão sobre as prioridades das obras da prefeitura do município, sendo composto por três etapas:

- i) *A primeira etapa envolveu assembleias regionais, onde os moradores das regiões administrativas da cidade se reúnem para tratar de cinco temas – saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico. Importa ressaltar que todos os presentes têm direito a voto* (p.577).
- ii) *A segunda etapa é composta por uma rodada de assembleias locais, onde são definidas pela população a hierarquização das prioridades e a definição das obras; e uma segunda rodada de assembleias regionais onde são homologadas as hierarquias e demandas da regional, assim como são eleitos dois conselheiros da região que farão parte do Conselho do Orçamento participativo* (p.578).
- iii) *A última etapa é a reunião anual do Conselho do Orçamento participativo, a cada mês de julho. Nessa etapa é debatida e aprovada a proposta orçamentária do município, embasada pelas decisões a respeito da hierarquia e priorização das obras elaboradas previamente nas assembleias regionais e locais* (p.579).

Segundo Souza (2006), o Orçamento Participativo desenvolveu-se na capital do Rio Grande do Sul graças à combinação de alguns acontecimentos. Em primeiro, as experiências bem sucedidas de outras cidades (Pelotas e Lages) que antecederam o Orçamento participativo de Porto Alegre; depois, o empenho de alguns movimentos sociais (em particular o União das Associações de Moradores de Porto Alegre, UAMPA), que há certo tempo clamavam por uma maior democratização do processo orçamentário municipal. Por último, a aquiescência do poder público, na figura da Prefeitura municipal, vitimada por uma crise financeira (fruto da administração anterior) que prejudicou sua capacidade investimento e estimulou a participa-

ção da sociedade no planejamento, através do Orçamento participativo como um meio de “*co-gestão da crise*” (p.238-239). Para o autor, esse processo teve um período áureo até fins da década de 1990. A partir de 2004, Souza observou que o processo do Orçamento participativo estava entrando numa “*tendência de enfraquecimento e descaracterização graduais*” (p.241). Conforme Souza (2006), o Orçamento participativo de Porto Alegre, assim como outras experiências que contenham “*esquemas de participação popular*” no Brasil, não corresponde ainda a uma “*autêntica autogestão*”. Isso porque experiências desse tipo:

(...) constituem, meramente, uma tentativa de introduzir elementos de democracia direta na gestão da cidade (ou mais precisamente, do município), permanecendo, como não poderia deixar de ser, no interior dos marcos institucionais da “oligarquia liberal” ou “oligarquia eletiva” que é a dita democracia representativa (p.249).

Contudo, o autor salienta que:

*(...) o meramente, acima empregado não quer sugerir que se trataria de algo de somenos importância. Apenas é necessário salientar que o projeto de autonomia não se contenta com uma parceria ou “co-gestão” Estado-sociedade civil no interior da sociedade existente. Todavia, de um ponto de vista realista e pragmático, perseguir uma meta de longo ou longuíssimo prazo, vista como um princípio estratégico organizador (a busca da construção de uma **sociedade basicamente autônoma**), não é algo incompatível com valorização de vitórias táticas, mais modestas, situadas ainda dentro do âmbito da presente sociedade heterônoma (os **ganhos de autonomia dentro de um contexto geral heterônomo**)* (p.249 – grifos do autor).

Dentro do contexto das experiências administrativas municipais no Brasil, na década de 1990 até hoje, Souza destaca o Orçamento participativo de Porto Alegre como uma contribuição para futuros avanços no planejamento e gestão urbanos dentro de uma perspectiva de um processo “*político-pedagógico*” (p.249). De acordo com Avritzer (2002, p.592), que estudou não só o Orçamento participativo de Porto Alegre, mas de outras cidades como Belo Horizonte, experiências como o orçamento participativo, demonstra a existência de outras formas institucionais de democracia, convivendo com as formas da democracia hegemônica. O autor ainda observou que ao contrário das formas de ação coletiva no espaço público (as mobilizações sociais), a participação institucionalizada, ou aquela praticada no orçamento participativo, como uma forma “*societária de negociar abertamente o acesso a bens públicos*”, é o “*deseenho participativo*” mais provável de substituir práticas elitistas e particularistas por “*formas ampliadas de discussão e tomada de decisão*” (AVRITZER, 2002, p.593).

À parte dessas experiências de orçamento participativo, destaca-se em fins da década de 1990, principalmente em algumas capitais brasileiras, outro modelo de planejamento urbano mais aproximado daquelas formas de planejamento que Vitte (2003) denominou de “estratégias de desenvolvimento local”. Esse era um tipo de planejamento que adotava métodos administrativos empresariais orientados para a demanda competitiva do mercado globalizado e passou a ser conhecido por planejamento estratégico. De acordo com Sanchez (1999, p.115-132), uma boa parte das administrações municipais brasileiras optou por um estilo mais “corporativo” de planejar e gerir as cidades. Esse novo modelo de planejamento e gestão urbanos que serviriam para intensificar a inserção das cidades no mundo globalizado, como o “city marketing” e os planos estratégicos. Ambos os modelos expressavam ações de redesenho espacial da cidade, através de intervenções que proporcionariam uma renovação “estratégica” para tornar as cidades mais competitivas. Contudo:

Embora os planos estratégicos apresentem também blocos de ações voltadas para questões de emprego, moradia, qualidade de vida e democratização da administração pública, efetivamente, o método não apresenta salvaguardas quanto à sua execução. A avaliação da implementação das ações propostas demonstra que, no conjunto das estratégias, algumas acabam sendo consideradas “mais estratégicas” e são claramente priorizadas em detrimento de outras, à mercê da correlação de forças e dos interesses em jogo na definição do que seja “mais” ou “menos” estratégico (SANCHEZ, 1999, p.122).

A autora argumenta que tais formas de planejamento contribuíram para um ajuste da cidade, à globalização da economia, como um espaço submetido a uma lógica da competição e da gestão empresarial. No caso do Brasil, as mudanças globais, que se de um lado decorriam de uma adaptação e de uma conjuntura sócio-econômica mundial em resposta a reprodução do capital, de outro lado, atestaram a derivação de um modelo de planejamento e gestão urbanos baseados unicamente no desenvolvimento econômico e na dominação política “de cima para baixo”. O problema detectado na análise de Sanchez (1999, p.128) foi que a maioria das ações do tipo de planejamento desenvolvido após a Constituição, que seguiam a linha do *city-marketing* ou do planejamento estratégico, trazia benefícios de uma aparente “reestruturação urbana” para algumas porções das cidades, enquanto havia uma grande parcela da população

que nem era beneficiada e ainda arcava com os custos de sua implantação. Observa-se que de certa forma algumas das experiências administrativas municipais executadas neste modelo “estratégico” de planejamento proporcionaram “*ganhos materiais*”, ou seja, realizações de obras e instituição de planos ou políticas de curto prazo (SOUZA, 2006, p.133). Todavia, pouco se avançou no terreno de transformações estruturais:

Ganhos materiais, se não se fizerem acompanhar – ou antes, preceder, como conquistas – de ganhos de autonomia, não serão defensáveis ao tomarem-se como referência horizontes analíticos um pouco mais largos (longo prazo e grande escala). O que podem significar melhorias materiais com tutela e, no limite, com tirania? (SOUZA, 2006, p.133).

Segundo Daniel (1990, p.13), a democratização da administração municipal deve estar centrada “*na preocupação de contribuir para a transformação da cultura política prevalecente*”.

E, sob este ponto de vista, a falta da instituição de uma legislação federal específica que regulamentasse a gestão da política urbana, pôs em segundo plano a questão da participação dos cidadãos nas arenas decisórias do planejamento e gestão urbanos em muitos dos municípios brasileiros na década de 1990. Mesmo assim, Cohn (1998) ressalta a importância da análise dessas experiências das administrações brasileiras:

*Analisar experiências concretas ganha importância, na medida em que a sua variedade e a capacidade criativa que os governos locais vêm demonstrando para dar conta das demandas sociais que os pressionam redundam numa gama diversificada **de potencialidades progressistas, mas também conservadoras**. (p.158 – grifo meu).*

De fato, a observância de diferentes experiências administrativas, permite entrever que existe uma variação de práticas e resultados relacionada com o tipo de governo local. Sobre isto,

Costa (2006) afirma que:

(...) as práticas político-sociais de planejamento urbano são, em boa medida, experienciais e diferenciais e encontram limites em relação às origens, ao perfil, aos interesses e à atuação dos agentes não-estatais. Além disso, mostram-se fortemente condicionadas pelo processo de formação da cultura política local e pelas características de cada comunidade cívica (p.9).

Essas experiências demonstraram que o planejamento urbano brasileiro poderia ser tão democrático ou conservador quanto a cultura política local se configurasse mais ou menos democrática e a sociedade civil se mobilizasse a favor da democracia.

2.4 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.

Uma década antes da aprovação do Estatuto da Cidade, Silva (1990, p.35) afirmou que no Brasil sempre foi premente a necessidade da construção de novos direitos que não se restringissem às ações do Estado, e ainda a possibilidade da construção de um espaço “*onde se reconheça a legitimidade pública da diferença, demandada enquanto direito, e por isso mesmo a institucionalização de sua representação*” (p.35). De acordo com Silva, neste espaço, através de discussões e debates sobre as lutas e resistências aos modelos de dominação injustos e as trocas de experiências da vida cotidiana, seriam estabelecidos o reconhecimento da diferença e da existência de outros direitos, como o direito à cidade, por exemplo.

O histórico do Estatuto da Cidade remonta ao fim da década de 1980. Segundo Bassul (2002), após a promulgação da Constituição formularam-se dezesseis projetos de lei que tinham o intuito de firmar princípios e dispositivos para a implementação da política urbana. Todos os projetos partiram de iniciativas parlamentares e, em 1989, um projeto de lei de nº 181 do Senado, autodenominado “*Estatuto da Cidade*” ganhou evidência, pois continha uma “*proposta socializante*” que denotava a importância social que a política urbana oferecia. Bassul chama a atenção para os efeitos conflitantes que esse projeto de lei suscitou e que em parte explicariam o longo período de tramitação legislativa para sua aprovação. Ainda de acordo com esse autor, no início, a classe empresarial e os partidos políticos conservadores avaliaram o projeto de modo pejorativo tachando-o de “*esquerda e burocrático*”. Com o passar do tempo, entretanto, os setores políticos que reagiam ao projeto começaram a perceber que a lei uma vez implementada, poderia ser útil ao “*capitalismo desenvolvido*”. Segundo Bassul:

Sobretudo em uma época em que as atividades capitalistas têm se pautado pelas exigências da competição global, o que envolve a própria cidade como “produto” a ser oferecido no mercado mundial da atração de investimentos, a expressão urbana das políticas de exclusão promovidas pela avarícia do próprio capital torna-se para o grande empresariado urbano, senão uma ofensa ética à condição humana, como perceberiam as consciências mais sensíveis, ao menos um fator de “desvantagem competitiva”. (...) Assim, ainda que distante dos aspectos que movem a atitude política pautada pelo ideário da justiça social, os representantes do grande capital, urbano e privado, passaram a interessar-se por cidades menos fragmentadas socialmente, ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais. (BASSUL, 2002, 133-144).

Analisando essa questão sob o ponto de vista da adaptação do capital ao mercado globalizado, Ribeiro (2004, p.18) argumenta que se esse processo tornou a questão do planejamento urbano no Brasil mais complexa, em compensação, a crise do desenvolvimentismo, o aprofundamento da globalização e a reestruturação produtiva expuseram o momento decisivo da transição histórica e intelectual do país. Para o autor, ao mesmo tempo em que, no Brasil, se consolidava um quadro urbano de aparente declínio social⁸, para o pensamento crítico e intelectual ficava cada vez maior a certeza de que a coesão social e a cooperação seriam os melhores meios de se atingir o desenvolvimento globalizado. Isso significa que de um lado a globalização envolve processos que exasperam a competitividade entre as cidades; por outro lado, “*as forças da sociedade*” seriam os recursos fundamentais para o enfrentamento das dinâmicas da concorrência globalizada:

Pode-se então concluir que a competitividade das cidades não depende das forças de mercado, mas também das forças da sociedade (...) a gestão da grande cidade deve fundar-se em arranjos políticos que substituam os antigos estilos de dominação baseados na hegemonia por pactos e negociação inclusivos” (RIBEIRO, 2004, p. 21).

A aprovação do Estatuto da Cidade poderia ser uma resposta a essa necessidade premente tanto para a adaptação do capital às exigências do mundo globalizado, quanto do reconhecimento dos direitos dos cidadãos brasileiros. Por outro lado, o reconhecimento de direitos como prerrogativa para a regulamentação da gestão urbana contribuiria, na medida em que ia estabelecendo a participação no planejamento, para a criação de espaços participativos. O Estatuto da Cidade fixou os parâmetros para a aplicação da política urbana, definiu princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumento de gestão urbana utilizados pelo poder público, além de envolver dentre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle do uso e ocupação do solo (SILVA, 2003, p.29-30). Dentre os princípios e instrumentos de gestão contidos no estatuto, destaca-se a Gestão Democrática das cidades, que instituiu a integração da população no plano das ações públicas, tendo como seu principal instrumento o Plano Diretor.

⁸ Grande número de pobres, desempregados, aumento do número de favelas, intensificação da violência e criminalidade.

A idéia de Plano Diretor, não é nova, e foi introduzida no Brasil conforme Villaça (2005, p.10) em meados da década de 1930, quando o urbanista francês Alfred Agache elaborou o planejamento urbanístico da cidade do Rio de Janeiro. Mas foi na década de 1970, que a idéia de Plano Diretor se destacaria na burocracia estatal, pois sua elaboração passava a incorporar a lista de documentos necessários para o financiamento de programas urbanos no país (SILVEIRA, 1989, p.31-60). Em fins da década de 1980, com a elaboração da nova Constituição do país em 1988, o Plano Diretor passaria a ser o principal instrumento de desenvolvimento urbano, sendo obrigatória a sua elaboração para cidades com mais de 20.000 habitantes. Contudo, muitas vezes, esse documento que a partir de então era de responsabilidade das instâncias administrativas municipais não se aplicava às necessidades reais das cidades.

Mesmo assim, em 2001, com a regulamentação da política urbana brasileira – através do Estatuto da Cidade – o Plano Diretor ganharia um novo significado. Principalmente em relação a sua metodologia, pois o processo de elaboração de planos diretores passou a ser participativo. Através de canais de participação, a população se integraria nas diversas etapas do processo, que deve ser contínuo e envolver desde a consulta a cerca dos problemas reais do cotidiano da cidade até as discussões e negociações sobre prioridades e soluções mais adequadas à problemática local (BRASIL, 2004, p.46). A regulamentação para elaboração de Planos Diretores Participativos, efetivada pelo Ministério das Cidades em 2003, propôs uma metodologia que inclui a participação em algumas das fases desse processo. A síntese apresentada no Quadro 04 da página seguinte indica as etapas, os participantes e os objetivos do processo de Plano Diretor Participativo contidos nessa metodologia.

Etapa	Participante	Objetivos
Constituição do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo	Representantes do poder público e da sociedade civil.	Montar a equipe responsável pela preparação, condução e monitoramento do processo.
Preparação do processo	Núcleo Gestor	Identificar de atores sociais, designar os canais de participação.
Lançamento e divulgação	Núcleo Gestor	Início do processo; Convocação da sociedade.
Capacitação	Núcleo Gestor e população	Instrução de cidadãos e os representantes do poder público.

Leitura Técnica e Comunitária.	Núcleo Gestor e população	Identificar as questões da cidade, sob a ótica técnica e de seus habitantes.
Formulação de estratégias	Núcleo Gestor	Sistematizar dados e preparar o instrumental para a fase de discussão.
Elaboração do Projeto de Lei	Não especificado	Transformar diretrizes em instrumentos jurídicos e urbanísticos.
Discussão para aprovação na Câmara Municipal.	Núcleo Gestor e legislativo	Submeter o projeto de lei à Câmara Municipal para ser discutido.
Implementação de projetos	Não especificado	Decidir e distribuir cronologicamente as prioridades de implementação.
Monitoramento	Núcleo Gestor e população	Acompanhar e verificar a implementação das propostas do plano.

Quadro 04 – Metodologia para a elaboração de planos diretores participativos.

Fonte: BRASIL (2004), Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.

Levando-se em consideração a avaliação da participação de Souza (2002) e a argumentação a respeito da influência da estrutura política e cultura cívica locais em processos de planejamento apresentados na seção anterior, procurou-se analisar os tipos de participação que podem derivar dessa metodologia. Observou-se que, inicialmente, nas fases de constituição do Núcleo Gestor, preparação, lançamento e divulgação do Plano Diretor Participativo, a participação assumiria um caráter de representatividade, e dependendo da cultura política na qual vai se inserir o plano, pode oferecer riscos a *pseudo-participação* do tipo *cooptação*.

Nas fases de capacitação e leitura comunitária, embora a participação da população esteja explicitada, se os canais participativos não forem adequados e principalmente, se não houver um engajamento da população em participar, pode ocorrer um outro tipo de *pseudo-participação*, a *consulta*. Nas demais fases, onde se tratar de incumbências do Núcleo Gestor ou quando a participação não está explícita, isto é, não se encontra na descrição da etapa metodológica, tanto pode ocorrer a *cooptação* quanto a *não-participação*. Todavia, com exceção da fase da aprovação do plano, que deve acontecer na Câmara Municipal, essa metodologia proposta pelo Ministério das Cidades para a elaboração de Planos Diretores Participativos não descreve os espaços onde devem ser efetuadas as etapas do plano.

2.5 DESAFIOS À CRIAÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS.

Os subsídios teóricos da seção anterior corroboram com a idéia de que o campo do planejamento urbano é um espaço de disputas em torno da defesa de interesses e direitos de diversos atores. Verificou-se, ao longo da trajetória do planejamento urbano brasileiro, a presença dos atores sociais num processo intermitente de reivindicações e lutas, que contribuíram, de acordo com a conjuntura e com a (re)ação dos agentes estatais, com significantes transformações no cenário da política de planejamento brasileira. O Quadro 05 abaixo foi montado para resumir a evolução e atuação dessas forças sociais, objetivando tecer uma lógica entre esses acontecimentos e a construção do espaço participativo.

Período	Comentários
Planejamento Racionalista-formal (a partir de 1950)	Práticas de “urbanismo espetacular”;
Planejamento Tecnocrático (1964 a 1973)	Modelo administrativo autoritário;
Início do declínio do Planejamento Tecnocrático (meados década de 1970)	Reconhecimento das falhas do planejamento; primeira proposta participativa.
Crise do regime autoritário (fins da década de 1970)	Aprofundamento dos problemas urbanos; insatisfação popular; segunda proposta participativa.
Redemocratização brasileira. 1984 a 1988.	Fim do autoritarismo; emenda popular da reforma urbana.
Experimentações municipais Pós-Constituição (a partir de 1988)	Incorporação das leis, variando com os elementos políticos e sociais locais.
Estatuto da Cidade (a partir de 2001)	Regulamentação da política urbana com ênfase na participação.
Criação do Ministério das cidades (2003)	Regulamentação do Plano Diretor Participativo.

Quadro 05 – Síntese do planejamento urbano no Brasil.

Fonte: Lamparelli, 1978; Brasileiro, 1987; Silveira, 1989; Daniel 1990; Sanchez, 1999; Fedozzi 2001; Souza, 2002; Bassul, 2005; *et al.*

Num período de aproximadamente três décadas, do período Racionalista formal até a redemocratização, observa-se a presença do Estado (em suas diversas instâncias) protagonista de uma “ação racionalizadora” (RIBEIRO, 2001, p.140) que aprofundou significativamente os problemas urbanos ao longo do tempo. Ou seja, problemas, deficiências e conflitos foram tratados “de cima para baixo” pelo Poder Público, contudo, as medidas tomadas para solucioná-los geralmente partiam de princípios técnicos e científicos racionalistas, que até poderiam resolver superficialmente algumas questões conjunturais, mas em longo prazo contribuíram para o aprofundamento da problemática urbana, dificultando suas possíveis soluções estruturais.

Nas fases do autoritarismo desenvolveu-se um tipo de planejamento que, ligado aos interesses privados, criou distorções no atendimento às necessidades da população urbana, principalmente às faixas de menor renda. Sua política habitacional, por exemplo, era contraditória, pois de um lado se adotava critérios racionalistas para a provisão de habitação popular, por outro lado o preço dos imóveis inviabilizava o acesso à moradia por parte das populações mais carentes (SILVEIRA, 1989, p.31-60). Entende-se que uma política de planejamento com ênfase na habitação que assumia um caráter operacional baseado em critérios de mercado, se prestava mais a manutenção do modelo econômico adotado do que ao atendimento da demanda por habitação ou infra-estrutura urbana.

Quando o planejamento tecnocrático iniciou seu declínio, a solução encontrada foi criar uma proposta participativa. Entretanto, essa proposta inserida num modelo de política urbana subordinada à política de desenvolvimento econômico e a uma visão tecnocrática de planejamento, era a tentativa do Estado autoritário para conter os primeiros indícios da insatisfação popular, resultante dos problemas sócio-espaciais gerados pela ação tecnocrática.

Entende-se que nesse período de conflitos entre sociedade civil e Estado, a intensificação dos ativismos urbanos iniciou um processo de apropriação do espaço da rua, contribuindo a para sua transformação em espaço participativo “espontâneo”. A rua era o espaço urbano comum aos novos atores sociais, representados neste caso pelos movimentos populares, que podiam protestar e serem ouvidos, numa tentativa de influenciar as decisões políticas em seu favor. Se as elites e o Estado tinham os gabinetes e as sedes das administrações como espaços restritos a sua participação, conclui-se que a rua era o espaço onde a população, até então um agente à parte dos processos políticos, passava a ser identificada como um ator ativo.

Na segunda proposta participativa, agora em meio à crise do regime autoritário, observou-se um modelo de participação como estratégia de integração das camadas mais carentes no processo de desenvolvimento econômico, objetivando, talvez, apaziguar as manifestações dos

movimentos populares que se intensificavam cada vez mais. Sob esse ângulo, os Centros Sociais Urbanos – CSUs seriam identificados como espaços criados para conter as manifestações populares nas ruas. Compreende-se que trazer a população para opinar, se instruir dentro desses espaços planejados e administrados pelo poder público, seria uma forma de manter suas manifestações sob a tutela do Estado. Pode-se concluir que a instituição destes espaços não chega a constituir um espaço participativo, pois para a formação desses últimos, seria necessário em primeira instância a organização e o interesse da sociedade em formular suas próprias propostas como alternativas àquelas impostas pelo aparelho do Estado.

Entretanto, a crescente insatisfação popular, representada pelo aumento dos protestos e reivindicações por melhores condições de vida em todo o país no fim da década de 1970, retrataram o esgotamento do modelo autoritário de planejamento, constituindo o início do processo de democratização do brasileiro, e, por conseguinte, do planejamento urbano. Essa foi a conjuntura para o começo de um processo de transformação na lógica da concepção sócio-política brasileira. Ressalta-se que o espaço da rua ainda continuaria a se destacar como o espaço participativo da população e suas manifestações.

Segundo Silva (1990, p.33), na conjuntura da Constituinte de 1986, a tematização das questões urbanas deixou seu círculo restrito das análises e trabalhos técnico-burocráticos, para ser incorporada no discurso das mais variadas entidades e movimentos da sociedade civil. Por um lado houve a compreensão de que a participação não poderia se realizar dentro de uma estrutura de poder centralizadora. Neste cenário destaca-se o Movimento Nacional para a Reforma Urbana (MNRU), que através de uma lógica além daquele patamar reivindicativo presente nos movimentos populares que marcaram a década de 1970, colocaria a questão da representatividade, da construção de novos direitos e da participação na elaboração de leis, na pauta das discussões sobre a questão urbana (BASSUL, 2005, p.33-43). Ficava cada vez mais evidente que o Estado não seria o único detentor das soluções para a crescente problemática urbana.

Contudo, após a promulgação da Constituição em 1988, a literatura registrou um arrefecimento dos movimentos sociais urbanos, reafirmando por sua vez a produção de espaços participativos, pelo menos numa escala mais abrangente. Entende-se que a conjuntura para o desenvolvimento de manifestações sociais se deslocaria de uma escala mais geral para uma local, pois a partir da Constituição de 88 o poder municipal passou ser “foro institucional” das políticas urbanas. De fato, no período subsequente à Constituição e durante toda a década de 1990, a incorporação das leis da política urbana variou de acordo com os elementos da cultura política e social específicos de cada município.

Mais de uma década após a Constituição de 1988, parte dos fundamentos estabelecidos pela reforma urbana seria regulada na forma do Estatuto da Cidade em 2001. A luta pela construção dos direitos, agora mais especificamente dos direitos à cidade, alcançaria mais ênfase na dimensão municipal, tangenciado cada vez mais as possibilidades da participação dos cidadãos na esfera do planejamento urbano, porque, dentre outras medidas, a lei do Estatuto tornou *obrigatória* a participação na elaboração do Plano Diretor.

Conforme apresentado anteriormente, a elaboração de um Plano Diretor Participativo é o processo no qual, por força da lei, a população passa a participar do planejamento de suas cidades. Todavia, observa-se que com exceção da fase da aprovação do plano, que deve acontecer na Câmara Municipal, na metodologia para a elaboração de Plano Diretor Participativo não existe nenhuma menção sobre os espaços onde devem ser efetuadas as etapas do plano.

A implementação do Estatuto vem sendo feita ao longo dos anos que se seguiram a sua outorga, contudo, ainda há um longo caminho para a efetivação das práticas participativas, que abrange todo o elenco de questões e problemas historicamente enraizados na política e na sociedade brasileiras, que de certa forma se refletem diretamente no planejamento. Conforme Villaça (2005) existe uma ilusão a respeito da participação na elaboração de Planos Diretores participativos:

*A participação popular conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. (...) Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor **Participativo** – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública (Villaça, 2005 p.50 – grifo do autor).*

Analisando essa questão, Costa (2006) afirma que numa sociedade complexa como a brasileira, a participação, muitas vezes não diz respeito absolutamente à população ou à comunidade como um todo. Para o autor, pode-se entender que quem participa na realidade é “(...) *o conjunto dos agentes não-estatais que estavam concretamente presentes nos eventos* (p.7 – grifos do autor)”, e nesse caso, a população é representada por seus líderes comunitários, representantes de associações de bairros, ONGs, dentre outros. Para Villaça (2005, p.50), “*não existe ‘a população’ o que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população*”, e, no caso específico do Brasil, por apresentarem “*uma abismal diferença de poder político*” entre si, ainda não se pode conferir, nos processos de Plano Diretor Participativo, o caráter autêntico da participação.

Os autores apontaram para uma questão importante a respeito do tipo de participação promovida na elaboração de um Plano Diretor Participativo: que participação popular seria esta, resultante de uma obrigatoriedade legal e praticada no seio de uma sociedade intrinsecamente desigual, de caráter ainda heterônimo como a brasileira? Qual seria o espaço resultante desse contexto? De acordo com SOUZA e RODRIGUES (2004):

Não podemos deixar de ter um olhar realista sobre sociedade brasileira, menosprezando as dificuldades e obstáculos para desenvolver experiências participativas. Problemas como burocracia, a falta de pessoal qualificado e de recursos econômicos, deficiência na disseminação das informações necessárias para se tomarem decisões, excessiva influência dos técnicos e funcionários do es-

tado, dificuldades de infra-estrutura para a realização de encontros e reuniões e, mais importante que tudo isso, o uso puramente eleitoreiro do rótulo “participativo” sem que haja um real compromisso com a democratização da gestão municipal (p. 81).

Para Rolnik (2005, p.112), os grandes desafios nos processos de elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos são:

- a) O “*descrédito*” que o planejamento urbano tem nas cidades que já possuem Plano Diretor e,
- b) A dificuldade em se superar a “*tradição tecnocrática e o isolamento dos planejamentos em relação aos processos políticos da gestão*”.

A autora admite que em certos casos as equipes de técnicos da prefeitura que monitoram e supervisionam a formulação de Planos Diretores, muitas vezes tendem a enclausurar o debate de propostas e o processo de decisão no “*meio técnico*”, apresentando os resultados e informações de maneira geral “*quando o plano já está praticamente concluído*” (ROLNIK, 2005, p.113). Desse modo, se a outorga do Estatuto da Cidade inicia o processo de instituição de novas regras no planejamento e gestão urbanos brasileiros, isso não significa que tais regras passem a ser aplicadas de forma ideal. Conforme Souza (2002):

*Instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos, que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens – econômicas, políticas, culturais... –, mas um aspecto que parece decisivo no sentido de viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação de instrumentos e planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, onde há leis que “pegam e outras que não “pegam”, é a **pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis** (p.322, grifos meus).*

Analisando as citações dos autores, considera-se que o Estatuto da Cidade avança *possibilidades e discussões* em torno da construção de espaços participativos do planejamento urbano, e, apesar da lei estabelecer a participação, os argumentos apresentados explicitam que isto não é suficiente. Primeiro porque a maneira sob a qual o nosso espaço social foi construído, relacionando-se intimamente com o contexto histórico, político e social tradicionalmente centralizador e dependente do Estado (FEDOZZI, 2001, p.93-107), dificulta sobremaneira o exercício de tipos de participação autêntica. Em segundo, de acordo com Souza (2006), a construção de

um espaço participativo, demandaria um esforço social para “*acrescentar-se como uma parcela, sobre as diretrizes do aparelho de Estado*”, visto que:

Ao estar o corpo de cidadãos subjugado à tutela de um aparelho 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 (p. 454).

Nos argumentos dos autores, identificaram-se dois importantes agentes modeladores do espaço urbano brasileiro, que são os agentes estatais e os agentes sociais. Argumentou-se que os agentes estatais, formados dentro de um Estado representativo, de caráter centralizador e com uma forte tradição autoritária, protagonizaram num determinado momento da história um planejamento burocrático e racional, criando uma série de desafios estruturais para a instituição da participação em processos de planejamento urbano.

Os agentes sociais, por sua vez, dependeriam, de acordo com Souza (2006), não só da conjuntura, mas principalmente, das formas de pressão dos ativismos e movimentos sociais, para avançar no sentido de consolidar seu papel de agente modelador do espaço. Ainda segundo esse autor:

A sociedade civil, reivindicando e, mais além, opondo-se ao planejamento e a gestão conservadores, é um importantíssimo agente modelador do espaço urbano, capaz de protagonizar resistências e pressões que abrem caminho para ganhar de autonomia hic et nunc e podem ajudar a preparar uma futura ultrapassagem da sociedade heterônoma (SOUZA, 2006, p.273, grifos meus).

2.6 ELEMENTOS ESTRUTURAIS LOCAIS, PARTICIPAÇÃO E O ESPAÇO.

Subsidiados pela revisão de literatura foram apresentados ao longo desse capítulo, os principais desafios para se instituir as práticas participativas no Brasil, e, por conseguinte para a criação de espaços participativos.

A aprovação do Estatuto da Cidade criou uma conjuntura favorável para a atuação dos agentes sociais no planejamento urbano, mas a herança do autoritarismo e da tecnocracia ainda oferece riscos à efetivação das práticas participativas em processos como a elaboração de Planos Diretores. Retomando o argumento de Souza (2006, p.86), no qual o planejamento urbano

não deve ser uma atribuição exclusiva do Estado, concluiu-se que existem os meios e os instrumentos tanto para a efetivação da participação da população quanto para a construção de espaços participativos nesse processo. Em contrapartida, como ressaltado na seção anterior pelos argumentos de Demo (1986) e Fedozzi (2001), a qualidade e a eficácia de processos participativos no âmbito do planejamento dependem de elementos que dizem respeito ao contexto no qual esse processo está inserido, como a sua estrutura econômica, social e política. O problema é que nem sempre essa estrutura é favorável para a condução de um processo democraticamente eficaz e com qualidade da participação.

Com base na revisão desses autores argumenta-se que nos casos onde a estrutura econômica, social e política local não corroboram com práticas participativas de planejamento urbano, a implantação da lei do Estatuto da Cidade, mesmo tornando a participação uma obrigação legal, não é suficiente para garantir um processo participativo eficaz e com qualidade democrática na elaboração de Planos Diretores. Isso implicaria que, nesses casos, não existiriam condições para a construção de espaços participativos. Nesse sentido, nos capítulos seguintes buscou-se responder os seguintes questionamentos: Como os elementos estruturais influenciaram o planejamento urbano em Maceió? Que tipos de participação e de espaço resultaram do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió?

3 MACEIÓ, ALAGOAS: CONDIÇÕES ESTRUTURAIS E PLANEJAMENTO.

Foi explicitada no capítulo anterior, uma série de desafios relativos à inserção da participação em processos de planejamento urbano. Os argumentos apresentados levaram a compreensão de que a estrutura econômica, social e política, na qual tais processos ocorrem, podem impedir a instituição da participação e a construção de espaços participativos, mesmo dentro de uma conjuntura favorável, como a originada a partir da lei do Estatuto da Cidade.

Este capítulo objetiva responder a seguinte questão: Como os elementos estruturais influenciaram o planejamento urbano em Maceió? Para tanto, apresentam-se os dados referentes ao contexto sócio-econômico e político do Estado de Alagoas e sua capital Maceió, necessários para o entendimento da estrutura do planejamento urbano local.

Os dois itens iniciais do presente capítulo tratam dos aspectos da estrutura social, política e econômica do Estado de Alagoas, que é a base estrutural da cidade, bem como do panorama do planejamento do Estado e sua relação com a capacidade de governança e a cultura cívica local. Nos demais itens elaboraram-se primeiro uma caracterização física, para um entendimento de algumas questões constituintes do Plano Diretor de Maceió, como por exemplo, os aspectos da urbanização da cidade. Depois foi focado o planejamento em Maceió, onde se procurou demonstrar como esse processo evoluiu no nível municipal desde o início da prática do planejamento até a fase anterior à elaboração do Plano Diretor de Maceió.

3.1 ESTRUTURA SOCIAL, ECONÔMICA E POLÍTICA DE ALAGOAS.

O estado de Alagoas é hoje, como Diegues Júnior (2006) descreveu um reflexo de uma sociedade patriarcal que tem no engenho de açúcar a base de sua cultura:

É no bangüê que se assenta a formação da família alagoana. Saem dos engenhos, dos velhos bangüês de almanjarra, os troncos da genealogia alagoana. Qualquer núcleo demográfico que se constituiu encontra o bangüê a sua base (DIEGUES JÚNIOR, 2006, p.196).

Alagoas localiza-se no litoral da Região Nordeste do Brasil, possui uma população de aproximadamente três milhões de pessoas, 102 municípios e se encontra dividido em três mesorregiões⁹ – a do Sertão, a Agreste e a do Leste ou litoral, conforme mostra a Figura 01.

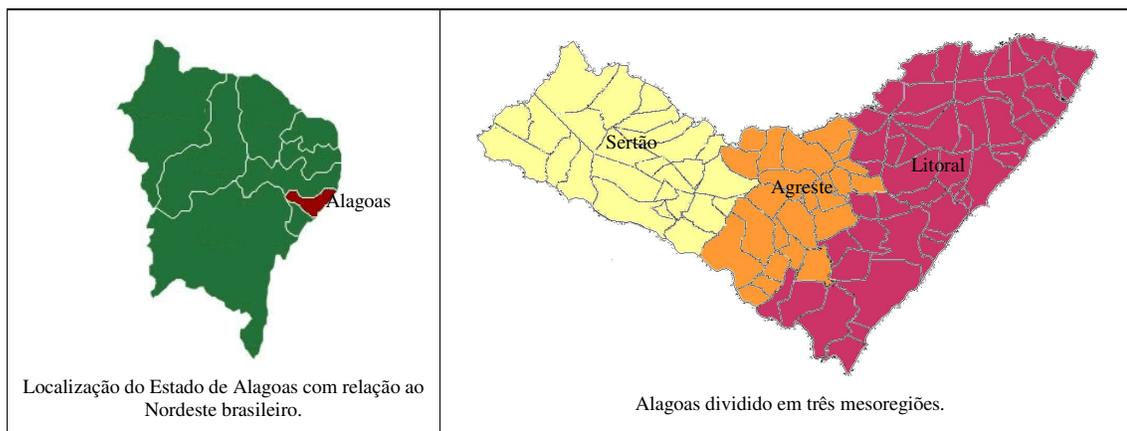


Figura 01 – Localização do Estado de Alagoas e suas três mesoregiões.

Fontes: Alagoas, 2005. Instituto Arnon de Melo, 2006.

Como a maioria dos estados brasileiros, Alagoas possui uma grande concentração populacional nas suas cidades, com cerca de dois milhões de habitantes vivendo no meio urbano¹⁰. Mas em quais condições? Para Cabral (2005):

O modelo econômico e social da formação alagoana deixou uma alta fatura a pagar: um frágil processo de industrialização [e] uma urbanização gerada não pela atração das oportunidades nas pequenas e médias cidades, mas pela inviabilização da vida do homem no campo (...) (p.18.).

De acordo com o autor, se o Nordeste é a região brasileira com maior desigualdade social, Alagoas é um dos Estados mais desiguais do Brasil. Segundo Carvalho (2005, p. 9), observa-se em Alagoas a existência de sérios problemas sociais, econômicos e políticos, como por exemplo, os índices sociais mais negativos do país, onde 62% da sua população são considerados pobres e a forte dependência financeira do poder público estadual e municipal às instâncias federais para a resolução dos seus problemas infra-estruturais. Autores como Diegues Júnior (2005), Lira (2005; 2007) e Vasconcelos (2006) atribuem esses problemas à inércia da

⁹ Fonte: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=al>

¹⁰ Fonte: ALAGOAS, 2005.

economia estadual, baseada na monocultura da cana-de-açúcar e nas relações patriarcais que ainda dominam o cenário sócio-político do Estado.

Lira (2005, p.86) afirma que o modelo do desenvolvimento do Estado de Alagoas possui fortes raízes paternalistas, decorrente do padrão ocupacional do território que desde o período da colonização portuguesa, consolida sua principal característica a concentração de terra, de renda e de poder baseada na produção monocultora dos derivados da cana-de-açúcar.

Diegues Júnior (2005, p.25) afirma que a maioria dos núcleos populacionais de Alagoas se originou ao redor de engenhos de açúcar. O açúcar da cana era um produto aceito em todo o continente europeu. Entretanto, sua cultura demandava grandes porções de terra e um clima diferenciado, o que impossibilitava sua produção naquele continente. A descoberta das Américas e a abundância de terras aqui encontradas proporcionaram seu cultivo em larga escala e com grandes lucros. No caso de Portugal, isso também auxiliaria para consolidar a ocupação do território recém descoberto. De início, de acordo com Lira (2007, p.10), fatores climáticos, geográficos, políticos e econômicos tornaram algumas capitânicas do litoral nordestino brasileiro, como Pernambuco, Alagoas e Bahia em grandes centros açucareiros. A ocupação das terras obedecia ao regime de sesmarias, isto é, as terras eram concedidas aos senhores de engenho que ficavam encarregados do plantio, colheita e transporte da cana. Muitas vezes não havia limites definidos entre as propriedades, que chegavam até 32.000 m² de área (LIRA, 2007, p.11).

Esse sistema produtivo acarretou um processo de concentração de terras nas mãos de poucos, colaborando para a criação de vínculos muito estreitos entre o poder político e a figura do senhor de engenho. Segundo Lira (2007), aconteceu uma relação de dependência econômica peculiar e a história da formação, social e política do Estado passou a se relacionar fortemente com a história do cultivo da cana-de-açúcar:

Considerando que, no início do processo de colonização, o Brasil não tinha concorrente na produção de açúcar no mercado internacional, e os preços eram muito favoráveis, esses fatores serviam de estímulo para que os senhores de engenho ocupassem novas terras na província de Alagoas. (...) Assim, o senhor de engenho vai se transformando num símbolo da propriedade, confundindo-se com o latifúndio que, até os nossos dias, caracteriza a atividade canavieira. Com esse sistema de produção à base da grande propriedade, o engenho tornou-se o sustentáculo da colonização de Alagoas. (2007, p.16).

Historicamente o cultivo da cana se consolidou como atividade econômica mais importante do Estado. A monocultura do açúcar enraizou-se fortemente não só na economia, mas, principalmente no desenvolvimento sócio-espacial alagoano. O grande latifúndio e o poder do senhor de engenho estão predominantemente presentes na formação e no povoamento das vilas e cidades alagoanas. E isto se refletiria no processo da formação de relações político-sociais do Estado:

*É o engenho o centro da constituição social das Alagoas, como de resto de toda a área açucareira do país. Nele se agrupa o elemento humano (...) nele o português é a figura dominante, porque em torno do lusitano se constituíam a economia e a sociedade da região açucareira. É grande, deste modo, a contribuição do lusitano, do português que retorna às tradições agrárias dos seus antepassados, interrompidas com surto marítimo das navegações, vindo realizar no Brasil **uma nova sociedade de economia patriarcal**, estreada na grande propriedade monocultora. (DIEGUES JÚNIOR, 2006, p.85 – grifo meu).*

Na afirmação do autor se identifica o início de um processo de concentração de renda e poder nas mãos de poucos privilegiados, semelhante aos feudos europeus. Lira (2007) afirma que em fins do século dezesseis cerca de dez famílias tinham a posse de quase toda a terra do Estado. Nos séculos adiante, Alagoas segue seu processo de ocupação do território, firmando sua interiorização através da ampliação das propriedades pelo sistema de sesmarias até o primeiro quarto do século dezoito. A importância do senhor de engenho cresce econômica e politicamente, e a concentração de terra e poder se consolida principalmente após 1850 com a outorga da Lei de Terra que garantia a posse da terra somente através de compra ou herança.

Para o autor, nestes moldes, a ocupação do território e o povoamento Alagoas, geraram uma “*armadilha econômica, política e social*”. Primeiro porque, a demanda por terras própria da cultura da cana inibia o cultivo de outros produtos – a atividade quanto mais se desenvolvia, mais demandava terras, resultando num processo de expropriação dos pequenos produtores, que concentrou cada vez mais a economia do Estado na produção dos engenhos. Em segundo,

esse mesmo processo de expropriação criou uma massa de trabalhadores rurais sem terra e sem condições de sobrevivência que passaram a se submeter ao trabalho nos engenhos como meio de subsistência ou a se deslocar para as cidades (principalmente para a capital, Maceió) em busca de oportunidades de trabalho. Contudo, Alagoas, ao contrário das demais regiões produtoras de açúcar, não diversificou as atividades agrícolas, deixando o Estado:

(...) completamente dependente de uma única atividade, concentradora de terra, também a principal responsável pela elevada concentração de renda do Estado e pela formação de uma elite com poderes enraizados em todos os setores da vida social de Alagoas. (LIRA, 2007, p.30)

Vale lembrar que o processo produtivo monocultor encontrava ressonância nos propósitos do Estado colonizador e, segundo Lira (2005), desenvolveu-se em Alagoas uma ação histórica conjunta entre Estado e elite agrária que se estendeu por todo período colonial, prosseguindo imutável pelo Império e República. Essa ação se perpetuou de tal forma que, mesmo a divisão federativa política do país serviu para aprofundar uma relação onde o Estado validava os interesses da elite agrária, formada pelos senhores de engenho que mais tarde se transformariam em usineiros¹¹:

Logo, com a emancipação política do estado de Alagoas, o poder agrário assume também o poder político, pois, o latifundiário, com um poder econômico, social religioso que ostentava, determinou sua área de interesse e dominação, o que lhe permitia o privilégio de impor o modo como os recursos públicos e privados deveriam ser distribuídos (...). (Lira, 2005, p.70).

E, ainda:

Desse modo os recursos federais e estaduais são apropriados e controlados por essa elite local, com o intuito de manter suas atividades econômicas e consolidar seu poder político, pois objetiva manutenção de um sistema arcaico de produção em dominação assentado no coronelismo. (Lira, 2007, p.81).

Portanto pode-se considerar que o modelo econômico e político adotado no Estado afetaria significativamente a capacidade de governança tanto no nível estadual, quanto no municipal.

De acordo com Lira (2007):

Essa a oligarquia política que, há séculos, vem determinando os destinos de Alagoas, ainda hoje possui um poder político muito forte, mas, na verdade, esgotado na suas possibilidades de propor soluções minimamente viáveis, frente aos novos paradigmas que norteiam a economia mundial e as sociedades modernas. (...) Desse modo, a estrutura social, marcada historicamente pela elevada concentração de riqueza e de poder político, quase não se tem alterado, garantindo a predomi-

¹¹ Industrial produtor dos derivados da cana-de-açúcar. (LIRA, 2007, p.61)

nância de suas elites de tal modo que todos os poderes constituídos estão subordinados aos antigos interesses, não cumprindo a função social que lhes cabe, diferentemente do que ocorre em outros Estados do país. (p.83,84)

Isto porque, enquanto no Brasil e no mundo ocorriam mudanças significantes nas relações de trabalho, na produção e comercialização de bens e serviços, assim como na distribuição de renda e desenvolvimento humano, observa-se aqui um quadro quase estático num período que compreendeu desde a ocupação do Estado até algumas décadas atrás. E isto trouxe uma série de problemas de difícil solução.

3.2 O PLANEJAMENTO EM ALAGOAS.

Quando no Brasil se iniciou a prática de planejamento urbano, segundo Cabral (2005, p.25) Alagoas se encontrava numa fase de “*formação da estrutura econômica do setor público estadual*”. Ou seja, o Estado tentava se enquadrar no modelo de desenvolvimento nacional fundamentado na modernização baseada na industrialização. De acordo com Lins (1999), o planejamento do Estado se inicia entre a década de 1950 e a década de 1960, para se integrar ao movimento de modernização nacional. Segundo Cabral (2005), no ano de 1960, com a criação da Comissão de Desenvolvimento Econômico de Alagoas – CODEAL, foi elaborado o primeiro plano de desenvolvimento do estado (p.31). Nesta época o aspecto econômico se destaca, e o planejamento alagoano assumia o caráter economicista que corroborava com os moldes do desenvolvimentismo adotados pelo governo federal:

Esses projetos estavam assentados sobre a idéia luminosa da redenção da economia e da sociedade que mediante o sucesso de um projeto espetacular, milagroso, capaz de, por si só, modernizar a economia, sem alterar a estrutura social e de poder do Estado. Esse tipo de abordagem da questão econômica e social da realidade alagoana era coerente com os postulados mais caros ao setor político que dominava o Estado (CARVALHO, 2005, p.50).

Na década de 1960, enquanto se realizava a modernização da agricultura em boa parte das regiões do sul e sudeste do país, o mesmo não aconteceria em outras regiões brasileiras, principalmente na região nordeste (SANTOS M, 1993). E, em Alagoas, a situação parecia ser pior, pois como o modelo de produção agrícola vigente tinha um caráter fechado, isso se refletiria na pouca capacidade de absorção da tecnologia para a maioria dos pequenos agricultores.

Assim, mesmo com a abundância de recursos e investimentos nacionais para as atividades agrícolas, tal modelo produtivo “*não permitiu que a grande maioria dos agricultores deixasse a condição de subsistência e avançasse para uma agricultura moderna, capitalizada e competitiva*” (LIRA, 2007). Dessa maneira, o planejamento iniciado no Estado foi tão-somente direcionado para o fortalecimento da economia, que no caso de Alagoas privilegiava os grandes latifúndios da cana-de-açúcar.

Na década seguinte, 1970, a infra-estrutura econômica do Estado estava consolidada e baseava-se quase que exclusivamente na agroindústria. Mesmo com o incentivo a outras atividades rurais, como a pecuária, a infra-estrutura tinha como base principal o fortalecimento da indústria, principalmente aquelas vinculadas à monocultura da cana-de-açúcar (CABRAL, 2005). As obras públicas mais importantes do período incluem a abertura de novas estradas para escoamento dos produtos derivados da cana e o abastecimento de energia elétrica para as usinas de açúcar (CABRAL, 2005, p.50).

No período entre meados de 1970 e 1980, programas federais como o Proálcool e o Programa de Melhoramento da Cana-de-Açúcar - PLANALSUCAR, buscavam incentivar à modernização da indústria açucareira do Nordeste do país, o que de fato contribuiu num aumento da produção em Alagoas numa ordem de 146% (LIRA, 2007, p.69). Contudo, os benefícios e bônus desses incentivos eram compartilhados por apenas 24 famílias, que no início da década possuíam de mais de 70% das terras agricultáveis, além das 27 usinas e 30 destilarias, além de possuir o controle da maioria dos estabelecimentos comerciais do Estado (LIRA, 2007, p.72).

Mesmo com a hegemonia da monocultura açucareira, ainda houve incentivos à diversificação da industrialização. O maior exemplo (e talvez o único) foi a implantação do pólo cloroalcolquímico de Alagoas (PCA). Com o intuito de coordenar os programas específicos para o fortalecimento do desenvolvimento desse tipo de indústria foi criada uma Secretaria da Indústria e Comércio, que através de incentivos financeiros da Superintendência do

Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, também procurou intensificar o comércio em Alagoas. Esse incentivo para a industrialização em Alagoas, de acordo com Lins (1999, p.96) foi constituído de três fases. A primeira ainda dizia respeito ao incentivo da política nacional para a utilização do álcool como combustível, gerando um aumento na implantação de usinas no Estado. A segunda e a terceira fases compreenderam a implantação de um complexo químico e industrial na área urbana de Maceió, a Salgema S.A., e depois um segundo grupo de indústrias em outro município próximo a Maceió, Marechal Deodoro. Todavia, segundo Carvalho (2005) a tentativa de industrialização de Alagoas estava fadada ao fracasso, pois:

O PCA teve, contra ele, a forte presença competitiva de três outros pólos químicos: o pólo petroquímico de São Paulo, localizado na cidade de Santo André e Cubatão, operando desde 1972 contando com 40 indústrias de segunda geração; o pólo petroquímico de Camaçari, localizado na Bahia, operando desde 1978, contando hoje, com 60 indústrias de segunda geração; e o pólo petroquímico do sul, localizado na cidade de Triunfo, no Rio Grande do Sul, operando desde 1982 com oito indústrias de segunda geração. (...) no projeto PCA sobrevive apenas uma grande empresa – Braskem¹² (ex-Salgema S.A), que produz e exporta policloreto de vinila/pvc, dicloreto/edc e soda cáustica (p.52).

No âmbito nacional, o planejamento tecnocrático enfrentava sua primeira crise e em todo país são registrados reivindicações populares e movimentos sociais clamando pela melhoria de vida e aumento da justiça social nas cidades. Entretanto, em Alagoas, conforme Vasconcelos (2006, p.22), ao contrário do que acontecia no país, não se identificou nenhum registro de movimentação e organização social.

Ao mesmo tempo o aumento populacional urbano, decorrente da migração causada pela expropriação rural, crescia numa ordem de cerca de 48% contra 14% do crescimento populacional no meio rural (CABRAL, 2005, p.71). Este quadro já indicava a necessidade de um novo direcionamento para o planejamento. Havia uma urgência para que o planejamento estatal abrangesse estudos mais específicos da problemática urbana. Entretanto, a maioria das soluções encontradas incorporava planos de curto prazo que diziam respeito à redução do déficit habitacional e o saneamento básico, principalmente na capital do Estado, Maceió (CABRAL, 2005, p.71). Para Lira (2007):

¹² Hoje denominada TRIKEM.

(...) a estrutura social, marcada historicamente pela elevada concentração de riqueza e poder político, quase não tem se alterado, garantindo a predominância de suas elites de tal modo que todos os poderes constituídos estão subordinados aos antigos interesses, não cumprindo a função social que lhes cabe, diferentemente do que ocorre em outros estados do país (p.84).

Segundo o autor o resultado disso implicou na baixa acumulação de capital social. Ora o capital social, de acordo com Costa (2003, p.2), se expressa nos movimentos da sociedade civil situados numa dimensão mais participativa; trata-se da redistribuição de responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, onde a cooperação e a confiança fazem parte de um processo de interação entre esses três elementos que devem compartilhar democraticamente seus interesses. Então, para uma sociedade que vivencia a pobreza, a falta de trabalho, e tantos outros problemas sociais decorrentes do modelo de dominação, muitas vezes o controle e o medo impossibilitam a construção de uma maior consciência social sobre a redistribuição de responsabilidades, os direitos e os deveres. E dessa forma dificilmente haverá acumulação de capital social. Este é o caso de Alagoas e, por conseguinte, Maceió:

Entendemos que, além da violência produzida pela exclusão social, como a toda a realidade brasileira, Alagoas experimenta uma violência institucionalizada, em que o Estado participa do processo de sua produção e em que fica evidenciada, inclusive pela mídia, a forte conexão entre o mundo da política e a violência no Estado. É evidente que as relações políticas produzidas no âmbito desta “cultura da violência” têm rebatimentos na dinâmica organizacional da sociedade civil alagoana (...) (VASCONCELOS, 2006, p.21).

A partir de meados da década de 1980, entretanto, o quadro econômico e político começaria um lento processo de transformação, gerado inicialmente por uma crise urbana e mais tarde pela incapacidade do poder público para solucionar os problemas econômicos e sociais decorrentes das desigualdades exacerbadas pelo modelo econômico baseado pela dominação econômica da monocultura da cana-de-açúcar.

Em 1985 o país demonstrava sinais patentes que a era do “milagre econômico” tinha acabado. O que se seguiu no panorama nacional foi o aumento da inflação, o crescimento da dívida externa e uma crise fiscal, que redundou no corte dos recursos destinados aos incentivos para modernização industrial. Isso se refletiria tragicamente no Estado de Alagoas. Até meados dos anos 1980 os recursos federais, subsidiavam a produção da indústria sucroalcooleira alagoana

e, com o corte dos incentivos e a desvantagem competitiva com o pólo açucareiro do sudeste, a produção e os lucros tenderam a cair, caindo também a arrecadação fiscal do Estado, que na época contabilizava mais da metade do seu montante arrecadado advindo desta atividade. A conjuntura de dívidas e crise fiscal aliada à baixa produtividade (reduzida significativamente devido à desativação de várias usinas) era o retrato da “armadilha econômica” na qual Alagoas havia caído:

O fato de Alagoas não ter diversificado suas atividades econômicas agrícolas e não-agrícolas deixou o Estado completamente dependente de uma única atividade (...). Assim, quando a agroindústria açucareira vai bem, a riqueza gerada beneficia apenas 24 famílias detentoras de grandes extensões de terra e de capital, bem como dos meios de produção necessários à sobrevivência de todo a população do Estado a qual não traz maior proveito. Todavia, quando vai mal ou enfrenta crises prolongadas, a população fica em situação desesperadora, pois, o emprego, o comércio, a receita do Estado e o pagamento dos funcionários públicos ficam comprometidos (LIRA, 2007, p.30).

Essa crise financeira e administrativa teve conseqüências drásticas para as cidades alagoanas, principalmente Maceió. A falta de emprego no campo gerou o aumento da migração dos trabalhadores rurais para a capital do Estado em busca de oportunidades de trabalho. Mesmo antes da instauração da crise a elevação das taxas de crescimento populacional e de pobreza em Maceió já era significativa.

Na primeira metade da década de 1980, a política brasileira instituía a criação de Centros Sociais Urbanos (SILVEIRA, 1989, p. 50) e, na segunda metade dessa década, após o fracasso das tentativas de promover ações “modernizadoras” do Estado, iniciava-se o processo de (re)democratização política do Brasil, tendo como um dos seus marcos as primeiras eleições para prefeito das capitais do Estados em 1985 (LINS, 1999, 109). Em Alagoas, esse processo de democratização não chegou a renovar as práticas políticas locais, visto que as forças políticas conservadoras faziam parte da cultura do Estado e a falta de movimentos sociais demandando a participação ou a democratização do espaço público municipal contribuía em parte para a manutenção do *status quo*. Conforme Lins (1999) nas campanhas para prefeito de Maceió:

(...) foram organizadas ao redor de personalidades de candidatos que tinham, além dos seus próprios e discursos pessoais, muito pouco a oferecer como prospectos reais para o futuro da cidade e para sua futura administração (p.129).

Em 1986, aconteceram as eleições para governador do Estado, contudo, a política conservadora continuaria no poder, dessa vez com a vitória do candidato de um determinado partido político que *“mais representava as forças conservadoras do que progressivas”* (LINS, 1999, p.135). Vale salientar que, ainda conforme Lins (1999), apesar dessas duas eleições não terem contribuído para uma mudança radical do quadro econômico e político do Estado, elas representaram *“o fim de um ciclo político local”* (p. 186). As eleições iniciaram um período de transição no qual *“as forças econômicas e políticas se dividiram em dois blocos distintos: aqueles a favor e contra a longa continuidade do poder político local”* (LINS, 1999, p.186). Em contrapartida, a continuidade das práticas políticas centradas no molde conservador, juntamente com as estreitas relações do poder político local com a oligarquia da agroindústria da cana-de-açúcar de Alagoas, continuariam trazendo conseqüências nocivas para história econômica e social do Estado.

De acordo com Cabral (2005), a década de 1990 seria marcada por um cenário de crise sem precedentes na história alagoana. A crise financeira e administrativa, em parte justificada pela diminuição na produção açucareira, aumentou drasticamente após um acordo feito em fins da década de 1980. O *“acordo dos usineiros”*¹³ constituía num arranjo político no qual o governo estadual, dentre outras medidas, isentava os usineiros do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) por cerca de dez anos.

Ora, se mais da metade da arrecadação estadual provinha da produção açucareira, a partir do acordo, a situação financeira do Estado decaiu vertiginosamente (CARVALHO, 2005). Esse acontecimento confirma a ligação estreita entre a política e as elites agrárias alagoanas, bem como o mal social proporcionado por tal aliança. Para Lira (2007), no Estado de Alagoas:

¹³ Termo empregado na imprensa local e nacional em referência ao acordo em questão.

(...) o sistema imposto por essa minoria sobre uma maioria dominada elabora um conjunto de padrões sociais que corresponde aos seus ideais, interesses e aspirações, utilizando o aparelho do Estado para fazer a legitimação deles. Como modelo político presente em todo o Estado apóia-se na oligarquia ligada, basicamente, ao poder agrário essa forte aliança tácita elimina toda e qualquer ação voltada para o aumento da produtividade, para distribuição da renda, bem como da educação no campo e na cidade. (p.81)

Esse panorama de crise repercutiu diretamente nas cidades, pois a falta de recursos aliada ao crescimento populacional descontrolado agravaria ainda mais os problemas urbanos. Em 1996, com a eleição de um novo governo foi elaborado um novo Plano Plurianual, que na falta de soluções alternativas tentava propor um paliativo à crise financeira. Nesse sentido, foram criados projetos de incentivos para outras atividades que seriam novas fontes de arrecadação para o Estado, como o turismo, por exemplo. Entretanto o plano não propunha nada de substancial para a solução dos problemas sócio-espaciais gerados pela crise (CABRAL, 2005).

Obviamente um planejamento nestes moldes não seria suficiente para equacionar os problemas do Estado. De acordo com Cabral (2005) e Carvalho (2005), em meados da década de 1990, o governo estadual assinou um acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional que constituiu uma “intervenção branca” em Alagoas. Através do auxílio federal – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal – foram equilibradas em parte as “contas” do Estado (CARVALHO, 2005, p.37). Entretanto, não houve nenhuma ação no sentido de se iniciar um planejamento do desenvolvimento urbano (CABRAL, 2005, p.133).

Nos primeiros anos do século XXI inicia-se em Alagoas um período de administração da crise. O planejamento ainda voltava-se para a recuperação da economia estadual, contudo, observam-se indícios de uma tentativa do desenvolvimento de políticas públicas desarticuladas da agroindústria açucareira. A política para o restabelecimento financeiro estadual baseou-se no fortalecimento da imagem do Estado como potencial para investimentos privados, aos moldes do planejamento estratégico que desde meados da década de 1990 foi sendo incorporado nos processos de planejamento e gestão urbanos em todo o país. Entretanto, com o IDH

mais baixo do Brasil – 0,646 em 2000 – o Estado não possuía os atrativos necessários (renda, mercado ativo e condições sociais favoráveis) para os investimentos privados que constituiriam a base financeira para a diversificação da economia (CABRAL, 2005, p.137).

Uma observação pode ser feita com relação ao planejamento em Alagoas. As ações dos planos de governo privilegiaram “*excessivamente*” o curto prazo, “*deixando de apresentar estratégias e programas de desenvolvimento de longo prazo*” (CABRAL, 2005, p.157), dificultando o próprio processo de planejamento, na medida em que a atividade de planejar visa o futuro e não o presente, ou seja, o médio e o longo prazo (SOUZA, 2006, p.151). Aparentemente os planos só serviriam pontualmente para cada governo respectivo e como não apresentavam continuidade de ações, tornando o processo mais difícil.

Outra observação é que até então não se identificava nem a dimensão social, tampouco a participação da sociedade nas propostas do planejamento estadual. A princípio, nas décadas sob as quais o Brasil se encontrava em regime ditatorial, essa constatação é óbvia. Entretanto, nas duas décadas seguintes, na fase de democratização da política brasileira, até fins do século XX também não há registros de princípios participativos que norteassem os planos de governo em Alagoas. Somente em 2000, com a eleição de um novo governo municipal (Ronaldo Lessa) e a implantação do Plano Plurianual do estado no período 2000-2003, registrara-se a incorporação da participação como “*estratégia*” na busca do desenvolvimento do Estado. Segundo Cabral:

Dentro da nova estratégia de planejamento compartilhado e participativo, o governo pretendia criar Regiões de Planejamento, atendendo a critérios técnicos de potencial sustentável, respeitando as características de cada região e preservando a visão global de desenvolvimento do Estado, com a construção de uma política fiscal justa. (2005, p.141).

O plano continha propostas de parcerias com universidades e iniciativa privada, a implantação de conselhos populares, comunitários, escolares e regionais, além do incentivo para a criação de um orçamento “*democrático e participativo*” (CABRAL, 2005, p.11). Ainda que o plano se diferenciasse do que havia sido produzido no Estado – algumas ações foram efetivadas,

como o caso da criação das Regiões de Planejamento – as ações que realmente significariam mudanças na estrutura política não saíram do papel. A dimensão participativa e compartilhada do plano foi sendo aos poucos relegado às formas esparsas de consulta à população e à criação de conselhos populares que não possuíam nenhum poder decisório.

Vasconcelos (2006) revela que o governo recém eleito não conseguiu atender “às expectativas das esquerdas” e atribuía isto a uma estrutura de poder enraizada nas esferas governamentais – Legislativo, Executivo e Judiciário – que superava “sua própria vontade e sua decisão política” (p.53). Entretanto, a autora observa que essa explicação, excluía a sociedade do processo de transformações, isto é, tais estruturas não estariam tão consolidadas sem o aval da própria sociedade. As elites que dominavam (e ainda dominam) o poder político alagoano mantinham a estrutura de poder atrelada aos seus interesses, pois ainda contavam com o temor da população e a reduzida parcela de opositores que combatiam (em desigualdade de recursos) tais processos de manutenção do poder oligárquico. Nesse sentido:

Com o vazio deixado pelo próprio Estado que se mostra ineficiente e ausente na o garantia da ordem constitucional, a resolução dos conflitos passa a ser sempre uma questão individual (...) Entendemos que a própria sociedade terá de encontrar mecanismos políticos que resultem no fortalecimento deste Estado através do resgate da credibilidade e legitimidade das instituições políticas e estatais, sendo este o único caminho para a superação da crise de governabilidade e que se expressa no acúmulo de atos de violência que transversalizam a sociedade alagoana. (VASCONCELOS, 2006, p.54)

De acordo com o argumento da autora sem uma contraproposta por parte da própria sociedade alagoana, dificilmente haverá uma solução plausível para os processos políticos locais. Esse argumento denota que existe uma urgência de movimentos sociais que passem a se organizar e ocupar frações do espaço político local, no intuito de apresentar ou defender propostas de arranjos políticos que substituíssem a cultura política conservadora, identificada pela concentração de renda e poder, predominante na sociedade alagoana.

Entretanto, Vasconcelos (2006) ressalta que ainda é muito recente a movimentação em torno da moralidade administrativa em Alagoas. Com relação à violência e os movimentos surgidos no Estado contra a impunidade e os crimes, a autora afirma que esses representam uma mu-

dança na cultura política local, mas ainda insuficientes para causar rupturas na estrutura política do poder (p.94-95).

Aqui se observa que o nível de associativismo e de cultura cívica das comunidades foi afetado diretamente pela a cultura política do Estado. Ou seja, o *modus operandi* da sociedade alagoana, onde uma minoria privilegiada se beneficia do poder político, passou a intimidar a maioria da população, devido em parte pela dependência econômica do Estado a essa minoria que sustenta suas finanças. Para Lira (2007):

(...) 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. (2007, p.82)

E com relação à cidade? Qual o reflexo desse panorama político e sócio-econômico no planejamento urbano em Maceió?

3.3 OS ASPECTOS FÍSICOS E A URBANIZAÇÃO DE MACEIÓ.

3.3.1 Aspectos físicos

Maceió teve sua formação espacial e social orientada sob os mesmos moldes da ocupação portuguesa no Estado. Segundo autores locais como Costa e Nascimento (2004, p.180), Maceió passou a ser distrito em meados de 1815. A figura 02, na página a seguir, mostra a situação geográfica de Maceió, que está localizada no centro do litoral alagoano e possui uma área de 512,80 km². Atualmente são cerca de 930.000 habitantes¹⁴ vivendo no Município, com uma densidade demográfica de cerca de 1.700 hab/km².

¹⁴ Estimativa para 2006, IBGE. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>



Figura 02 – Situação geográfica de Maceió em relação ao Estado de Alagoas.

Fontes: Alagoas, 2005; Instituto Arnon de Melo, 2006.

A área urbana de Maceió se distribui em três níveis topográficos, situados entre dois ecossistemas aquáticos distintos e intercalados: o oceano e a lagoa. No primeiro nível (com altitudes até 5 metros) formado pelas planícies litorânea e lagunar, estão situados alguns dos bairros mais antigos da cidade – a maioria próxima à planície lagunar e toda a área de expansão urbana – que como apresentado no item anterior, a partir de meados da década de 1970 se desenvolveu em direção ao litoral norte da cidade. O segundo nível é o menor dos três, possui altitudes de até 10 metros e corresponde a um trecho do centro comercial e parte do centro administrativo da cidade e do Estado. O terceiro nível, conhecido como o Planalto do Jacutinga, possui altitudes de até 110 metros, e é onde se localizam alguns dos bairros mais populosos da cidade, como o Farol, o Benedito Bentes e o Tabuleiro do Martins (COSTA; RAMOS 2004, p.194). A figura 03 da página seguinte ilustra o aspecto físico de Maceió marcado pela presença destes três níveis geográficos distintos, que entrecortam a cidade e intercalam-se entre grotas, encostas e cursos d'água que vão em direção ao oceano e a lagoa (Figura 03).

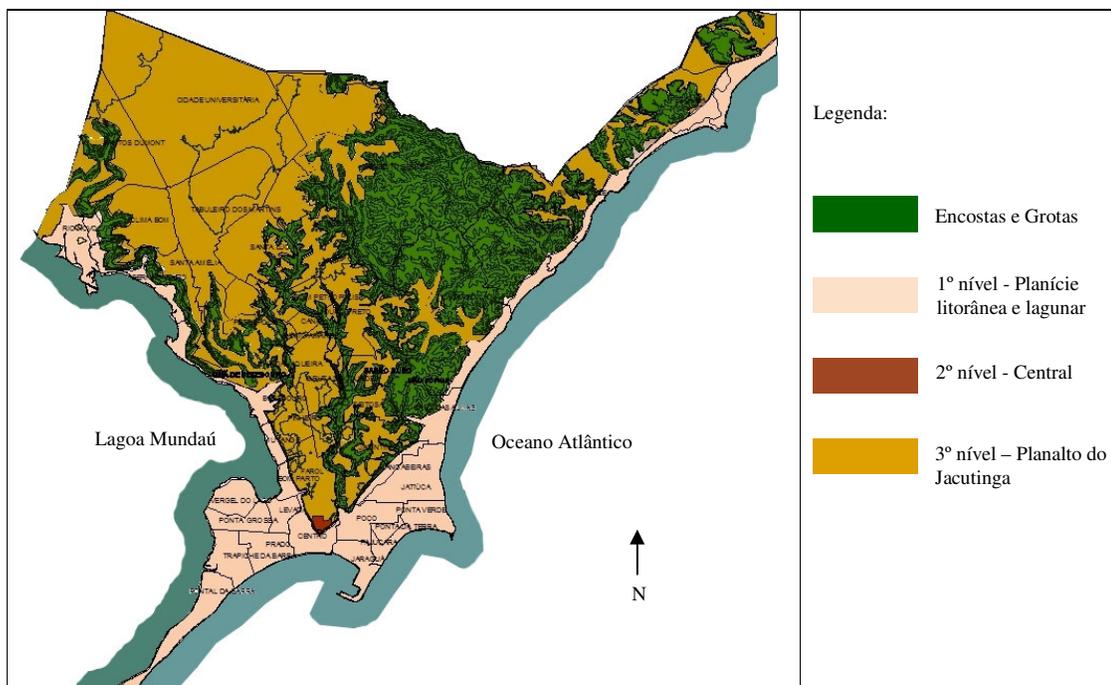


Figura 03 - Níveis geográficos de Maceió.

Fonte: Adaptado da Base Cartográfica de Maceió, PMM 1999/2000.

3.3.2 Aspectos da urbanização em Maceió.

A conformação urbana de Maceió seguiu um padrão concêntrico radial até meados da década de 1950, quando se iniciou um processo de crescimento urbano acelerado decorrente da intensificação da migração “*interior/capital*” (Carvalho, 2005, p.16). A Tabela 01 apresenta o significativo crescimento populacional do município ao longo do período entre 1960 até 2005.

TABELA 01 – CRESCIMENTO POPULACIONAL DE MACEIÓ E DE ALAGOAS ENTRE 1960 E 2005.

<i>ANO</i>	<i>MACEIÓ</i>	<i>ALAGOAS</i>
1960	242.987	1.258.107
1970	351.299	1.588.109
1980	514.671	1.982.591
1991	776.079	2.514.100
2005*	903.464	3.015.901

*Estimativa. Fonte: Carvalho, 2005.

De acordo com Carvalho (2005) o crescimento populacional de Maceió a partir da década de 1960, representou a grande mobilidade “*interior/capital*” ou “*rural/urbana*”, que aconteceu, principalmente pela extrema pobreza no ambiente rural do Estado. Segundo esse autor:

Durante décadas, a pobreza levou milhares de alagoanos a migrar para outras unidades da federação, e a migração se constituiu num movimento populacional constante e antigo. Como o fechamento das fronteiras de expansão econômica e dos mercados de trabalho, principalmente no Sudeste, a mobilidade mais forte é a interna, dentro das fronteiras do Estado, responsável pelo rápido crescimento das cidades (CARVALHO, 2005, p.16).

O aumento populacional em Maceió refletiria diretamente no processo de urbanização da cidade. Na Tabela 02, observa-se o nível elevado de urbanização da cidade, com relação a Alagoas, atestando um grau relativamente alto de ocupação do espaço, mesmo com a presença dos acidentes geográficos (grotas e encostas) em todo o território do município.

TABELA 02 – TAXAS DE URBANIZAÇÃO: MACEIÓ, ALAGOAS*.

	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	% URBANIZAÇÃO
MACEIÓ	797.759	795.804	99,75
ALAGOAS	2.822.621	1.919.739	68,02

*Dados referentes ao censo de 2000. Fonte: www.IBGE.gov.br.

Ressalta-se que, apesar das altas taxas, a urbanização em Maceió por não ter sido fruto de um processo de industrialização eficiente, mas sim da estrutura fundiária do Estado, que gerou a pobreza dos locais de origem da população migrante, aprofundaria o processo de ocupação indisciplinada das áreas “ilegais” da cidade.

De acordo com Carvalho (2005), a urbanização do município de Maceió, foi prejudicada porque, além do baixo nível da industrialização, também não contou com um setor terciário diversificado e atuante, ambos insuficientes para beneficiar a população advinda do interior do Estado. Os setores econômicos do município foram ao longo do tempo enfraquecidos pelas constantes crises econômicas e pela própria “*fragilidade*” da administração municipal, que não possuía autonomia econômica para resolver problemas de qualquer natureza (CARVALHO, 2005, p.16). Em suma, Maceió possuía indústrias que beneficiavam uma pequena parcela da população, um setor comercial e de serviço subdesenvolvido e um setor público incapaz. Isto ocasionou uma imbricação de problemas de difícil solução, tais como:

- *A inviabilidade do desenvolvimento tanto de uma classe operária assalariada “expressiva” quanto de uma classe média numericamente representativa;*

- *O aumento da parcela marginalizada da população;*
- *Na informalidade econômica e habitacional, visto que essa população passou a sobreviver de atividades irregulares e ocupar as áreas de risco e de preservação como as grotas e encostas (CARVALHO, 2005, p.16, 17).*

Na década de 1960, Maceió já possuía um centro urbano definido, formado pelos bairros do centro, Bebedouro, Ponta Grossa e Vergel do Lago (esses últimos dois bairros formaram o primeiro núcleo da população migrante do interior), o Trapiche, o Prado e o Farol. A partir de meados da década de 1970, paralelamente ao processo de ocupação das grotas e encostas, principalmente pela população de baixa renda vinda do interior do Estado, a porção norte da planície litorânea norte do município começou a ser ocupada pelas classes média e alta, parte em decorrência da instalação da indústria Salgema S.A e parte pelo desenvolvimento da política habitacional federal. Na Figura 04 observa-se a evolução urbana de Maceió entre 1900 e 1998.

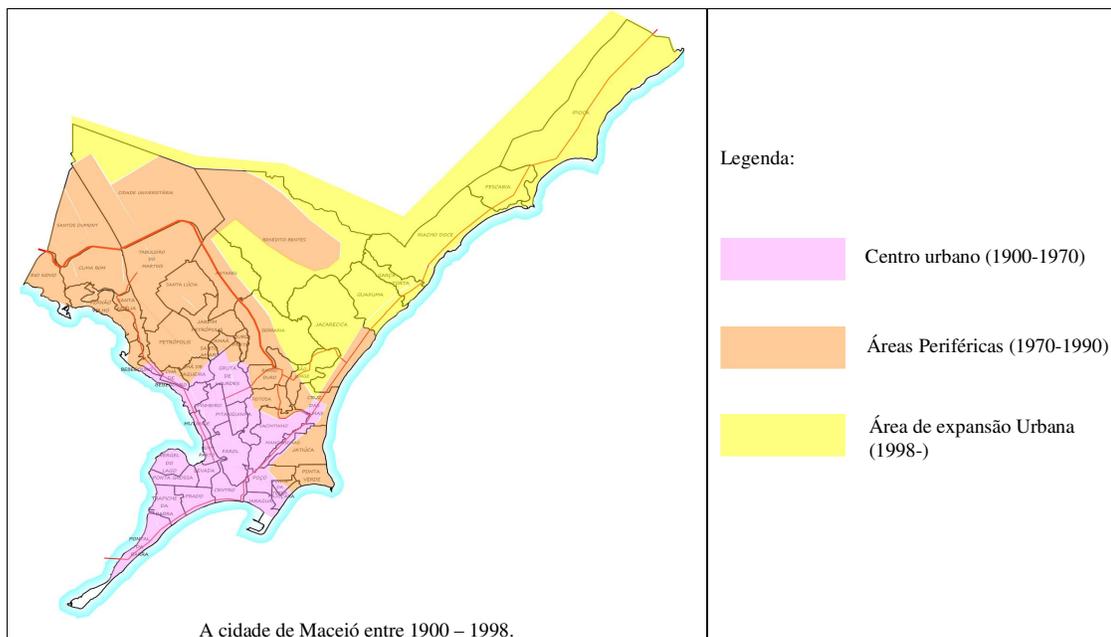


Figura 04 – Evolução urbana em Maceió.

Fonte: Pesquisa “Vazios” Urbanos de Maceió: Fronteiras e interstícios da urbanização. 2004.

A construção dos conjuntos habitacionais em Maceió obedeceu à política habitacional federal que financiava a aquisição das unidades residenciais pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Durante as décadas de 1970 e 1980, através da Companhia Habitacional de Alagoas, a

COHAB-AL, foram ocupadas as áreas da periferia do centro urbano no sentido do planalto da Jacutinga e do litoral norte da cidade, (COSTA; RAMOS, 2004, p.191). Ressalta-se que em Maceió, essa postura da política urbana acarretou num crescimento do espaço urbano com vários problemas na estrutura espacial, dentre os quais se destacam:

- i) A distância do núcleo da cidade encarecendo e dificultando a instalação da infraestrutura nos conjuntos;
- ii) O aumento do preço dos vazios intersticiais que separavam a periferia e o centro da cidade, gerando especulação imobiliária, principalmente na faixa litorânea ao norte do centro urbano e,
- iii) A intensificação da ocupação nas áreas de risco pela parcela da população maceioense que não tinha renda e, portanto, sem acesso aos conjuntos habitacionais.

3.4 O PLANEJAMENTO URBANO EM MACEIÓ.

As administrações municipais de Maceió, além dos problemas urbanos decorrentes do seu processo de urbanização, sempre estiveram interligadas com o modelo de dominação política e de concentração de renda predominante no Estado. Aparentemente, as políticas urbanas se efetuavam na forma de obras públicas pontuais, como a pavimentação de ruas e avenidas, a construção de escolas, a implantação de praças e algumas obras de infra-estrutura – galerias pluviais, saneamento básico (PMM, 1995, p.154-158). Ao contrário do que se possa imaginar, existia uma cultura de planejamento no interior destas administrações, como demonstrado a seguir.

Em fins da década de 1970, a política urbana do Brasil entrava na era dos planos diretores que seguiam as regras das ações “modernizadoras” elaboradas aos moldes tecnocráticos determinado pelo governo federal. Dessa forma, ficou estabelecido que o financiamento da execução das obras dos municípios brasileiros dependia da elaboração de planos diretores. Aparentemente a regulamentação dessas medidas ao nível nacional impulsionou a produção de alguns planos em Maceió. Seguindo as determinações federais que passaram a incentivar a industria-

lização dos Estados, foi elaborado um plano de ações que viabilizaria essa industrialização em Alagoas. Para a implementação dessas medidas federais relativas à modernização e a industrialização, no nível local, foram traçados três objetivos principais, que diziam respeito:

- i) *A urbanização dos arredores da Lagoa Mundaú;*
- ii) *A implementação da primeira fase do distrito industrial na cidade e,*
- iii) *Um plano para o desenvolvimento urbano para grande Maceió (LINS, 1999, p.104).*

A urbanização dos arredores da lagoa Mundaú tinha como objetivo a melhoria das condições sanitárias da população que vivia naquela área, além de um plano de preservação do meio ambiente. Nesse projeto era prevista a construção de duas vias uma na parte sul da Lagoa Mundaú (hoje conhecido como Dique estrada), e outra na parte norte da Lagoa, além de desenvolver um estudo sobre as condições de navegação na Lagoa (LINS, 1999, p.105).

A implantação do distrito industrial na área urbana de Maceió, a Salgema S.A., provocou efeitos diretos tanto na paisagem quanto na urbanização da capital do estado. Segundo Lins (1999) Maceió se tornou “*espaço (des)privilegiado onde pode-se medir a ‘importância’ a deste modelo de industrialização*” (p.96). Os principais efeitos da implantação desse complexo-industrial foram:

- i) *Os projetos infra-estruturais para a implantação, provocando algumas mudanças na paisagem – urbanização de áreas próximas ao complexo, criação de vias para escoamento de produtos e para interligar este complexo àquele que seria instalado em Marechal Deodoro (Lins 1999, p.105) e,*
- ii) *Devido à queda do valor da terra urbana nas “proximidades de uma indústria altamente poluente” (Lins 1999, p.105), houve um deslocamento na direção da expansão urbana da porção sul para a planície costeira norte, que ocasionou a ocupação formal e informal da cidade naquele sentido.*

E por último, o plano de desenvolvimento para a grande Maceió, que se tornaria o plano diretor da próxima administração, o Plano de Desenvolvimento de Maceió (PMM, 1981). Esse plano foi elaborado com o intuito de se obter as respostas para as principais carências e os problemas urbanos da capital alagoana. Dos problemas gerados nas décadas anteriores foram destacados nesse plano:

- i) *A falta de legislação e códigos que ordenassem o crescimento urbano de Maceió, que acontecia em função do aumento da população urbana sem um controle por parte da municipalidade;*

- ii) *O baixo crescimento produtivo, que gerou o aumento da pobreza e o surgimento de bolsões de favelas e a ocupação de áreas de proteção ambiental, como as margens da lagoa Mundaú, as grotas e as encostas, e,*
- iii) *A descontinuidade do tecido urbano na ocupação de áreas além das possibilidades da oferta de infraestrutura, que gerou disparidades infra-estruturais e espaciais (PMM, 1981).*

O plano foi composto por seis volumes e tratava dos respectivos aspectos: Volume I - Diagnóstico e Prognóstico, Volume II - Propostas, Volume III - Código de Urbanização, Volume IV - Código de edificações, Volume V - Código de Posturas e Volume VI - Diretrizes de ação. As propostas contidas no Volume II focalizaram uma política urbana, que buscava “o desenvolvimento integrado nas funções de atividades urbanas, de modo a ofertar novas e melhores condições de qualidade de vida da população” através da “criação de condições de acesso ao mercado de trabalho, ou seja, em empregos, e pari passu de renda” (PMM, 1981, Vol.II, p.27). Os objetivos dessa política incluíam:

(a) uma melhoria no desempenho das políticas estruturas de oferta de serviços e de equipamentos urbanos, assim como da infra-estrutura básica; (b) uma maior compatibilização e integração das atividades urbanas; (c) a preservação do ecossistema natural e do meio ambiente cultural; (d) um controle mais eficaz da ocupação do solo urbano; (e) a integração de Maceió, a sua área de maior influência, qual seja a região pré-metropolitana; e (f) a criação de mecanismos político-institucionais que viabilizem uma eficiência e eficácia mais acentuada no centro urbano (PMM, 1981, Vol.II, p.27).

Interessa observar que o conteúdo com as diretrizes para ações e projetos que implementariam a política urbana municipal não seria levado em consideração nas duas administrações municipais mesmo com a sua aprovação, por razões que não serão discutidas na presente dissertação¹⁵. Em 1983, na primeira administração municipal após a conclusão do plano foram feitas algumas mudanças na versão original do plano diretor e em 1984, o novo plano diretor, aprovado pela Câmara, foi enviado para o prefeito sancionar a sua implementação. Contudo, somente a parte que continha os três códigos municipais (de Postura, de Edificações e de Urbanismo) foi sancionada. De acordo com Lins (1999, p.235) o código de urbanismo continha:

- i) *Tamanho mínimo de lotes o urbanos;*

¹⁵ Essa discussão envolve uma longa descrição das fases de campanha eleitoral dos períodos no qual o Plano Diretor de Maceió passou por modificações e foi levado para aprovação na Câmara. Por fugir do escopo dessa dissertação, decidiu-se não acrescentar tal discussão no presente item, visto que esse assunto foi bem descrito na Tese de Doutorado de Lins (1999).

- iii) *A regulamentação para as edificações (principalmente relativa ao gabarito dos edifícios da planície litorânea ao norte da cidade);*

Novas discussões a respeito dos demais artigos dessa nova versão do plano diretor aconteceram posteriormente e, somente em 1989, numa outra administração municipal, seriam aprovados os códigos de Postura, de Edificações e de Urbanismo.

O panorama urbano da cidade, por sua vez, se alterava na medida em que o crescimento populacional impulsionava cada vez mais a ocupação da cidade. Os registros das ações da administração municipal em fins da década de 1980 apontam algumas alterações importantes no cenário urbano, destacando-se a consolidação da urbanização da planície litorânea ao norte da cidade – os bairros de Jatiúca e Ponta Verde, com a pavimentação de ruas e avenidas, a construção de equipamentos institucionais e de lazer (PMM, 1995, p.162). Por outro lado, a crescente ocupação de áreas de risco e preservação ambiental da cidade revelava o quadro das condições da maioria dos seus habitantes, que na época contabilizava mais de 67% da população sem acesso a renda e ao emprego. O espaço urbano de Maceió se apresentava como o reflexo da concentração de renda que sempre afetou todo o Estado.

No cenário nacional, após a promulgação da Constituição de 1988, inicia-se em todo o país uma fase de experimentação no planejamento urbano municipal que atravessaria toda a década de 1990. Como apresentado na sessão anterior, foram registrados exemplos progressistas, como a introdução da participação popular no processo de planejamento, e ainda, exemplos onde o planejamento seguiu a lógica da acumulação mercadológica e da especulação imobiliária. Observa-se que neste período aconteceu, em Maceió, uma produção substancial de planos e projetos de diversas ordens descritos a seguir.

3.5 A DÉCADA DE 1990.

Na década de 1990, Alagoas sofria com os efeitos do “Acordo dos usineiros” que isentava o setor sucroalcooleiro do pagamento dos tributos fiscais. Nesse período o planejamento estadual previa incentivo aos projetos voltados para o turismo, setor identificado como o mais passível de arrecadar os tributos necessários ao funcionamento do Estado. Segundo Carvalho (2006, p.52) sempre existiu uma cultura administrativa, no nível estadual, muito forte em se produzir e incentivar projetos “*solitários*” de curto prazo, destinados a “*salvar*” a frágil economia alagoana que dependia quase exclusivamente da produção açucareira.

Em fins da década de 1990, a cidade continua a se expandir, principalmente em direção ao litoral norte e ao Tabuleiro. Os bairros da porção norte de Maceió, Jatiúca e Ponta Verde, se consolidam como de classe média e alta ocupando a planície costeira, num processo acelerado de urbanização da orla. Mas, ainda em decorrência do crescimento populacional e das condições sócio-econômicas desfavoráveis na geração de emprego e renda, a ocupação ilegal continua a se efetuar tanto nas áreas de risco e de proteção ambiental, quanto nos vazios urbanos de Maceió. No Brasil, com a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste¹⁶ (PRODETUR), houve incentivos para a determinação do turismo como estratégia das cidades nordestinas, tanto para a diversificação da economia, quanto para atrair investimentos estrangeiros. Em Maceió, esse programa pode ter sido o ponto de partida para o desenvolvimento de uma série de planos que de uma forma geral objetivavam uma estruturação física da cidade.

Destacamos, em ordem cronológica, os planos e as ações mais relevantes para o presente estudo. Dentre os vários projetos encontrados no banco de dados da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento de Maceió (SPDM), foram selecionados a Lei Orgânica Municipal de 1990 e mais três intenções de planos, que trazem referências para uma avaliação dos tipos de

¹⁶ Esse programa foi desenvolvido a partir de estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no começo da década de 90, para se identificar as atividades econômicas que apresentariam vantagens competitivas caso desenvolvidas na região Nordeste. Fonte: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp>.

participação promovidos nesse período do planejamento da cidade. O quadro 06 sintetiza as principais características e objetivos de cada um.

Ano	Lei	Características	Objetivos
1990	Lei Orgânica Municipal	Constituição municipal	Implementação de uma administração participativa.
Ano	Intenção de Plano	Características	Objetivos
1999	Plano Estratégico para a Melhoria das condições Sanitárias e Ambientais do Município de Maceió.	Diagnóstico e propostas.	Proposta para a estruturação sanitária e ambiental da cidade.
2000	Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió.	Diagnóstico e propostas urbanísticas.	Disciplinar o uso e ocupação do solo da área.
2000	Plano Estratégico Sócio-Econômico: Maceió, cidade do século XXI.	Plano que incluía um estatuto social.	Promover o desenvolvimento urbano através de ações estratégicas.

Quadro 06 – Planos e ações para o desenvolvimento urbano de Maceió.

Fonte: Banco de dados da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento de Maceió.

A elaboração da Lei Orgânica do Município de 1990 seguiu o exemplo de algumas administrações municipais como a de Recife¹⁷, criando as dez Regiões administrativas da cidade e o Orçamento Cidadão, além da implantação dos Conselhos Municipais (Educação, Cultura, de Assistência aos Deficientes, da Condição Feminina, de Defesa da Criança e do Adolescente, de Proteção Ambiental, de Transportes Coletivos, de Saúde e de Segurança do Trabalho e de Habitação). Segundo Vasconcelos (2006), os Conselhos gestores ocuparam, a partir dos anos 1990, no cenário da política brasileira uma postura propositiva, através da participação na gestão das políticas públicas:

Os conselhos imprimem um “novo desenho institucional” com a introdução de novos atores políticos no cenário das discussões de políticas públicas objetivando ampliar os espaços de participação e de (co)responsabilidade na condução de gestões democráticas (VASCONCELOS, 2006, p.62).

Entretanto, há uma grande distância entre os objetivos propostos quando da criação desses conselhos e seu real poder de influência na criação e implementação de políticas públicas. Especificamente no caso dos primeiros conselhos criados em Maceió, não há referências de que os projetos e mesmo sua existência tenham influenciado de alguma maneira a implementação de políticas públicas do município (PMM, 2005). O Orçamento Cidadão, por exemplo,

¹⁷ As Regiões administrativas (RAs) foram criadas para o desenvolvimento de projetos de planejamento; como método de divisão da cidade para efeito de orçamento participativo, por exemplo. (COHN, 1998, pp.143-192).

dizia respeito à alocação de recursos na habitação de interesse social, mas nunca foi levado adiante.

Além disso, conforme Vasconcelos (2006), mesmo em conselhos mais atuantes no Estado, como o caso do Conselho Estadual de Justiça e Segurança Pública¹⁸, o descompasso entre as decisões tomadas e a efetividade das políticas públicas refletia a própria ineficiência do Estado com relação aos problemas urbanos em geral.

Em 1999 foi elaborado a “Proposta para o Plano Estratégico para a Melhoria das Condições Sanitárias e Ambientais do Município de Maceió”¹⁹ que se destacou dentre os projetos elaborados anteriormente, por incluir a participação na sua metodologia, descrita a seguir:

*Planejamento estratégico **participativo gradual** do universo dos atores, a partir do grupo de instituições designados para o mutirão, ampliando se esse universo até a inclusão de organizações da sociedade civil e do setor privado, incluindo-se **representações das comunidades alvo escolhidas** (PMM, 1999, p.4 – grifos meus).*

O que significa participar gradualmente de um processo de planejamento? Nos critérios para se encontrar as soluções adequadas, há referência da “*busca de sinergia*” entre governo, sociedade civil e setor privado. Mas busca de sinergia não explica qual seriam os moldes de inclusão e participação da população no plano. Outro critério observado é que as comunidades já estariam previamente escolhidas, o que configura uma caracterização do padrão “de cima para baixo” na condução dessa metodologia. Esse plano ainda contava com um programa de atividades que incluía três momentos distintos: primeiro, a elaboração de diagnóstico; segundo, a realização de “*oficinas de planejamento*” e, terceiro a formulação de um Plano Operacional de Atividades, o qual seria divulgado e apresentado à comunidade e iniciativa privada para “*a busca de parcerias*” (PMM, 1999, p.4).

Identifica-se que se esse plano fosse implementado instituir-se-ia uma *não-participação* do tipo *informação*. Primeiro, porque há uma menção da participação dentro da metodologia do

¹⁸ Criado em 2000, pela Lei estadual nº 6.145, se tratava de um órgão executivo que teria a função de estudar, formular e deliberar política de segurança do Estado de Alagoas (VASCONCELOS, 2006, p.65).

¹⁹ Anexo B, fotocópia do plano de trabalho da Proposta para Plano Estratégico para a Melhoria das Condições Sanitárias e Ambientais do Município de Maceió.

plano. Entretanto, observa-se que no programa de atividades apenas disponibiliza-se o documento final para a sociedade tomar conhecimento de sua existência e para despertar o interesse da iniciativa privada para formação de parcerias. O plano continha ainda um diagnóstico com os principais problemas do saneamento ambiental e um programa de soluções bastante detalhado, inclusive a cerca da destinação final dos resíduos sólidos. Contudo, foi mais um plano que aparentemente não se implementou, pois os problemas de saneamento continuam a existir e se multiplicar, incluído neste rol de problemas o depósito de lixo da cidade que atualmente funciona a céu aberto.

O “*Planejamento Estratégico Sócio-econômico: Maceió, cidade do século XXI*”, seguia o modelo de planejamento, desenvolvido em algumas capitais do Brasil em meados da década de 1990, conhecido como do *city-marketing* ou planejamento estratégico, que conforme apresentado na sessão anterior, era um tipo de planejamento que assumia a lógica da gestão empresarial para as cidades. Esse plano começou a ser elaborado em fins da década de 1990 e formalizou um estatuto o “Consórcio do Plano Estratégico” que garantia a participação dos cidadãos interessados em “contribuir” com o “desenvolvimento” da cidade. A cláusula terceira²⁰ desse estatuto estabelecia os parâmetros, direitos e deveres daqueles que contribuíram com a “*viabilização do Maceió do século XXI*”. Nessa cláusula observa-se que em nenhum momento o cidadão comum é convidado a se tornar sócio. Identifica-se a repetição do padrão de concentração de poder nas mãos de quem detém o poder econômico porque, segundo esse estatuto, o sócio seria aquele indivíduo (ou empresa) disposto a contribuir mensalmente para a elaboração desse plano, passando a participar automaticamente do Conselho da Cidade. Assim, o Conselho da Cidade seria composto por uma pequena parcela da população que possuía a condição econômica exigida para participar do consórcio, isto é, as propostas “estratégicas” para o desenvolvimento da cidade estariam nas mãos de uma minoria representada pela elite.

²⁰ Anexo A, fotocópia da minuta do Estatuto social do Consórcio do Fundo de Desenvolvimento de Maceió.

Em janeiro de 1998, um decreto municipal incorporou como área urbana de Maceió a porção do litoral norte da cidade constituída por seis distritos que se tornaram bairros: Jacarecica, Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca. Essa área compreende uma estreita faixa litorânea que apresenta uma significativa rede hidrográfica, rios e riachos, áreas protegidas pela legislação ambiental, como encostas, manguezais, vale de rios, além de grandes porções de terras desocupadas (PMM, 2000, p.6). Em 2000, com o intuito de “*disciplinar o uso e a ocupação do solo*” dessa área de expansão urbana do município, foi elaborado o Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió²¹.

O plano foi composto por quatro partes que abrangiam respectivamente: 1. Conhecimento da realidade, 2. Definição de estratégias, 3. Lei de zoneamento do uso e ocupação do solo e 4. Propostas e Projetos. De caráter detalhado e técnico, não há registros da inclusão da participação em nenhuma das partes desse plano, que procurou ater-se no “*estabelecimento de diretrizes e normas urbanísticas*” objetivando “*o desenvolvimento das potencialidades sócio-econômicas locais*” (PMM, 2000). O objetivo principal do plano era:

(...) *garantir um tratamento urbanístico e paisagístico diferenciado para a área, capaz de agregar valor aos empreendimentos e atrair investidores, otimizando a atividade turística e gerando benefícios para a população local* (PMM, 2000, p.7 – grifos nossos).

Que benefícios seriam estes? Como um plano de diretrizes urbanísticas pode beneficiar a população, sem inquirir o que de fato a população deseja? Identificam-se, neste plano, indícios da *não-participação* do tipo *manipulação*, pois que os benefícios que supostamente decorreriam da implementação do plano seriam suficientes para justificá-lo.

Os planos apresentados ao longo deste item demonstram que a produção de planejamento urbano objetivando o desenvolvimento da cidade foi uma constante ao longo das administrações municipais. Isto quer dizer que não faltou planejamento em Maceió, o problema, como observado por Melo (1999, p. 86) na seção 1, não estava na formulação de políticas urbanas,

²¹ Anexo C, fotocópia da parte Introdutória do Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió.

mas na sua implementação. Aparentemente o poder público municipal, atrelado ao longo do tempo aos interesses de uma elite que controla o poder político em Alagoas, quase nunca correspondeu às diretrizes do planejamento. De acordo com a ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió, os técnicos da prefeitura que trabalharam nesses planos acabaram se desestimulando e passaram a desacreditar no seu próprio trabalho, visto que *“todo o empenho deles no processo anterior, tinha sido em vão”*. Segundo a ex-Gerente, os documentos, planos e projetos resultantes desses anos de planejamento foram *“quase que completamente esquecidos pelos técnicos da geração posterior à sua elaboração”* (Informações obtidas via e-mail).

3.6 ELEMENTOS ESTRUTURAIS E O PLANEJAMENTO URBANO EM MACEIÓ.

Este capítulo teve como escopo responder a seguinte questão: Como os elementos estruturais influenciaram o processo de planejamento urbano em Maceió? Ao longo dos itens apresentados identificou-se que a estrutura do Estado influenciou negativamente a capacidade de governança do Município, os arranjos institucionais e a cultura política e cívica local. Primeiro, porque a interligação do poder público com as elites que mantém a estrutura de poder atrelada aos seus interesses interferiu muitas vezes na implantação de medidas e diretrizes do planejamento local que visavam o desenvolvimento da cidade. E em segundo, por que os moldes de dominação econômica e política, desenvolvidos no Estado de Alagoas, refletiram na falta de movimentos sociais em favor do desenvolvimento urbano em Maceió. Para Vasconcelos:

A história de Alagoas vincula-se a uma tradição coronelista, com fortes raízes agrárias, que ainda hoje reproduz uma matriz ideológica de domínio e controle da participação popular nos processos políticos, através de mecanismos de intimidação e medo, próprios da estrutura de mando secularmente montada no Estado (VASCONCELOS, 2006, p.19).

De acordo com a autora os movimentos sociais procuram superar *“as formas tradicionais de fazer política”* ao mesmo tempo em que emergem na dificuldade de se *“instituir novos estilos de fazer política”* (VASCONCELOS, 2006, p.23). O resultado disso foi constatado na análise dos planos e projetos produzidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento apresentados nesse capítulo. Nesses planos averiguou-se que os arranjos institucionais

do planejamento urbano local desenvolveram tipos da *não-participação* e da *pseudo-participação*.

No capítulo seguinte, procurou-se, através da descrição do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió averiguar se as dinâmicas nos arranjos institucionais do planejamento local sob a imposição da lei do Estatuto, proporcionaram a construção de espaços participativos durante o Plano Diretor de Maceió e quais os tipos de participação decorrentes desse processo.

4 ANÁLISE DO ESPAÇO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.

No capítulo anterior argumentou-se que as estruturas econômicas, sociais e políticas do Estado consolidaram um modelo de concentração de renda e poder que influenciou negativamente a conjuntura do planejamento urbano de Maceió. O estudo acerca dessas estruturas em Alagoas e na sua capital, Maceió, possibilitou averiguar que, apesar da existência de planos e projetos elaborados para seu desenvolvimento urbano, existe uma desarticulação entre o planejamento e as ações do poder público local, impedindo a implementação desses planos. Dentro desse contexto questiona-se: Quando o Estatuto da Cidade estabeleceu as regras do planejamento no Brasil, através da elaboração de Planos Diretores Participativos, a trajetória do planejamento em Maceió seria impulsionada pela obrigatoriedade da lei? Se as estruturas locais implicaram diretamente na eficácia e qualidades democráticas de processos de planejamento urbano, que tipo de participação se obteve na elaboração do Plano Diretor de Maceió? Como identificar os espaços decorrentes desse processo?

Este capítulo busca responder essas questões, através de uma análise das etapas de elaboração do Plano Diretor de Maceió e dos espaços utilizados no seu processo participativo. Ressalta-se que foram destacadas as etapas de maior interesse para o presente estudo, isto é, as etapas que contém referências à participação. Como fontes utilizaram-se os documentos encontrados no Banco de Dados da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento; entrevistas – com a ex-Gerente Técnica do Grupo Gestor responsável pela elaboração do Plano Diretor de Maceió e com a atual Diretora do Plano Diretor; e os artigos dos principais jornais publicados do período posterior à elaboração do plano até a sua aprovação na Câmara Municipal. Para a análise dos tipos de participação utilizou-se a Escala de avaliação de Souza (2002) e com relação ao espaço participativo, empregou-se a análise da dimensão espacial dos processos participativos elaborada por Souza (2006).

4.1 AS PRIMEIRAS AÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.

De acordo com a ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió, em meados da década de 1990 alguns técnicos do órgão encarregado do planejamento urbano da cidade – o Instituto Municipal de Planejamento e Ação Regional, o IMPAR – tomaram a iniciativa para modificar o código de urbanismo e edificações do município, aprovado em 1989. Foi criado um grupo interinstitucional que intencionava elaborar uma proposta para a modificação de alguns artigos do antigo código, principalmente aqueles relativos ao esgotamento sanitário, o lixo e meio ambiente da cidade. Contudo, segundo a ex-Gerente, pela própria formatação “*recortada*” da proposta elaborada e também pela falta de motivação dos técnicos da prefeitura “*que não queriam ter mais trabalho*” não foi possível o encaminhamento dos artigos para aprovação em Câmara (Informação obtida via *e-mail*).

Em 1998, o IMPAR se tornaria a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, a SMPD. No entanto, as discussões a respeito da revisão do Plano Diretor de Maceió só seriam retomadas após a aprovação do Estatuto da Cidade a partir de 2001. Ressalta-se que elaboração do plano diretor foi uma obrigação para cidades maiores de 20.000 habitantes, e sua implementação deveria ocorrer dentro de um prazo de cinco anos contados a partir da aprovação do Estatuto. A desobediência à lei implicava em sanções para o município e improbidade administrativa para o prefeito. De acordo com a regulamentação criada pelo Ministério das Cidades, havia uma série de obrigações a serem cumpridas como a participação popular em todas as fases do plano, direito à publicidade e informação, criação de conselhos de desenvolvimento urbano e do Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor (BRASIL, 2002, p.194, 195).

Em Maceió, as primeiras ações com relação à (re)elaboração do plano diretor iniciaram no ano de 2002. Essas ações obedeciam às exigências de modernização administrativa do Pro-

grama Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, o PNAFM, e objetivavam a obtenção de recursos para principiar as obrigações do cumprimento da lei do Estatuto da Cidade. Uma das primeiras exigências era definir e implantar um Sistema de Planejamento Municipal (SMP), órgão que seria responsável pelos trabalhos necessários para a elaboração do Plano Diretor em Maceió.

Também deveria ser formulada a Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió²², com o detalhamento das etapas, atividades e ações a serem desenvolvidas no processo do plano diretor e que serviria de base para a elaboração do Termo de Referência²³ do Plano Diretor. De fato, a proposta, concluída em novembro de 2002, incluiu a estruturação administrativa necessária para a elaboração do plano (incluindo a estrutura de funcionamento do SMP) e a metodologia de trabalho da equipe que conduziria esse processo, o Grupo Gestor (grupo “*intersinstitucional*” constituído por técnicos da prefeitura Municipal e consultores contratados). Nessa proposta observou-se que as referências sobre a participação estavam distribuídas em diversas partes do texto. Na contextualização do Plano Diretor no SMP:

(...) é imprescindível para a integração entre diversos órgãos que compõem a administração municipal, criando um sistema municipal de planejamento, para em etapas subseqüentes, incorporar e ampliar a participação de setores a organizados da sociedade e da população de uma maneira geral. O Plano Diretor deve portanto, ser construído como um pacto político e social (PMM, 2002, p.10).

Na descrição de duas das atividades do Grupo Gestor, encontraram-se citações que não se referiam exatamente à participação, mas ao processo participativo a ser desenvolvido no plano. A fase de diagnóstico e propostas realizar-se-ia nas “*oficinas de planejamento*” com as Regiões Administrativas, com os setores organizados da sociedade na Câmara de Vereadores. O objetivo dessas oficinas era “*apresentar para população as propostas que integraram o novo plano diretor e propiciar a discussão sobre as mesmas*” (PMM, 2002a, p.14). O quarto e

²² Anexo D, fotocópia da Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió.

²³ Anexo E, fotocópia do Termo de Referência – Plano Diretor de Maceió.

último momento da fase de elaboração do plano descreviam as audiências públicas, que tinham como objetivos:

Adequar as propostas ao que foi consensuado (sic) nas audiências; apresentar de forma clara o trabalho formulado e divulgar o mesmo para sociedade; apresentar as adequações que foram feitas para a sociedade (PMM, 2002a, p.15).

Por fim, nas considerações finais desse documento, encontrou-se a seguinte citação:

Um processo de planejamento participativo e contínuo é fundamental para minimizar as distorções existentes, neste cenário, o plano diretor é um instrumento valioso, desde que sejam observados os seguintes aspectos: É preciso evitar a adoção de modelos padronizados; é preciso levar em conta o caráter político do planejamento, assegurando o compromisso das lideranças locais e do poder público com a sua execução; é preciso viabilizar a ampla participação da sociedade nas decisões relativas ao estabelecimento de objetivos e prioridades de intervenção; é fundamental o entendimento de que planejamento é um processo e não uma etapa que se encerra com a aprovação do plano (PMM, 2002a, p.21, grifos meus).

Seguindo o cronograma elaborado pela Proposta de Elaboração do Plano Diretor de Maceió, os técnicos da SMPD organizaram cursos de sensibilização e capacitação das equipes técnicas da prefeitura, com o intuito de divulgar a lei do Estatuto da Cidade, os novos princípios do direito urbanístico e enfatizar a importância da elaboração de um Plano Diretor para Maceió.

A ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió enfatizou que:

“Fazia muito tempo que o corpo técnico da Prefeitura Municipal de Maceió estava sem participar de nenhuma reciclagem. As pessoas estavam completamente acomodadas e num trabalho de aplicação de uma legislação “imexível” onde eles não se perguntavam ou até não tinham consciência (pelo menos a maioria) de que tipo de cidade aquela legislação estava produzindo. (...) Portanto, a lógica da oferta desses cursos era de fazer o pessoal sair dessa inércia, fazer os agentes ativos nesse processo, que de alguma forma teria que ser iniciado, até por exigência legal” (Informação obtida via e-mail).

Dos cursos, seminários e palestras ofertados, destacaram-se:

- i) O Seminário sobre o Estatuto da Cidade, organizado pelo Ministério Público, Universidade Federal de Alagoas e Prefeitura Municipal de Maceió, realizado na Associação Comercial, no bairro de Jaraguá em 2002;
- ii) O Curso de Sensibilização e Capacitação em elementos sobre a Elaboração do Plano Diretor de Maceió, realizado em dezembro de 2002 no edifício da Caixa Econômica Federal, bairro do Farol, com a participação de 50 técnicos da Prefeitura de Maceió e 30 representantes de outras instituições e sociedade civil, e,
- iii) A Oficina de Sensibilização e Capacitação sobre as bases metodológicas para a reelaboração do plano diretor decenal do Município de Maceió, realizado no auditório do

Banco do Nordeste em fevereiro de 2003, para o público-alvo constituído dos Secretários e técnicos da Prefeitura de Maceió, Vereadores, entidades não-governamentais e sociedade civil organizada num total de 120 participantes.

Foi encontrado no Banco de dados da SMPD, o plano do Curso de Sensibilização e Capacitação em elementos sobre a Elaboração do Plano Diretor de Maceió²⁴ que registrou a agenda e as posturas que deveriam ser adotadas no processo de elaboração do plano. (PMM, 2002). Esse curso tinha o objetivo de “*sensibilizar e capacitar os participantes sobre o Plano Diretor*” (p.01). A postura desse curso incluía conceitos tais como, capital social, capital urbanístico, comunidade, cidades e município (p. 5 - 11). O curso também descrevia todas as etapas que constituem a elaboração de um plano diretor aplicando as diretrizes que se dividiram em forma de módulos. O módulo número nove desse curso tratava da Gestão Democrática das cidades, destacando a questão das negociações e acordos para a tomada de decisões, os conselhos, as conferências da cidade, as audiências públicas, estudos de impacto de vizinhança e o orçamento participativo (p.18).

Esses eventos aconteceram durante todo o ano de 2002 e começo do ano de 2003 e contaram com a presença de representantes das Secretarias da Prefeitura Municipal, de alguns órgãos públicos e de entidades de classe. Argumenta-se que os registros desses eventos demonstram o interesse do Grupo Gestor em divulgar e disseminar as diretrizes do Estatuto da Cidade, enfatizando a importância da participação.

Contudo, na lista²⁵ elaborada pelo Grupo Gestor para registrar as entidades e seus representantes presentes, assinalando a frequência em cada evento, observou-se que não houve uma presença consistente por parte dos convidados, pois de um total de 155 pessoas, apenas 17 estiveram presentes em todos os eventos²⁶. Outra observação é que, apesar desses cursos terem sido ofertados para representantes de instituições e sociedade civil, a maioria dos presen-

²⁴ Anexo F, fotocópia do plano de curso do Curso de Sensibilização e Capacitação sobre Elementos da Elaboração do Plano Diretor da cidade Maceió.

²⁵ Anexo G, fotocópia da lista de frequência dos cursos efetuados anteriormente a elaboração do Plano Diretor de Maceió.

²⁶ Não fez parte dessa contagem o Curso de Especialização em Gestão Urbana, feito por quatro técnicos da SMPD.

tes eram representantes de órgãos da prefeitura. A minoria foi constituída de duas instituições de ensino – o Centro de Estudos Superiores de Maceió, CESMAC, e a Universidade Federal de Alagoas, UFAL (com dois representantes cada), e duas entidades de classes – o Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia de Alagoas, CREA-AL (dois representantes), e a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas, ADEMI (com um representante). Ressalta-se que não foi registrada a presença de nenhum representante de movimentos populares, nem tampouco de representantes de associações de moradores da cidade.

A outra etapa que daria continuidade a essa fase antecedente à elaboração do Plano Diretor de Maceió seria a formulação do Termo de Referência²⁷. Nesse termo, finalizado em agosto de 2003, constavam os princípios básicos para a elaboração do plano que abrangiam “a atuação integrada” e “o estabelecimento de parcerias como os diversos setores da sociedade” (PMM, 2003). A participação aparece como escopo do trabalho, sendo descrita do seguinte modo:

*(...) a reelaboração do plano diretor **deverá incorporar a participação popular como elemento obrigatório** na construção de todas as suas etapas, daí, a importância de conter mecanismos e sistemas de **informação, de consulta e participação** e permitir a comunidade acompanhar e interagir no desenvolvimento do processo (PMM, 2003, sem paginação – grifos meus).*

As etapas do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió incluíam:

1. *Atividades preliminares – campanhas de divulgação e marketing, reuniões de sensibilização e eleição dos representantes, capacitação do Conselho do Plano Diretor;*
2. *Conhecimento da realidade - revisão do Plano Diretor de Maceió de 1981, confecção de um estudo preliminar para a caracterização da cidade, levantamento de dados e informações, leitura técnica da cidade real e leitura comunitária da cidade real (PMM, 2003, sem paginação);*
3. *Diagnóstico – cruzamento de dados das informações obtidas na etapa anterior, apresentação de pré-propostas em audiências públicas;*
4. *Proposições – as propostas aprovadas na fase anterior serviriam como diretrizes para o macrozoneamento da cidade e para a adequação da Lei Orgânica, do Código tributário e dos Instrumentos Orçamentários do Município, e,*
5. *Aprovação da proposta – redação do Projeto de Lei e apresentação para o Conselho do Plano Diretor e, após a discussão e aprovação, submissão do Projeto de Lei à aprovação na Câmara municipal.*

4.2 O PROCESSO “PARTICIPATIVO”.

Das etapas contidas no Termo de Referência, descritas no item anterior, quatro incluem a participação da população na elaboração do plano: as atividades preliminares, o conhecimento da

²⁷ Ver Anexo E, fotocópia do Termo de Referência – Plano Diretor de Maceió.

realidade, diagnóstico e aprovação. As atividades preliminares tinham o objetivo de divulgar a elaboração do Plano Diretor de Maceió. Inicialmente com as campanhas²⁸ de divulgação e *marketing* em que se pretendia “popularizar” o Plano Diretor, informar a população sobre os trabalhos de elaboração do plano e convocar a sociedade para participar do processo. Tais campanhas compreendiam os meios de comunicação e mídia como rádio, jornal, televisão, outdoors e internet. Em seguida, as reuniões de sensibilização nas Regiões Administrativas (RA’s) serviriam para a mobilização de entidades em geral (Ongs, fundações, sindicatos, associações “*exceto as de moradores*”, entidades de classe), e, com a eleição e a capacitação do Conselho do Plano Diretor marcaria o “*início do processo participativo da sociedade como um todo*” (PMM, 2003, sem paginação). A eleição dos representantes do Conselho do Plano Diretor, dizia respeito à escolha dos representantes tanto das RA’s, quanto das entidades de classe, que acompanhariam o processo do Plano Diretor de Maceió. A Capacitação do Conselho do Plano Diretor foi um curso oferecido pelo Grupo Gestor para os representantes eleitos adquirirem “*um conhecimento básico a respeito do tema*” (PMM, 2003, sem paginação).

O conhecimento da realidade incluiria a participação na elaboração do plano através da Leitura Comunitária “*da cidade real*”. A metodologia da leitura comunitária do Plano Diretor de Maceió foi organizada em duas fases que incluíram “*pesquisas de opinião pela internet e reuniões participativas com a população*” (PMM, 2003, sem paginação). Da pesquisa de opinião pela internet a Diretora do Plano Diretor explicitou que talvez por falta de conhecimento sobre as atribuições do plano, muitas pessoas mandavam *e-mails* sem 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 verbais). A fase das reuniões participativas seria realizada através de reuniões com os representantes das Regiões Administrativas (RA’s), oficinas por segmento de classe e reuniões na

²⁸ Anexo H - fotocópia com orçamento e diretrizes para Campanha de mídia do Plano Diretor de Maceió e anexo I - fotos das faixas da campanha do Plano Diretor dispostas nos bairros da cidade.

Câmara de Vereadores. Essas reuniões aconteceriam entre os meses de setembro e outubro do ano de 2004 tinham o objetivo de:

(...) registrar as impressões, vivências cotidianas da população e as necessidades prementes da mesma, bem como levantar potencialidades, traçar objetivos específicos e linhas de ação prioritárias de cada eixo identificado (PMM, 2003, sem paginação).

A primeira reunião, com os representantes das RA's aconteceu no Auditório do Sindicato dos Bancários, mas logo de início foi constatado um problema de ordem política. De acordo com a ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió afirmou que:

“As RA's nunca tiveram efetivamente o papel que deveriam ter para o município. Embora algumas das pessoas (administradores) que estavam no comando fossem fontes preciosas de informações por serem da comunidade e, sobretudo atuarem como líderes (...) a maioria dessas lideranças estavam comprometidas politicamente. Portanto a abordagem tinha que ser muito cuidadosa para 'não confundir'. Inicialmente a nossa metodologia de trabalho participativo partiria das RA's, mas descobrimos logo que não ia dar muito certo.” (Informação obtida via e-mail)

Dessa forma, decidiu-se iniciar as oficinas temáticas por seguimento que aconteceriam no Auditório da SMPD e 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 Plano Diretor de Maceió (PMM, 2003, sem paginação). Cada oficina abordou cinco temas distintos:

1. Habitação de interesse social, com os subtemas, moradia, a integração das políticas sociais à moradia, êxodo rural;
2. Meio ambiente subtemas recursos naturais, patrimônio cultural, saneamento ambiental;
3. Mobilidade, subtemas sistema viário urbano e sistema de transporte;
4. Uso e ocupação do solo, subtemas cidade legal, cidade irregular, a utilização dos espaços públicos e áreas rurais, e,
5. A organização institucional, com os subtemas estrutura organizacional e participação social.

Conforme a Diretora do Plano Diretor de Maceió realizaram-se dez oficinas por segmento (Informação verbal), tendo sido encontrado o registro de sete oficinas²⁹. Esses registros fazem parte dos cinco volumes do arquivo do Plano Diretor de Maceió, que reúnem os ofícios e as

²⁹ Anexo J - Listagem das oficinas por segmento, transcrita *ipsi litteris* do volume 2 do arquivo do Plano Diretor de Maceió.

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-convite³⁰ enviadas para cada órgão, entidade ou instituição convidada. Conforme a ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió, nessas oficinas:

“A lógica era sempre um nivelamento de conceitos sobre Plano Diretor e Estatuto da Cidade e depois a aplicação de uma metodologia participativa de grupos de trabalho sobre os temas pré-definidos a serem tratados pelo Plano Diretor. 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 via e-mail).

Cada oficina contabilizou entre cinquenta a sessenta pessoas por evento e a primeira oficina por segmento foi direcionada para os representantes das prefeituras da Região Metropolitana de Maceió. A terceira oficina foi composta pelos representantes dos trinta e cinco órgãos do governo estadual. A quarta oficina foi constituída por representantes do setor privado e entidades de classes, num total de trinta entidades de classe e dezoito instituições privadas. A quinta oficina envolveu as associações comunitárias da cidade, contudo, dos cinquenta bairros existentes na cidade, apenas dezoito associações de bairro compareceram. Houve registro de apenas um movimento social, cinco instituições de caridade e um representante de um dos Conselhos estaduais. A sexta oficina foi constituída pelos representantes de oito instituições educacionais do Estado. O último registro encontrado foi o referente à oficina realizada na Câmara de Vereadores. Segundo a ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió, essa oficina teve um papel importante no andamento do processo, porque *“era uma grande oportunidade de fazer planejamento, de criar essa cultura e educar os políticos para isso”* (Informação obtida via e-mail, grifo meu).

A metodologia empregada nas oficinas derivou da metodologia elaborada pelo Ministério das Cidades (distribuída em forma de cartilhas, vídeos e cds para as prefeituras), aplicada pela consultoria contratada (PMM, 2003, sem paginação). Essa metodologia incluiu regras de con-

³⁰ Anexo L - fotocópia de modelo de carta-convite, utilizada para a convocação dos eventos relacionados com a elaboração do Plano Diretor de Maceió. O modelo do anexo diz respeito ao convite para o Curso de Sensibilização, entretanto esse modelo difere dos demais convites apenas nos dados referentes à data e local de realização.

vívio entre os participantes, além de etapas distintas para o levantamento de problemas, potencialidades e elaboração de propostas. A Figura 05 ilustra as fichas resultantes de algumas dessas oficinas utilizadas para anotar problemas e potencialidades de Maceió, e as propostas e as prioridades a serem incluídas no plano.

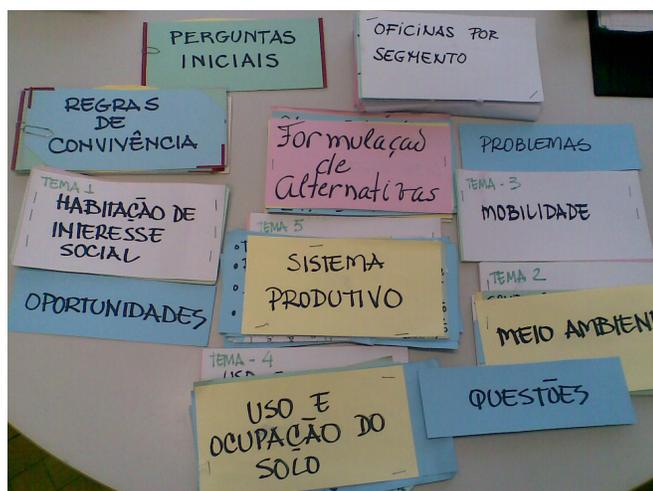


Figura 05 – Fichas das Oficinas por segmento.

Foto: Arquivo pessoal, 2008.

Mais adiante, na etapa relativa às proposições, estava estabelecido pelo Termo de Referência que o Grupo Gestor e “*outros técnicos da prefeitura*” estavam encarregados da elaboração de propostas a serem apresentadas posteriormente na fase das audiências públicas (PMM, 2003, sem paginação). Isso quer dizer que as informações colhidas na segunda fase do processo participativo seriam incorporadas num Diagnóstico Compartilhado (PMM, 2003, sem paginação), que continha o cruzamento de dados obtidos pela Leitura técnica da cidade, leitura de paisagem 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 resultariam duas propostas distintas:

- A) O macrozoneamento – Projeto de Lei: as diretrizes, linha de ação do plano e os eixos estratégicos do Plano Diretor de Maceió.
- B) Adequação da Lei Orgânica, Código Tributário e Instrumentos Orçamentários Municipais: fase que objetivava a revisão da Lei Orgânica, do Plano Plurianual, do Código Tributá-

rio Municipal e de outros instrumentos legais necessários à implementação das propostas do plano diretor.

Posteriormente essas propostas seriam analisadas, modificadas e aprovadas pelo Conselho do Plano Diretor. Segundo o Termo de Referência, nessa fase do plano, a participação popular se efetivaria através da “*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, sem paginação – grifo meu).

Aprovadas as pré-propostas, a última etapa do processo participativo do Plano Diretor de Maceió foram as Audiências Públicas. Foram realizadas três audiências públicas no Auditório da Escola de Ciências Médicas de Alagoas - ECMAL, nos dias 19 de fevereiro, 29 de março e 16 de abril de 2005, e contou com a presença de aproximadamente 500 pessoas cada. De acordo com o Regulamento da 1ª. Audiência Pública do Plano Diretor de Maceió³¹, a finalidade das audiências era “*discutir os caminhos e as prioridades para desenvolvimento de Maceió contidos nas propostas para plano diretor*” (PMM, 2004, p.1). Os temas para discussão dividiram-se em 5 temas:

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).

Ressalta-se que todos esses temas tinham em comum o subtema “Estrutura Organizacional e Canais de Participação”. As audiências foram realizadas durante todo o dia, sendo que no turno da manhã havia uma exposição introdutória sobre Plano Diretor e Estatuto da Cidade e uma apresentação geral do processo da elaboração do Plano Diretor de Maceió, além dos esclarecimentos sobre as câmaras temáticas que aconteceriam no restante da manhã e à tarde.

³¹ Anexo M - fotocópia do Regulamento da 1ª. Audiência Pública do Plano Diretor de Maceió.

As câmaras eram compostas por três integrantes do Grupo Gestor e pelos grupos de participantes presentes no evento, divididos entre os cinco temas de discussão, seguindo a mesma metodologia aplicada nas oficinas por segmento. Os integrantes do Grupo Gestor exerciam as funções de:

1. Moderador, que expunha os procedimentos na câmara temática, apresentava os subtemas a serem tratados e as alternativas e pré-propostas a serem discutidas;
2. Relator, encarregado de anotar as contribuições dos painéis e nos mapas e,
3. Facilitador dava apoio ao moderador e ao relator fazendo a inscrição dos participantes na discussão.

Os grupos de participantes de cada câmara temática poderiam:

- Avaliar as alternativas apresentadas nos painéis, aprovando ou sugerindo ajustes, supressões e acréscimos;
- Acrescentar, suprimir, ajustar ou detalhar alternativas, mesmo rearrumando os painéis;
- Avaliar as legendas e as espacializações apresentadas ou sugerir alterações nas legendas dos mapas e,
- Escolher os representantes para apresentar os resultados em sessão plenária.

No fim do dia seriam apresentados resultados pelos grupos das câmaras temáticas numa sessão plenária, tendo cada grupo quinze minutos para sua exposição. Ainda nessa seção, os demais participantes presentes poderiam anotar sugestões de ajustes ou proposições sobre cada um dos temas expostos, acompanhadas pelo nome e meio de comunicação (telefone, *e-mail*) do autor, de modo a estabelecer um canal de comunicação com o Grupo Gestor. Salienta-se que não foi permitida votação em nenhuma das audiências públicas (PMM, 2004, p.3). 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 estas seriam estudadas. Na minha opinião, as audiências serviam para abrir um canal de interlocução com os setores da sociedade.”(Informação obtida via *e-mail*)

Conforme a atual Diretora do Plano Diretor de Maceió decidiu-se que não haveria votação nas audiências públicas 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 verbal).

Segundo a Diretora, as propostas aprovadas nas câmaras temáticas e encaminhadas para a sessão plenária passariam a constituir as diretrizes do plano (Informação verbal). Em seguida foi elaborado o Projeto de Lei do Plano Diretor a ser encaminhado para a aprovação na Câmara Municipal.

4.3 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.

O quadro 07 sintetiza o processo participativo da elaboração do Plano Diretor de Maceió, servindo como base para a avaliação da participação.

Etapas do processo	Data	Objetivos	Observações
Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió	2002	Estruturação administrativa e metodologia de trabalho.	Interesse em divulgar a importância da participação no processo.
Termo de Referência para o Plano Diretor de Maceió	2003	Princípios para elaboração do plano.	A participação é descrita como um método para obter informações.
Atividades preliminares	2003	Divulgação do Plano Diretor, eleição e capacitação de representantes.	A participação assume um caráter de representatividade.
Reuniões com representantes das RA's	2004	Apresentação do Plano Diretor, coleta de informações.	Apenas uma reunião foi realizada; indícios de cooptação.
Oficinas por seguimento de classe	2004	Apresentação do Plano Diretor, coleta de informações.	O restante da população participaria através da <i>internet</i> .
Reunião na Câmara de vereadores	2004	Apresentação do Plano Diretor, coleta de informações.	Caráter informativo.
Proposições	2004	Cruzamento das informações obtidas, diagnóstico compartilhado.	Elaboradas pelo Grupo Gestor.
Audiências públicas	2005	Discussão para aprovação das mesmas das proposições.	Não houve votação.

Quadro 07 – Etapas do processo participativo na elaboração do Plano Diretor de Maceió.

Fonte: Banco de dados da SMPD; PMM, 2002, 2003, 2004.

Ressalta-se que os argumentos utilizados nessa avaliação foram embasados pela discussão teórica do capítulo 1 com relação à Escala de avaliação da participação de Souza (2002) e procuram responder a questão: Que tipos de participação resultaram do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió?

Na Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió, observa-se que as referências sobre a participação e o processo participativo apresentadas nesse documento, apesar de não deta-

lhar especificamente os canais participativos, denotam que de início havia um conhecimento sobre a importância da participação no planejamento urbano. Por outro lado, diferente do que a regulamentação de planos diretores participativos definiu, todo o processo das atividades que antecederam a elaboração do plano foi conduzido pelo Grupo Gestor. Isso quer dizer que apesar do interesse em divulgar as benesses da elaboração do Plano Diretor e convocar a sociedade para tomar parte desse processo, identifica-se que ocorreu a *pseudo-participação* do tipo *informação*, porque houve a divulgação das ações do Grupo Gestor, sem que a sociedade decidisse qual seria o seu papel nesse processo.

No texto do Termo de Referência é enfatizada a obrigação da participação na elaboração do Plano Diretor de Maceió, contudo, observou-se que o tipo de participação descrito apontava para uma *pseudo-participação* do tipo *consulta*, conferida no uso das expressões sistemas de informação e consulta empregada no objetivo de elaboração do plano e levantamento de dados e informações, utilizadas para descrever a fase de conhecimento da realidade.

Nas etapas que constituíram o processo participativo do Plano Diretor de Maceió, foram identificados dois tipos da *pseudo-participação*. Nas atividades preliminares, na etapa das reuniões nas Regiões Administrativas (RA's) para a eleição dos representantes do Conselho do Plano Diretor, ficaria determinado o caráter representativo da participação no plano.

A fase de conhecimento da realidade configuraria o processo participativo do Plano Diretor de Maceió, sendo a participação efetivada através da leitura comunitária "*da cidade real*". Entretanto, a metodologia dessa leitura indicava a *pseudo-participação* 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 Plano Diretor? Talvez uma minoria pertencente à classe média ou alta que viesse a se interessar pelo processo. De fato foi constatada pela equipe do Grupo Gestor a ineficácia dessa etapa devido à desinformação a respeito do que seria um Plano Diretor.

Nas oficinas por segmento, os participantes seriam instruídos sobre a importância do Plano Diretor, e apesar do desenvolvimento de uma metodologia bem estruturada, a contribuição de cada grupo serviu como um meio para a coleta de informações a respeito das vivências, potencialidades, problemas e alternativas da cidade. Contudo, não houve uma garantia concreta sobre quais problemas seriam priorizados ou quais das propostas apresentadas nessas oficinas seriam de fato incorporadas ao plano, visto que a etapa de proposições foi incumbência do Grupo Gestor. Nessa etapa, identificou-se a *pseudo-participação* do tipo *informação*, pois que as propostas seriam posteriormente disponibilizadas para a população pela *internet*.

Na fase das audiências públicas identificou-se que não se obedeceu a lógica de elaboração de Planos Diretores Participativos regulamentada pelo Ministério das Cidades. De acordo com essa regulamentação:

As audiências públicas e debates devem ser usados para definir a metodologia para elaborar o Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, para discutir os grandes temas, que estarão contidos no Plano. (BRASIL, 2004, p.44 – grifos meus).

Entretanto, segundo o Regulamento da 1ª. Audiência pública de Maceió³², o objetivo dessa primeira audiência foi “*discutir os caminhos e prioridades para o desenvolvimento de Maceió contidos nas pré-propostas para o Plano Diretor*” (PMM, 2004 – grifos meus). De acordo com a regulamentação do Ministério das Cidades, uma audiência pública seria o instrumento balizador do processo participativo, sendo efetuada antes de qualquer passo na elaboração do plano (BRASIL, 2004, p.44). Aqui as audiências foram efetuadas no fim do processo, com o plano praticamente pronto.

Na época, a autora dessa dissertação teve a oportunidade de participar de duas dessas audiências, o que possibilitou tecer algumas observações importantes. Dentre os temas discutidos havia um subtema recorrente, a “*Estrutura organizacional e canais de participação*”. Constatou-se *in loco* que pouco se debateu sobre o assunto. De fato, conforme averiguado no Banco

³² Anexo M, fotocópia do Regulamento da 1ª. Audiência pública de Maceió.

de Dados da SMPD, nas fichas onde se descreviam carências, sugestões e propostas nas audiências, não houve registros sobre esse item. Por outro lado, se observou que o tema referente ao Uso e Ocupação do solo ganhou destaque. As reuniões de Uso e Ocupação do Solo foram as mais concorridas e onde ocorreram as discussões mais acaloradas. Isso ficou constatado nas fichas utilizadas nas câmaras e arquivadas no Banco de Dados da SMPD. As fichas que mais continham propostas e sugestões se referem a esse item, principalmente as propostas relativas ao Uso e Ocupação do solo no litoral norte de Maceió. Outra observação é referente à frequência dos participantes ao longo da audiência. Na parte da manhã as salas onde ocorriam as câmaras temáticas estavam praticamente lotadas. Contudo, à tarde quando seriam redigidas as sugestões para propostas e ajustes nas diretrizes do plano, menos da metade dos participantes estavam presentes. Nessa etapa constatou-se mais uma vez a *pseudo-participação* do tipo *consulta*

4.4 O PLANO DIRETOR DE MACEIÓ NA IMPRENSA LOCAL: ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIAIS.

O processo do Plano Diretor de Maceió foi durante algum tempo assunto recorrente na mídia local, principalmente a imprensa. Na cidade existem cerca de três jornais em circulação, contudo, foi realizada uma pesquisa nos arquivos³³ de dois dos jornais de maior circulação na capital, que forneceram um material importante sobre os aspectos políticos e sociais do plano. No jornal de maior circulação da cidade, as reportagens³⁴ iniciais acerca do Plano Diretor de Maceió datam do ano de 2002, quando os primeiros eventos para a elaboração do Plano Diretor se realizavam na forma de palestras de sensibilização. Nesse ano, as reportagens eram de cunho mais geral e abordaram assuntos como o financiamento da Caixa Econômica Federal para a execução de projetos para Planos Diretores no Brasil (CAIXA..., 2002) e os primeiros

³³ Utilizaram-se os arquivos do Instituto Histórico de Alagoas e as páginas da *internet* dos referidos jornais.

³⁴ Anexo N, Versão *on-line* dos artigos de jornal impressa.

eventos efetuados pela prefeitura a respeito do Estatuto da Cidade e Plano Diretor (LEI..., 2002; MUNICÍPIOS..., 2002; MP E UFAL..., 2002; SEMINÁRIO..., 2002).

No ano de 2003, o assunto do Plano Diretor de Maceió passava para a esfera política e as reportagens passaram a incluir tanto o objetivo da elaboração do plano, quanto o ponto de vista dos vereadores da cidade a respeito desse projeto:

Depois de dois anos sem reformulação, finalmente o Plano Diretor da Cidade de Maceió será discutido em sessão pública, com início às 10 horas, na Câmara Municipal. (...) O presidente da Câmara, vereador (...), avalia o projeto em questão como o mais importante do ano em tramitação nas comissões permanentes. Na sua opinião, depois de colocado em prática, o projeto deve gerar dez mil empregos diretos e indiretos, num prazo estimado entre três e quatro anos (RODRIGUES, 2003, grifos meus).

A partir do desenvolvimento do trabalho de elaboração do Plano Diretor, as matérias veiculadas por esse jornal passaram a abordar os temas relativos ao Estatuto da Cidade, sobre a participação da população e as prováveis mudanças que o plano poderia gerar na cidade:

A Prefeitura de Maceió continua se preparando para cumprir a Lei 10.257/2001, que obriga todas as cidades com mais de 20 mil habitantes a terem um plano diretor. O prazo estipulado nessa lei é de cinco anos e se vence em 2006. “Até lá estaremos prontos” - garante a diretora de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. (...) “Nosso trabalho, com a participação efetiva da sociedade, é definir como e para onde vai o crescimento e o desenvolvimento urbano, é definir as políticas públicas nas áreas de saneamento, de habitação e outros” - explica Carmem Andréa. Para isso, e como exige o Estatuto das Cidades, a população tem que ser ouvida por meio de seus representantes. (OLIVEIRA, 2003 – grifos meus).

Entretanto, entre o final de 2003 e o início de 2004, o assunto mais recorrente desse jornal deixava de ser o Plano Diretor e passava para o Código de Edificações, destacado nas reportagens a partir do mês de novembro:

Um conflito de idéias dentro do Executivo Municipal culminou com a retirada da discussão e o retorno às comissões permanentes da Câmara Municipal de Maceió do projeto que trata sobre as mudanças nos códigos de Edificações e Urbanismo da Cidade. A retirada do projeto da pauta foi solicitada pelo vereador (...) - líder da prefeita na Câmara -, depois de presenciar as posições divergentes de representantes da Secretaria Municipal de Planejamento e da Secretaria Municipal de Controle do Convívio Urbano (SMCCU) (...) A diretora de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento, (...), considerou importante a discussão da matéria, desde que se levasse em consideração os termos do Estatuto da Cidade, por se tratar de uma lei federal. Ela defendeu a aprovação do Plano Diretor da Cidade. Por outro lado, o diretor-técnico da SMCCU, (...), não viu problema em manter o tema em pauta dentro dos termos atuais. (CÂMARA..., 2003).

Contudo em janeiro de 2004:

Pouca gente se deu conta, mas já entrou em vigor o novo Código de Edificações e Urbanismo do município de Maceió. (...)O texto final, sancionado há uma semana pela Prefeitura de Maceió, não tem unanimidade entre profissionais da área, que apontam avanços e retrocessos. Mas ninguém contesta que o novo código foi moldado por discussões amplas que envolveram entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), Associação das Empresas Imobiliárias (Ademi), Universidade e a própria Câmara, que

tem entre os seus vereadores pelo menos quatro profissionais das áreas de engenharia e arquitetura. (ALMEIDA, 2004).

As reportagens dos meses seguintes ao ano de 2004 enfatizaram duas problemáticas recorrentes nesse processo de Plano Diretor em Maceió. A primeira refere-se às dificuldades de se instituir a lei do Estatuto, principalmente com relação à participação:

Embora o Estatuto das Cidades fale em mecanismos que facilitam a comunicação entre o poder público e a sociedade por meio da “participação popular através de audiências, consultas públicas e conferências, entre outros”, pouco se tem ouvido falar nos debates com a comunidade. “O problema é que não estamos podendo divulgar para a população por causa do momento eleitoral. Por isso, vamos fazer outra convocação, dessa vez com ampla divulgação”, justifica [A diretora de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento]. As primeiras consultas públicas começaram no último mês de agosto. (...). “Estamos tendo essa primeira impressão dos setores da sociedade. Vamos juntar com os levantamentos técnicos para, em seguida, transformá-los em propostas a serem discutidas em audiências públicas”, explica. (ASSUMPÇÃO, 2004).

A segunda problemática foi decorrente da aprovação do Código de Obras e Edificações antes mesmo da elaboração do Plano Diretor, o que atestou as divergências de objetivos no interior do poder público:

Um dos principais catalisadores da corrida imobiliária para o litoral norte foi a aprovação do Código de Obras e Edificações, que libera a construção de edificações com andares ilimitados na orla maceioense, entre Jacarecica e Ipioca. Enquanto o setor da construção civil comemora, urbanistas e técnicos da Secretaria de Planejamento e do Instituto do Meio Ambiente explicam os problemas decorrentes da aplicação do dispositivo na região. (...) [A diretora de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento] informa que os estudos preliminares do Plano Diretor não são nada animadores para a instalação maciça de condomínios, verticais ou horizontais no litoral norte. “Apesar do forte interesse do mercado para o litoral norte, existem elementos que comprometem a ocupação daquelas áreas. Não há rede de esgoto e a falta de controle na perfuração de poços pode comprometer o lençol freático, além de outras restrições ambientais”. (COELHO, 2004).

Em 2005, com a aproximação da conclusão da elaboração do plano, as audiências públicas promovidas pela equipe do Grupo Gestor tiveram destaque nos meses em que se realizaram.

Em fevereiro:

A Prefeitura de Maceió vai dar início hoje às discussões para implantação do Plano Diretor da capital, que está sendo elaborado desde junho do ano passado por técnicos do município e da sociedade civil organizada, em parceria com a Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e universidades particulares do Estado. A primeira audiência pública será realizada hoje, às 8h30, no auditório da Escola de Ciências Médicas, no Trapiche. “Por lei, devemos organizar duas grandes reuniões para discutir o Plano Diretor da capital com a população”, explicou o secretário Municipal de Planejamento (RIOS, 2005).

Em março:

A segunda sessão pública que discutirá o Plano Diretor de Maceió promete ser mais democrática. Essa é a expectativa do secretário Municipal de Planejamento, (...). Ontem, ao explicar detalhes do encontro que ocorre hoje, ele disse que as regras de participação ficaram mais diretas e possibilitarão maior envolvimento da sociedade. (...) “Esperamos que essas alterações motivem uma participação igual ou maior que a primeira sessão. Naquele momento a organização, que incluiu

uma cadeia de rádio e TV, consumiu pelo menos uma hora entre apresentação e discursos. Agora, não. A dinâmica inclui uma divisão inicial, onde cada grupo terá um coordenador e um tema. No final, cada coordenador de grupo apresenta com o representante o resultado das discussões”, explicou o secretário..(RODRIGUES, 2005)

No mês de abril, não houve menção sobre a participação nem aos processos ocorridos na última audiência no mês de maio, entretanto, foi veiculada a seguinte reportagem:

O primeiro Plano Diretor de Maceió está praticamente concluído. Na sua reta final, depois de dois anos de discussão, foram realizadas três audiências públicas e treze oficinas temáticas. (...) Mas nem todos concordam que o regulamento está sendo seguido. Para a arquiteta e urbanista (...), isso não ocorreu em Maceió. “Eu queria discutir propostas, mas vi apenas apresentações”, disse a profissional, formada pela Universidade Federal de Alagoas. De acordo com (...) [a arquiteta], não houve uma chamada pública mais evidente nos veículos de comunicação para a terceira audiência. (...)Um dos pontos polêmicos na discussão do Plano Diretor é a limitação da altura dos gabaritos dos edifícios no litoral norte de Maceió. (CARVALHO, 2005).

Novamente a respeito da participação em outubro desse mesmo ano:

Preocupados com o que pode se transformar em mais uma “muralha” de concreto, a exemplo do que ocorre com a orla de Pajuçara e Cruz das Almas, moradores do Litoral Norte da capital resolveram arregaçar as mangas e partir para a luta. Apesar de terem participado de audiências públicas que discutiram a elaboração do Plano, eles reclamam que não tiveram acesso ao texto final da lei municipal que estabelecerá as diretrizes para a política urbana e rural de Maceió e regras para o desenvolvimento sustentável do município. Os moradores rejeitam a proposta de construções com mais de quatro pavimentos, como determina, segundo eles, a lei. (RODRIGUES, 2005).

Após alguns meses de discussões, vetos e sessões na Câmara de Vereadores, o Plano Diretor de Maceió seria sancionado como Lei em 30 de dezembro de 2005. Entretanto, o ano de 2006 iniciaria com uma polêmica gerada em torno da elaboração e aprovação do Código de Obras e Edificações, principalmente com relação à ocupação do litoral norte da cidade. Identificou-se uma disputa por esta porção da cidade entre moradores, prefeitura e os setores imobiliários e da construção civil:

A intenção é mudar completamente a paisagem. Os coqueirais vão ceder espaço para prédios de até 20 andares, a rodovia será ampliada, e as favelas - que proliferam há anos, ganharão status de Zonas Especiais de Interesse Social. Este é o futuro breve do litoral norte de Maceió, “desenhado” nas audiências públicas do Plano Diretor, caso a Câmara de Vereadores desista das modificações que fez no documento. Depende exclusivamente dos 21 parlamentares a redação final da lei. Na última sessão de 2005, eles aprovaram o Plano, mas mudaram 6 itens: todos relacionados às próximas construções no litoral maceioense. (CERQUEIRA, 2006).

Na decorrência desse ano de 2006, as demais reportagens referentes ao Plano Diretor de Maceió também diziam respeito às discussões em torno da ocupação do litoral norte da cidade, incluindo a manifestação da população daquela área:

O Plano Diretor da capital continua uma peça de ficção. (...)Os moradores das áreas mais visadas (Guaxuma, Garça Torta, Ipioca e Riacho Doce), já convivem com a alta especulação imobili-

ária. Nos últimos dois anos, eles têm presenciado o desmatamento e o surgimento de aterros para a construção de condomínios habitacionais e a poluição dos rios. O valor dos terrenos na região está supervalorizado, principalmente depois que grupos estrangeiros passaram a adquirir áreas para os seus empreendimentos imobiliários. (RODRIGUES, 2006).

Em setembro desse ano há um registro sobre a falta de participação da sociedade na última sessão promovida pela Câmara de Vereadores para a discussão do Código de Edificações da cidade:

A Câmara de Vereadores de Maceió encerrou ontem as discussões sobre o Código de Edificações, um dos pilares do Plano Diretor da capital. As idéias ou propostas apresentadas por membros da sociedade civil organizada foram encaminhadas para as três comissões do legislativo municipal: a de Constituição e Justiça, a de Orçamento e Fiscalização Financeira e a de Assuntos Urbanos. Nas comissões, o Código de Edificações poderá ou não receber emendas dos parlamentares. Depois, o projeto será encaminhado ao plenário, para votação. As discussões de ontem não empolgaram os vereadores, tampouco atraíram membros da sociedade civil. (SESSÃO..., 2006).

Finalmente em novembro, com a aprovação do Código:

A Câmara Municipal aprovou ontem, em definitivo, o projeto do Código de Edificações de Maceió, que vinha tramitando na casa há cerca de quatro meses. A forma da votação das emendas ao projeto causou impasse entre o presidente da Casa, (...), e o líder da oposição, (...) [presidente da Câmara Municipal] queria votar todas as emendas feitas ao Código de Edificações de forma conjunta, ou seja, em bloco, sem que as emendas fossem discutidas individualmente. A justificativa do presidente foi a de que o grande número de emendas apresentadas tornaria o processo demorado. (VIANA, 2006).

No ano de 2007, as recorrências sobre o Plano Diretor nesse jornal ainda se referiam à questão do litoral norte enfatizando, contudo, a especulação imobiliária e o desrespeito às diretrizes do Plano Diretor. Em abril de 2007:

Moradores de Guaxuma se sentem encurralados. Privados do debate público referente ao futuro da construção civil no local – que já pode erguer prédios de 20 andares à beira-mar –, agora se vêem ignorados no processo que define o bairro como melhor área para receber o aterro sanitário de Maceió. (SERQUEIRA, 2007).

Em Julho:

A especulação imobiliária do Litoral Norte chegou à internet e, a partir da rede mundial de computadores, está sendo levada para o resto do mundo. (...) O projeto, que vai de encontro ao Plano Diretor, ainda nem foi construído, mas vem com data de entrega prevista para setembro deste ano. (FARIAS, 2007).

Finalmente em novembro, devido às ações imprecadas no Ministério Público contra as construções de edifícios com até 20 andares no bairro de Ipioca, localizado no litoral norte da cidade, foi divulgada um artigo onde os técnicos da prefeitura esclareceram algumas dúvidas sobre o assunto:

O trecho do litoral norte de Maceió entre Cruz das Almas e Riacho Doce, onde se situa Guaxuma, possui 17 áreas aptas a receber edifícios, espaço que corresponde a 40 prédios, considerando que todos seriam edificadas. No trecho seguinte, ainda dentro no município, que corresponde ao dis-

trito (sic) de Ipioca, o Plano Diretor – legislação que define as normas de ocupação do solo da capital – permite apenas empreendimentos horizontais. Essa foi uma das informações prestadas por técnicos da prefeitura e por empresários e representantes de entidades da construção civil aos dirigentes da seccional alagoana da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (FARIAS, 2007).

No segundo jornal, obtiveram-se registros mais gerais, os artigos aparentavam uma espécie de informativo sem aprofundamentos na temática que envolveu o plano e os problemas abordados nas fases da elaboração, das audiências públicas e no processo de sua aprovação. Os artigos desse jornal a respeito do Plano Diretor de Maceió datam de 2005.

No ano de 2006 não foram encontrados nesse jornal registros sobre a temática do Plano Diretor. Um apontamento importante é que no início de 2007, esse periódico foi fechado por falta de recursos e uma série de problemas administrativos e políticos³⁵. A seguir os artigos publicadas a respeito do Plano Diretor de Maceió. Em janeiro de 2005:

O secretário municipal do planejamento disse que a reforma no plano diretor de Maceió é uma das prioridades da administração municipal. “Desde a transição já estamos conversando acerca da reforma no plano diretor de Maceió”, afirmou. Ele anunciou que o novo plano diretor da cidade será apresentado este ano. “Mas antes vamos promover encontros com entidades da sociedade civil organizada maceioense, para discuti-lo”. (...) “O atual plano diretor de Maceió não está adequado ao estatuto da cidade”, revelou o secretário de planejamento do município, acrescentando: “seria inconcebível que Maceió ficasse fora dos planos do governo federal”. (ÁRABES, 2005).

Em abril de 2005, duas abordagens distintas sobre a participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió. Em primeiro, a visão da oposição:

As questões relacionadas com a habitação e saneamento básico devem ser as maiores preocupações do novo plano diretor de Maceió. Essa é a avaliação do vereador (...) que acompanhou as três audiências públicas promovidas pela prefeitura municipal para a discussão do projeto. [O vereador] disse que, mesmo fazendo parte da bancada de oposição na Câmara de vereadores, tem de reconhecer que o governo municipal vem cumprindo seu papel a realizar uma discussão ampla com a sociedade.(...) (SANEAMENTO..., 2005).

O segundo artigo desse mês continha a visão do governo municipal:

O secretário municipal de planejamento (...) prevê que o projeto do novo Plano Diretor de Maceió estará sendo enviado à Câmara de Vereadores, em 60 dias. A previsão foi feita, no sábado, durante a realização da terceira e última audiência pública para discussão do plano, que reuniu cerca de 500 pessoas, na Escola de Ciências Médicas. [O secretário] destaca ainda que a participação popular nas audiências públicas oferece legitimidade ao projeto. (PLANO DIRETOR..., 2005).

As últimas referências a respeito do Plano Diretor de Maceió nesse periódico foram registradas no mês de junho de 2005 e diziam respeito, primeiramente, à conclusão do texto do plano, além de um apontamento do governo quanto à sua legitimidade:

³⁵ Ver: <http://tribunaocupada.zip.net>

A prefeitura de Maceió envia hoje para análise e aprovação da Câmara dos Vereadores o projeto de lei do Plano Diretor. Na mensagem que acompanha o projeto o prefeito (...) ressaltou que o plano foi construído por meio de três audiências públicas com a participação de mais de mil e quinhentas pessoas. Ainda de acordo com a mensagem, o trabalho foi baseado em base científica, fundamentação técnica, leitura comunitária e uma forte determinação política. (PREFEITURA..., 2005).

Na última reportagem, observou-se que a elaboração do Plano Diretor gerou uma forte conotação de propaganda das ações do governo municipal recém-eleito³⁶:

Há quatro anos o Estatuto da Cidade vem cobrando dos governos municipais - que administram cidades com população superior a 200.000 pessoas - a entrega do plano diretor. Em Maceió a elaboração final desse plano que prevê as metas de crescimento da cidade por um período de pelo menos dez anos só foi agilizada este ano, na administração do prefeito (...) que considerou a cobrança como uma das suas primeiras metas. (...) A iniciativa pode ser considerada um marco na atual administração do município. (PLANO DIRETOR É..., 2005).

Nos artigos apresentados³⁷ ficou patente a fraca mobilização social em torno do Plano Diretor de Maceió. Embora alguns desses artigos assinalassem a manifestação de alguns moradores a respeito do uso e ocupação do solo no litoral norte da cidade, constatou-se que não se tratavam de movimentos sociais em sua essência, tanto pela falta de organização, quanto pelo caráter pontual dessas manifestações, que ocorreram quando o processo participativo estava praticamente encerrado. Por outro lado puderam ser observadas quatro situações que envolviam os aspectos políticos no processo do Plano Diretor de Maceió. Primeiro alguns artigos apresentados demonstram o aparente despreparo do poder público Municipal principalmente dos vereadores, com relação ao processo do plano. O predomínio da visão individual e muitas vezes a falta de informação desses representantes do poder público Municipal, conferia um caráter idealizado de Plano Diretor, atribuindo realizações fantasiosas, como a “*geração de 10.000 empregos*”, por exemplo. Em segundo, observou-se o conflito entre duas secretarias municipais – a Secretaria Municipal de Planejamento e a Secretaria Municipal de Controle do Convívio Urbano, que divergiam sobre a priorização do Código de Urbanismo e Edificações em detrimento do próprio Plano Diretor.

³⁶ O processo de elaboração do plano diretor de Maceió e iniciou-se no ano em que ocorriam as campanhas para as eleições municipais e fez parte do novo governo municipal eleito. Optou-se em não incluir essa discussão nesta dissertação porque, de acordo com a ex-Gerente Técnica do Plano, afora as exigências de Tribunal Regional Eleitoral, esse período não trouxe maiores conseqüências para o processo.

³⁷ No Anexo N, pode-se ler a reprodução da versão *on line* completa dos artigos.

Em terceiro identificou-se a utilização do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió como um tipo de propaganda das ações daquela administração municipal, e não como fruto do processo de planejamento urbano fomentado pela instituição do Estatuto da Cidade. O uso das expressões do tipo “*participação da sociedade*”, “*participação de todos os segmentos da sociedade*” ou “*participação popular*”, aparentemente serviriam ao propósito de legitimação do caráter “democrático” daquele governo municipal. Por último, ficou constatada a dificuldade de superar a ligação entre o poder público e os interesses privados em detrimento do planejamento urbano. De acordo com a Diretora do Plano Diretor, no período de apresentação e aprovação do projeto de lei na Câmara, os vereadores elaboraram algumas emendas que diziam respeito ao uso e ocupação do litoral norte de Maceió, favorecendo principalmente setores privados, como o setor imobiliário e o da construção civil (Informação verbal). Conforme a Diretora nessas emendas se propunha “*a liberação do gabarito da altura dos edifícios a serem construídos e a permissão para lembrar as áreas residenciais existentes nessa porção do Município*” (Informação verbal). Ainda conforme a Diretora do Plano Diretor:

“As propostas contidas nas emendas trariam enormes prejuízos ambientais, além do aumento da especulação imobiliária para a cidade, mas felizmente após uma longa fase de explicações e acordos, não chegaram a ser incluídas no Projeto de Lei aprovado em 2006” (Informação verbal).

Os aspectos políticos e sociais apresentados nesse item reforçam a avaliação dos tipos de participação resultantes do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió, apresentada anteriormente. Teoricamente, a aplicação dos princípios do Estatuto da Cidade relativos ao planejamento urbano participativo estabeleceria canais de participação na elaboração do Plano Diretor de Maceió. Nesse 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 e a conduta política observada durante o processo do Plano Diretor de Maceió, pode ter influenciado a consolidação dos tipos de *pseudo-participação* na elaboração do plano, que determinaria a formação dos espaços para a participação no Plano Diretor de Maceió.

4.4 A DIMENSÃO ESPACIAL DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ.

A análise dos espaços de participação do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió apóia-se nos estudos de Souza (2006) a respeito da dimensão espacial dos processos participativos, na dinâmica das relações sociais e de poder, e seus vínculos com o espaço enquanto produto e condicionante dessas relações. Retomando os argumentos de Souza (2006), explicita-se que se pretende analisar “*como as formas espaciais se ajustam às relações de poder existentes ou podem acomodar novas relações de poder*” (p.320). Nesse sentido, foram observados dois aspectos dos espaços destinados para o Plano Diretor de Maceió: a localização e a estrutura interna. O presente item foi embasado nos seguintes argumentos:

- Primeiro, a relação entre o substrato espacial e a territorialização dos espaços:

As razões específicas para se desejar territorializar um espaço e manter o controle sobre ele são várias, sempre ligadas ao substrato espacial em seu sentido material e, eventualmente, também aos significados atribuídos às formas espaciais (...) os territórios não são coisas, matéria tangível, e sim “campos de força” que só existe enquanto duram as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas. (SOUZA, 2006, p.335).

- Segundo, a estrutura interna dos espaços:

*Tanto a estrutura interna quanto as dimensões e mesmo a estética dos mais diferentes espaços, nas mais diferentes escalas, **revelam as relações de poder que os justificaram e construíram** menos ou mais heterônomas, menos ou mais autônomas. (...) Devidamente contextualizados, nos dizem, também, muita coisa sobre seu significado político mais amplo, no interior de uma dada sociedade: quantos tinham ou têm acesso a esses espaços, e de que forma? Na posição de orador deliberante ou na de espectador mais ou menos passivo, como nas galerias de um Senado ou de uma Câmara modernos? (SOUZA, 2006, p.530 – grifos meus).*

- Por fim a adequação das formas espaciais:

(...) as formas espaciais nem sempre são adequadas para acolher assembleias democráticas, e uma refuncionalização com base em pequenos e efêmeros arranjos internos não consegue neutralizar inteiramente o fato de que aquela construção não foi projetada para aquele fim (SOUZA, 2006, p.330).

4.4.1 Localização do processo.

A localização dos primeiros eventos realizados com o objetivo de divulgar a lei do Estatuto e enfatizar a importância da elaboração de um plano diretor para Maceió foi a seguinte:

- Seminário sobre Estatuto da Cidade – na Associação Comercial no bairro de Jaraguá;
- Curso de Sensibilização e Capacitação em elementos sobre elaboração do Plano Diretor de Maceió – no Edifício da Caixa Econômica Federal, situado no bairro do Farol;
- Oficina de Sensibilização e Capacitação sobre as bases metodológicas para a elaboração do plano – no Auditório do Banco do Nordeste, no centro da cidade.

Os espaços que abrigaram o processo participativo do Plano Diretor de Maceió realizaram-se nos seguintes espaços:

- Auditório do Sindicato dos Bancários - reunião para a eleição dos representantes do Conselho do Plano Diretor;
- Auditório da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - as leituras comunitárias da cidade real, a reunião com representantes das Regiões Administrativas e as oficinas temáticas por seguimento;
- Escola de Ciências Médicas de Alagoas - as audiências públicas.

A figura 06 ilustra a localização dos espaços utilizados para o Plano Diretor em Maceió.

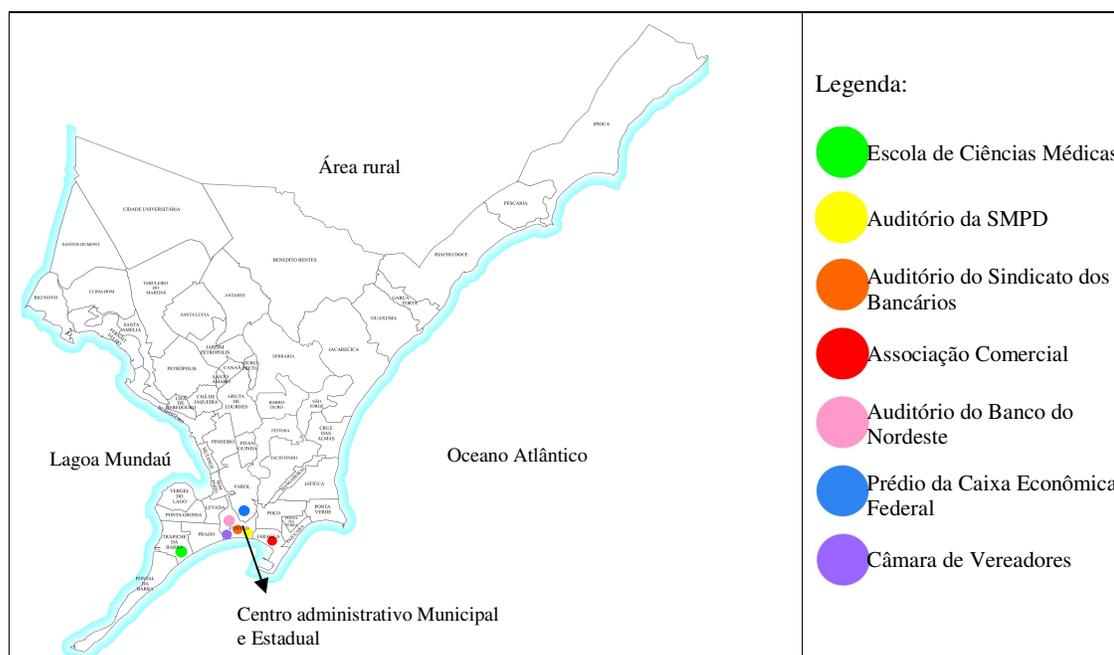


Figura 06 – Localização dos espaços utilizados na elaboração do Plano Diretor de Maceió.

Fonte: Banco de dados da SMPD; PMM, 2002^a; PMM, 2003; PMM, 2004.

Pode-se observar que todos os espaços utilizados no processo se estão situados próximo ao centro administrativo municipal e estadual, no centro da cidade de Maceió. Identificou-se que a concentração dos espaços que abrigaram o processo do Plano Diretor de Maceió situou-se no território que simboliza o poder público local, o centro administrativo do município. Dentro da lógica de Souza (2006) sobre a relação entre o substrato espacial e a territorialização dos espaços, concluiu-se que num processo de planejamento urbano construído no interior do poder público, seus espaços seriam reflexos do modo de conceber o espaço característico a esse poder. Outra observação é a que a distância entre os locais onde se realizaram as etapas

do Plano Diretor de Maceió e os bairros da cidade, apesar da conviniência para a equipe do Grupo Gestor, pode ter dificultado o acesso da população, principalmente sua porção mais carente, ao processo de elaboração do plano

4.4.2 A estrutura interna dos espaços.

Nos seminários e palestras informativas a respeito da importância do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, realizados antes do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió, as estruturas internas dos espaços obedeceu ao formato tradicional instrutor e assistência, como ilustra a Figura 07 a seguir.



Figura 07 – Curso de Sensibilização. Edifício da CEF.

Fonte: http://maceio.id5.com.br/imagem2.asp?vImg=/planejamento_gestao/plano_diretor/oficinas/02.jpg&vWidth=350&vHeight=250

O espaço destinado ao Curso de sensibilização tem um tipo de estrutura interna onde espaço se distribui em duas partes: a primeira localiza a figura do instrutor e a segunda o público. O espaço utilizado para a Oficina de Sensibilização e Capacitação foi o auditório do Banco do Nordeste, localizado no prédio vizinho à sede da prefeitura da cidade e obedeceu à mesma estrutura interna do evento anterior. Como não foram encontrados os registros fotográficos da reunião para a eleição dos representantes do Conselho do Plano Diretor, no Auditório do Sindicato dos Bancários, analisaremos a seguir a estrutura interna dos espaços utilizados na fase das leituras comunitárias do Plano Diretor de Maceió, que conforme apresentado anteriormente, foi constituído das oficinas temáticas por seguimento e das audiências públicas. O processo

de leitura comunitária se realizou através das oficinas temáticas por segmento, ou nas reuniões com os representantes dos segmentos de classes convidados para contribuir na elaboração do Plano Diretor de Maceió. De acordo com a ex-Gerente do Plano Diretor de Maceió, o auditório da SMPD foi escolhido porque “*era a sede dos trabalhos do Grupo Gestor do Plano Diretor*” (Informação obtida via *e-mail*). A Figura 08 da página seguinte ilustra a estrutura interna desse espaço.



Figura 08 – Oficina por segmento. Auditório da SMPD.
Fonte: Banco de Dados da SMPD.

Observa-se uma formação diferente da utilizada no espaço do Curso de Sensibilização e Capacitação. Essa formação remete a composição do tipo circular que, de acordo com Souza (2006, p.527), seria a mais adequada para discussão, demonstrando que houve uma tentativa de democratizar o processo de discussões e apresentações de propostas nessa oficina. Entretanto, a própria forma espacial do auditório em algumas das reuniões reforçou a divisão espacial entre o Grupo Gestor e a audiência, como se pode observar na Figura 09.



Figura 09 – Oficina por segmento. Auditório da SMPD.
Fonte: http://maccio.id5.com.br/imagem2.asp?vImg=/planejamento_gestao/plano_diretor/oficinas/069.jpg&vWidth=350&vHeight=250

Na última etapa do processo participativo do Plano Diretor de Maceió, as audiências públicas, os espaços destinados para sua realização, não diferiram da lógica espacial seguida durante as fases anteriores desse plano. Contudo, para as audiências públicas foi previsto um público bem maior e nesse caso o espaço deveria ser maior. Desse modo, utilizaram-se as dependências da Escola de Ciências Médicas do Estado (ECMAL), abrangendo o auditório principal e as salas de aulas do prédio. O auditório (Figura 10) foi utilizado em dois momentos. Pela manhã, com as apresentações sobre Plano Diretor, Estatuto da Cidade e o processo da elaboração do Plano Diretor de Maceió e no final do dia, nas sessões plenárias onde foram apresentados os resultados das discussões dos grupos das câmaras temáticas. A estrutura interna é do tipo palco com oradores (Prefeito, Vice-prefeita e os Gerentes Técnicos do grupo gestor), e audiência (participantes). Na Figura 11 pode ser observado o espaço das câmaras temáticas efetuadas após a apresentação no auditório.



Figura 10 – Auditório da ECMAL.

Fonte: [http://maceio.id5.com.br/imagem2.asp?vImg=/planejamento_gestao/plano_diretor/1Audiencia/Pdiretor\(19\).jpg&vWidth=350&vHeight=250](http://maceio.id5.com.br/imagem2.asp?vImg=/planejamento_gestao/plano_diretor/1Audiencia/Pdiretor(19).jpg&vWidth=350&vHeight=250)



Figura 11 – Câmara temática. Sala de aula ECMAL.

Fonte: http://maceio.id5.com.br/imagem2.asp?vImg=/planejamento_gestao/plano_diretor/3Audiencia/DSCF0115.jpg&vWidth=350&vHeight=250

Analisando a Figura 11, constata-se que o espaço utilizado para a realização dessa câmara temática nem sequer utilizou o formato circular das discussões, o que denota de certa forma, a prevalência da figura do orador (técnico do Grupo Gestor) sobre a platéia (participantes). Entende-se que os espaços utilizados no processo participativo do Plano Diretor de Maceió não configuraram espaços participativos. Ao invés de configurações que facilitassem a participação, como o formato circular sem hierarquias, por exemplo, os espaços do Plano Diretor de Maceió se estruturaram no formato orador e platéia. Tais espaços foram reflexos de um substrato espacial produzido por uma cultura cívica e políticas fundadas na concentração de poder,

que mesmo numa conjuntura favorável ao modelo participativo de planejamento instituído pelo Estatuto da Cidade, não se modificaram o suficiente para desenvolver um tipo de *participação autêntica* como a *parceria* na elaboração do plano.

Especificamente em Maceió constatou-se que o fato do poder público ter se consolidado no papel de principal agente no planejamento urbano resultou tanto no desenvolvimento da *pseudo-participação*, quanto na configuração dos espaços inadequados e desfavoráveis às discussões mais democráticas no plano.

4.5 A RELAÇÃO ENTRE O CONTEXTO ESTRUTURAL LOCAL E O ESPAÇO PARTICIPATIVO.

Este capítulo procurou responder a seguinte questão: Dentro do contexto estrutural do Plano Diretor de Maceió, quais os tipos de participação os espaços resultantes desse processo? Verificou-se que a estrutura local, contribuiu para a consolidação de tipos de *não-participação* e *pseudo-participação* no planejamento urbano local e tipos de *pseudo-participação* no processo do Plano Diretor de Maceió. A análise dos espaços destinados para esse processo resultou em algumas constatações. Houve uma concentração dos espaços destinados ao Plano Diretor de Maceió dentro do território do poder público. Por conseguinte, os espaços utilizados durante o Plano Diretor de Maceió constituíram-se de adaptações de espaços destinados para funções públicas que, conforme constatado, se mostraram inadequados para o desenvolvimento do processo. Conclui-se que os espaços utilizados na elaboração do Plano Diretor de Maceió não chegaram a constituir espaços participativos. A estrutura interna de espaços como, auditórios e salas de aula não favoreceu discussões mais democráticas visto que esses tipos de espaços reproduziram a dinâmica orador/platéia que não estimula uma relação de autonomia entre participantes, pelo contrário representa relações de poder heterônomas (SOUZA, 2006, p.530). Mas, como participar de processos de planejamento urbano dentro de uma estrutura de poder heterônoma? Como construir espaços participativos dentro de uma ordem estrutural

como a de Maceió? Longe de obter as respostas para essas questões, que requerem outros estudos (ou outra dissertação), ressalta-se que o Plano Diretor de Maceió foi o início de um processo, onde a participação ainda é uma meta a se alcançar. Contudo, de (pleno) acordo com Souza (2006):

Em uma cidade que se vai caracterizando, crescentemente, por “prisões” reais e imaginárias, literais e em sentido figurado, a democratização do planejamento da gestão urbanas mostra-se mais difícil de se alcançar. Mesmo assim, avanços são possíveis e necessários, e, sem perder de vista as exigências mais profundas de mudanças sócio-espaciais, é preciso continuar tentando, aqui e agora, apesar da heteronomia esmagadora e até cada vez maior em muitos lugares, remar contra a correnteza – pois, sem os esforços de hoje, é aí mesmo que não haverá chance para espaços e relações sociais substancialmente diferentes amanhã. (p.580).

CONCLUSÃO

A presente dissertação tem como tema principal a construção de espaços participativos no processo de elaboração de planos diretores. O Estatuto da Cidade representa o marco regulatório que promoveu a inserção da participação popular como prática obrigatória no planejamento urbano brasileiro. A partir da sua aprovação, a participação passou a se destacar como a ferramenta principal no processo de negociação e tomada de decisões do planejamento urbano através da elaboração de Planos Diretores Participativos. Argumenta-se no presente trabalho que o desenvolvimento eficaz desse processo de planejamento, que se constrói através da participação, demanda a construção de espaços adequados à sua efetividade. É importante ressaltar que neste trabalho, foi considerado o espaço físico como objeto de análise, as demais dimensões do espaço foram contextualizadas, entretanto não chegaram a ser analisadas.

Constatou-se através da revisão de literatura que as diferenças estruturais entre os diversos contextos urbanos brasileiros explicitam que a construção de espaços adequados à participação depende da relação entre os interesses e forças locais. Esta abordagem conduziu às indagações que constituíram o foco subjacente ao tema da presente dissertação, a inserção da participação no processo de elaboração de Planos Diretores. Como os elementos estruturais locais influenciariam esse processo? Que tipos de participação e de espaços podem resultar de um processo de elaboração de Plano Diretor?

A estruturação desta dissertação obedeceu a uma lógica que permitiu direcionar a pesquisa na busca das respostas para os questionamentos anteriores, através da análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió.

A revisão de literatura apresentada no primeiro capítulo permitiu a configuração da base conceitual que fundamentou o desenvolvimento desta pesquisa. Destacou-se a definição de espaço participativo como o local apropriado e destinado para a sociedade se expressar, participar do planejamento e estabelecer mediações entre seus interesses e a possibilidade de incorporá-

los nos planos do Estado. Esse conceito derivou da revisão de outros conceitos que relacionados entre si também contribuíram para o desenvolvimento dos demais capítulos. Por outro lado, os argumentos de alguns dos autores apresentados (FEDOZZI, 2001; SOUZA 2002 e 2006) levaram a compreensão de que a análise dos processos participativos dependeria de um estudo a respeito dos elementos estruturais e institucionais, bem como de uma avaliação do tipo de participação resultante desses processos. Esses autores argumentaram que nos processos participativos existe uma variação na qualidade e nos tipos de participação promovidos e essa variação seria proporcional ao grau de abertura para as práticas participativas dos diferentes locais onde tais processos ocorram. Desse modo argumentou-se que se existem tipos de participação distintos, isso de alguma maneira influenciaria no processo de construção dos espaços participativos.

No segundo capítulo procurou-se apresentar uma contextualização do tema na trajetória do planejamento urbano brasileiro. Isto permitiu identificar, inicialmente que existem os meios e os instrumentos para efetivação das práticas participativas e para a criação de espaços participativos no âmbito do planejamento urbano. Posteriormente, essa trajetória apontou que são muitos os desafios para que os processos de instituição da participação e criação de espaços participativos se desenvolvam de modo pleno. Esses argumentos contribuíam para a formulação das seguintes questões: nos contextos urbanos onde a estrutura local ainda se constituísse por práticas políticas e sociais conservadoras, como a participação se efetivaria? Como construir espaços participativos nesses contextos?

Na busca das respostas para essas questões, apresentou-se no terceiro capítulo o estudo de um contexto local, no caso a capital do Estado de Alagoas Maceió. Através desse estudo argumentou-se que a estrutura do Estado de Alagoas influenciaria negativamente o processo de planejamento de Maceió. Primeiro, porque, a relação entre as elites e o poder público, que mantém a estrutura de poder interligada aos seus interesses, interferiu muitas vezes no plane-

jamento local. E em segundo, porque dentro de um modelo de concentração de poder e renda, dificilmente seriam resolvidos problemas sociais através do planejamento. Essas constatações foram decorrentes da revisão de autores locais como Cabral (2005), Carvalho (2005), Diegues Júnior (2006), Vasconcelos (2006) e Lira (2007). Ainda nesse capítulo avaliaram-se os planos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento na década posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988. Através da escala de avaliação da participação de Souza (2002) constatou-se que tais planos apresentavam indícios de tipos da *não-participação* e da *pseudo-participação*.

No capítulo quatro, avaliaram-se os tipos de participação (Souza, 2006) decorrentes do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió e analisaram-se os espaços físicos resultantes desse processo. A avaliação dos tipos de participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió permitiu identificar a promoção da *pseudo-participação* dos tipos *informação* e *consulta*.

A *pseudo-participação* do tipo *informação* ocorreu na fase da Proposta para a Reelaboração do Plano Diretor de Maceió, porque apesar do interesse do Grupo Gestor do Plano Diretor de Maceió em divulgar a importância da participação no processo, essa etapa ocorreu sem efetivar nenhum tipo de participação. Posteriormente tanto nas leituras comunitárias como nas audiências públicas por não terem se caracterizado como foros deliberativos, identificaram-se nas duas etapas a *pseudo-participação* do tipo *consulta*.

A análise dos espaços para participação permitiu averiguar que os espaços utilizados durante o Plano Diretor de Maceió foram adaptações de espaços destinados para funções públicas e se mostraram inadequados para o desenvolvimento do processo. A estrutura interna desses espaços – auditórios e salas de aula – não favoreceu discussões mais democráticas visto que esses tipos de espaços reproduziram a dinâmica orador/platéia. Essa dinâmica refletia a ausência do exercício de formas de *participação autêntica* visto que não estimula uma relação de auto-

mia entre participantes, pelo contrário representa relações heterônomas. Concluiu-se, então, que os espaços utilizados na elaboração do Plano Diretor de Maceió não chegaram a se constituir espaços participativos.

A presente dissertação se originou numa preocupação em retratar o processo elaboração do Plano Diretor de Maceió como forma de compreender as dinâmicas que envolvem o exercício do planejamento urbano. No desenvolvimento desse trabalho, constatou-se que o planejamento urbano representa uma atividade social e política que a depender das características das estruturas locais pode desenvolver diversas formas de participação. Contudo nem sempre essas formas serão essencialmente democráticas.

Por outro lado, identificou-se na contextualização do planejamento urbano brasileiro a presença de dois principais agentes modeladores do espaço urbano, que são os agentes estatais e os agentes sociais. Argumentou-se que os agentes estatais, protagonizaram num determinado momento da história do país um planejamento burocrático e racional, criando uma série de desafios estruturais para a instituição da participação em processos de planejamento urbano. Os agentes sociais, por sua vez procuraram avançar ao longo do tempo e em determinadas conjunturas, nas formas organizadas de ativismos e movimentos sociais, no sentido de consolidar o papel de agente modelador do seu espaço de vida. A análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Maceió permitiu concluir que a construção de espaços participativos no planejamento urbano depende de um lado do nível de permeabilidade à democratização do planejamento urbano e à participação por parte dos agentes estatais e de outro lado da mobilização dos agentes sociais para se integrar no processo de planejamento das cidades. Além disso, a estrutura e a conjuntura sócio, política e econômica são elementos que podem colaborar (ou não) com o desenvolvimento de práticas participativas de caráter autêntico.

Os argumentos apresentados nesta dissertação contribuíram para acúmulo de conhecimento científico sobre o tema, a construção de espaços participativos no processo de elaboração de

planos diretores. O processo da escolha desse tema se pautou na tentativa de compreensão das relações sociais e políticas que envolvem o exercício do planejamento urbano, principalmente com relação à instituição da participação. E apesar das limitações e dificuldades enfrentadas durante o desenvolvimento desta dissertação, entende-se que o objetivo de compreender as dinâmicas que influenciam a instituição da participação, bem como a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano foi alcançado. Além disso, esta dissertação pode contribuir para o desenvolvimento de futuros estudos e produções acadêmicas que tenham interesse em pesquisar temas como, planejamento urbano, participação ou espaço participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Fontes primárias

1.1. Entrevistas

1.1.2. Gravação em mp3, transcrita *ipsis verbis* no texto entre parênteses:

PEREIRA, Dione Laurindo. (Maceió, 20 de maio, 2008) **Diretora do Plano Diretor de Maceió**, ex-integrante do Grupo Gestor na elaboração do Plano Diretor de Maceió. (40 min.). Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. Diretoria do Plano Diretor.

1.1.3. Via e-mail, transcrita *ipsis verbis* no texto entre parênteses:

TAVARES, Carmen Andréia da Fonseca. (Maceió, 15 de maio, 2008) **ex-Gerente Técnica do Plano Diretor de Maceió**, ex-Técnica do IMPAR.

1.2. Documentos e planos oficiais, regulamentações, leis.

ALAGOAS. (2005). Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. **Resenha Estatística**. Maceió: SEPLAN/CPLAN. 85p.

BRASIL. (1988). PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em: 10/08/06.

BRASIL. (2001). **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 de julho 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em: 10/03/2007.

BRASIL. (2002). POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Disponível em: <http://www.estatutodacidade.org.br/>. Acessado em: 17/05/07.

BRASIL. (2004) Ministério das Cidades. **Cadernos Mcidades no. 2. Participação e controle social**. Brasília: Ministério das Cidades. 123p.

BRASIL. (2004) Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades. 160p. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=section&id=15&Itemid=10. Acessado em: 22/06/06.

- BRASIL. (2005) Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de programas urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades. 92p.
- BRASIL. (2006). Ministério das Cidades. **Informativo do Plano Diretor Participativo**. Nº 1. Brasília, 12 de abril de 2006. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/Planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=view&id=253&Itemid=156. Acessado em: 08/05/06.
- PMM. (1981). Prefeitura Municipal de Maceió. **Plano de Desenvolvimento de Maceió**. Maceió: COMPLAN – Coordenação Municipal de Planejamento.
- PMM. (1994). Prefeitura Municipal de Maceió. **Plano Diretor de Transporte e Destinação Final dos Resíduos Sólidos da Cidade de Maceió**. Maceió: TCI- Planejamento, Projeto e Consultoria Internacional Ltda.147p.
- PMM. (1995). Prefeitura Municipal de Maceió. **Maceió: 180 anos de história**. Maceió: ITB – Instituto Théo Brandão. 300p.
- PMM. (1999). Prefeitura Municipal de Maceió. **Proposta para o Plano Estratégico para a Melhoria das Condições Sanitárias e Ambientais do Município de Maceió**. Maceió: Secretaria Municipal de Planejamento. 70p.
- PMM. (2000). Prefeitura Municipal de Maceió. **Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió**. Maceió: Secretaria Municipal de Planejamento. 103p.
- PMM (2002). Prefeitura Municipal de Maceió. **Curso de sensibilização e capacitação em elementos sobre a elaboração do Plano Diretor de Maceió – AL**. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. 22p.
- PMM (2002a). Prefeitura Municipal de Maceió. **Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió**. Maceió: de Planejamento e Desenvolvimento. 21p.
- PMM (2003). Prefeitura Municipal de Maceió. **Termo de Referência: Plano Diretor de Maceió**. Maceió: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento.
- PMM. (2004). Prefeitura Municipal de Maceió. **Regulamento da 1ª. Audiência Pública do Plano Diretor de Maceió**. Maceió: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento.
- PMM. (2005). Prefeitura Municipal de Maceió. **Plano Diretor de Maceió – AL. Documento de Informações básicas**. Maceió: IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal/DUMA- Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

1.3. Artigos de jornal

1.3.1. GAZETA DE ALAGOAS

ALMEIDA, Fátima. Maceió tem novas regras para construção civil. **Gazeta de Alagoas** Maceió, 25 de jan. de 2004. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=634>. Acessado em: 17/03/07.

ASSUMPÇÃO, Fábila. Plano Diretor intervém em toda a vida da cidade PD está no trânsito, no orçamento, nos bairros nobres e pobres. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 26 de set. de 2004. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=831>. Acessado em: 17/03/07.

CAIXA anuncia que vai financiar plano diretor nos municípios. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 12 de mar. de 2002. Fim de Semana. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=55>. Acessado em: 17/03/07.

CÂMARA, Câmara não vota Código de Edificações. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 15 de nov. de 2003. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=573>. Acessado em: 17/03/07.

CARVALHO, Regina. Moradores estão fora do Plano Diretor. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 15 de mai. de 2005. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1024>. Acessado em: 17/03/07.

CERQUEIRA, Carla. Reta final do Plano Diretor preocupa construção civil. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 22 de jan. de 2006. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1242>. Acessado em: 05/06/07.

COELHO, Fernando. Técnicos analisam o impacto da nova lei na capital alagoana Saneamento, ocupação do solo e geração de emprego são as prioridades. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 31 de out. de 2004. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=861>. Acessado em: 17/03/07.

FARIAS, Felipe. Litoral Norte de Alagoas é vendido pela internet. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 08 de jul. de 2007. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1695>

FARIAS, Felipe. Plano Diretor libera espigões no litoral. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 01 de nov. de 2007. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1794>. Acessado em: 20/11/2007.

LEI de Estatuto da Cidade é tema de Seminário. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 21 de abr. de 2002. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=89>. Acessado em: 17/03/07.

MP E UFAL promovem seminário sobre qualidade de vida na cidade. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 10 de out. de 2002. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=239>. Acessado em: 17/03/07.

MUNICÍPIOS terão que elaborar Plano Diretor. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 23 de abr. de 2002. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=90>. Acessado em: 17/03/07.

OLIVEIRA, Bleine. Técnicos discutem mudanças no Plano Diretor de Maceió. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 26 de ago de 2003. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=504>. Acessado em: 17/03/07.

RIOS, Odilon; BARREIROS, Luiza. Maceió começa a definir hoje Plano Diretor. **GAZETA Gazeta de Alagoas**. Maceió, 19 de fev. de 2005. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=952>. Acessado em: 17/03/07.

RODRIGUES Marcos. Vereadores discutem Plano Diretor de Maceió. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 18 de mai. de 2003. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=419>. Acessado em: 17/03/07.

RODRIGUES, Marcos. Moradores do Litoral pressionam Câmara. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 17 de mar. de 2006. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1287>. 05/06/07.

RODRIGUES, Marcos. Plano Diretor de Maceió volta a debate hoje. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 05 de mar. de 2005. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=964>. Acessado em: 17/03/07.

RODRIGUES, Niviane. Moradores se mobilizam contra espigões. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 30 de out. de 2005. Cidades. Disponível em:

<http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1170>. Acessado em: 17/03/07.

SEMINÁRIO sobre Estatuto da Cidade discute a regularização fundiária. **Gazeta de Alagoas** Maceió, 12 de out. de 2002. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=241>. Acessado em: 17/03/07.

SERQUEIRA, Carla. Moradores se sentem “encurralados”. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 29 de abr. de 2007. Cidades. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?>

[f=Index.php&e=1635](http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1635). Acessado em: 10/07/2007.

SESSÃO sobre código urbanístico não desperta interesse público. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 14 de set. de 2006. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1441>. Acessado em: 10/07/2007.

VIANA, Petrônio. Câmara aprova o Código de Edificações. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 15 de nov. de 2006. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazeta/Frame.php?f=Index.php&e=1495>. Acessado em: 10/07/2007.

1.3.2. TRIBUNA DE ALAGOAS

ÁRABES, José. Desde a transição. **Tribuna de Alagoas**. Maceió, 16 de jan. 2005. Política.

PLANO DIRETOR chega à Câmara em 60 dias. **Tribuna de Alagoas**. Maceió, 18 de abr. 2005. Cidades.

PLANO DIRETOR É um marco da administração de Maceió. **Tribuna de Alagoas**. Maceió, 26 de jun. 2005. Política.

PREFEITURA conclui projeto do Plano Diretor de Maceió. **Tribuna de Alagoas**. Maceió, 14 de jun. 2005. Cidades.

SANEAMENTO e habitação são as maiores preocupações. **Tribuna de Alagoas**. Maceió, 18 de abr. 2005. Cidades.

2. Fontes secundárias

Livros, Artigos e Teses.

ARENDDT, Hannah. (1978) **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 352p. 1ª. edição.

- ARNSTEIN, Sherry R. (1969). **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224. Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Acessado em: 10/10/2006
- AVRITZER, Leonardo. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. pp. 563-594.
- BASSUL, José Roberto. (2002). **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago). [online]. sep. 2002, vol.28, no.84 [citado 21 Mayo 2007], p.133-144. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acessado em:21/05/2007
- BASSUL, José Roberto. (2005). **Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem Perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 260p.
- BOBBIO, Norberto, (1976) **Democracia: os fundamentos**. In: Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. BOVERO, Michelangelo (org); Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier. 1ª. edição. pp 371-415.
- BOSCHI, 1979 apud MELO, Marcus André (1999). Estado, governo e políticas públicas. In: **O que ler na ciência social brasileira**. MICELI, Sérgio (org). São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES. pp 59-99.
- BRASILEIRO, Ana Maria (1987). **A cidade e a participação política: as associações de moradores**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Municipal. Ano XXIV. Nº133. Abril/Junho 1987. pp 6-17.
- CABRAL, Luiz A. P. (2005). **Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960/2000**. Maceió: Edufal: SEPLAN-AL: Fundação Manoel Lisboa. 177p.
- CARVALHO, Cícero Péricles. (2005). **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: EDUFAL. 110p.
- COHN, Amélia. (1998). Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez. 143-192 pp.
- COSTA, Jovesi de Almeida; NASCIMENTO, Alvaey Lopes do. (2004). A organização do espaço geográfico do Estado de Alagoas. In: **Geografia: Espaço, tempo e planejamento**. ARAÚJO, Lindemberg Medeiros de. (org). Maceió: EDUFAL. Edição comemorativa dos 50 anos do Curso de Geografia em Alagoas. pp173-190.
- COSTA, Jovesi de Almeida; RAMOS, Vanda Ávila. (2004). Espaço urbano de Maceió: ambiente físico e organização sócio-econômica. In: **Geografia: Espaço, tempo e planejamento**. ARAÚJO, Lindemberg Medeiros de. (org). Maceió: EDUFAL. Edição comemorativa dos 50 anos do Curso de Geografia em Alagoas. pp191-206.

- COSTA, Marco Aurélio. (2006) **Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno**. ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. XII Semana de Planejamento Urbano e Regional. Dilemas da participação: conflitos sócio-territoriais e planejamento. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. 1 cd-rom; 4^{3/4} pol. (25 a 29 de set).
- DANIEL, Celso. (1990). **As administrações democráticas e populares em questão**. Espaço e debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos - Governo local e democracia. São Paulo, nº30, pp. 11-27.
- DEMO, Pedro. (1986). **Redescoberta da participação**. Recife: Caderno de Estudos Sociais. Vol.2, nº2. pp.473-483.
- DIEGUES JÚNIOR, Manuel. (2006). **O banguê nas Alagoas: traços da influência do sistema econômico do engenho da cana de açúcar na vida e na cultura regional**. Maceió: EDUFAL. Coleção nordestina. 341 p.
- FACCIO, Maria da Graça Agostinho. (2006) **Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites**. Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas. Nº82, Fpolis. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno82.pdf>. Acessado em: 20-10-2007.
- FEDOZZI, Luciano (2001). **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo**. Revista paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 100, p. 93-107.
- FEDOZZI, Luciano. (2001). **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: tomo editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª.edição. 243p.
- GRAZIA, Grazia de. (2003). Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan.
- HEALY, Patsy. (1997). **Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies**. New York: Palgrave. 337p.
- INSTITUTO ARNON DE MELO. (2006). **Enciclopédia: Municípios de Alagoas**. Maceió: Gazeta de Alagoas. 300p.
- LAMPARELLI, Celso. (1978) Metodologia do Planejamento urbano. In: TOLEDO, M.H.P.; CAVALCANTI, M. (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes. pp 103-113.
- LEFEBVRE, Henri (1970). **A revolução urbana**. Tradução: MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 178p.

- LINS, Regina Dulce Barbosa. (1999). **The Myth of Local Government Autonomy: Findings from the study of the Municipal government of Maceió in Alagoas, Brazil, from 1986 to 1988**. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos). Canterbury, Inglaterra: Universidade de Kent, 344p.
- LIRA, Fernando J. (2005). **Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**. Maceió: UFAL/Edufal. 109p.
- LIRA, Fernando J. (2007). **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió: UFAL/Edufal. 320p.
- MARQUES, Eduardo César (2000). Atores e Relações na construção do Estado. In: **Estado e redes sociais: permeabilidades e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 352p.
- MELO, Marcus André (1999). Estado, governo e políticas públicas. In: **O que ler na ciência social brasileira**. MICELI, Sérgio (org). São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES. pp 59-99.
- NETO, L.G.. (1998) Poder local, governo municipal. In: **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez. pp.10-60.
- PINTAÚDI, Silvana (2003). Espaço e Estado: Políticas urbanas em discussão. In: **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália I. G. (orgs.). São Paulo: Contexto. p. 231.
- RANDOLPH, Rainer. (2006). **Nos Limites da participação: a superação dos discursos e o reencontro com as práticas**. ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. XII Semana de Planejamento Urbano e Regional. Dilemas da participação: conflitos sócio-territoriais e planejamento. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. 1 cd-rom; 4^{3/4} pol. (25 a 29 de set).
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2004). **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. In: A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: FASE. pp.17-40.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2001). **Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil**. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras. pp. 134-160.
- ROLNIK, Raquel (2001). Planejamento e gestão: um diálogo de surdos?. In: MOREIRA, Mariana (coord.) **Estatuto da Cidade**. São Paulo: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. pp.115-121.

- ROLNIK, Raquel. (2002). **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza.** In: Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Estatuto da Cidade: Lei Federal 10 257/2001. São Paulo, Polis. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo09/Estatuto%20da%20CidadeJB.doc>. Acessado em 20-01-2007.
- ROLNIK, Raquel (2005). **Planos Diretores Participativos.** Revista Oculum Ensaios, Campinas, Dez. 2005. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. CEA-TEC/PUC. pp.111-114.
- SANCHEZ, Fernanda. (1999). **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** São Paulo: revista brasileira de estudos urbanos regionais nº1/ maio 1999. pp115-132.
- SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. (2004). **Plano Diretor.** Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=675>. Acessado em: 18/01/2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 678p.
- SANTOS, M. (1993). **A urbanização brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 176p.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (2006). **Das mobilizações às redes de movimentos sociais.** Sociedade e estado. vol. 21, no. 1. pp. 109-130. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 05/02/2007.
- SILVA, Ana Amélia de (1990). **A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania.** Espaço e debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos - Governo local e democracia. São Paulo, nº30, pp. 28-42.
- SILVA, José Borzachiello da. (2003). Estatuto *da* cidade versus Estatuto *de* cidade – eis a questão. In: **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade.** CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália I. G. (orgs.). São Paulo: Contexto. pp 29-34.
- SILVEIRA, Jesus Ricardo de (1989). A participação no planejamento urbano. In: **Planejamento urbano participativo: a experiência de Cambé - Pr.** Universidade Estadual de Londrina. Prefeitura Municipal de Cambé. 147p.
- SINGER, Paul. (1998). Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez. 97-142 pp.

- SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2002). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 560p.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2006). **A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 632p.
- SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. (2004). **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP. Coleção Paradidáticos. Série - Sociedade, espaço e tempo. 163p.
- VASCONCELOS, Ruth. (2006). **O “reverso da moeda”: a rede de movimentos sociais contra a violência em Alagoas**. Maceió: UFAL/Edufal. 117p.
- VILLAÇA, Flávio. (2001) **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincon Institute. 373p.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. (2003). Inovações e permanências na gestão de cidades e na gestão do desenvolvimento local no Brasil: novas contradições, novos conteúdos? In: **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália I. G. (orgs.). São Paulo: Contexto. pp 232-240.