

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO MUNICIPAL NA GESTÃO DO PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO EM MACEIÓ, ALAGOAS

**Maria do Carmo Vieira  
Regina Dulce Barbosa Lins**

**RESUMO:** No Brasil, em períodos recentes, novas tendências, estruturas e estratégias políticas envolvendo novas formas de parcerias entre o governo e segmentos da sociedade têm contribuído para a transformação dos padrões tradicionais de planejamento e gestão urbanos, como políticas públicas. Esses novos processos e dinâmicas têm tido profundas implicações político-institucionais e legais que se baseiam no questionamento da divisão tradicional entre as esferas pública e societal. Qual a importância desses novos arranjos nos processos decisórios municipais e na definição do futuro das cidades? Este artigo analisa essas questões no caso da administração municipal de Maceió, capital de Alagoas, entre 1997 e 2001, liderada pelo Partido Socialista Brasileiro, e argumenta que as avaliações otimistas baseadas no poder de mobilização e envolvimento das forças populares nesses processos como uma contrapartida ao tradicional predomínio das elites, em contextos conservadores, necessita ainda de melhor investigação.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia, governo local, participação social, orçamento participativo, conselhos.

### INTRODUÇÃO

Na experiência brasileira de gestões municipais inovadoras e eficientes, alguns casos foram identificados tanto por Tandler (1998) em *“Bom Governo nos Trópicos”* quanto por Figueredo e Lamounier (1996) em *“As cidades que deram certo...”*, embora sob perspectivas distintas. Os casos observados apontam para formas originais, criativas, novas tendências e estratégias de parceria entre os setores público e a sociedade, transformando em grande medida os padrões tradicionais de planejamento e gestão urbana. Esses novos processos e dinâmicas têm tido profundas implicações político-institucionais cujas bases são tanto o questionamento da divisão tradicional entre as esferas pública

e societal quanto o das simplificações ideológicas do estatismo da esquerda e do liberalismo da direita. (Dowbor, 2000).

Novas experiências de planejamento e, principalmente, de gestão urbanas têm sido associadas, em geral, a administrações municipais de caráter progressista, isto é aquelas lideradas por partidos considerados de esquerda, ou mais à esquerda, quer estejam sob a liderança de um único partido ou, ainda, fruto de coalizões político-eleitorais distintas. Dos casos de que trata a literatura pertinente, alguns se tornaram referenciais, mesmo que em momentos distintos da história política brasileira, quais sejam: Lages, Boa Esperança, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo, entre outras.<sup>1</sup> Em todos os casos as experiências implementadas guardam similaridades quanto aos princípios de abertura dos espaços públicos estatais de decisão através da participação de grupos de interesses distintos da sociedade civil organizada, na gestão municipal.

Este artigo situa um segundo grupo de experiências, que inclui aquelas classificadas como “democráticas” em cidades lideradas por Prefeituras ditas de esquerda mas que apresentam dificuldades no desenho e implementação de políticas públicas, em que “[a] *inclusividade e a participação social [sejam] condições tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais, originadas em processos de planejamento e gestão com participação das diversas comunidades de interesses locais*”. (Santos Junior, 2001, p. 94). Ou seja, trata-se de refletir sobre experiências que “ainda não deram certo”.

Conseqüentemente, a proposta deste texto é discutir a experiência de planejamento e gestão que é intitulada democrática, posto que participativa, na cidade de Maceió, capital de Alagoas.<sup>2</sup> A cidade

---

<sup>1</sup> Fontes *et al.* (1997, p. 109) apontam também em seu texto os casos de Salvador, entre as cidades de maior porte e, Maceió, entre as de menor porte, como exemplos desses novos processos. Entretanto como esses casos não são referidos por outros autores como experiências exitosas e, principalmente, de participação popular, foram excluídas desta listagem. O caso de Maceió, porém, será abordado, como estudo de caso, neste artigo.

<sup>2</sup> Embora o partido socialista venha liderando a coalizão no poder executivo municipal desde 1993, este artigo tratará dessa experiência de forma generalizada. Por limitações de espaço e, ainda, pelo fato da pesquisa se encontrar em curso e da administração socialista continuar no poder, os diferentes períodos da administração municipal socialista (1993-96, 1997-00 e 2001-04), suas mudanças

conta hoje com cerca de 800.000 habitantes e teve uma história e tradição de administrações conservadoras até 1993. Neste ano foi anunciada uma perspectiva de mudança nos padrões da cultura política municipal, a partir da eleição de um prefeito do PSB. Esta administração municipal iniciou um período de debates que propunham levar a práticas de decisão, sobre os destinos da política pública, distintas daquelas conhecidas historicamente, ou seja, em direção a um projeto de planejamento e gestão participativos da cidade,<sup>3</sup> proposta esta posteriormente acatada pela nova administração municipal eleita em 1996 e reeleita em 2000, também do PSB.

Portanto, a experiência de Maceió se insere em um contexto de: (i) relações sóciopolíticas tradicionais e conservadoras; (ii) continuidade administrativa com três gestões de prefeitos lideradas por um mesmo partido e (iii) propostas de mudanças profundas nas discussões e práticas, em relação à construção de um novo espaço e política públicos, não apenas restritos à esfera estatal, tanto local quanto nacionalmente.

Este artigo está dividido em 3 partes. A primeira, descreve aspectos do contexto político da cidade de Maceió. A segunda parte está dividida em duas seções: a primeira discute os Conselhos Municipais e o Orçamento Cidadão (OC), enquanto a segunda seção focaliza o Processo de Planejamento Estratégico e o Conselho da Cidade. Na última parte, consideram-se algumas questões que devem ser levadas em conta para um balanço dos limites impostos à experiência participativa em Maceió.

## **O PLANEJAMENTO E A GESTÃO PARTICIPATIVOS NO GOVERNO DO PSB EM MACEIÓ**

Apesar do discurso progressista na década de 80, ou seja de mudança e avanço em relação às práticas políticas tradicionais, a característica mais marcante da sociedade alagoana é o conservadorismo, explicitado pela extrema desigualdade social, econômica e, conseqüentemente, política, exacerbada pela dominação de muitos por

---

e/ou continuidades político-administrativas não serão aqui abordados e farão parte de futuros trabalhos.

<sup>3</sup> Embora o conceito de cidade esteja sendo usado, refere-se ao território municipal.

poucos, e que se revela em práticas conservadoras. Putnam (1996) alerta para esta questão no seu estudo sobre a Itália onde se refere às atitudes dos cidadãos das regiões menos cívicas, que se sentem explorados, alienados e impotentes, acentuando as diferenças de classe. Desta forma, os pobres se vêm à mercê do espírito caritativo dos ricos e dos políticos, que são vistos como aqueles que têm o poder de melhorar a situação dos sem-privilégios. Como consequência, o espaço público se transfigura, na representação social dos não-cidadãos, no espaço daqueles que têm o privilégio de pertencer a uma elite reproduzida hereditariamente, condições essas que restringem a participação política. Ou seja, esta é motivada pela dependência ou ambição pessoal, e não por interesses coletivos.

O estado de Alagoas e, Maceió, sua capital, apresentam muitas similaridades em relação à descrição do autor acima mencionado, pois embora evidentemente esta não seja uma questão meramente local, ou seja, “*ela [provenha] de uma cultura política nacional*” (Caccia Bava, 2002: p.78), os municípios brasileiros diferem muito entre si nas suas características fundamentais. Por exemplo, na cidade, o número de membros de associações sócio-culturais é muito baixo e longe do ideal de estruturas cooperativas mencionadas por Putnam, diferente de algumas cidades brasileiras. As associações de moradores de Maceió foram estudadas por Fontes (1992, p.124) que observou: “*uma íntima relação entre esses movimentos e a estrutura política da cidade: uma relação que se traduz na política conservadora destes movimentos e na proximidade de seus líderes com a estrutura política tradicional da cidade*”.

No entanto, a primeira metade da década de 80 em Alagoas, assim como nos demais estados da federação, foi marcada pela emergência de lutas sociais, movimentos reivindicatórios e de protesto. Em Maceió, essa mobilização era restrita às demandas de populações de mais baixa renda por serviços urbanos nas periferias (Lins, 2000) e também relativas a movimentos de classe média questionando a poluição ambiental causada por uma indústria química localizada na área urbana (Vieira, 2000). No entanto, o pequeno potencial organizativo desses movimentos foi rapidamente percebido pelos políticos locais, o que resultou em esforços intensos para cooptá-los, e, como consequência, distanciar a grande maioria do ideal de associativismo de bases de interesses comunitários. A esse respeito, a assim chamada “ad-

ministração municipal progressista”, eleita em 1985, constituiu um exemplo local paradigmático dessas práticas clientelistas. (Lins, 2000; Vieira, 2000). A proposta de elaboração de um Plano de Ação Municipal, a partir das necessidades percebidas pelos moradores, foi um primeiro passo para a aproximação dos dirigentes de associações de moradores com o “*staff*” da Prefeitura.

Como conseqüência, a questão da participação da sociedade civil na gestão da “coisa pública” em Maceió precisa ser contextualizada num espaço de extrema desigualdade social, de estruturas políticas rígidas e inacessíveis à representação legítima dos interesses dos setores de baixa-renda da sociedade e somente acessíveis às elites privilegiadas. Fontes (1992, p.130) no seu estudo sobre as associações de moradores de Maceió, conclui que: “[e]stes interesses, encontram, é certo, lugares para a sua expressão, mas atrelados à reprodução de um sistema político desigual, onde as elites, manipulando os recursos a seu bel prazer, apenas concedem aos políticos clientelistas migalhas a serem distribuídas em seus redutos eleitorais”.

Mais recentemente, e a despeito da continuidade conservadora que vem caracterizando a vida pública em Alagoas, a década de 90 apresentou perspectivas de mudanças, resultantes da vitória eleitoral, na capital, de candidatos de partidos de esquerda com história de práticas progressistas, numa coalizão liderada pelo PSB, em situação completamente distinta da coalizão municipal eleita em 1985. E, é nesse contexto, de uma sociedade desigual, não-cívica, que a questão da participação da sociedade civil no planejamento e na gestão urbanos deve ser examinada.

Portanto, faz-se necessário repensar a questão dos atores políticos ativos e determinar a extensão de seu papel na “nova” história do planejamento e gestão urbanos em Maceió, ainda em construção. Este procedimento também é necessário no sentido de avaliar as perspectivas de uma “*cidadania ativa*” (Benevides, 1996), isto é, as possibilidades de inovação nas práticas políticas locais.

Partimos da hipótese de que a participação, através de mecanismos alternativos em processo de construção, da sociedade civil em Alagoas e em Maceió, principalmente daqueles que nunca tiveram acesso aos espaços decisórios numa sociedade tradicionalmente con-

servadora deverá encontrar dificuldades, em se constituir como caminho efetivo no sentido de corrigir as imperfeições do sistema político, dado o seu contexto histórico. Até que ponto estão sendo construídos e consolidados novos espaços públicos e novas formas de exercício de cidadania?

Dadas as especificidades desse processo político, é de se esperar dificuldades, entretanto, para o exercício efetivo da prática participativa cidadã. Nesse sentido, fazemos nossas as interrogações de Benevides (1996), para o Brasil: “*qual foi o impacto das histórias (de lutas) nas representações culturais da dominação-subordinação? Há uma transformação na relação entre cidadania e Estado?*” A questão que se coloca, portanto, é o exame dos processos decisórios e da sua abertura real à participação de grupos da sociedade civil, previamente excluídos, e de como os cidadãos levam avante as práticas correspondentes ao planejamento e gestão urbanos participativos como um dos direitos da cidadania.

Desta forma, nesta reflexão sobre o processo de abertura, levado a cabo por representantes do PSB, dos espaços públicos decisórios na cidade de Maceió iniciado em 1983, e ainda em curso, busca-se identificar as forças políticas e sociais presentes na institucionalização desses novos mecanismos de participação, e o seu papel no sentido de viabilizar e/ou obstacularizar avanços na prática da cidadania.

Além disso, colocam-se outras questões relacionadas, tais como:

- (i) a identificação dos mecanismos de participação democrática, cujas bases jurídico-institucionais encontram-se na Lei Orgânica Municipal de Maceió, e sua colocação no processo de democratização da gestão local;
- (ii) a identificação de outros mecanismos de participação não especificados na Lei Orgânica Municipal para também situá-los no desenho do sistema de decisões da administração municipal de Maceió;
- (iii) a descrição e análise de cada um dos instrumentos de participação adotados no planejamento e gestão urbanos, no que se refere à sua proposta e operacionalização;
- (iv) a identificação e reflexão sobre os alcances e limites dos novos modelos em relação aos objetivos a que se propõem; aos rumos

que tomará a cidade, e à prática de participação no planejamento e gestão local no contexto nordestino. (Fontes *et al.* 1997).

### **A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA EM MACEIÓ: nem eficiência nem justiça social**

Em geral, as novas propostas de gestão participativa tentam superar a mera retórica através da implementação de ações concretas. Na tentativa de aperfeiçoar mecanismos para construir e consolidar as instituições democráticas (Souza, 2003), propõe-se a inclusão da sociedade civil nas decisões governamentais e na fiscalização dos negócios públicos através da criação de mecanismos de participação direta como os conselhos e o orçamentos participativo. Nesses novos espaços, a sociedade civil organizada e o poder público estatal estariam representados, desempenhando funções similares, embora considerando os diferentes interesses das instituições, grupos ou frações de classe que representam.

Um novo pacto urbano requer que tais formas novas de participação da sociedade e de decisão sobre os destinos da política pública local sejam incorporadas na administração executiva, no processo legislativo e, também, na resolução judicial de conflitos: em suma, no processo de governo urbano. (Fernandes, 2001; FJP, 2000) No entanto, convém perguntarmos: até que ponto esta legislação poderá concretizar-se na vida quotidiana da cidade? Até que ponto esses mecanismos poderão constituir-se um antídoto contra as arbitrariedades que muitas vezes realiza o executivo, revelando a vontade popular na ação governamental? E, como é isso em Alagoas, uma sociedade tradicionalmente conservadora, e em Maceió, sua capital?

Neste artigo, como quadro de referência para a avaliação das instâncias colegiadas propostas pelo governo municipal em Maceió, utilizou-se a abordagem metodológica de Lucchese e Rosseto (2001, p. 210-219), que permite identificar elementos de descentralização do poder e da participação da sociedade civil, num processo dito democrático de tomada de decisões. Três aspectos são relevantes para os propósitos deste trabalho: (i) a representatividade social do Conselho;

(ii) o grau de compartilhamento na tomada de decisões e (iii) o grau de operacionalização das decisões tomadas.

### **Os Conselhos Municipais e o Orçamento Cidadão (OC)**

Um exame dos dados coletados revela uma aparente institucionalização de práticas participativas em Maceió, pela criação de vários conselhos municipais e pela tentativa de adotar a prática do Orçamento Cidadão. Na cidade de Maceió este instrumento é conhecido como OC, para se diferenciar politicamente do Orçamento Participativo, o OP do PT nas suas várias experiências pelo Brasil. Em relação aos conselhos municipais existentes em Maceió, eles se encontram em duas categorias: a primeira, obrigatória e portanto exógena, dadas as legislações de outros níveis de governo, algumas definidas para a destinação de recursos relacionados à programas específicos de setores distintos e, a segunda, endógena, ou seja, fruto de escolhas e decisões locais.

Os conselhos que pertencem à primeira categoria são semelhantes aqueles existentes em outros municípios brasileiros e são:

- (i) Saúde
- (ii) Educação
- (iii) Merenda Escolar
- (iv) Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
- (v) Tutelar
- (vi) Direito

Aqueles definidos por escolha local são:

- (i) Assistência Social
- (ii) Pessoa Portadora de Deficiência
- (iii) Desenvolvimento Urbano
- (iv) Habitação
- (v) Transporte Urbano
- (vi) Cidade<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Existem, ainda os conselhos: (i) Condição Feminina, (ii) Cultura e (iii) Meio Ambiente, sobre os quais não se tem informação específica no momento.

Analisando os aspectos elencados por Lucchese e Rosseto (2001) podemos afirmar que a maioria dos conselhos existentes em Maceió sobre os quais há informações consistentes, embora legalmente constituídos, apresentam sérios problemas na sua atuação concreta.<sup>5</sup> Dados preliminares da pesquisa permitem observar que, no geral, a dificuldade reside tanto na falta de representatividade de seus membros, quanto na tendência de tomada de decisões envolvendo poucos daqueles membros. Além disso é possível afirmar que as poucas discussões havidas entre os conselheiros presentes às reuniões sobre os temas de importância nem sempre são alimentadas por informações e critérios pactuados previamente sobre o que discutir nem sobre o que decidir.

No primeiro caso, da “não representatividade”, o processo de indicação, também no que se refere aos representantes da sociedade civil, está sujeito à influência da administração municipal. Em relação ao processo de “tomada de decisões”, a dificuldade consiste em reunir os conselheiros para discutir as matérias a serem votadas e, portanto, em se chegar a consenso na tomada de decisões. Em síntese, os conselhos existem, mas ou não decidem ou, quando decisões são tomadas, estas não costumam ser fruto de ampla discussão e, como consequência, na maioria dos casos, não são expressão da construção de um consenso.

Considerando-se que os membros institucionais são portadores da vontade política da administração em dividir poder, coloca-se uma questão fundamental: qual a perspectiva de avanço nesse sentido, já que, tradicionalmente, priorizam-se os interesses de cada Secretaria Municipal existindo ainda uma dificuldade de enxergar a cidade e seus cidadãos como objeto central de preocupação.

---

<sup>5</sup> Um mapeamento completo sobre a natureza, atribuições, composição e atuação dos conselhos municipais existentes em Maceió ainda se encontra em construção. Entretanto, durante toda a semana compreendida entre 15 e 21 de setembro de 2003, vários conselhos foram objetos de reportagens, tanto nos diários televisivos quanto nos jornais de circulação cotidiana na capital. As palavras do Promotor da Infância e da Juventude, Ubirajara Ramos, em reportagem da *Gazeta de Alagoas* (21/09/03: p.A22, Geral) ao se referir a alguns conselhos tutelares no Estado de Alagoas, “*se encontram em estado precário ou não funcionam como deveriam*”, poderiam ser estendidas a vários outros conselhos municipais de acordo com declarações de seus membros apresentadas em outras reportagens. Como é costume dizer aqui em Alagoas: “*...tem mas está faltando...*”.

Quanto ao Orçamento Cidadão, “*uma farsa que se repete*” conforme expressão de Vereador do PT, não resiste a uma avaliação em sua implementação, nem em termos de eficiência e nem de promoção de justiça social.

Conforme dito acima, este instrumento na cidade de Maceió é conhecido como OC, para se diferenciar politicamente do OP do PT nas suas várias experiências pelo Brasil. Entretanto, a diferença daquelas experiências brasileiras mais consistentes não reside no rótulo, a diferença está no processo local de formatação e implementação do instrumento como veículo de participação da população nas decisões estatais sobre a “coisa pública” em Maceió. O OC de Maceió, embora siga o modelo teórico das experiências consideradas como mais exitosas, não observa e, como consequência, não incorpora as diferenças reais e concretas existentes na situação local. A consequência tem sido a distância efetiva entre o que se propõe nos discursos políticos e sua implementação efetiva e os resultados práticos no cotidiano da cidade e de seus cidadãos.

De acordo com a análise feita pela assessoria de um vereador do PT,<sup>6</sup> existem reconhecidos obstáculos que justificam o pequeno esforço feito pela população para participar nas assembleias e nas eleições de delegados. Na sua interpretação, os seguintes aspectos limitam o avanço do processo participativo: (i) o pequeno percentual do orçamento total destinado ao OC; (ii) a interferência da burocracia nos projetos sugeridos pela população e (iii) a não execução do total orçado, ou seja, a não realização das obras programadas. O estudo conclui que estes obstáculos contribuem para a criação de vínculos de continuidade e de relacionamentos com o *staff* da prefeitura, deturpando a idéia original. (Cabral, 2001).

O estudo mostra ainda que apesar da previsão de destinação de 20% dos recursos do Orçamento Municipal para o OC, o percentual aplicado não chegou sequer a 3%, nos 3 anos em que o OC foi implementado (1997 a 1999). Acrescente-se a isso que menos de 10% do orçado foi realizado, o que torna as ações pouco significativas do

---

<sup>6</sup> Os problemas que Cabral levanta são também encontrados em várias experiências de OP, sejam as lideradas pelo PT sejam as lideradas por outros partidos. (Ver. Fedozzi, 2001 e Souza, 2001)

ponto de vista das soluções para as carências apontadas pela população, ou seja, do ponto de vista da modificação de um quadro de injustiça social reforçado pela precariedade de infra-estrutura e serviços urbanos.

Enfocado sob o ponto de vista das obras planejadas/realizadas, e considerando-se os três anos da sua experiência em Maceió, tem-se duzentos e quatro obras propostas, sendo que, deste total, conforme levantamento realizado em junho de 2001, dezoito delas tinham sido iniciadas e somente quinze foram concluídas. Em síntese, foram executadas menos de 10% das obras previstas, de uma parcela do orçamento que corresponde a apenas 2% do orçamento total do município.

A análise elaborada pelo vereador petista poderia ser considerada insuficiente para avaliar o processo do OC em Maceió dadas as divergências políticas entre ele e o executivo municipal. Entretanto, essas informações foram submetidas pelas autoras a um escrutínio mais rigoroso através de entrevistas com atores selecionados<sup>7</sup> segundo sua posição oficial, como representantes do poder público municipal, no Orçamento Cidadão. Estes instrumento foi criado como um programa da Coordenação das Regiões Administrativas, ligada ao gabinete do chefe do executivo municipal. Hoje, porém, as Regiões Administrativas tem *status* de Secretaria Municipal, e o OC continua sendo um programa a ela vinculado. Embora exista há cinco anos, desde 1998, o OC só realizou assembleias durante dois anos, em 98 e 99.

Em relação aos principais aspectos frutos da experiência do OC, em Maceió, de acordo com os entrevistados:

- (i) poucas ações definidas a partir das assembleias realizadas nos dois únicos anos têm sido de fato implementadas;
- (ii) algumas daquelas decisões foram sendo apropriadas por políticos locais e sendo realizadas porém sem nenhuma referência ao OC;
- (iii) o OC tem sido visto principalmente como uma despesa a mais no processo orçamentário municipal e não como parte integrante deste;

---

<sup>7</sup> A condição básica para a concessão das entrevistas e das informações delas advindas foi a garantia dada por estas autoras de que todos os nomes, posições dos entrevistados e fontes seriam mantidos no anonimato. Neste sentido, suprimiram-se, deste trabalho, todas as informações que pudessem identificar a sua origem. Como a pesquisa ainda está em curso outras entrevistas ainda serão conduzidas.

- (iv) muitos dos participantes do OC não tinham conhecimento sobre o que era a peça orçamentária, aqui incluídos coordenadores regionais, e não houve esforços para capacitá-los;
- (v) vários delegados foram cooptados por partidos políticos, inclusive por aquele no poder público municipal, vindo a ter cargos comissionados na Prefeitura;
- (vi) não tem havido uma postura clara de apoio do executivo municipal ao processo do OC;
- (vii) tem havido conflitos entre técnicos de nível superior e membros do OC que não tem essa formação, principalmente pelo fato destes serem coordenadores daqueles, dificultando em algumas situações, a construção do consenso.

Entretando e apesar das dificuldades, um dos entrevistados, ainda interpreta este espaço como sendo: *“um dos espaços legítimos para inclusão social em uma gestão municipal que se diz participativa...tem condições de ser resgatado, ainda não morreu, embora esteja na UTI ...não temos uma prática real de grande participação...”*

Uma análise crítica dessas experiências mostra que esses novos modelos e instrumentos podem estar abrindo um espaço institucional para que as forças conservadoras, que sempre se beneficiaram de uma relação simbiótica com o estado, agora encontrem novos caminhos de legitimação. A avaliação demasiado otimista que se tem proposto em torno do poder de mobilização e, conseqüentemente, da inserção de forças populares nesse processo, como contraponto ao predomínio das elites, necessita ainda melhor investigação. Esta avaliação também encontra respaldo no processo de planejamento estratégico discutido na próxima seção.

Nesta direção, algumas outras questões se colocam para reflexão e fazem parte ainda da agenda desta pesquisa:

- (i) o modelo de participação adotado em Maceió, na administração municipal liderada pelo PSB nos últimos doze anos, propõe ações no sentido de aumentar a capacidade técnica e gerencial da Prefeitura, no sentido de “democratizar” a gestão, no que se refere à transparência político-administrativa?

- (ii) esse modelo de participação incorpora ações no sentido de melhorar o desempenho da Câmara Municipal no tocante à fiscalização do Executivo? e ainda
- (iii) o modelo participativo adotado em Maceió propõe ações e/ou investimentos pedagógicos direcionados à população, incluindo os de conscientização da importância da gestão participativa?

### **Outras Formas de Participação Social: o Planejamento Estratégico e o Conselho da Cidade**

Em abril de 2000, o Conselho da Cidade<sup>8</sup> tomou posse, em sessão solene presidida pela Prefeita de Maceió, como o principal espaço de decisão relativo ao processo de planejamento estratégico da cidade. Um modelo de planejamento e de gestão urbanos que propunha “*a participação da sociedade local e a realização do ideal de um espaço público aberto a todos os habitantes da cidade*”. (cf. Vainer, 2000, p.107).

O Conselho da Cidade foi formado por um total de cento e quarenta e nove membros, sendo: 34 representantes do Estado, em seus vários níveis governamentais; 29 membros proeminentes da sociedade local; 27 representantes do setor econômico privado; 27 representantes de instituições da sociedade civil; 15 representantes de organizações profissionais; 10 representantes dos principais órgãos de comunicação local; 5 representantes do OC, e 2 representantes de organizações de trabalhadores. (Ver [www.pecm.maceio.al.org.br](http://www.pecm.maceio.al.org.br)).

Para uma análise deste espaço colegiado enquanto instrumento de tomada de decisões participativas, mais uma vez foram utilizadas as referências propostas por Lucchese e Rosseto (2001). Quanto à representatividade social do colegiado, a seleção da maioria dos membros do Conselho da Cidade foi feita por indicações ou convites para certos setores de interesses e/ou personalidades locais, levados a efeito por um pequeno grupo – o grupo diretor do Conselho Gestor

---

<sup>8</sup> Uma das autoras deste texto, a profa. Regina Dulce Lins, por indicação da Universidade Federal de Alagoas, era a sua representante oficial no Processo de Planejamento Estratégico da Cidade de Maceió, tendo assento como titular no Conselho da Cidade e participado de todos os seus momentos relevantes.

do Consórcio.<sup>9</sup> Apesar da pesquisa estar ainda em curso, não é precipitado sugerir que essa composição não foi orientada por princípios amplos de representatividade, no sentido de que a escolha de seus membros garantissem a inclusão de uma multiplicidade de interesses e de conexões sociais locais e, ao mesmo tempo, fosse capaz de promover um balanço entre as forças dos diversos interesses representados.

Outras aspectos complementam a análise preliminar do funcionamento do Conselho da Cidade. Esses envolvem o relacionamento entre os membros que o organizaram e as entidades ou órgãos que eles representaram. Esta perspectiva faz-se útil para avaliar se a participação implicava que o processo de tomada de decisão fosse dividido com as bases. Algumas hipóteses, a partir de nossa intensa participação em todos os momentos coletivos dos encontros do Conselho da Cidade,<sup>10</sup> e de outras instâncias do processo de planejamento estratégico, podem ser apresentadas.

Como não foi estabelecido um canal eficiente de comunicação entre a Secretaria Executiva e todos os membros do Conselho, nunca ficou claro, antes dos encontros, quais as regras para a tomada de decisões. Embora a definição de regras antes dos encontros pudesse levar à interpretação de que alguns poucos teriam legitimidade para o fazer – como o fizeram sem consultar os demais – o que se coloca é a discussão, aberta a todos, dos critérios que balizariam as discussões e, conseqüentemente, as decisões. Algumas vezes, essas regras só eram discutidas durante o encontro – e isto por causa da pressão de certos representantes que queriam dar maior transparência ao processo – e não continham critérios suficientemente amplos ou explícitos para incorporar a ampla gama de interesses através da construção de consenso. Este consenso, era sempre pressuposto *a priori* por aqueles que se atribuíam a condição de consultores do processo. O conflito, entretanto, era sempre encarado como uma posição perturbadora que não ajudava a construir propostas para melhorar as condições críticas vi-

---

<sup>9</sup> Criado para gerir o processo de planejamento estratégico do ponto de vista organizacional, financeiro e político.

<sup>10</sup> Este conselho passará por uma avaliação política posterior ao processo, ora em curso, das Conferências Nacionais das Cidades, de onde deverão sair conselhos de cidades eleitos e representativos dos vários grupos de interesses locais.

vidas pela cidade de Maceió e superar a crise de baixa auto-estima vivida pela cidade.<sup>11</sup>

Esta forma de trabalho dificultou sobremaneira a comunicação de representantes de certos setores com suas bases e, por outro lado, interferiu na possibilidade de que decisões desses representantes no Conselho fossem tomadas de forma compartilhada com os membros de seu grupo de origem. Em outros casos, mais especificamente em relação ao grupo dos vinte e nove notáveis locais, a sua decisão era sempre individual, porque em última instância representavam a si mesmos e a sua visão de mundo. Entretanto, mesmo que indiretamente, essas visões remetiam-se às suas bases que eram, em geral, os grupos de classe média e alta da sociedade alagoana, havendo muito poucas, ou pouquíssimas, exceções a esse padrão. Além disso, ele(a)s aderiam a um ou outro grupo de interesses presentes e suas propostas, de acordo com sua percepção individual do que vinha sendo discutido, em cada momento específico.

Contudo, também é possível afirmar que não houve coesão das diversas facções de interesses do setor privado, acerca de certas decisões comuns, dado que, em certos momentos, cada representante de grupos de interesses distintos dava prioridade aos interesses mais diretos do setor por ele(s) representados. Por exemplo, o(s) representante(s) do comércio varejista verso o(s) representante(s) dos setores imobiliário e da construção civil. Enquanto os primeiros apoiavam decisões relacionadas à reorganização do Centro comercial tradicional da cidade de Maceió, onde ainda se concentra boa parte do comércio varejista da capital e porque não dizer do estado, os últimos podiam manifestar o seu apoio apenas se a prioridade fosse a gentrificação de uma área de habitação popular, para realização dos seus investimentos, nessa mesma região. Houve coesão, porém, quando as escolhas diziam respeito aos interesses do setor privado como um todo, em relação aos outros setores. Por exemplo, o interesse no retorno dos investimentos privados num período de curto prazo verso as garantias de longo prazo necessárias ao acesso a bens e serviços coletivos para os setores historicamente excluídos desses benefícios.

---

<sup>11</sup> A cidade era sempre reificada quando não era possível explicitar os interesses específicos de grupos com maior poder de pressão.

Quanto à socialização das informações (o nível de conhecimento dos membros do Conselho da Cidade sobre os assuntos tratados nas reuniões e a amplitude das discussões), nunca aconteceram as condições efetivas para que as decisões pudessem ser fruto da construção de consenso ou de acordos entre interesses divergentes. Embora neste trabalho ainda não se possa oferecer uma explicação mais completa, a hipótese dos termos do relacionamento e dos conflitos surgidos entre a consultoria Barcelonesa,<sup>12</sup> a Prefeitura Municipal e a Diretoria Executiva do Consórcio parece ser um dos caminhos para a construção dessa resposta. Isto não limita a explicação a este aspecto, porém o coloca como um condicionante extremamente importante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às experiências e instrumentos de participação apresentados neste trabalho, os Conselhos Municipais, o Orçamento Cidadão, o processo de Planejamento Estratégico e o Conselho da Cidade, os dados preliminares da pesquisa permitem observar que, em geral, as dificuldades têm se situado: na não representatividade de seus membros e na tendência de envolver poucos representantes e poucas discussões no processo decisório, tanto sobre políticas públicas setoriais, quanto sobre os destinos da cidade como um todo.

Apesar de sua história política tradicional e conservadora e das profundas desigualdades sócio-econômicas, Maceió incorporou inovações no seu discurso político e na sua estrutura institucional, legal, política e administrativa que hoje fazem parte de contextos urbanos menos conservadores e desiguais. O que é relevante questionar é: como esses discursos e práticas são apropriados por atores locais poderosos e quais seus efeitos na mudança do *status quo*.

Nesse sentido as questões que se colocam são: o quanto caminhamos, e se é que caminhamos em termos da implementação de uma gestão participativa, preocupada com a eficiência e a justiça social de suas ações, tanto no sentido de redistribuir o poder de decisão quanto na direção de minorar o quadro de extrema desigualdade social que ainda caracteriza a cidade de Maceió.

---

<sup>12</sup> Empresa espanhola sediada no Rio de Janeiro e coordenada por Manuel de Forn.

Como é possível estruturas tradicionais assimilarem novos mecanismos de planejamento e gestão municipais, com o objetivo de construir uma cultura e um contexto políticos mais inclusivos? Como viabilizar um projeto socialmente incluyente, num quadro político-administrativo que se diz “democrático”, mas que traz no seu bojo o peso de uma herança de velhas estruturas conservadoras, aliado a fatores estruturais relevantes, como a extrema desigualdade social?

Ou seja, como passar da formalidade da lei para a prática cidadã efetiva? Até que ponto estão aqueles que fazem parte da administração municipal realmente interessados em construir essa participação cidadã, implementando os encaminhamentos necessários, ou seja, abrindo espaços de decisão para a prática democrática, capacitando os conselheiros e os delegados para suas tarefas, e a população em geral, para que se tornem conscientes de seus direitos?

A tarefa de transformação desse quadro não nos parece simples e requer ações pedagógicas enérgicas e de curto prazo, para que se possa chegar no futuro a uma boa governança, aliando uma proposta governamental democrática à autonomia do município, em termos de capacitação dos atores a assumirem um papel ativo no processo decisório.

(Recebido para publicação em setembro de 2003)  
(Aceito em novembro de 2003)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1996.
- CABRAL, Judson. O orçamento cidadão da Prefeitura de Maceió: farsa que se repete. *Cartilha Fiscalizar e Propor*. Maceió, n.1, dez. 2001.
- CACCIA BAVA, Silvio. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; FGV/EAESP, 2002.
- CALDERON, Ignácio Adolfo. *Democracia local e participação popular: A lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*. São Paulo: Cortez, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Prefácio. In: FISHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline Moll (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3.ed., 2001.
- FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. *As cidades que deram certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira*. São Paulo: M.H.Comunicações, 1996.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Direito e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público*. Belo Horizonte: FJP/Escola de Governo, 2000.
- FONTES, Breno Augusto S.M. Clientelismo urbano e movimento popular: A construção das redes de poder. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 81, 1995.
- FONTES, Breno Augusto S.M. *et al.*, Gestão local no Nordeste: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organização local*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio: Ed. FGV, 2002.
- LINS, Regina Dulce. *The myth of local government autonomy: findings from the study of Municipal Government in Maceió, Alagoas, from 1986 to 1988*. Tese (Doutorado)-Universidade de Kent, Inglaterra, 2000.
- LINS, Regina Dulce; VIEIRA, M<sup>a</sup> do Carmo. *The participation of civil society in urban planning and management: neither efficiency nor social justice*. Trabalho apresentado no 9th Law and Urban Space Workshop: Building the Legal Foundation of the Democratic City. Porto Alegre, 2002.
- LINS, Regina Dulce; VIEIRA, M<sup>a</sup> do Carmo. A participação da sociedade na política urbana de Maceió: nem eficiência, nem justiça social. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10. Belo Horizonte, 2003.
- LUCCHESI, M<sup>a</sup> Cecília; ROSSETO, Rossella. Avaliação de instâncias colegiadas: uma abordagem metodológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6, 2001, Rio de Janeiro, 2001. *Anais...* Rio de Janeiro 2001.
- MORAES, Rosângela. *Planejamento, gestão urbana e participação. Relatório de Pesquisa PIBIC/CNPQ*, julho, 2002.
- PAIVA, Ma. das Graças Duarte. Experiência democrática de participação nas políticas públicas urbanas: o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano. Prefeitura da Cidade de Recife. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 1996.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.
- SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva [on line]*. São Paulo, v.15, n.4, out./dez., 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 14 Agosto 2003.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VIEIRA, M<sup>a</sup> do Carmo. *Luta ambiental e democratização: Momentos de um processo*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, 200.

VIEIRA, M<sup>a</sup> do Carmo. *Planejamento, gestão urbana e participação. Relatório de Pesquisa. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Alagoas*. Maceió: FAPEAL, maio, 2003. (Em colaboração com Regina Dulce Lins).