



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

PROJETO ORLA EM MACEIÓ: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES PARA UMA GESTÃO INTEGRADA

Maya Neves de Moura Araújo¹
Paula Duque Rangel²
Mirella Murta Gomes Rizzo³
Antonio Carvalho e Silva Neto⁴
Maria Luísa de Carvalho Viégas Machado⁵
Dandara Melo Correia⁶
Séfora Emiliano Fertoni⁷

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconfigurou o pacto federativo brasileiro, formalizando a figura do município e promovendo a descentralização e a participação social como pilares da gestão pública. Nesse cenário, o Projeto Orla, com base no Decreto Federal nº 5.300/2004, emergiu como uma política central para o gerenciamento costeiro, articulando União, estados, municípios e sociedade civil. Sua metodologia é estruturada em sete etapas, que abrangem desde o início do processo de elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI)

¹ Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Assessora Técnica, mayaneves.iplan@gmail.com.

² Mestra em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Diretora Técnica de Planejamento Urbano, paularangel.iplan@gmail.com

³ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, estagiária de arquitetura e urbanismo, mirellarizzoiplan@gmail.com.

⁴ Mestre em Governança e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Secretário-Presidente, acsneto@gmail.com.

⁵ Mestra em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Diretora Executiva de Planejamento Urbano e Cidade Inteligente, malumachado.iplan@gmail.com.

⁶ Doutoranda em Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Arquiteta e Urbanista, dandaramelo.iplan@gmail.com.

⁷ Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Assessora Técnica, seforaiplan@gmail.com.



até sua revisão. Conforme Oliveira e Nicolodi⁸, ao avaliar as principais contribuições e entraves do Projeto Orla à gestão da zona costeira brasileira nos primeiros dez anos de sua existência, identificam que, apesar de seu desenho institucional participativo, a efetiva mobilização social e a legitimação das ações junto às comunidades locais permanecem como desafios críticos.

O recente processo de elaboração do PGI da Orla Marítima de Maceió oferece um estudo de caso oportuno para investigar essa questão. Iniciado em 2023 e finalizando com audiência pública no final do ano de 2024, a elaboração revelou uma série de problemas e potencialidades do território, além de evidenciar os desafios da mobilização social na gestão democrática, sobretudo em um contexto historicamente marcado pela escassez de mecanismos de participação popular.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar os desafios e as oportunidades observados nas etapas de Planejamento Participativo e de Consolidação, Avaliação e Formalização do PGI de Maceió com base na metodologia proposta pelo Projeto Orla e sua aplicação no contexto local. A partir da análise de documentos oficiais e da representatividade dos atores sociais envolvidos, a pesquisa busca identificar os fatores que condicionam êxitos da gestão participativa em contextos de baixa tradição democrática, visando gerar subsídios aplicáveis a outras cidades costeiras.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP), em 2017, representa um pacto entre a Prefeitura Municipal de Maceió e o Governo Federal, através da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), para estabelecer condições para uma gestão integrada e eficiente da zona costeira municipal, alinhada às diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O Termo tem vigência de vinte anos e, dentre os compromissos assumidos, está a elaboração e implementação do PGI. Contudo, apenas em 2023, com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió (Iplan), o processo de elaboração do PGI da Orla foi iniciado com participação popular.

⁸ OLIVEIRA, M. R. L.; NICOLODI, J. L. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 1, p. 91–100, 2012.



Apoiado pela Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), composta por representantes de secretarias municipais, e um facilitador habilitado pelo órgão federal responsável pelo Projeto Orla, o Iplan coordenou o processo de elaboração do Plano. Atualmente o município está na fase de Implementação, com a formalização do Comitê Gestor, colegiado paritário entre poder público e sociedade civil organizada cuja atribuição é acompanhar, avaliar e revisar o PGI.

Para fins metodológicos, a orla marítima de Maceió foi subdividida em três Unidades de Planejamento (UPs). A primeira compreende a orla da planície litorânea sul, caracterizada pela vocação histórica, cultural e portuária. Já a segunda compreende a orla da planície central, caracterizada por maior adensamento construtivo e populacional, oferta de atividades de lazer, comércio e serviço. E a terceira compreende a orla da planície litorânea norte, caracterizada por núcleos de ocupação tradicional, que vêm sendo afetados pela expansão imobiliária.

A etapa de Planejamento Participativo consistiu na realização de duas Oficinas, visando reunir subsídios para elaborar o PGI a partir de acordos estabelecidos entre o poder público e a sociedade civil organizada. Em Maceió, na primeira etapa, houve a participação de 188 pessoas, dentre as quais, houve maior representatividade do setor produtivo/econômico (32%), com representantes de comércio, serviço, pesca e artesanato. O segundo segmento com maior representatividade foi o poder público municipal (24%), seguido do terceiro setor (13%), principalmente com representantes de associações de moradores e ONGs. Na segunda etapa, houve participação de 141 pessoas, com maior representatividade dos mesmos setores supracitados.

Antes de cada Oficina, foram realizadas reuniões preparatórias por UPs e duas reuniões setoriais nas comunidades. Dada a heterogeneidade da paisagem e do uso e ocupação do solo, o engajamento de diferentes segmentos da sociedade civil apresentou dois grandes desafios. Apesar da expressiva participação do setor produtivo, constatou-se a baixa representatividade de alguns recortes do segmento, como a construção civil e o turismo, que desempenham papel estruturante na produção da paisagem urbana costeira. Esse fenômeno habitual em instâncias de participação pode refletir uma visão mais instrumental do Estado ou a preferência por canais exclusivos de interlocução. Tal postura evidencia desafios persistentes à consolidação de uma cultura democrática mais ampla e inclusiva.



Outro desafio observado foi a dificuldade em construir consensos em torno de objetivos comuns, resultado da multiplicidade de interesses presentes e da complexidade envolvida em estabelecer acordos entre o poder público e os diversos atores da sociedade civil organizada. Identificou-se que fatores como o descrédito em relação às instituições públicas e a histórica escassez de espaços efetivos de participação contribuíram para uma resistência inicial por parte de alguns participantes, que, em seus momentos de fala, expressaram principalmente dúvidas quanto à viabilidade de implementação do Projeto.

Tendo em vista facilitar o processo de mobilização social, medidas como a oferta de gratuidade no transporte público e a disponibilização de refeições também se mostraram eficazes para ampliar a participação popular, ao reduzir barreiras práticas que frequentemente limitam o acesso às instâncias de participação. Com o intuito de fortalecer a credibilidade do Projeto, a coordenação empenhou-se em assegurar a presença efetiva de representantes do poder público municipal, reconhecendo a importância de sua atuação no processo.

Destaca-se, ainda, o papel das estratégias de comunicação adotadas, incluindo a veiculação de informações em canais oficiais, rádios comunitárias, emissoras de televisão e a criação de um site⁹, que ampliaram o alcance das ações e facilitaram o acesso da população em geral, e não apenas a sociedade civil organizada, aos conteúdos e produtos gerados ao longo do processo participativo. Além das medidas adotadas, a metodologia consolidada do Projeto Orla e a atuação de um facilitador qualificado foram fundamentais para engajar sociedade civil e poder público, promovendo um processo mais transparente e horizontal.

A etapa de Consolidação, Avaliação e Formalização consiste na sistematização das contribuições recebidas ao longo do processo para elaboração do PGI. Concluído o texto-base, segue para nova Consulta Pública, Análise pela Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO), composta por instituições estaduais que atuam na gestão do território. Após a Análise, o PGI é encaminhado para a Validação da Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO), formada por instituições federais responsáveis pela pasta.

⁹ O site <https://programaorla.maceio.al.gov.br/> foi criado desde o início do processo e serve de acompanhamento e registro de todas as etapas.



Segundo relatório técnico do grupo responsável pela atualização do Manual para Elaboração do PGI¹⁰, o obstáculo enfrentado por muitos municípios é o fluxo de análise e avaliação do plano, o que causa descontinuidade na implementação, enfraquece a credibilidade do poder público e desestimula a participação popular. Em Maceió, duas medidas foram adotadas para enfrentar esse problema: a realização de reuniões setoriais nas comunidades, por UP, para esclarecer dúvidas e colher contribuições para as Consultas Públicas; e a promoção de um Seminário de Avaliação, proposto pela coordenação e aceito pela SPU, que apresentou o processo e o texto-base do PGI de forma ilustrada, facilitando a compreensão e agilizando a análise do plano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do PGI em Maceió evidenciou desafios estruturais recorrentes nas políticas públicas brasileiras, como a baixa adesão da população aos mecanismos de participação e a ausência de apoio político na priorização de temas técnicos ou de participação popular. Apesar da agilidade nas etapas analisadas, cabe destacar que houve um lapso temporal maior do que o previsto entre a assinatura do Termo de Gestão e a implementação, revelando gargalos enfrentados na gestão pública local, como a escassez de recursos humanos para dar conta de múltiplas demandas concomitantes. Mesmo em uma capital como Maceió, observa-se que equipes técnicas frequentemente precisam operacionalizar diversos planos e projetos simultâneos, o que gera sobrecarga e compromete a continuidade e a efetividade das ações setoriais e acaba prejudicando a participação popular.

Apesar dos desafios, o comprometimento em garantir celeridade aos processos, sem abdicar da qualidade, transparência e da participação popular, foi decisivo para o fortalecimento dos mecanismos de gestão democrática. Diante dos resultados avaliados, considera-se que a experiência de implementação do PGI da Orla Marítima de Maceió pode ser considerada positiva, sobretudo por ter promovido a aproximação entre o poder público e

¹⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC. **Manuais revisados convertidos em um Manual, diagramado para publicação web e física, disponibilizado e registrado no ISB.** Florianópolis: Laboratório de Gestão Costeira Integrada (LAGECI/UFSC); Rio Grande: Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO/FURG); Recife: Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos (LEGECE/UFPE), 2022.



diferentes segmentos da sociedade civil. Esse percurso não apenas consolidou um processo mais inclusivo e participativo, como também gerou lições que vêm sendo incorporadas em outras iniciativas, a exemplo do processo de retomada da revisão do Plano Diretor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre as regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2004.

BRASIL. **Manual para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla.** Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) – Ministério da Economia. Brasília: Ministério da Economia, abr. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MACEIÓ – IPLAN. **Programa Orla de Maceió:** Plano de Gestão Integrada da Orla de Maceió (PGI Orla). Maceió, IPLAN, 2024. Disponível em: <https://programaorla.maceio.al.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

OLIVEIRA, M. R. L.; NICOLODI, J. L. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 1, p. 91-100, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC. **Manuais revisados convertidos em um Manual, diagramado para publicação web e física, disponibilizado e registrado no ISB.** Florianópolis: Laboratório de Gestão Costeira Integrada (LAGECI/UFSC); Rio Grande: Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO/FURG); Recife: Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos (LEGECE/UFPE), 2022. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/2-5-produto_2_5-relatorio_manual_final.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.