

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CHAPECÓ (SC)-
2001-2004**

Doutoranda: Monica Hass
Professor Orientador: Dr. Erni J. Seibel

Florianópolis, junho de 2006

Monica Hass

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CHAPECÓ (SC) -
2001-2004**

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia
Política da Universidade Federal
de Santa Catarina, para obtenção
do grau de doutora.

Professor Orientador: Dr. Erni J. Seibel

Florianópolis, junho de 2006

Folha de Aprovação

Monica Hass

“Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) - 2001 – 2004”.

Florianópolis, 30 de junho de 2006.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Erni J. Seibel
Orientador – UFSC/SC

Prof. Dr. Klaus Frey
(PUC/PR)

Prof. Dr. Marcello Baquero
(UFRGS/RS)

Profª. Dra. Lígia Helena L Lückmann
(UFSC/SC)

Prof. Dr. Julian Borba
(UFSC/SC)

Ao meu filho Lucas que com seu brilho iluminou esta longa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Finalmente chegou o momento de agradecer a colaboração das pessoas que possibilitaram a execução desta tese. De uma forma ou de outra, diversas pessoas estiveram envolvidas, em diferentes momentos na realização deste trabalho. Minhas desculpas caso esqueça neste momento de mencionar alguém, mas certamente os guardo no meu coração.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos colegas do doutorado - Adir, Alexandre, Ariston, Daniel, Gabriel e Valéria - pela relação de amizade e pelos momentos instigadores em termos de conhecimentos, que acompanharam a nossa jornada.

Ao meu querido orientador professor Erni Seibel, que ao longo do processo de elaboração desta tese, tornou-se meu grande amigo. Agradeço por suas contribuições e por sua amizade.

Aos meus amigos de Florianópolis, Leani e Mior e seus filhos, Luise e Lucas, os meus agradecimentos pelo carinho e pela acolhida a mim e a meu filho, tornando a nossa vida menos solitária.

Aos colegas do grupo de discussão sobre democracia e participação – Sirlândia, Nelson, Gilmar, professor Julian Borba, professor Ricardo Silva, professor Erni Seibel, pela frutífera discussão em torno do tema da democracia, que motivou em grande parte a abordagem desta tese.

Aos estagiários, amigos, ex-alunos – Ricardo, Taís, Aline, Claiton - que fizeram a transcrição das entrevistas, muito obrigada. Bem como a Jakeline pela revisão gramatical.

Os meus agradecimentos aos profissionais da prefeitura municipal de Chapecó, no período de 2002 a 2004, pela colaboração na busca das informações necessárias para a realização deste trabalho.

As minhas amigas do coração, de longa data – Eliane, Míriam e Josi – o meu muito obrigada pelo incentivo e pelo carinho dispensado durante a execução deste trabalho.

E por fim agradeço a minha família, meu pai, minha mãe e minhas irmãs que me apoiaram e incentivaram nesta caminhada; e ao Alceu e ao Lucas que compreenderam as minhas escolhas, as minhas ausências e me acompanharam nesta jornada.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo averiguar o desempenho do Congresso da Cidade de Chapecó (SC) como um instrumento de ampliação democrática e do exercício da governança. Para esta análise uso o conceito de governança de Boschi, bem como os fatores de sucesso que o autor levanta. Ao dialogar tanto com o neoinstitucionalismo quanto com a teoria do capital social (associativismo), a abordagem de Boschi permitiu a utilização nesta pesquisa de variáveis já utilizadas por outros autores (Lüchmann, Avritzer e Navarro, Borba et al) no estudo de formatos de gestões públicas inovadoras, quais sejam: o compromisso de governo, o desenho institucional e a tradição associativa.

Parto do princípio de que o CC é um instrumento de governança inovador instituído pelo governo democrático popular para discutir o desenvolvimento urbano, através de um planejamento democrático participativo. Juntamente com os avanços na renovação política democrática local, muitos são os limites dos dispositivos participativos. Sendo assim, investiguei o perfil dos participantes, ou seja, quem participa e os interesses que representam, a natureza das suas relações, bem como as práticas envolvendo o princípio participativo por parte dos gestores públicos e demais participantes. Para fazer esta discussão me inspirei na abordagem da teoria elitista e democrática.

Os resultados da pesquisa apontam o centralismo do poder executivo local na definição da agenda de discussão, na perspectiva metodológica, no perfil dos participantes, na condução do processo de discussão, de deliberação e de implementação de ações aprovadas no Congresso da Cidade, em defesa do seu projeto político-ideológico. Neste sentido ressalta-se que o Congresso da Cidade de Chapecó é um experimento de governança com características híbridas, uma vez que contém elementos oligárquicos e democráticos.

ABSTRACT

This work aims to verify the congress of city performance as an instrument of democratic improvement of the governance exercise. In order to do so, it was used the governance concept by Renato Boschi, as well as the success factors that the author raises. By dialoguing with the neo-institutionalism and with the social capital theory (associativism), Boschi's approach allowed the use in this research of variable already used by other authors (Lüchmann, Avritzer e Navarro, Borba et al) in the study of innovative public administrations forms: the government commitment, the institutional design and the associative tradition.

The research is based on the principle that the congress of the city is a governance instrument instituted by the democratic popular government to discuss the urban local development, through a participative democratic planning. Because the advances of the local democratic politics, there are limits of participative devices. This way, it is important to clearly have the profile of the participants, who participates, the interests that represent its relations and the practices that involve the participative principle by public and participant managers. In order to discuss I was based on the elitist and democratic theory approach.

The research results point the centralism of the local executive in the definition of the discussion set, in the methodological perspective, in the participants profile, in the guide for the process of discussion, of deliberation and implementation of actions approved in the CC, in defense of its ideological politician project. Thus, it is possible to say that the congress of the city is a governance experiment with hybrid characteristics, because it contains oligarchical and democratic elements.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Concepções sobre Cidade e Gestão Pública.....	13
1.1 Olhares sobre a cidade antiga e moderna.....	13
1.2 Gestão Pública: a abordagem empreendedora e competitiva.....	17
1.3 Gestões Públicas Democráticas.....	22
1.3.1 O Planejamento Urbano no Brasil.....	24
Capítulo 2 – Governança e Democracia.....	28
2.1 Os conceitos de Governabilidade e Governança.....	28
2.2 Governança e Participação.....	34
2.3 O Neoinstitucionalismo.....	37
2.4 A Tradição Associativa.....	41
2.5 Experimentos de Governança na Gestão Pública Democrática.....	43
2.6 A Teoria Democrática.....	49
2.6.1 A Teoria Elitista.....	49
2.6.2 A Democracia Representativa.....	52
2.6.3 A Democracia Participativa.....	55
2.6.4 A Democracia Deliberativa.....	57
2.6.5 A Democracia e o Associativismo no Brasil.....	64
Capítulo 3 – Contextualização Histórica de Chapecó.....	68

3.1 Contexto Político e Econômico.....	68
3.2 O Desenvolvimento Urbano.....	74
3.3 A Tradição Associativa	83
3.3.1 Sindicalismo Rural.....	86
3.3.2 Sindicalismo Urbano.....	87
3.3.3 Movimento Comunitário e Movimentos Sociais.....	94
3.3.4 Observações gerais sobre o Associativismo Local.....	101
3.4 Estilo de Gestão do Governo Democrático Popular.....	104
Capítulo 4 – Características do Congresso da Cidade.....	123
4.1 Origem do método.....	123
4.2 Motivações, temáticas, mobilização e desenvolvimento.....	128
4.2.1 Etapas do desenvolvimento do trabalho.....	135
4.2.2 Problemas metodológicos na discussão do CC.....	142
4.3. Estrutura institucional participativa.....	145
4.3.1 Avaliação das atividades desenvolvidas pelas instâncias participativas.....	149
4.4 O perfil dos participantes.....	150
4.4.1 A ampliação e diversificação dos atores políticos.....	152
4.4.2 A relação entre o saber técnico e o popular.....	167
4.5. Resistências ao projeto do CC.....	174
Capítulo 5 – Ações Aprovadas e Implantadas no Congresso da Cidade.....	184
5.1 A relação entre o desenvolvimento regional e a globalização.....	184
5.2 Ações aprovadas e implantadas do Congresso da Cidade.....	194
5.2.1 O Plano Diretor.....	194
5.2.2 Reformas do Trânsito.....	195
5.2.3 Meio Ambiente.....	197
5.2.4 Regularização Fundiária e Urbanização.....	198
5.3 Conflitos envolvendo a discussão das ações aprovadas no CC.....	199
5.4 Conflitos envolvendo as ações implementadas do CC.....	204
5.4.1 O Plano Diretor.....	204

5.4.2 Reformas do Trânsito.....	208
5.5 Disputas de interesses e consenso no processo de discussão do CC.....	214
5.6 Gestão dos projetos do Congresso da Cidade.....	222
Capítulo 6 - Avaliação do desempenho do exercício da governança.....	229
6.1 O Compromisso de Governo.....	229
6.2 A Tradição Associativa.....	233
6.3 Aspecto organizacional do desenho institucional.....	234
6.3.1 Desenho institucional participativo.....	236
6.4 Governança democrática e oligárquica.....	239
6.5 Demais limites e riscos do exercício da governança.....	241
Considerações Finais.....	244
Referências Bibliográficas.....	251

APRESENTAÇÃO

Novos desafios foram colocados para a esfera local de governo a partir dos anos 70, em função das transformações que ocorrem no âmbito da globalização e do neoliberalismo. Neste contexto, reformas liberalizantes e de desregulamentação do mercado são implantadas pelos governos nacionais, resultando na diminuição do Estado nas atividades econômicas e na promoção e financiamento de políticas sociais.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988, com o processo de descentralização, revalorizou o papel das cidades e os governos municipais. Por sua vez, as respostas que vêm sendo oferecidas no espaço local, em torno dos problemas relacionados à crescente urbanização e ao avanço dos problemas sociais, o evidenciam como propulsor de iniciativas que se colocam como inovadoras na atualidade. Configura-se assim um espaço para o estudo sobre novas práticas de gestão pública.

A redefinição das competências da esfera local colocam a problemática do urbano¹ no centro das discussões, através de problemas sociais da seguinte ordem: desemprego, crescimento desordenado de áreas periféricas, diminuição de áreas verdes e recursos hídricos, abandono de áreas públicas e imóveis privados em regiões centrais ou antigos bolsões industriais, moradias irregulares em áreas de proteção ambiental, problemas relacionados ao trânsito e outros. Também no debate em torno da construção de “bons governos”; eficazes e eficientes para dar respostas a esse novo cenário

¹ Em matéria urbana, a Constituição Federal de 1988 criou um capítulo específico para seu tratamento (capítulo II, título VII), estabelecendo como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano. Além disso, instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. A regulamentação do texto constitucional em torno da política urbana ocorreu em 2001, através da Lei Federal n. 10.257, mais conhecida como o Estatuto da Cidade (Carvalho, 2002).

econômico e social. Nesta perspectiva, a promoção do desenvolvimento urbano envolve o fomento do desenvolvimento econômico e sua inserção na dinâmica da globalização.

A discussão em torno do desempenho governamental local resultou na implantação de novos referenciais de planejamento e gestão das cidades, que contem princípios participativos. Destacam-se, entre eles, segundo Santos Junior (2001, p. 30), “as ancoradas na idéia de cidades estratégicas e na de reinvenção do governo, que buscam dar respostas à crise de governabilidade e legitimidade do Estado, em razão de suas bases de sustentação estarem fortemente comprometidas pelas transformações econômicas e sociais em curso”. Neste sentido, cidades brasileiras implantaram estratégias de desenvolvimento econômico que surgiram em cidades européias e americanas, na década de 80, visando à integração competitiva no mercado global.

Por sua vez a Constituição Brasileira de 1988 ampliou os mecanismos participativos no processo de decisão e controle como um direito legítimo. Eles resultaram de demandas de movimentos sociais e de experiências de gestões democráticas consideradas inovadoras. Durante a crise do regime militar, nos anos 70, governos progressistas (Lages - SC , Piracicaba - SP e Boa Esperança - ES) introduziram o tema da participação na gestão pública. A partir dos anos 80, principalmente os governos de esquerda, ligados ao Partido dos Trabalhadores, inovam, difundindo idéias e práticas de gestão local que enfatizam o alargamento da democracia e da cidadania. As suas principais diretrizes são: a construção de espaços de participação popular na gestão local; o direcionamento para as demandas sociais mediante a inversão de prioridades das políticas municipais; a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos; a construção de uma nova cultura política.

Em termos de inovação na gestão pública municipal, no que diz respeito à discussão do desenvolvimento urbano, ressalta-se a implantação do Congresso da Cidade, de Chapecó, procedimento utilizado para planejar o desenvolvimento local a médio e longo prazo e que rompe com a concepção tradicional e tecnocrática de pensar à cidade. Ao meu ver, o CC é um instrumento de governança que envolve a articulação de forma participativa, entre uma pluralidade de atores, constituindo-se num espaço de negociação e interlocução da sociedade civil e do governo, conformando-se um *lócus* de

disputa de interesses. Penso que, uma vez que no plano da gestão local, desenvolvem-se experiências que procuram inovar no planejamento das suas cidades e no exercício da democracia, estas colocam-se como um relevante objeto de estudo. Sendo assim, busco na experiência do CC de Chapecó o campo de análise e observação deste processo participativo, objeto de pesquisa deste trabalho.

As experiências de democracia participativa multiplicam-se no espaço local, com a participação popular na elaboração e acompanhamento do orçamento público. No sul, destaca-se a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que iniciou em 1989 e que hoje é referência internacional.

Mas de acordo com Moura (1997, p. 49) as práticas de gestão e de participação sofrem alteração na década de 90, com a preocupação da ampliação dos atores sociais, como os agentes econômicos e demais segmentos sociais, e a incorporação das dimensões de negociação, cooperação e parceria, sem contudo abandonar o ideário democrático. Na sua avaliação, a “Cidade Constituinte”² de Porto Alegre, desenvolvida entre 1993 e 1996, constituiu-se numa expressão desse ideário democrático de bases renovadas, com certas nuances do empreendedorismo competitivo.

Em termos de diferenças entre o Orçamento Participativo e os Congressos de Cidade ressaltam-se os seus objetivos e a sua operacionalização. O OP é uma experiência de discussão pública do orçamento municipal, em que a população organizada, nos bairros e no interior, a partir de plenárias regionais, plenárias temáticas, de um Conselho de representantes destas, entre outras instâncias, participa das decisões sobre investimentos a serem feitos anualmente pelo governo, resultando num plano de obras, cuja execução também é acompanhada e controlada pela população.

Os Congressos de Cidade, por sua vez, envolvem diretrizes gerais e eixos temáticos definidos pelo Governo, em termos de planejamentos estratégicos para a cidade (envolvendo principalmente o desenvolvimento urbano e econômico); o chamamento às organizações empresariais, de setores médios e populares para

² Na sua tese de doutorado em Administração Pública intitulada “Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local”, defendida na Universidade Federal da Bahia em 1997, Suzana Moura analisa tendências atuais à renovação da gestão local a partir do Planejamento Estratégico de Barcelona, iniciado em 1988, e o projeto Cidade Constituinte de Porto Alegre, implantado a partir de 1993.

integrarem a Coordenação Geral e os Grupos de Trabalho, bem como a realização de “eventos mobilizadores”, com discussão de temas estratégicos relacionados aos eixos temáticos do CC.

No que diz respeito à relação de continuidade e de ampliação do processo participativo entre o Orçamento Participativo e os Congressos de Cidade, chamam a atenção os seguintes aspectos: a) mudanças na agenda pública, em termos de avanço de questões mais restritas, como no caso do OP, para a questão de diretrizes e projetos estratégicos de desenvolvimento via CC; b) ampliação do leque de atores envolvidos, já que no OP a grande maioria dos participantes pertence a setores populares (é considerado “espaço de pobre”), e no CC os estratos médios e altos da sociedade estão presentes (Moura, 1997; material de divulgação do Congresso da Cidade de Chapecó).

Em relação aos limites do “Cidade Constituinte” de Porto Alegre, Borba (1998, p. 143)³ destaca que “a implementação do CC teve uma série de condicionantes que limitaram seu escopo, como por exemplo, a falta de uma metodologia de discussão e a dificuldade em conseguir a mobilização da população para um tema tão amplo quanto distante de suas realidades”.

No caso específico deste trabalho, no município de Chapecó, que possui em torno de 160 mil habitantes, localizado no oeste de Santa Catarina, uma Frente Popular formada pelo PT/PPS/PCdoB venceu as eleições municipais em 1996, rompendo com a dominação de mais de 80 anos das forças políticas tradicionais na política local.

Com uma economia baseada no modelo agroexportador, Chapecó sofre um crescimento urbano cada vez maior, com o aumento acentuado dos problemas sociais e de infra-estrutura urbana. E é para esses problemas que o governo municipal precisa apontar caminhos. Para tanto, o governo popular implantou em 1997 o Orçamento Participativo – um instrumento de gestão participativa que anualmente levanta as demandas prioritárias dos bairros e do interior e em 2001, no segundo mandato, o Congresso da Cidade – um planejamento participativo que visa a apontar caminhos para o desenvolvimento urbano de Chapecó por 10 anos. Novos atores com capacidade de definir a forma de administração e os destinos dos recursos disponíveis emergiram. O

poder econômico, ou seja, as camadas sociais proprietárias – aquelas que vinham historicamente governando o município – passaram a compartilhar o espaço público com os setores populares. Mas esta situação não é tranquila e se expressa no exercício da governabilidade local.

O objetivo deste trabalho é realizar um estudo sobre a experiência do Congresso da Cidade, como instrumento de ampliação democrática e do exercício da governança, no município de Chapecó.

Ressalta-se que Chapecó foi a primeira cidade catarinense a implantar o Congresso da Cidade. Até o momento foram levantadas nove cidades brasileiras⁴, administradas pela esquerda (Partido dos Trabalhadores) e partidos progressistas, que vivenciaram a experiência de realizar um planejamento participativo a longo prazo. Em termos de pesquisa acadêmica, foi localizado o trabalho de Moura⁵ sobre a Cidade Constituinte de Porto Alegre. A relevância deste trabalho está relacionado à importância de se problematizar a evolução da experiência da gestão municipal democrática, pois este aprendizado poderá resultar em uma nova relação entre Estado e Sociedade, ou seja, em uma nova concepção de democracia, mais participativa e de gestão de interesses divergentes.

Além da ampliação da participação, a busca da governabilidade é o objetivo dos governos populares e progressistas ao introduzirem experimentos de governança que ampliam os espaços de participação política da sociedade civil, via Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais, Congressos de Cidade, e outros fóruns de discussão. No caso de Chapecó, o Congresso da Cidade foi eleito o fórum principal para a discussão com amplos setores do governo e da sociedade – incluindo a elite política e

³ BORBA, Julian. A burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático-populares. UFSC, 1998 Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), 1998.

⁴ O quadro é este: Porto Alegre (RS) implantou a “Cidade Constituinte”, de 1993 a 1996; em Chapecó o “Congresso da Cidade” está em fase de desenvolvimento, tendo realizado o 1. Congresso em 2001 e o 2. em 2003; Belém (PA) criou em 2001 o “Conselho da Cidade”, no lugar do Orçamento Participativo; Santo André (SP) possui o projeto “Santo André Cidade Futuro”, implementado em 1999; Carbonita, no Vale do Jequitinhonha (MG) implantou em 2001 o Projeto Carbonita Cidade Futuro. Ressalta-se, no entanto, que cada uma dessas experiências possui metodologias diferenciadas. Além disso, em Santa Catarina, as cidades de Indaial e Criciúma iniciaram em 2003 o processo de discussão do Congresso da Cidade. Campinas (SP) e Maringá (PR) também realizaram o Congresso da Cidade.

⁵ MOURA, Suzana. Cidades Empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local. Tese de Doutorado defendida na Universidade Federal da Bahia, em 1997.

econômica que detinha o poder político local, até duas décadas atrás - em torno do planejamento urbano da cidade.

Entretanto, juntamente com os avanços na renovação política democrática local, muitos são os riscos, os limites dos dispositivos participativos. Neste sentido, é importante ter clareza sobre o perfil dos participantes, ou seja, quem participa e os interesses que representam, a natureza das suas relações, bem como as práticas envolvendo o princípio participativo por parte dos gestores públicos e demais participantes.

No Brasil, os limites à operacionalização da democracia participativa/deliberativa encontram-se na natureza histórica das relações sociais que mediarão o Estado e a sociedade. Isto é, no caráter patrimonialista e autoritário do Estado, bem como nas relações clientelistas; na modernização do aparelho do Estado brasileiro via formação de círculos burocráticos e centralizadores do planejamento; nos problemas vinculados à pobreza e às desigualdades sociais e na complexa e desigual organização da sociedade civil.

Sendo assim, a finalidade deste trabalho é fazer uma análise sobre o desenvolvimento do processo participativo na gestão pública democrática da cidade de Chapecó, através do Congresso da Cidade.

A partir do exposto, formulo a questão norteadora desta pesquisa:

- O Congresso da Cidade é um instrumento participativo emergente de planejamento e de democratização da gestão pública, que se apresenta como uma estratégia de governança, na medida em que é um arranjo institucional de interação entre governo e sociedade, que garante a ampliação da democratização dos processos decisórios do governo local, mas que também reproduz práticas políticas autoritárias, burocráticas e centralizadoras.

Partindo da questão norteadora, formulo ainda as seguintes questões:

- O Congresso de Cidade de Chapecó tem se mostrado um eficiente instrumento de ampliação democrática?

- De que forma o Congresso da Cidade garante a estrutura para o fenômeno da governança?
- Quais as concepções de cidade defendidas pelo governo e pela sociedade civil no Congresso da Cidade?
- Em busca da ampliação de espaços de participação, o governo local de Chapecó tem se mostrado competente articulador de forças sociais, visando à participação/negociação com agentes econômicos, partidos políticos e demais atores sociais no planejamento do desenvolvimento urbano local a longo prazo?
- A centralidade do governo na condução do Congresso da Cidade permite a interferência da sociedade civil e a expressão de interesses distintos no resultado dos processos participativos?
- Qual a influência do estilo de gestão político-ideológica no desempenho do CC?

Objetivo Geral:

- Averiguar o desempenho do Congresso da Cidade, como um instrumento de ampliação democrática e do exercício da governança, no município de Chapecó (SC).

Objetivos Específicos:

- Analisar a influência do desenho institucional (origens, objetivos, metodologia, estrutura, operacionalização, perfil dos participantes e eixos temáticos) do Congresso da Cidade, bem como a tradição associativa do município trabalhado, no desempenho deste instrumento de planejamento participativo.
- Levantar os conflitos de interesse que se estabelecem entre os diferentes segmentos da comunidade local e o governo popular, em torno da agenda do projeto de planejamento de desenvolvimento urbano participativo de longo prazo da cidade e as estratégias utilizadas para contorná-los.
- Avaliar o compromisso político do governo local de Chapecó na indução do processo participativo analisado.

Hipóteses

As hipóteses que norteiam a pesquisa são as seguintes:

- O Congresso da Cidade, de Chapecó, é um instrumento de governança instituído pelo governo democrático popular para discutir o desenvolvimento urbano local, através de um planejamento democrático participativo.
- Em Chapecó, a administração popular, através da prática da democracia participativa, que tem entre seus instrumentos o Congresso da Cidade, reproduz práticas políticas elitistas, burocráticas e autoritárias, visando à hegemonia de seu projeto de governo, que interfere no sucesso do experimento de governança local.

Procedimentos Metodológicos

A metodologia empregada no trabalho realizado envolveu a pesquisa bibliográfica e a de campo; esta última com coleta de dados qualitativos e quantitativos.

1 Fontes Primárias:

- a) Entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores envolvidos (coordenadores do CC, do OP e dos grupos de trabalho, representantes do Conselho da Cidade, delegados que representaram os diferentes extratos sociais) procurando levantar suas percepções a respeito do Congresso da Cidade de Chapecó, principalmente no que diz respeito aos aspectos relacionados a seus objetivos, metodologia, estrutura e operacionalização, relações entre os participantes, agenda, conflitos emergentes, questões relevantes tratadas, avaliação sobre os instrumentos participativos.
- b) Entrevistas semiestruturadas realizadas com lideranças políticas e membros dos partidos políticos de Chapecó, objetivando resgatar as forças políticas que compõem o governo e os conflitos de interesse que envolvem os interesses públicos e privados locais.

Segue a relação dos entrevistados:

Altemir Gregolin, secretário de Planejamento e Urbanismo, em 2001, secretário da Fazenda e Administração, de 2002 a 2003 e Secretário de Governo, em 2004; Alzumir Rossari, presidente do Sindicato dos Bancários de Chapecó e membro do diretório do Pcdob; Amélio Bedin, chefe de gabinete da prefeitura em 2001 e Secretário de Desenvolvimento de Planejamento e Urbanismo, de 2002 a 2004; Carlos Alberto Caino de Oliveira, presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos, em 2001; Clóvis Dorigon, Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura da Prefeitura Municipal em 2001; Christian dos Reis, coordenador do OP, em 2001; Eva Maria Cella Dalchiavon, coordenadora do Congresso da Cidade; Flávio Gusatti, diretor de fiscalização e administração da Secretaria de Desenvolvimento de Planejamento e Urbanismo; José Debortoli, presidente da IAB, em 2001; Luis Borsuk, presidente do PT de Chapecó, em 2001-2004; Marcos Nunes, ex-presidente da UNICHAP e coordenador de projetos de extensão da UNOCHAPECÓ; Maria Luiza Lajus, assistente social e professora da UNOCHAPECÓ; Miriam Felipe, representante da ACIC e do Centro Empresarial Chapecó; Pedro Uczai, Vice-Prefeito e coordenador oficial do Congresso da Cidade, em 2001 e prefeito de 2001 a 2004; Rita de Cássia Nunes, assessora da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação; Rosana Lampugnani, secretária executiva do CC; Silvana Winckler, advogada e professora da UNOCHAPECÓ.

É importante salientar que neste estudo optei por valorizar as falas dos entrevistados, mantendo muitos depoimentos na íntegra, diante da constatação da existência de uma “elite de intelectuais” com um discurso muito bem articulado e com muita clareza a respeito das propostas do governo e do partido em relação à gestão municipal e do Congresso da Cidade.

c) Pesquisa de observação participante: Como o Congresso da Cidade já havia sido realizado em Chapecó, quando da decisão de realizar esta pesquisa, acompanhei no ano de 2003, diferentes etapas de discussão da elaboração do Plano Diretor da cidade, que

partiu dos debates ocorridas no CC e adotou a metodologia e temáticas de discussão deste instrumento participativo.

2 Fontes Secundárias:

- a) Documentos relacionados à elaboração do Congresso da Cidade (atas, relatórios, material de divulgação etc.).
- b) Jornais locais e estaduais.
- c) Livros, artigos, trabalhos acadêmicos produzidos sobre as Cidades e o Congresso da Cidade, e também sobre o Partido dos Trabalhadores.
- d) Vídeos sobre o lançamento e palestras do CC.

O trabalho está dividido em seis capítulos.

Diante da redefinição das competências da esfera local a partir dos anos 70 e 80, busco no primeiro capítulo deste trabalho fazer uma leitura sobre o papel das cidades sob as diferentes perspectivas teórico-metodológicas. A finalidade é visualizar a problemática da questão urbana ao longo do tempo e refletir sobre a política de desenvolvimento urbano e econômico adotada por países capitalistas avançados e periféricos, principalmente o Brasil, nas últimas duas décadas.

Como o Congresso da Cidade é um instrumento participativo de planejamento a médio e longo prazo introduzido por um governo ligado a um partido de esquerda (PT), que implanta uma gestão democrática participativa, resgato no segundo capítulo, tanto em nível teórico como na perspectiva histórica e empírica, estilos de gestão pública ao longo do tempo, concentrando-me principalmente nas concepções que envolvem a inovação nas gestões públicas.

Relaciono ainda estilo de gestão com os fatores de desempenho da governança, pois entendo que as suas características também estão relacionadas ao tipo de gestão pública democrática adotada (de conflito de classes ou de consenso), que por sua vez está vinculada à concepção político-ideológica dos gestores públicos.

Além disso, entendo que o Congresso da Cidade é uma estratégia de governança do governo local de gestão democrática para garantir a governabilidade e a participação direta dos cidadãos nas decisões em relação às questões públicas; no segundo capítulo farei uma discussão sobre os conceitos de governabilidade e de governança, adotando o conceito de governança e os fatores de seu êxito, levantados por Boschi, para fazer a análise sobre este tema na tese. Complemento a discussão sobre governança basicamente com discussões sobre o assunto realizadas por Klaus Frey.

Também resgato a teoria democrática, ressaltando principalmente a teoria elitista, a partir de Weber e Michels e a teoria participativa e a deliberativa, enfocadas a partir de Habermas, Bohmann e Cohen. Neste estudo utilizo ainda o conceito de governança e o de democracia como complementares (Frey).

Neste capítulo também levanto as variáveis e indicadores que uso para analisar os resultados do experimento participativo em discussão: o compromisso governamental e o desenho institucional, com base na teoria neoinstitucionalista e a tradição associativa a partir do associativismo e da teoria do capital social.

Historicizar aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais do município de Chapecó, objetivando preparar o contexto da implantação do instrumento de planejamento participativo, é o objetivo do terceiro capítulo. Para situar os atores envolvidos na experiência do CC farei inicialmente uma rápida contextualização histórica da política, da economia, do desenvolvimento urbano e da vida associativa desse município. Identifico ainda conflitos presentes na política local, contendo interesses político-partidários e econômicos divergentes entre a elite política tradicional e os novos atores que vão surgindo no cenário político do lugar

No capítulo quarto resgato as origens do Congresso da Cidade, objetivos, metodologia, estrutura institucional e operacional: a) atividades desenvolvidas em cada etapa, número de participantes; b) canais de participação: composição da participação, competências, atores; c) metodologias utilizadas para motivar e propiciar a participação dos cidadãos; recursos metodológicos usados para a formação e informação dos cidadãos e dos funcionários do governo.

Além disso, reflito sobre a forma de atuação do Governo no planejamento participativo, bem como sobre o perfil e o papel dos atores da sociedade civil, que

participaram no Congresso da Cidade, tendo presente principalmente a qualidade da representação (variada) e os conflitos de interesse através da análise da dinâmica do processo decisório.

No quinto capítulo também serão analisados os conflitos de interesse entre os diferentes atores sociais e políticos, principalmente a partir das ações aprovadas no Congresso e que foram implementadas ou não. Junto a esta discussão será discutida a legitimidade e a representatividade do experimento de governança trabalhado.

Mas antes disso será feita uma leitura sobre as concepções de cidade e o estilo de gestão pública implantada em Chapecó, com a vitória da Frente Popular, em 1997, uma vez que são elas que subsidiam a discussão em torno das diretrizes do planejamento do desenvolvimento urbano a longo prazo do município.

No capítulo seis será realizada uma avaliação do desempenho do Congresso da Cidade, a partir das variáveis trabalhadas e enquanto um processo decisório democrático deliberativo e estratégia de governança local, ressaltando que trata-se de um experimento de planejamento participativo com características híbridas, uma vez que contém elementos oligárquicos e democráticos.

Nas considerações finais são mencionadas as conclusões obtidas ao longo da pesquisa realizada, estabelecendo relações com a perspectiva teórica adotada.

CAPÍTULO 1

CONCEPÇÕES SOBRE CIDADE E GESTÃO PÚBLICA

No cenário mundial de profundas mudanças estruturais no contexto político, econômico e social, o futuro das cidades é incerto. Novos modelos de gestão pública urbana têm sido difundidos, ressaltando-se o das cidades empreendedoras divulgado por agências multilaterais e consultores internacionais, e o modelo de gestão pública democrática, vinculado a governos progressistas e de esquerda. Neste capítulo, apresento estes dois estilos de gestão urbana, bem como as diretrizes básicas dos planejamentos de desenvolvimento urbano correspondentes.

Início a discussão expondo as mais variadas leituras de perspectivas teórico-metodológicas diferenciadas, realizadas a respeito do papel das cidades ao longo do tempo, para em seguida apresentar as concepções sobre cidade e gestão pública na contemporaneidade.

1.1 Olhares sobre a cidade antiga e moderna

É impossível um consenso sobre o conceito de cidade, uma vez que no fazer científico estão presentes componentes sociais, culturais e ideológicos. Diante da dimensão da problemática da cidade, principalmente a partir do século XX, várias áreas têm se dedicado a seu estudo, estando presente na leitura sobre a questão urbana uma perspectiva interdisciplinar. Neste sentido, abordo a seguir, através dos olhares do pensamento clássico e contemporâneo da sociologia, da história, da filosofia e do urbanismo, a cidade sob diferentes perspectivas teórico-metodológicas. De acordo com Bresciani (1991), uma das leituras mais frequentes sobre a cidade leva em conta o viés econômico. Outro enfoque enfatiza a cidade como evento da modernidade.

Entretanto, uma das primeiras abordagens sobre a história urbana enfocou a dimensão política da cidade e tem na Grécia e Roma antiga sua expressão/inspiração.

Nesse sentido, ressalta-se o papel dos filósofos na problematização das questões da cidade. Platão, em “A República” e em “As leis”, apresentou um conceito da cidade e uma cidade ideal em “Critias”. Aristóteles em seus escritos políticos estudou a constituição das cidades gregas, especialmente, Atenas (Lefebvre, 1991, p. 41).

De acordo com Vêras (2000, p. 38) “historicamente, cidade e política são conceitos ligados, pois o próprio significado etimológico explica as relações: ‘civitas’ (do latim, cidade, conjunto dos cidadãos, da civilização, interesse público, dos membros do Estado, sociedade civil) e ‘polis’ (política, em grego, cidade-Estado). No fundo, designam, nesses dois idiomas diferentes, um modo de habitar, participar e dirigir. De maneira geral, a cidade deve, pois, ser vista como espaço *coletivo* da prática social”.

O historiador Fustel de Coulanges (1830-1889), na sua publicação “A Cidade Antiga”, de 1864, desenvolveu uma pesquisa sobre a religião e a política e seus vínculos com o modelo de Estado implantado no mundo greco-romano. Coulanges preocupou-se com a organização das cidades-estados e delineou a evolução do ordenamento social desde a família, a aldeia, até a comunidade perfeita: a ‘pólis’. O autor conclui que “a sociedade grega, portanto, se desenvolveu a partir da família e necessita da ‘pólis’ para alcançar o estágio superior desta evolução. O ‘ser político’ nasce na cidade e o espaço urbano é imprescindível para o seu desenvolvimento” (Coulanges apud Raminelli, 1997, p. 186).

Uma outra vertente dos estudos urbanos relaciona política e economia. Entre seus autores destacam-se Marx Weber (1864-1920) e Karl Marx; ambos caracterizam a cidade na civilização ocidental como um lugar de mercado.

Weber utilizou-se do método comparativo e da criação de “tipos ideais” para estudar a cidade. A sua análise histórica busca no passado da China, Índia e Grécia subsídios para compreender a Idade Média ocidental e o início do capitalismo. Em “Conceitos e Categorias de Cidade”, o autor discorreu sobre a natureza econômica da cidade, criando uma tipologia destinada a relacionar a sua origem às funções econômicas. A cidade, para ele, compõe um aglomerado urbano caracterizado por trocas comerciais regulares, proporcionando o sustento de seus habitantes. Entretanto, Weber ressalta que a cidade, no mundo ocidental, caracteriza-se também pela “autoridade

político-administrativa” que, ao mesmo tempo em que domina os habitantes da cidade, garante-lhes o exercício de certos direitos políticos, originando o conceito de cidadania.

Já na teoria marxista, “a cidade só pode ser entendida como um dos produtos e produtora das atividades dos homens na obtenção das condições necessárias à vida. É dentro do modo de produção que a cidade se explica” (Véras, p. 46). Explicações de diferentes contextos produtivos e suas respectivas formas urbanas são encontradas na literatura marxista sobre a cidade. Mas, neste momento interessam mais especificamente as discussões em torno da “cidade capitalista”, que surge no contexto da revolução industrial e que, no entender de Véras (2000, p. 50), são “aglomerações urbanas resultantes da divisão social e territorial do trabalho do processo de acumulação capitalista”.

Diferentes interpretações sobre a cidade capitalista surgem no século XX, num contexto de profundas transformações econômicas, políticas sociais e conseqüente aumento dos problemas sociais. Na década de 20, a Escola de Chicago, também conhecida como Escola de Ecologia Urbana, através de nomes como R. Park e Burgess, utilizava-se de processos similares aos da biologia ou do behaviorismo para explicar os padrões espaciais das cidades americanas, as dificuldades sociais, os problemas com a pobreza e as transgressões. Após a Segunda Guerra Mundial, uma segunda vertente da Escola de Chicago, tendo à sua frente Louis Wirth, concebe o urbanismo como um estilo de vida.

O urbanista americano Lewis Mumford (1895-1990), que publicou “A cultura das cidades”, em 1938 e “A cidade na história”, em 1961, acreditou que a metrópole dos dias de hoje chegou ao seu clímax, marcando o fim de uma experiência urbana. Segundo a visão do autor, o regime metropolitano “vem conquistando adeptos em todas as partes do mundo, tornando os homens fascinados pela economia e tecnologia” (Raminelli, 1997, p. 191). “Esse estado de desamparada submissão aos mecanismos econômicos e tecnológicos que o homem criou é estranhamente disfarçado de progresso, liberdade e domínio da natureza pelo homem. Em consequência, tudo que é permitido passou a ser compulsão mórbida” (Mumford, 1969, p. 602).

Em “A cultura das cidades” Lewis Mumford caracterizou a cidade medieval como modelo urbano ideal, como produtora de uma vida cultural variada e rica. De

acordo com Lefebvre (1991, p. 42), ele pensa “na cidade moderna segundo o modelo da cidade antiga, identificada com a cidade ideal e simultaneamente racional. A ágora, lugar e símbolo de uma democracia limitada aos cidadãos e que exclui as mulheres, os escravos, os estrangeiros, continua a ser, para uma certa filosofia da cidade, o símbolo da sociedade urbana em geral. Extrapolação tipicamente ideológica”.

O “estruturalismo marxista” influencia as discussões teóricas das cidades dos anos 60 e 70. M. Castells e J. Lojkine estão entre os autores que, inspirados em L. Althusser, novamente colocam em evidência o estudo da cidade como reflexo da estrutura social. A partir desta perspectiva, Castells (1977) enfatiza o espaço como “reprodução coletiva da força de trabalho” e Lojkine (1981) como o dos “meios de consumo coletivos”. Sob este prisma, “as questões urbanas – a aglomeração, a segregação, as políticas urbanas, os movimentos sociais – são vistas como inerentes às contradições capitalistas que se manifestam na cidade” (Véras, 2000, p. 16).

No século XX os filósofos prosseguem contribuindo com a discussão sobre a cidade. O exame da cidade capitalista teve do filósofo H. Lefebvre (1991) uma grande contribuição, através de publicações como “O Direito à Cidade”, “A revolução urbana” e outras. Diz ele:

Ligada às forças produtivas e sendo ela mesma força produtiva, a cidade é a sede do econômico e do seu monstruoso poder [...] Do mesmo modo a cidade é a sede do poder político que garante o poder econômico do capital e protege a propriedade (empresa) dos meios de produção, domesticando-a pela proibição dos excessos e da violência [...] A cidade permite igualmente a luta política contra o poder político, agrupando as populações e concentrando com os meios de produção, as necessidades, as reivindicações e as aspirações; nestes termos, contém uma contradição que não pode desaparecer, que poderá acentuar-se, mas que já não pode passar por central (motriz) (Lefebvre, apud Véras, p. 55).

Nos anos 80, no contexto do esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial-fordista, da acumulação flexível, da transnacionalização, do domínio do capital financeiro e imobiliário, a discussão sobre o espaço urbano ganha destaque. No lugar do ambiente estático dos estruturalistas marxistas, onde o espaço é percebido como reflexo, principalmente da instância econômica, surge Harvey (1982) com seu “ambiente construído”, onde está contemplado o cidadão no seu cotidiano, nas suas lutas no local do trabalho e no local onde vive. É em volta do “ambiente construído”

que se desdobram os conflitos entre as classes sociais, envolvendo desde a produção até o consumo.

Ainda neste contexto, a incerteza quanto ao futuro das cidades, em função das profundas transformações estruturais, tem resultado num aumento considerável de “modelos de gestão urbana e estratégias de desenvolvimento local elaborados por agências multilaterais e consultores internacionais. Nesse promissor mercado, se oferecem modelos de “cidades sustentáveis”, “cidades globais”, “cidades empreendedoras” ou de “cidades saudáveis”, entre outros, como alternativas viáveis para o equacionamento dos problemas urbanos” (Compans, 2001, p. 105).

A partir das mudanças que ocorrem no papel das cidades européias, americanas e latino-americanas, nos anos 70, Moura (1997) identifica duas tendências de inovação nas gestões públicas: o empreendedorismo competitivo e o ativismo democrático, tendo esta última, que está identificada com governos progressistas e de esquerda, adquirido maior visibilidade no Brasil.

De acordo com Moura (1997, p. 54) às abordagens em relação às novas expressões da gestão local indicam três planos fundamentais, identificados em certa medida também em Chapecó.

O da agenda pública – o destaque dado a questão da economia local, da cidade como negócio; a construção de cidades ecologicamente sustentáveis. O papel do governo local – catalizador/articulador de forças, empreendedor, ativista político. As formas de interação governo-sociedade civil – as parcerias para a realização de investimentos e para a gestão de serviços; a participação/negociação com agentes econômicos e atores sociais nos processos decisórios e no planejamento local.

1.2. Gestão Pública: a abordagem empreendedora e competitiva

Borja e Castells (1998)⁶ enfatizam a conjugação da competitividade e sustentabilidade. De acordo com os autores, no contexto da globalização, as cidades

⁶ Jordi Borja, que é sociólogo e consultor da TUBSA (Tecnologias Urbanas S.A) de Barcelona, foi um dos assessores da prefeitura de Santo André, na discussão no Planejamento Urbano de Santo André, através do Projeto Cidade Futuro (Fonte: Revista “O Futuro já chegou: eixo tamanduatehy”). A visão da

estão cada vez mais dependentes da economia global, e a gestão urbana atual consiste em “situar cada cidade em condições de enfrentar a competição global da qual depende o bem-estar de seus cidadãos” (Idem, p. 31).

Eles (1998, p. 107) consideram que é na articulação entre o local e o global que se encontra “a fonte dos novos processos de transformação urbana e, portanto, os pontos de incidência de políticas urbanas, locais e globais, capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades”. Ou seja, estes autores articulam o projeto de cidade subordinado às regras e requisitos da valorização do capital ao discurso ambiental-social-humanitário do desenvolvimento sustentável.

Para Borja e Castells (1998, p. 195), o conceito de “desenvolvimento sustentável” deve “ênfatisar o desenvolvimento como incremento da riqueza material, como aumento da qualidade de vida – de definição variável, segundo a cultura – e a reprodução das condições sociais, materiais e institucionais para seguir adiante com esse desenvolvimento. Portanto, a sustentabilidade não tem uma única dimensão ambiental, e sim inclui uma visão integral do desenvolvimento urbano”.

Por sua vez, o Estado, na visão deles, “perdeu grande parte de suas atribuições com a integração dos mercados porque os fluxos econômicos ignoram as suas fronteiras político-administrativas”. Este cenário “teria propiciado um fortalecimento político e econômico dos governos locais, convertendo-os nos interlocutores privilegiados dos investidores externos em busca por vantagens competitivas na localização ou expansão de suas empresas e/ou atividades” (Compans, 2001, p. 117).

Além de promover a competitividade das atividades econômicas urbanas, os governos locais devem promover também o *marketing urbano*, para atrair empresas e investimentos; a parceria público-privada⁷, para captar recursos adicionais às suas receitas próprias, necessários para a implementação dos projetos de modernização urbana; a reengenharia administrativa com vistas à eficiência e à adoção de uma lógica

cidade enquanto ator político de Castells e Borja também é incorporada por administradores petistas de Porto Alegre. A esse respeito ver o texto: A gestão petista de Porto Alegre, de Luis Eduardo Utzig, 1996.

⁷ Para Borja (apud Vainer, 2000, p. 87-88), “O Plano Estratégico é seguramente a formalização mais acabada da cooperação público-privada (Borja, 1995, p. 16). Daí a incansável insistência na necessidade da “articulação público-privada tanto na definição de objetivos e programas como na execução de linhas de ação e de projetos e na gestão de serviços” (Borja ; Forn, 1996, p. 46).

empresarial na condução da ação pública; e por último o consenso político que assegure a governabilidade e a estabilidade política (Idem, p. 118).

Num texto anterior, de 1996, Castells e Borja fazem uma análise da cidade contemporânea como ator social, que se expressa na sua habilidade de articulação “entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos, públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil” (p. 152/3).

Entretanto, na visão dos autores, os projetos de desenvolvimento local devem envolver um plano estratégico de consenso social. “Por um lado, oferecem uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados, e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente. Por outro, podem permitir-nos reconstruir o sentido da cidade, do território, numa época em que a perda da consciência dos limites e a dissolução das ideologias que são suporte aos projetos coletivos nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência”. (Castells; Borja, 1996, p. 166).

Santos Júnior (2001, p. 43) comenta que “as correntes teóricas que consideram a cidade como ator político correm o risco de tirar da cena de análise os atores e os conflitos sociais que estruturam a dinâmica urbana”. E partilha da visão de Harvey (1996), que faz uma leitura da questão urbana a partir da perspectiva marxista.

Numa crítica à concepção de Castells e Borja (1996), Harvey (1996, p. 50-51) afirma que a “reificação (a coisificação) da cidade, quando combinada com uma linguagem que vê o processo urbano mais como um aspecto ativo do que passivo do desenvolvimento político-econômico, coloca sérios problemas. Dá a impressão que ‘a cidade’ pode ser um agente ativo quando não passa de mera ‘coisa’”. Para Harvey, “a urbanização, ao invés disso, deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas”. O autor prossegue dizendo que “em uma sociedade de classes tal como a capitalista, tais práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe definido, o que não quer dizer que todas as práticas espaciais devam ser interpretadas como tal”.

Por sua vez, David Harvey que também trabalha na perspectiva das “cidades empreendedoras”, entende que a parceria público-privada é a característica principal do

novo empresariamento da gestão urbana, “tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”⁸(Harvery,1996, p. 53).

Além disso, a capacidade de articulação ampla de atores e forças sociais é outra marca fundamental do empreendedorismo. Segundo Pacheco (1993, p. 22) “considerando que o poder para organizar o espaço deriva de um conjunto complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais, o autor identifica um papel específico para o governo local: o de facilitar e coordenar uma ampla coalizão de forças em nível local, exercitando a *urban governance*, cujo significado supera o do *tradicional urban government*. Quanto às formas de parceria público/privado, estas desenvolvem-se incorporando o caráter especulativo, recuperando o sentido do risco e da imprevisibilidade”.

No que diz respeito à discussão sobre a sustentabilidade urbana, no caso brasileiro, o assunto vem sendo debatido a partir dos “marcos definidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”. O documento “Cidades Sustentáveis”, um dos seis documentos produzidos com o objetivo geral de subsidiar a formulação da Agenda 21 Brasileira e que envolve um projeto promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério do Meio Ambiente contempla a lógica da conjugação entre competitividade e sustentabilidade. Oliveira (2001, p. 195-97) apresenta as quatro estratégias prioritárias do documento para dar sustentabilidade às cidades.

São elas: 1) Uso e ocupação do solo: aperfeiçoar a regulamentação do solo e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental; 2) Desenvolvimento Institucional (promover o

⁸ De acordo com Vainer (2000, p. 85) “a posição de Harvey é curiosa e inesperadamente moderada frente ao processo de *empresariamento* das cidades e mereceria uma discussão à parte. De um lado, inspirado numa análise discutível da experiência de administrações trabalhistas, que qualifica de socialistas, de cidades inglesas, Harvey adere à tese de que não há alternativas (Harvey, 1996, p. 50). De outro lado, e

desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e da gestão democrática da cidade, ou seja, exercer a *governance*); 3) Produção e Consumo: fomentar o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis; 4) Instrumentos Econômicos: desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana. Estas estratégias, por sua vez, servem de referência a administrações municipais na construção de Agendas 21 locais e na elaboração de projetos voltados para a obtenção de financiamento junto às agências multilaterais, tendo sido incorporadas também ao Estatuto da Cidade, de 2002, e contemplam assim as discussões dos novos Planos Diretores das Cidades.

Oliveira (2001, p. 197) conclui que “os eixos em torno dos quais se desenvolvem as propostas do documento “Cidades Sustentáveis”⁹ para a gestão das cidades brasileiras parecem ser: possibilidade de consenso, cooperação público-privada, gestão compartilhada e controle social”.

O autor no entanto chama a atenção para o fato de que:

Ao pretender conciliar condições estreitamente relacionadas com a promoção da competitividade municipal (desregulamentação, a criação das condições para atração de investimentos externos e para aumento da produtividade das firmas locais, entre outras) com alguns requisitos da sustentabilidade aqui citados (regulamentação das atividades, controle de impacto e do risco ambiental, fiscalização, participação popular na gestão, criação de condições para redução das desigualdades sociais), o discurso hegemônico contribui para a promoção de consensos fictícios, fundados no ocultamento de conflitos e na despolitização das questões sociais. (Oliveira, 2001, p.200).

Ele encerra a discussão afirmando que ao final prevalecem os interesses dos grandes conglomerados econômicos e empreendedores urbanos, uma vez que como “a garantia de execução de ações e projetos depende também de recursos privados, normalmente os atores com maior capacidade de investimento definem grande parte do conteúdo do Plano” (Oliveira, 2001, p. 181).

talvez ainda mais surpreendente, o autor sugere que este tipo de processo poderia vir a favorecer uma transição socialista (idem, p. 50)”.

⁹ O documento “Cidades Sustentáveis” foi produzido pelo Consórcio Parceria 21 sob a coordenação geral de Marlene Fernandes. O consórcio é composto por três organizações não governamentais: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto de Estudos da Religião (ISER) e Rede de Desenvolvimento Humano (REDEH) (Oliveira, 2001, p. 178).

Além disso, é importante ressaltar ainda a fala de Vainer (2000, p. 91): “A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto *polis*”.

1.3. Gestões Públicas Democráticas

No Brasil, as gestões públicas democráticas, que são implantadas nos anos 70, rompem com os padrões tradicionais de gestão pública, dentre as quais colocam-se aquelas relativas às formas de interação governo-sociedade. As idéias e práticas inovadoras de gestão municipal democrática surgem em cidades brasileiras durante a transição democrática, sendo apresentadas como resultante de ações de movimentos sociais e de governos municipais conduzidos por setores de esquerda e progressistas (Leal, 1994; Daniel, 1990, 1992, 1994; Moura, 1993, 1994; Caccia-Bava, 1994; Kowarick; Singer, 1993; Pacheco, 1993).

As gestões democráticas/participativas defendem a “participação popular nos processos decisórios, democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos, resgate da autonomia e da identidade local e inversão das prioridades” (Daniel, 1990; Moura, 1993; Leal, 1994). “A idéia de inversão de prioridades é utilizada para contraposição ao que seria a agenda pública tradicional, caracterizada pela prioridade dada às grandes obras que pouco atenderiam às demandas populares”. (Moura, p. 48).

Para Frey (1996, p. 109), o estilo de gestão “democrático-popular” caracteriza-se principalmente pelo estímulo à organização da sociedade civil e por “promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população”.

Na agenda pública dos governos populares e progressistas está explicitada ainda uma mudança em relação à cultura política tradicional, pois está associada à construção de novas formas de interação entre governo, administração pública e sociedade.

As experiências de gestão democrática sofreram alterações, desde o seu surgimento na década de 70, em função das transformações que aconteceram no Brasil e

no mundo e pelo aprendizado que elas vêm propiciando aos governos populares. Segundo Moura (1997, p. 49):

Nas primeiras experiências, até o final dos anos 80, a ênfase da democratização da gestão pública recaía sobre os setores populares e suas organizações, em termos do acesso às decisões, informações e às obras e serviços públicos. Já nos anos 90, observa-se uma tendência à ampliação de tal proposta para o conjunto da sociedade, inclusive dos agentes econômicos, cuja relação no período anterior era marcadamente conflituosa. Ou seja, a constituição de processos participativos, sejam elas tópicas ou globais, passam a envolver, também, agentes econômicos e suas organizações e outros segmentos sociais.¹⁰

A autora (idem) ressalta que além de representar uma ampliação no espectro de atores e segmentos sociais, este tipo de mudança “incide no próprio sentido atribuído à idéia e às práticas de participação, que incorpora as dimensões de negociação, cooperação e parceria. Porém, com isso, não parece acontecer um abandono do ideário nos termos que vinha sendo colocado. Pode-se falar de uma certa ampliação e diversificação dos espaços públicos de interação governo-sociedade civil”.

Neste cenário, observa-se ainda “a tendência à extensão da agenda pública local, em centros urbanos, em direção ao movimento da economia, com iniciativas voltadas para garantir níveis satisfatórios de emprego e renda e, em determinados casos, visando novas estratégias de desenvolvimento local”¹¹(Moura, p. 50). Estas tendências¹² estão

¹⁰ Paul Singer (1996) afirma que a perspectiva de envolver toda a sociedade, ou seja, as classes trabalhadoras, os movimentos sociais e o empresariado estava presente no governo da Luiza Erundina, em São Paulo, de 1989 a 1992. Ele observa ainda que “a esquerda precisa redefinir suas relações com a empresa privada [...] Por maior que seja o setor público produtivo, é o setor privado [...] o responsável pela maior parte da produção e do emprego (Idem, p. 12).

¹¹ Moura (1993) e Pacheco (1993) ressaltam que iniciativas em termos de projetos de desenvolvimento econômico podem ser encontradas desde as primeiras experiências de gestões democráticas. “No entanto, estas se desenvolviam basicamente em municípios de pequeno porte em que assume relevância a problemática dos pequenos produtores e trabalhadores rurais. Já nos centros urbanos colocava-se, fundamentalmente, a questão do controle do uso e ocupação do solo e da provisão de bens e serviços” (Moura, 1997, p. 50, nota).

¹² As alterações na relação entre Estado e sociedade, a partir de um ideário democrático, remete-nos, de acordo com Daniel (1994), às mudanças recentes de paradigma no campo da esquerda, a partir da quebra do socialismo real e do reforço das idéias neoliberais. Neste novo contexto, a democracia, de uma visão instrumental e tática, passou a ser concebida com um valor estratégico, para alcançar certos fins políticos. “Nessas condições, uma parcela da esquerda [...] tendeu a erigir a democracia como valor estratégico, tornando-a uma referência básica nos níveis prático e teórico [...] estas circunstâncias condicionaram experiências e reflexões sobre a participação popular” (Daniel, 1994, p. 22). Os principais elementos que caracterizam esta nova visão são a democracia radical e a cidadania ativa.

expressas nos planejamentos de desenvolvimento econômico e urbano e nos planos diretores das cidades.

1.3.1 O Planejamento Urbano no Brasil

O processo industrial e de urbanização dos anos 60 foi fundamental para acelerar o crescimento urbano no Brasil. O êxodo rural desencadeado pelo acirramento das relações capitalistas e a atração da cidade em torno da possibilidade de melhores condições de vida levaram contingentes enormes de pessoas para as áreas urbanas. Entretanto, o crescimento acelerado das cidades se deu de forma caótica, sem a infraestrutura necessária, com o surgimento das favelas e loteamentos irregulares, a ocupação de áreas de proteção ou preservação ambiental e a construção irregular de moradias.

A institucionalização do planejamento urbano no Brasil ganha força a partir dos anos 60, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), “como parte da estratégia do governo federal voltada para a centralização do planejamento, com o objetivo de promover e ordenar o crescimento urbano e regional no contexto de um modelo de desenvolvimento econômico, autoritário e excludente. Ao BNH coube a gestão dos recursos voltados para a habitação e infra-estrutura e ao SERFHAU ficou reservada a elaboração de planos diretores” (Godim; Lima; Moreira, 2005, p. 2), numa perspectiva de racionalidade técnica.

A atuação do governo federal ampliou-se na década de 70, durante o regime militar, com “a criação de órgãos como a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM) e a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), posteriormente substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), encarregada de implementar as regiões metropolitanas”. (Idem, p. 3).

Uma visão tecnocrática do espaço urbano, negando a dimensão política da vida cidadina, orientou a experiência brasileira de planejamento nas décadas de 60 e 70

(Idem, p. 4). O desencontro entre o planejamento desenvolvido e a realidade sócio-econômica e político-administrativa

[...] provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. E assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, normalmente três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal. (Instituto Polis, 2001, p. 41).

Uma nova visão de planejamento urbano surge a partir das experiências dos governos de esquerda e da luta dos movimentos sociais, nas décadas de 70 e 80, visando à superação da concepção tecnocrática vigente. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana que influenciou as decisões da Assembléia Nacional Constituinte¹³ incorporou a visão da cidade como um campo de luta pela realização dos direitos de cidadania, tendo como instrumentos o planejamento e a gestão municipal (Santos Jr.,1996). Três princípios básicos fundamentaram a plataforma do movimento: “o direito e o acesso [sic] aos direitos humanos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade” (Albuquerque, 2004, p. 22).

De acordo com Maricato (2000, p. 169), “a construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática”.

¹³ Na verdade, a agenda da reforma urbana dos anos 80, contem propostas que estavam em debate entre os técnicos progressistas desde a década de 60, quando da realização do Seminário Sobre Habitação e Reforma Urbana. O tema retornou ao debate, em 80, na ocasião das discussões sobre o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 e da publicação pela 20ª Assembléia Nacional da CNBB do documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Com a crise do sistema Nacional de Habitação, surge o Movimento Nacional dos Mutuários, que também impulsiona a construção da agenda da reforma urbana. Além disso, os técnicos reformistas ampliam-se e ganham maior legitimidade, especialmente os arquitetos, quando o governo de José Sarney solicita ao Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) a organização de um debate nacional sobre a reformulação da política habitacional.(Ribeiro 1995, p. 112-113).

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo especial à política urbana (Título VII, Capítulo II, Art. 182 e 183). Ainda que tenham sido introduzidas inovações para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano, a aplicação das mesmas ficou subordinada ao plano diretor¹⁴, que foi colocado no centro da formulação da política urbana. Sendo assim, somente em 2001 ocorreu a regulamentação do texto constitucional em torno da política urbana, através da Lei Federal n. 10.257, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, que trouxe inovações fundamentais para viabilizar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e garante a participação popular, tanto na elaboração do Plano Diretor, como na gestão do mesmo, através dos seus representantes no Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial.

Entretanto, aliados à nova visão de planejamento urbano, elaborada a partir de experiências de governos progressistas e da esquerda brasileira, que ressaltam a gestão democrática da cidade, através da adoção de metodologias participativas como o Orçamento Participativo – e que têm Porto Alegre como referência mundial neste sentido – são disseminados também no Brasil e na América Latina os modelos de planejamento urbano difundidos no contexto internacional, que são os chamados “planejamentos estratégicos”¹⁵, na linha do empreendedorismo econômico, que se propõem a substituir o padrão tecnocrático-centralizador-autoritário dos planejamentos tradicionais. De acordo com Vainer (2000, p. 75), “o modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais¹⁶, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o *sucesso* de Barcelona”. Estes planejamentos estratégicos são adotados na discussão de planejamentos urbanos de várias cidades

¹⁴ Ressalta-se que o inciso 1. do artigo 182 estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para cidade com mais de 20 mil habitantes, com a participação da sociedade local.

¹⁵ Não vou aprofundar a discussão a respeito da metodologia adotada nos planejamentos estratégicos uma vez que não é objetivo deste trabalho. Entretanto, é importante ressaltar que o planejamento estratégico é inspirado em conceitos e técnicas originárias do planejamento empresarial e de acordo com os seus defensores “deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (Vainer, 2000, p. 76). De acordo com Castells, apud Vainer (idem), “a flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração”.

brasileiras, como no Rio de Janeiro¹⁷, Santo André¹⁸, Porto Alegre¹⁹, e nesta última cidade, segundo Moura (1997), estão presentes as duas perspectivas: a que visa tornar as cidades competitivas em termos econômicos, ou seja, que seguem a lógica do empreendedorismo econômico, quanto à perspectiva do ativismo democrático.

Enfim, os planejamentos de desenvolvimento local, como o OP e no caso do estudo em questão, o Congresso da Cidade, que discutiu o desenvolvimento urbano local a médio longo prazo, de Chapecó rompendo com o modelo de planejamento urbano existente até então, são ao meu ver instrumentos que permitem a interação entre o Estado e a Sociedade, ou seja, são expressão da instituição da governança local, cujo conceito vou explorar no próximo capítulo.

¹⁶ Vainer (2000) refere-se aos *catalões*, como Manuel de Forn, mas sobretudo Jordi Borja, que tem prestado consultoria e redigido trabalhos difundindo o modelo, principalmente através da experiência de Barcelona. Ainda faz parte do grupo Manuel Castells, que tem produzido trabalhos com Borja.

¹⁷ Ver a respeito o texto de Carlos Vainer, “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, In: Arantes, Vainer e Maricato (Org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

¹⁸ A respeito ver livro de Fernanda Sánchez, “A reinvenção das cidades para um mercado mundial”. Chapecó: Argos, 2003.

¹⁹ A respeito ver tese de Moura (1997).

CAPÍTULO 2

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA

Os Congressos de Cidade são vistos como instrumentos democráticos para construção de um consenso político que assegure a governabilidade. Neste sentido, é importante apresentar este conceito, pois ele está relacionado ao conceito de governança, o qual adoto nesta tese. Também resgato neste capítulo a teoria democrática, principalmente a teoria elitista e as teorias participativa e deliberativa; bem como as variáveis e indicadores que utilizo para analisar os resultados do experimento participativo em discussão.

2.1 Os Conceitos de Governabilidade e Governança

O conceito de governabilidade emerge na literatura política entre as décadas de 60 e 70, a partir da formulação de Samuel Huntington. De matiz institucionalista e política, a discussão sobre a questão da governabilidade surge diante do quadro de estagnação nos países capitalistas avançados, associado à crise do *welfare state* e de autoridade. Esta última é resultante da ressurreição do ativismo político e da “emergência de uma nova cultura política em que novos direitos foram constituídos (de minorias étnicas, sexuais, de consumidores) e que extrapolavam a capacidade resolutiva dos governos democráticos” (Melo, 1995, p. 24).

No Brasil, o tema da governabilidade ganha destaque no início da década de 80, na recém-instaurada democracia brasileira, principalmente devido à crise fiscal do Estado. No entender de estudiosos e políticos, a governabilidade somente seria alcançada com a reforma do aparelho estatal.

A fórmula a ser seguida, para tornar o Brasil governável, de acordo com alguns estudos da época, era a de cunho elitista, conservador de Huntington, cujos direitos democráticos “eram incompatíveis com o funcionamento eficaz do governo” (Diniz, 1997, p. 26-27.) Samuel Huntington argumenta que haveria condições de governabilidade quando ocorresse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. A solução era o fortalecimento da autoridade política e a contenção de demandas.

Contrapondo-se a essa visão ortodoxa surge a partir da década de 70 uma segunda geração de autores²⁰, preocupados em “analisar a administração da crise econômica em conexão com o problema da governabilidade em contextos democráticos” (Idem, p. 30). Para eles, a questão central do problema da governabilidade está na relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas. Sendo assim, o conceito de governabilidade adquire três novas dimensões: capacidade do governo para identificar problemas e formular as políticas apropriadas para o seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; capacidade de liderança do Estado.

Segundo Diniz (1997, p. 30), as estratégias governamentais, dentro desta nova acepção, abarcam, além da mobilização dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, os meios políticos de execução, envolvendo a articulação de coalizões e alianças para dar sustentação às políticas governamentais. A garantia de apoio se daria através da constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais.

Ou seja, nas análises que surgem a partir de 70, a governabilidade é compatível com a dinâmica democrática. “O que se requer é o aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil”. (Idem, p. 31). Nesta perspectiva de compatibilizar a eficiência do Estado e o aprimoramento da democracia, Eli Diniz (1997, p. 47) entende que “aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática implica não apenas melhorar o

²⁰ Malloy (1993), Faucher (1993) e Evans (1989).

desempenho da máquina burocrática, mas ampliar a responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas sociais em presença”.

No Brasil, a governabilidade tem sido interpretada pela elite política como a capacidade do governante em cooptar segmentos do legislativo para aprovação dos seus projetos. Esta forma de conceber o exercício da governabilidade se deve ao papel preponderante dos políticos e partidos na intermediação entre os interesses do Estado e da Sociedade. Tanto que para assegurar a governabilidade, propõe-se a reforma partidária. Enquanto isso, em países avançados e de maior tradição democrática, “a operação de mecanismos neocorporativos articulou-se com a estrutura partidária e contribuiu de maneira relevante não apenas para a governabilidade, mas para a própria democracia”²¹ (Reis, 2000, p. 375).

Por sua vez, a nova concepção de governabilidade, que surge na década de 70, viria a ser confundida, de acordo com Eli Diniz (1997), com o conceito de *governance*²², introduzido nos anos 90, pela agenda do Banco Mundial, com o objetivo de estabelecer as condições que garantem um bom governo. “Em sentido amplo, a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder” (Idem, p. 37).

Com a finalidade de recuperar a especificidade dos dois conceitos, Diniz (1997, p. 38-39) marca suas diferenças:

- a) [...] cabe manter a referência à *governabilidade* para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob os quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras. Não há fórmulas mágicas capazes de garantir governabilidade, que pode ser produzida a partir de diferentes combinações institucionais; b) [...] para analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado, na implementação de políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece-me pertinente utilizar o termo *governance*,

²¹ Não podemos deixar de mencionar que existem experiências de articulações corporativas conduzidas com êxito no Brasil, como o das Câmaras Setoriais. A respeito ver o texto de Eli Diniz: “Reformas Econômicas e Democracia no Brasil nos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação”, Dados, v. 37, n. 2, 1994.

²² “O termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1997, p. 37).

mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, que se expandiu de forma considerável a partir dos anos 70.

Esta percepção envolve a capacidade de comando, de coordenação e de implementação do Estado e requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.²³

Também para Melo (idem, p. 30-31) o conceito de *governance* se distingue do de governabilidade. “Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade”. Ainda segundo o autor, a “discussão recente em torno do conceito de *governance* ultrapassa o marco do ‘modus operandi’ das políticas, e engloba questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais [...] Nessa perspectiva, a análise transcende o plano meramente institucional e inclui o mercado, redes sociais, hierarquias e associações como modos alternativos de *governance*.”

Na leitura de Marcus de Melo (1995, p. 29), o debate público sobre a questão da governabilidade, na América Latina e no Brasil, centraliza-se no papel das instituições e dos formatos organizacionais sobre a vida política. A ingovernabilidade brasileira tem como diagnóstico a explosão das demandas, que ocorre em função das nossas frágeis instituições políticas. O autor aponta três razões em torno das quais o debate público no Brasil se tornou *hiperinstitucionalista*: “O impacto do *revival* neoinstitucionalista, das tarefas de redesenho institucional e constitucional (constituente, plebiscito e assembléia revisora), e da (re)invenção das instituições do mercado no Leste europeu”.

Melo (1995, p.41) identifica cinco pontos levantados na literatura nacional e internacional e no debate político brasileiro como fonte de ingovernabilidade: excessos

²³ Sobre a questão da governabilidade ver ainda: DINIZ, Eli, “Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil nos anos 90”, Crise, Reforma do Estado e Governabilidade; BOBBIO, Norberto, “Democracia; Ingovernabilidade”, in Liberalismo e Democracia; BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, in Dicionário de Política e COUTO, Cláudio Gonçalves, “A agenda constituinte e a difícil ingovernabilidade”, Lua Nova, 1997, n. 39; FIORI, José Luís, “Governabilidade por que e qual?”, in T&D 29; SANTOS, Maria Helena de Castro, “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”, in Dados, 1997; PALERMO, Vicente, “Como se governa o Brasil”, in Dados, 2000; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves de, in “Democracia e Governo Local”, 2001; RAMOS, Maria Helena Rauta e BARBOSA, Maria José de Souza, “Gestão de políticas públicas e mecanismos de democracia direta”, 2002.

de governo, de participação, de direitos sociais, de descentralização, e autonomização e fragmentação do Judiciário. De acordo com ele, “apenas estes dois últimos parecem ser analítica e empiricamente sustentáveis”.²⁴

Entretanto, para o autor, que trabalha com a dimensão institucional e a cultural, a ingovernabilidade não está associada apenas à debilidade institucional brasileira, mas também à sua fraca articulação social.²⁵ “Essa cultura cívica – que tem ainda como traço essencial o descrédito quanto à eficácia do Estado – incide de forma desagregadora sobre a probabilidade de sucesso das políticas públicas. O que equivale a afirmar que é na incongruência entre os formalismos poliárquicos e regulatórios, e a cultura cívica (ou sua debilidade em suportar sistemas de *governance* em sentido amplo (redes, associações), que radica em larga medida a questão da ingovernabilidade” (Idem, p. 39).

A partir de uma leitura crítica dos conceitos de governabilidade e governança na perspectiva trabalhada por Melo e Diniz, Santos (1997), no texto “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”, afirma que “com a ampliação do conceito de *governance* fica cada vez mais imprecisa sua distinção daquele de governabilidade” (p. 6). Ao seu ver, é de pouca importância tentar distinguir os conceitos de *governance* e governabilidade no contexto atual. Sendo assim, ela defende que se adote para fins analíticos a utilização do termo capacidade governativa, definido de maneira ampla, “de forma a englobar tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais como suas dimensões institucional, política e econômica”(p.17). O termo proposto,

²⁴ A respeito da gênese da ingovernabilidade ver Claus Offe: “A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise”, in Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1984.

²⁵ O autor faz esta discussão a partir das análises de Wanderley Guilherme dos Santos (Razões da Desordem) e conclui: “Alienada eleitoralmente, refratária à participação em organizações como sindicatos, partidos ou associações profissionais ou comunitárias, e indiferente à classe política, a cidadania brasileira convive com notável pluralismo organizacional, diversidade político-institucional e forte diferenciação social. O resultado é um híbrido institucional” (Melo, p. 38). Quanto à questão da crise da governabilidade no Brasil ela é atribuída por Wanderley dos Santos (1993, p. 79) ao “híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, excessivamente legisladora e regulatória, a um hobbessianismo social pré-participatório e estatofóbico”.

baseado na capacidade do sistema político de identificar os problemas da sociedade, formular soluções por meio de políticas públicas e implementá-las [...] enfatiza a importante distinção analítica entre as duas fases do processo de decisão, indicando, ainda, o contexto mais ou menos democrático em que este se desenvolve. Esse conceito operacional permite, assim, a análise da eficiência e eficácia do Estado em ajustar a economia, redefinir seu tamanho e suas funções, resgatar a dívida social e manter-se em ambiente democrático, desafios impostos e assumidos por todos os governantes do Brasil pós-constituente.

No que diz respeito às dificuldades conceituais sobre o conceito de governança entendo que se devem ao fato de não terem sido explicitados pelo Banco Mundial os meios políticos a serem utilizados no exercício da boa governança, do bom governo. Trata-se de uma expressão com um sentido essencialmente normativo. Em termos gerais, o documento do Banco Mundial de 1991 diz: “Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”²⁶ (Melo, p. 30).

Osmont (apud Reis; Freire, 2002, p. 11) alerta que a participação não foi a tônica dos representantes do Banco Mundial, mas sim a “imposição de um modelo de desenvolvimento, associado às políticas de ajustes estruturais, em face da prevalência de uma ordem do mercado”, justificado pelo objetivo da luta contra a pobreza. Sendo assim, o conceito de governança adquire diferentes dimensões, seguindo orientações normativas e intenções políticas adaptadas para a ideologia dos diferentes autores que trabalham com este conceito.

No cenário de “hibridez institucional”, descrito por Santos, muitas cidades brasileiras têm vivenciado experiências da democracia participativa que se articulam com a democracia representativa. Estas experiências alternativas entraram em cena diante das insuficientes respostas dadas pela democracia liberal, com relação aos problemas produzidos pela ordem de mercado e das demandas sociais por igualdade, participação e bem-estar social.

Com efeito, os instrumentos de gestão democrática, como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, foram criados com base no discurso acerca da importância da participação da população na gestão pública. A interação entre governo

²⁶ Ou seja, “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o seu desenvolvimento”.

e sociedade civil significaria, na prática, a distribuição de responsabilidades-*accountabilities*.

2.2 Governança e Participação

No Brasil, o conceito de governança foi redefinido por diversos cientistas sociais, enfatizando a questão da participação popular no processo de gestão pública. A razão para a ênfase participativa, de acordo com Reis e Freire (2002, p. 8,9), é o fato de a Constituição de 1988 ter instituído a participação popular no processo de decisão e controle como um direito legítimo, tendo contribuído para o surgimento de experiências de co-gestão democrática e de novos instrumentos participativos institucionalizados.

Freire e Reis (Idem, p. 12), entretanto, levantam alguns pontos que limitariam a utilização do conceito de governança como “um modo de governo democrático onde a participação é introduzida em associação com um modo de governar”. Segundo as autoras, “a principal dificuldade da escolha deste conceito para analisar práticas participativas reside: 1. No fato de que foi introduzido por um órgão de apoio ao desenvolvimento, sem intenção de ser uma matriz analítica; 2. Na sua conseqüente polissemia; 3. Na forma, limitada, de tratar a participação, visto que a dimensão participativa pode ou não estar incluída na idéia de *governança*; 4. Na concepção limitada da democracia tida como modo de governo”. Freire e Reis recorrem ao conceito de “democracia urbana”, que para elas é auto-suficiente para entender práticas participativas, não sendo necessário empregar *governança urbana*.

Santos Junior (2001) também critica o conceito de governança democrática na perspectiva trabalhada pelo Banco Mundial e demais agências financiadoras. No entanto, o autor adota o conceito para identificar algumas das mudanças recentes nas instituições de governo local, deslocando o eixo central da discussão e dissociando-o do caráter normativo ideológico ligado à sua origem;

Propomos o deslocamento da discussão sobre a eficiência e as condições de exercício do bom governo, para incorporar outras questões, vinculadas às transformações nas instituições de governo local, de forma a captar a emergência de novas formas de

governo que articulam diversos processos políticos e administrativos no âmbito da dinâmica dos regimes democráticos contemporâneos (Idem, p. 67).

Entre as pesquisas que vêm resgatando as experiências de gestões públicas participativas, utilizando o conceito de governança, ressalta-se o trabalho de Boschi (1999, p. 656), que realiza um estudo comparativo entre as administrações municipais de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993-1996, analisando instrumentos de gestão pública que revelam elementos de governança. Entre eles, as experiências dos Planos Diretores, dos Orçamentos Participativos e dos Conselhos consultivos ou deliberativos setoriais. Para o autor, o conceito de governança, e que adoto neste trabalho para a análise do Congresso da Cidade, enquanto instrumento democrático-participativo, refere-se “a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”.

Boschi (1999) lista os seguintes fatores para o sucesso da governança e que também adoto para o estudo do CC: a qualidade da representação, em termos da legitimidade e da sua abrangência (variada); o grau de associativismo, pensando no nível de organização dos interesses representados; a percepção dos atores envolvidos das diferentes instâncias de governo, seja em termos da relação do executivo municipal com as suas secretarias, bem como com a Câmara de Vereadores e com as esferas estadual e federal, que são fundamentais para a formulação e implementação das ações; a plataforma de governo, a capacidade do executivo em negociar e incorporar os principais atores e interesses organizados e um Estado e sociedade civil fortes.

Ressalta-se que Renato Boschi se preocupa com estruturas que favoreçam a horizontalização na relação público/privado, pois acredita que elas neutralizam relações predatórias, como o clientelismo. “Tal horizontalização seria viabilizada por formatos de representação política cuja eficácia dependeria da densidade e da qualidade da representação. Densidade em termos do grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos da legitimidade e da abrangência da representação” (Boschi, 1999, p. 658). Neste sentido, a horizontalidade nas relações entre os atores comprometidos com o instrumento participativo colabora para a

promoção da governança. Contudo, é importante observar que nem todas as instâncias de governança envolvem práticas democráticas participativas e transparentes, limitando as estratégias de governança, como será visto mais adiante.

É importante reforçar também que na visão do autor a ampliação dos extratos sociais que participam diretamente dos instrumentos participativos é um dos elementos principais dos experimentos de governança. Boschi está preocupado com “quem participa” dos espaços públicos decisórios, ou seja, com a qualidade da representação, levando em conta a diversidade e a horizontalidade da participação.

Em relação à questão da participação Klaus Frey, no texto “Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?”²⁷, com um olhar mais ampliado, chama a atenção para o fato de que os motivos ideológicos que estimularam a ampliação da participação pública vão definir os atores que participarão do processo participativo.

Neste sentido o autor apresenta duas versões distintas de gestão: uma que tem “como objetivos principais o aumento da eficiência e efetividade em aspectos governamentais”, e que está vinculada a uma abordagem chamada de “socialdemocracia de cunho neoliberal” de gestão pública (2004, p. 12), e a outra que enfoca “sobretudo o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança” (idem, p. 7), ligada à abordagem “democrática-participativa” de gestão. No segundo modelo, ele ressalta a influência do campo movimentalista²⁸ cada vez mais atuante nas estruturas participativas institucionalizadas. Entretanto, de acordo com o autor, mesmo com diferenças ideológicas inegáveis, estas duas abordagens de gestão – gerencial e democrático-participativo - tendem a se aproximar.

A adoção do conceito de governança e dos fatores para o seu sucesso de Boschi (1996) para a análise do Congresso da Cidade, enquanto instrumento de governança, se deve também ao fato de o autor dialogar tanto com o neo-institucionalismo como com a teoria do capital social/associativismo, que possibilitam a utilização das variáveis

²⁷ Texto apresentado no Seminário “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, ocorrido em Florianópolis, em dezembro de 2004.

²⁸ Deste campo fazem parte os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais e as ONGs (GECD, 1999, p. 77).

“desenho institucional, compromisso político e tradição associativa”, que apresentarei a seguir e que considero importantes para orientar a análise sobre os fatores do sucesso e fracasso (limites e possibilidades) do CC, enquanto instrumento de governança, bem como enquanto experimento de ampliação democrática²⁹.

Variáveis e Indicadores

As variáveis desenho institucional, compromisso governamental e tradição associativa, foram utilizadas para o estudo do Orçamento Participativo por Avritzer e Navarro (2003), Silva (2001), Lüchmann (2002) e Borba et al (2005). No entanto, ao meu ver, podem ser usados para análise de outros instrumentos democrático-participativos, como no caso do Congresso da Cidade, de Chapecó. Além de indicadores citados pelos autores acima, também incluirei indicadores que remetem aos fatores de sucesso da governança levantados por Boschi.

2.3 O Neo-Institucionalismo

Boschi dialoga com o neo-institucionalismo, escola de pensamento que surgiu na década de 80 e que tem como variável explicativa as instituições para o entendimento dos processos sociais. De acordo com Marques (1997, p. 76), ela surge “como uma reação aos estudos de política comparada e de ciência política de inspiração behaviorista presentes e hegemônicos no cenário acadêmico e intelectual norte-americano até a década de 1970³⁰”.

Ainda segundo Marques (1997, p. 81), “as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a

²⁹ De acordo com Dagnino (Texto Cesop, p. 12) a ampliação democrática está vinculada a ampliação de seus agentes, ao espaço no qual ela se realiza, na agenda e no modo de operação.

³⁰ Estas abordagens dedicavam-se a analisar os processos e instituições políticas sob o ponto de vista do comportamento e interesse individual. Sendo assim, os interesses e preferências individuais são considerados o ponto de partida para a ação política (Lüchmann, 2002, p. 48).

cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições”.

Lüchmann (2002, p. 47) destaca três questões centrais na análise de quem for trabalhar com a dimensão institucional:

Em primeiro lugar, a idéia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as atividades sociais. Em segundo lugar, as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional [...] está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (Scott, 1995). Nesta perspectiva, os interesses e preferências são estrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. [...] Em terceiro lugar, as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais.

Entretanto, o novo institucionalismo não é uma escola de pensamento unificada. Ele é amplo e dividido em subcorrentes. De acordo com Hall e Taylor (1996) três vertentes se destacam: os neo-institucionalistas, que utilizam o individualismo metodológico (considerados os adeptos da escolha racional); o neo-institucionalismo sociológico (March; Olsen) e o neo-institucionalismo histórico (Skocpol et.al., que tem mais presente a sinergia entre o Estado e a sociedade). Não interessa neste trabalho aprofundar a discussão a respeito destas vertentes, mas reforçar a incorporação dos pressupostos da teoria institucional que Lüchmann (2002, p. 54) considera úteis

no preenchimento das lacunas da teoria deliberativa no que diz respeito à importância da dinâmica institucional, tendo em vista que: a) as ações ou as lutas e os conflitos políticos não operam em um vácuo institucional. Há, portanto, que se resgatar e analisar o contexto institucional (cultural e organizacional) que dá suporte à construção de experiências participativas; b) a existência da pluralidade, complexidade e do quadro de desigualdades sociais. Há que se resgatar uma perspectiva institucional que, para além do conjunto de oportunidades formais (pilar regulativo), recupere a dimensão ou o “suporte cultural” das práticas institucionais. O conceito de instituição requer, portanto, que se analise os mecanismos de ampliação e qualificação do “estoque” de concepções e práticas democráticas, afetando o quadro de percepções e de identidades sociais subjacentes. Recupera-se aqui a questão das influências e/ou impactos da dinâmica institucional no comportamento social (pilares normativo e cognitivo).

Por último, a autora reitera que é necessário recuperar o papel da ação humana na definição e/ou construção dos aparatos institucionais. E comenta que a vertente de

pensamento neo-institucional denominada “State-in-Society Approach”, que parte de uma leitura crítica da literatura neo-institucionalista e coloca a análise entre o Estado e a sociedade de uma forma mais equilibrada, entende que “os Estados são parte das sociedades, ou seja, assim como os Estados moldam, eles são continuamente moldados por suas respectivas sociedades”. (Idem, p. 55).

Lüchmann (2002, p. 57) recupera ainda três dimensões que estão relacionadas à institucionalidade política:

a dimensão cultural, ou a questão do “suporte cultural” da formatação institucional, caracterizada como conjunto de concepções, práticas e relações sociais que operam no processo de mudança e/ou manutenção institucional; a idéia da autonomia (relativa) das instituições estatais, cujo grau não está definido a priori, na medida em que sofre variações dadas pelo contexto social, “pelas potencialidades estruturais que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos diferentes atores e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (Marques, 1997. p. 80). E por último, a dimensão do formato ou desenho institucional, cujas regras, critérios, espaços, etc., não apenas oferecem maior grau de organização, como também constituem-se como mecanismos importantes na conformação do quadro cultural mais geral.

Resultante e dependente das forças políticas e sociais, o “desenho institucional” tem um papel fundamental na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa. “Muito mais do que garantias legais, o formato institucional diz respeito ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios etc.) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático”. (Lüchmann, 2002, p. 58).

Segundo Lüchman, ao reconhecer o papel dos atores político-institucionais para a efetivação deste modelo, “a vontade e o comprometimento do Estado” constituem-se como uma variável crucial para o sucesso de experiências de democracia deliberativa. Neste sentido a autora enfatiza a importância do projeto político-partidário na implantação dos instrumentos participativos.

Também para Joshua Cohen (1995), que analisa a capacidade dos modelos democráticos, liberal, pluralista, republicano e associativo em lidar com a presença inevitável de grupos de interesse organizados na sociedade, um dos caminhos:

para reduzir os impactos negativos que os grupos podem exercer nos processos democráticos é a constituição de um desenho institucional que favoreça a interlocução

Estado/sociedade, ou seja, mecanismos de governança que, ao mesmo tempo, possam reduzir as assimetrias de poder entre os grupos e incentivar a cooperação intragrupos, bem como as relações destes com os gestores públicos (apud D'Avila, 2000, p. 211).

Em seguida apresento os indicadores do desenho institucional e do compromisso governamental que usarei para a análise do desempenho do exercício da governança em Chapecó.

Indicadores do desenho institucional:

- Origem do modelo.
- O formato das instâncias participativas; composição e competências dos atores.
- A agenda de discussão.
- Forma de organização da discussão dos atores envolvidos no CC.
- O processo decisório e suas hierarquias: quem participa, quem vota, quem decide; nível de informação para negociar; em quais instâncias estes atores interferem nas decisões.
- Mecanismos e regras de escolha de representantes.
- Perfil dos participantes (a qualidade da representação).
- Vínculo do Congresso da Cidade com o Orçamento Participativo (com as demais instâncias participativas).

Indicadores do compromisso governamental:

- A vontade política do governo na abertura de canais participativos.
- Fatores motivadores da iniciativa de implantar o Congresso da Cidade.
- A plataforma de governo/compromissos assumidos pelo governo.
- A relação do governo com as suas secretarias e com os demais atores políticos.
- Participação dos representantes do governo nas instâncias do CC.
- A concepção político-ideológica do governo e sua base partidária na abertura do CC e ou partidos/coligações da equipe de governo.
- A capacidade de articulação e de negociação dos gestores públicos.
- Centralidade do Governo no processo.
- Capacitação dos participantes.

- Transparência das informações.
- A divulgação do CC.
- Número de obras previstas realizadas.
- Continuidade do projeto.

2.4 A Tradição Associativa

Boschi (também) associa a eficácia da governança à dinâmica associativa, a partir do conceito de capital social de Putnam (1994). Neste sentido, “o fortalecimento de instituições democráticas possuiria alguma relação com o grau de associativismo, entendido como capital social, que, por sua vez, contribuiria para o sucesso da política de governança.” (D’Avila Filho, 2000, p. 152).

Ou seja, nesta perspectiva se encaixa o segundo elemento levantado por Boschi como fator de sucesso de governança, que é “o grau de associativismo, pensando no nível de organização dos interesses representados”. Ao “organizar os interesses e mobilizar os indivíduos”, o associativismo “fortalece o processo político de interlocução, precisando, para isso, estar em estreita relação com o sistema” (Idem, p. 153).

A análise da densidade histórica das práticas associativas tem se destacado nos trabalhos que avaliam o melhor ou o pior desempenho governamental. Na visão de Putnam (1996), a eficiência do Estado está vinculada à cultura cívica da comunidade. Quanto mais cultura cívica, melhor o desempenho institucional. A cultura cívica, por sua vez, é resultado do espírito associativo da comunidade. Para ele, o civismo tem uma relação estreita com o desempenho institucional e o desenvolvimento regional.

No seu trabalho “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”, Robert Putnam ao explicar as razões do diferente desempenho institucional entre o norte e o sul da Itália, demonstra que o grau de desempenho institucional está correlacionado com o grau de participação cívica das regiões, isto é, com o grau de interesse dos cidadãos pelas questões públicas.

Citando Putnam, Evans afirma que:

Os estoques de capital social acumulados por longos períodos de tempo são um ingrediente crucial na criação de um “círculo virtuoso” no qual o engajamento cívico prepararia o “bom governo”, e este, por sua vez, favoreceria o engajamento cívico. Dessa forma, a existência de associações comunitárias, igrejas, sindicatos e outras formas associativas constituem-se em elementos básicos do capital social potencialmente existente numa comunidade e que pode ser utilizado de forma eficiente em políticas públicas. O emprego ou não desse capital pode explicar o sucesso ou o fracasso dessas políticas, e o grau de institucionalização do Estado, com a existência de regras claras e com o estabelecimento de relações de confiança entre Estado e Sociedade (apud Lima, 2001).

Entretanto, Putnam é criticado por neoinstitucionalistas, entre eles, Peter Evans, pelo seu determinismo histórico-cultural, não ressaltando o papel do Estado na mobilização de recursos sociais³¹. De acordo com Peter Evans, “o Estado na sociedade moderna é a arena principal da convergência das demandas sociais, determinado, em última instância, pelo sucesso das iniciativas voluntaristas” (apud Abu-El-Haj, 1999, p. 71-72).

Em Chapecó, o Congresso da Cidade é um projeto político do governo democrático popular, que advoga a participação da sociedade civil nos assuntos de interesse da coletividade. Neste sentido, o Governo tem exercido um papel importante na organização e mudança social, ou seja, tem exercido a autonomia do Estado. O neoinstitucionalista Peter Evans, em 1995, defendeu uma noção ampliada da autonomia do Estado, na qual “a função do Estado passaria de ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social”. Ou seja, “a mudança social aconteceria na medida em que o Estado passasse da regulamentação para a ação”³².

O autor argumentou que o:

ativismo institucional incentiva as redes cívicas adormecidas – ou historicamente reprimidas – a ganharem uma vida autônoma. A nova construção se baseou na hipótese de que o poder de auto-organização coletiva é essencialmente desigual. O Estado seria a única instância com potencial de mobilização ou desmobilização das iniciativas coletivas e seu sucesso nessa empreitada dependeria de uma síntese contraditória de

³¹ De acordo com Abu-El-Haj (1999, p. 71), “na sua última pesquisa sobre o capital social americano, Putnam aparentemente recuou de seu excessivo determinismo cultural. Afirmou serem as políticas públicas uma fonte de mudança social”³¹. Segundo Putnam (apud Fernandes, 2000, p. 89) “trata-se de explorar criativamente o potencial que as políticas públicas podem incutir na mobilização do civismo e em consequência de capital social”.

³² ABU-EL-HAJ, Jawdat, 1999, p. 72.

autonomia do Estado e de sua exposição cotidiana aos interesses organizados da sociedade (Abu-El-Haj, 1999, p. 72).

Seguem os **indicadores da tradição associativa** que serão analisados neste estudo.

- A tradição de organização e de lutas sociais.
- Número de associações.
- Aumento do número de associações com a introdução dos instrumentos participativos.
- Diversificação das associações.
- O vínculo das associações com o governo.

2.5 Experimentos de Governança na Gestão Pública Democrática

As experiências de gestões democráticas consideradas inovadoras iniciaram a partir dos anos 70, ampliando-se nos anos 80. As suas principais características são: a inversão de prioridades das políticas municipais voltadas para as classes populares, a transparência administrativa e a participação popular no governo. De acordo com Pacheco (1993, p. 224), “a agenda pública local “renovada” passou a privilegiar a intervenção dos governos locais na área social, reforçando seu papel como “gerentes” das demandas sociais”.

Entretanto, as gestões municipais democráticas sofrem alteração na década de 90, tendo em vista as transformações econômicas e sociais em curso, que exigem respostas mais efetivas dos governos locais aos complexos problemas que surgem a partir deste cenário. É dentro deste contexto que ocorre a preocupação com a ampliação do quadro de atores e segmentos sociais e a incorporação das dimensões de negociação, cooperação e parceria, por parte dos gestores públicos, na busca de soluções para os problemas que envolvem o desenvolvimento integral das cidades, mais especificamente a promoção do desenvolvimento econômico e social.

A agenda local das gestões democráticas renovadas, no contexto dos anos 90, segundo Pacheco (1993, p. 224), relaciona-se “a capacidade de atendimento das demandas sociais com a responsabilidade local voltada ao desenvolvimento

econômico”, correspondendo em parte à perspectiva das “cidades empreendedoras” de David Harvey (1989).

São marcas fundamentais do “empreendedorismo” local proposto por Harvey a capacidade de articulação ampla de atores e forças sociais e o desenvolvimento de formas de parceria público-privado. Neste sentido, “o autor identifica um papel específico para o governo local: o de facilitar e coordenar uma ampla coalizão de forças a nível local, exercitando a *urban governance*, cujo significado supera o do tradicional *urban government* (Idem, p. 223).

Caccia Bava (1995, p. 174) partilha desta visão na medida em que, para ele, um projeto de desenvolvimento só se efetiva “com a construção da cidadania ativa e com a construção de espaços públicos de negociação onde estejam presentes todos os interesses envolvidos na produção e reprodução da vida nas cidades”.

Para o autor, “o exercício da governabilidade por parte dos governos municipais democráticos reside, fundamentalmente, na sua capacidade de negociação política. De conquistar a adesão de múltiplos atores sociais presentes no cenário municipal a um projeto de desenvolvimento que atenda às necessidades da maioria” (Idem, p. 188). Por sua vez, Paul Singer,³³ Secretário de Planejamento do governo Luiza Erundina de São Paulo, alerta que, mesmo dando prioridade às necessidades dos setores populares, os demais segmentos sociais não podem ser ignorados.

A partir deste olhar, Caccia Bava destoa da concepção institucionalista do conceito de governabilidade, onde está presente a perspectiva de uma maior ou menor eficiência administrativa, e o aproxima ao de governança, na visão de Harvey, onde o governo local assumiria um papel de facilitador e coordenador de um conjunto de forças mobilizadas por agentes sociais diversos. Mas Caccia Bava incorpora também a tendência de gestão pública local renovadora que corresponde ao “ativismo democrático” descrito por Moura, em que a participação da população nas decisões do governo é uma das suas principais características.

Segundo Caccia-Bava

³³ Singer, Paul. “Participação Popular na Administração de São Paulo”. Paper, São Paulo, 1992. Ver também do mesmo autor: “Um Governo de Esquerda para todos. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Brasiliense, 1996.

Se entendemos por governabilidade a capacidade de um governo implementar um determinado projeto de desenvolvimento, e se esse projeto de desenvolvimento depende da capacidade dos atores coletivos populares desenvolverem uma atuação propositiva nos espaços públicos municipais, cabe aos governos democráticos atuarem no sentido do fortalecimento dos atores coletivos populares e de sua capacidade propositiva. Mas os governos municipais, se pretendem democráticos não podem deixar de considerar o interesse público de uma maneira geral. Não podem orientar sua ação para o favorecimento deste ou daquele grupo social (Caccia Bava, 1995, p. 187).

Novas formas de parceria entre os setores público e privado estão presentes nesta concepção, com a interlocução de todos os agentes envolvidos. O autor cita como exemplo de espaços públicos democráticos os Fóruns da Cidade de Santo André³⁴ e Santos, onde representantes dos setores empresariais, comerciais, sindicais, dos movimentos populares, juntamente com o poder público, discutiram “os problemas e as opções políticas para enfrentá-los. Esses Fóruns neutralizaram resistências, combateram privilégios, neles estabeleceram-se acordos importantes para o exercício da governabilidade das gestões municipais tendo como critério o interesse da maioria” (Idem, p. 177).

A fala do prefeito de Santo André na época, Celso Daniel (2002, p. 33), reforça esta argumentação:

Desenvolvimento local a qualquer custo não nos interessa, queremos um desenvolvimento local com inclusão social, em que haja cooperação, criação e alargamento de esferas públicas, em que diferentes atores políticos, econômicos, sociais dialoguem de maneira transparente a partir dos seus próprios interesses e conflitos, mas buscando construir um novo desenvolvimento local em conjunto.

A nova agenda local em torno da governabilidade, com base no princípio da radicalização da democracia, além da parceria público-privado e da busca do consenso, deve envolver ainda, segundo Celso Daniel (2002): um Estado local forte e democrático (vontade política), um fundo público compatível com as condições para o alargamento

³⁴ A respeito do “Fórum Permanente de Discussão de Santo André” ver o texto de Regina Silvia Pacheco, “Iniciativa Econômica Local: a experiência do ABC, no livro “Parceria Público-Privado”, organizado por LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G. M. São Paulo, Summus, 1993. Um outro espaço de discussão onde ocorreu a parceria público/privado em Santo André, ocorreu em 2001, na gestão de Celso Daniel na Prefeitura de Santo André, quando foi implantado o projeto “Santo André Cidade Futuro”, através do qual o governo e a sociedade civil discutiram o planejamento econômico, social e urbano da cidade.

da esfera pública no nível local (reafirma a necessidade de uma carga tributária alta), qualidade e baixo custo dos serviços públicos prestados, as idéias básicas da economia solidária e um movimento sindical que tenha presente uma nova relação capital-trabalho (2002, p. 32-34).

A crise da governabilidade e da participação em que o governo do PT de Porto Alegre se viu envolvido em 1990 somente foi resolvida, de acordo com Fedozzi (2000), após a resolução de alguns impasses que ocuparam a agenda interna da Prefeitura Municipal naquele ano. São eles:

- a) a superação da crise financeira com o saneamento financeiro e a reforma tributária local;
- b) mudanças na estrutura administrativa e nos métodos do planejamento governamental³⁵;
- c) definições quanto ao projeto político do governo e sua estratégia de atuação;
- d) reformulação da política para viabilizar a democratização da administração e promover a participação na gestão do orçamento municipal.

Entre estes aspectos ressalto por hora apenas as novas definições quanto ao projeto político. Elas estão relacionadas a impasses entre a direção municipal do PT, que entendia que o perfil da gestão municipal deveria basear-se na concepção do “governo para os trabalhadores”, e o governo, que tinha a sua frente, Olívio Dutra como prefeito e Tarso Genro como vice, “entendia que o centro da estratégia deveria nortear-se por políticas que favorecessem as condições para a governabilidade e para a disputa política pela hegemonia da esquerda sobre o conjunto da sociedade”³⁶. Venceu a segunda visão.

Utzig (1996, p. 212) afirma que:

³⁵ A Prefeitura Municipal de Porto Alegre adotou, a partir de 1990, os conceitos e a metodologia propostos pelo Planejamento Estratégico Situacional (PES), que se contrapõe à concepção normativa de planejamento. Segundo Fedozzi (2000, p. 85) “a fonte teórico-crítica dessa alternativa baseava-se, principalmente, nas reflexões sobre a experiência do governo popular de Salvador Allende, no Chile...” desenvolvida em várias obras por Carlos Matus, Ministro do Governo Allende. De acordo com Matus (1993, p. 59), “Governar [...] exige a constante articulação de três variáveis: a) projeto de governo; b) capacidade de governo e c) governabilidade do sistema”.

³⁶ Utzig, 1996, p. 91.

A prevalência da posição de governar para toda a sociedade abriu caminho para realizar um governo de maioria, um governo de disputa e de negociação, capaz de formular políticas e implementar projetos para segmentos sociais variados e de dar um rumo geral para a cidade. Um governo, portanto, com vocação reformadora e universalista, apto a liderar a construção de um novo bloco hegemônico na cidade. Foi a afirmação dessa vocação universal que possibilitou ao governo fazer uma forte redistribuição da renda [...], através de uma reforma tributária que taxou progressivamente os mais ricos e de uma inversão de prioridades.

Mas a leitura da construção de espaços de negociação e consensos em torno da governabilidade não é hegemônico por parte dos gestores municipais ligados aos partidos de esquerda, principalmente do PT. Como uma experiência de gestão de embate/de conflitos de classe, cito o governo municipal de Santos, na gestão de Telma de Souza, do PT, eleita em 1988. De acordo com Frey (1996, p. 113), “o pensamento ideológico do governo petista em Santos contesta serem conciliáveis os interesses dos excluídos e marginalizados com os interesses do establishment local”. O lema do governo foi: “tomar posição favorável aos pobres”.

Em termos de políticas públicas a administração municipal desenvolveu uma política voltada para as camadas sociais de baixa renda, em busca de uma maior justiça social e uma melhor distribuição de renda. Foram utilizados os seguintes instrumentos: a reforma tributária, políticas nas áreas de saúde e educação, concentração dos investimentos nas favelas e bairros da população mais pobre.

O “Governo do Povo” de Natal, que tem à sua frente, nas duas últimas gestões municipais (1997-2000, 2001-2004), o prefeito Edmilson Rodrigues, também defende um governo voltado prioritariamente para o segmento popular. “A sociedade é plural. Temos que respeitar as diferenças, mas o governo tem posição. Não é um governo para todos como forma de manutenção do “status quo social”, visto como forma de tratar igual aos desiguais. Não. Temos que criar a oportunidade para que o pobre possa conquistar um novo e melhor nível de vida” (Martins, 2000, p. 17-18).

Entre os teóricos que problematizam sobre gestão pública democrática, Oliveira (2001, p. 200) se afina com a leitura da gestão como resultado do conflito de classes e interesses econômicos e sociais e desconfia da estratégia de conciliação entre as classes. O autor afirma que esse discurso hegemônico “contribui para a promoção de consensos

fictícios, fundados no ocultamento de conflitos e na despolitização das questões sociais”, prevalecendo os interesses dos grandes conglomerados econômicos.

Fazendo uma crítica à constituição de parcerias entre os setores público e privado, enquanto um dos elementos da governabilidade das cidades, Santos Júnior (2001, p. 38) diz que esta concepção segue a lógica neoliberal:

A legitimidade política do governo local depende do atendimento às suas novas funções, o que demanda a criação das condições para a governabilidade na nova ordem econômica e social. No entanto, os governos municipais não detêm os recursos (financeiros e técnicos) e instrumentos de intervenção necessários para tanto – anteriormente à disposição dos estados nacionais – e tornam-se dependentes estruturais do ator que detém essas condições: o setor privado. Ou seja, as condições de governabilidade local só podem ser criadas com a constituição de parcerias entre os setores público e privado. As parcerias surgem, assim, como um novo modelo de desenvolvimento, porque são a única forma de garantir a competitividade e a inserção das economias locais nos circuitos globalizados. Reformas, descentralização, dependência, parceria entre o setor público e privado, governabilidade e competitividade: esses são os elementos do círculo dos dilemas da gestão local, na perspectiva neoliberal.

Dilemas que como será visto no próximo capítulo também fazem parte da gestão democrática popular de Chapecó.

A partir do exposto acima, principalmente com a aproximação do conceito de governança ao conceito de democracia e com os novos formatos institucionais nas gestões públicas democráticas, segue uma reflexão sobre a teoria democrática contemporânea. Entretanto, ao contrário de Freire e Reis, que a partir dos problemas que levantaram em relação ao conceito de governança urbana descartaram o conceito e optaram por usar o termo de democracia urbana, entendo da mesma forma que Frey (2004) que o experimento de governança é complementar à democracia deliberativa.

Neste sentido, Klaus Frey (2004, p. 10), que trabalha com o conceito de governança interativa³⁷, entende que esta concepção “pode ser complementar às concepções da democracia deliberativa, dialógica ou reflexiva, no âmbito da teoria democrática, na medida em que estas apostam no fortalecimento da racionalidade

³⁷No seu texto “Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?”, Klaus Frey (2004, p. 4) avalia a “relevância da concepção de governança urbana ou interativa, que interpreta a participação ampliada enquanto estratégia político-administrativa de “governar” as interações por medidas estruturais e intencionais, para compreender a nova dinâmica da participação política na gestão urbana”.

comunicativa por meio da expansão de fóruns de deliberação ou desenhos discursivos no sistema político-administrativo (Habermas 1995, 1998; Drysek, 1990).”

3.6 A Teoria Democrática

Destaco três discussões centrais na teoria democrática que terão reflexo direto no estudo em questão. A primeira diz respeito a aspectos da teoria clássica elitista que servirá para problematizar, principalmente as relações entre governo e sociedade civil e entre governo e partido. A segunda, envolve a democracia participativa, no que diz respeito a discussão sobre o seu processo pedagógico e em terceiro a democracia deliberativa, a partir das concepções de Bohmann e Cohen, que enfatizam a importância de medidas institucionais para a superação das dificuldades da democracia deliberativa.

3.6.1 A teoria elitista (Weber e Michels)

O avanço do domínio da razão científica e tecnológica, que libera os indivíduos das crenças e tradições, tem para Weber, como contraponto, um processo de desencantamento do mundo, que enfraquece as “visões do mundo” que possam reunir os indivíduos em torno de um projeto coletivo. Isto porque a positividade do processo de racionalização do mundo traz consigo a negatividade de uma crescente burocratização.

Analisando as condições necessárias ao funcionamento do Estado Moderno, Weber observou que a burocratização que acompanhou a complexificação das sociedades modernas é incompatível com a participação e a constituição de esferas públicas. “A evolução, ao mesmo tempo em que transformava a política em uma “empresa”, ia exigindo formação especial daqueles que participavam da luta pelo poder e que aplicavam os métodos políticos, [...] A evolução conduz, assim, a uma divisão dos funcionários em duas categorias: de um lado, os funcionários de carreira e, de outro, os funcionários ‘políticos’” (Weber, 1999, p. 73). O desenvolvimento moderno da função pública, segundo Max Weber, “exige um corpo de trabalhadores intelectuais

especializados, altamente qualificados e que se preparam, ao longo dos anos, para o desempenho da sua tarefa profissional” (Idem, p. 69).

Neste contexto, Weber ressaltou o crescimento da importância do partido político e também a sua burocratização. Para ele, as sociedades de massa tiveram a necessidade de criar enormes aparelhos partidários. A necessidade de organizar os múltiplos e fragmentados interesses dos eleitores levou à multiplicação dos partidos políticos que, em sua luta competitiva para influenciar os eleitores, tiveram que mobilizar recursos, se ampliar e se especializar. Ao realizar este movimento, essencial segundo Weber para a sua sobrevivência e competitividade, estas “empresas” partidárias tornaram-se dependentes daqueles que trabalham direta e continuamente nelas, burocratizando-se.

Quanto ao objetivo do partido

É, hoje, sempre a obtenção de votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto. Um núcleo permanente de interessados no partido, reunidos sob um líder ou sob um grupo de notáveis, com organização mais ou menos firme e hoje muitas vezes com uma burocracia desenvolvida, cuida do financiamento, com a ajuda de mecenas, interessados econômicos, interessados na patronagem de determinados cargos ou mediante contribuições dos associados: na maioria das vezes na base de várias destas fontes. Esse núcleo determina o programa atual, a forma do procedimento do partido e os candidatos. (Weber, 1999, v. 2, p. 544).

Para Weber a ação do partido é sempre racional.

as ações comunitárias dos partidos sempre significam uma socialização, pois tais ações voltam-se sempre para uma meta que se procura atingir de forma planejada. A meta pode ser uma “causa” (o partido pode visar à realização de um programa de propósitos ideais ou materiais), ou a meta pode ser “pessoal” (sinecuras, poder, e daí, honras para o líder e os seguidores do partido). Habitualmente, a ação partidária visa a tudo isso, simultaneamente. (Weber, 1971, p. 227).

Ou seja, “todas as lutas entre partidos não são apenas por fins objetivos, mas também, e sobretudo, lutas pela patronagem dos cargos” (Weber, 1999, p. 546). Weber chegou a esta conclusão, baseando-se principalmente nas experiências dos Estados Unidos e da Alemanha.

Max Weber acredita que, com a crescente complexidade das sociedades, cada vez mais diminuiria o espaço para a participação política das pessoas. Comentando

sobre a concepção de democracia de Weber, Held (1987, p. 143) diz que ela nada mais é do que “um mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por votos e poder”.

Segundo Held (Idem, p. 131), Weber elaborou um modelo de democracia pouco participativo, concebendo-a, “na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar limites a seus excessos”. Ele é um representante do pensamento liberal clássico, onde sobressai-se a questão da representação e do elitismo competitivo. No seu modelo, a democracia seria “uma forma de empossar políticos qualificados” (Idem, p. 145).

Já para Michels (1982): “a democracia produz o dilema da oligarquia. A oligarquia é necessária e fatal. Em toda parte onde vivem as massas organizadas, impõe-se a necessidade de intervir através de delegações. Quem diz organização, diz diferenciação. Diz um grupo de chefes que falam e agem em nome de todos” (Ettore Albertoni, 1990, p. 31).

Estudando os partidos socialistas na Europa, anos antes da Primeira Guerra Mundial e em particular o Partido Socialista Alemão, Robert Michels formulou a “Lei de Ferro da Oligarquia”. De acordo com o autor, a oligarquia surge como um fenômeno comum a todos os partidos devido à necessidade de organização. Essa tendência decorreria da necessidade de especialização técnica requerida pelas organizações, originando a liderança especializada. Através da especialização das lideranças ocorreria um processo de transferência do poder de decisão das bases para a cúpula das organizações. Por esse processo, os eleitores perdem o controle sobre os seus representantes³⁸.

Offe (1984) contribui com esta discussão afirmando que a teoria da organização política no século XX se formou à base da experiência e da interpretação teórica de Weber, Rosa Luxemburgo e Michels, que resumidamente têm em comum a seguinte análise: “logo que a vontade do povo se expressa através do instrumento de um partido competitivo que luta pelo cargo governamental, o que foi expresso cessa de ser a

³⁸ Segundo Held (1987, p. 143), a afirmação de Michels “quem diz organização, diz oligarquia” representava para Weber, “uma simplificação excessiva; não apenas a burocratização era um processo

vontade do povo e se transforma, ao invés num “artefato de forma em si mesma” e na dinâmica posta em movimento pelos imperativos da competição política” (Idem, p. 363).

Essa dinâmica, segundo Offe (1984, p. 363-5), tem três efeitos principais: a) a desradicalização da ideologia do partido, uma vez que o partido orienta seu programa para captar um maior número de eleitores e para enquadrar às propostas do programa político às demandas dos partidos com os quais as alianças, necessárias para aumentar o capital eleitoral, são efetuadas; b) a organização do partido numa estrutura altamente burocratizada e centralizada, onde os profissionais da política assumem a condução do processo político, ocorrendo a “desativação das bases do partido”. “Quanto mais a organização se inclina para a exploração e a adaptação do mercado político ao ambiente externo, menos espaço sobra para a determinação das políticas do partido através dos processos internos de debates e conflitos democráticos dentro da organização”. (Offe, 1984, p. 364).

Uma terceira característica dos partidos burocráticos modernos – *os catch-all-party* – é a “crescente heterogeneidade estrutural e cultural dos seus filiados”, pois o partido depende do princípio do que Offe chama de “diversificação do produto”, uma vez que passa a apelar para uma série de demandas e preocupações diferentes. Procuram atrair elementos da classe média, intelectuais e grupos religiosos, ocorrendo a “dissolução do sentido de identidade coletiva”.

3.6.2 A democracia representativa

O mundo contemporâneo presencia hoje o debate entre duas correntes da teoria democrática: a representativa e a participativa.

A concepção hegemônica de democracia no século XX, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, é a **representativa**, também chamada de “competitiva

altamento complexo, mas também compatível tanto com um certo grau de democratização política quanto com o surgimento de líderes capazes.”

elitista”, que teve como seu precursor Joseph Schumpeter, seguidor de Weber³⁹. Partindo de uma base realista e empírica, o autor defende em seu livro clássico “Capitalismo, socialismo e democracia” que “a democracia é um método político” para a escolha das elites políticas. Ao cidadão, que para ele é fraco, intelectualmente incapaz e suscetível a forças externas, cabe apenas “o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício” (Held, 1987, p. 151)⁴⁰. O autor acredita que uma participação política mais ampliada possibilitaria a mobilização do povo, com conseqüências perigosas.

Nos anos sessenta, a proposição schumpeteriana recebeu críticas de significativa expressão nos meios acadêmicos, destacando-se o trabalho de Robert Dahl, expoente da vertente pluralista de democracia, através da sua obra “Um prefácio à teoria democrática”. Na obra o autor enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder, no entanto, o seu modelo também defende uma concepção restritiva da cidadania política, na medida em que apenas sofisticava as regras da competição, com a inclusão do maior número de competidores possível.

Na obra “Poliarquia”, de 1971, em que avança nas suas reflexões feitas anteriormente⁴¹ sobre a definição de democracia, Dahl ressalta que a competição e a participação são duas dimensões fundamentais da democracia. São elas que definem o grau de democratização de cada país. Os países efetivamente democráticos são por ele chamados de “poliarquias”, uma vez que na sua visão eles apenas se aproximam dos ideais democráticos.

No entanto, em trabalhos mais recentes, como “A democracia e seus críticos” (1989), Dahl vincula a democracia representativa à participativa, apresentando novos critérios de representação, baseados em padrões estatísticos. O autor sugere a criação do que ele denomina “minipopulus”, “algo assim como uma amostra estatisticamente representativa do conjunto da cidadania de um país ou região, que se reuniria para deliberar sobre os assuntos comuns. Este grupo de pessoas deveria contar com a

³⁹ Os fundamentos da teoria “competitiva elitista” já despontam na obra de Max Weber, mas a sua versão mais acabada é apresentada por Schumpeter.

⁴⁰ HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

assistência de um comitê assessor de estudiosos e de um comitê administrativo. Para ele os minipopulus funcionariam como um complemento das instituições legislativas” (Vitullo, 1999, p. 20).

Por sua vez, a articulação entre a democracia representativa e direta vem sendo defendida por teóricos como Poulantzas e Bobbio. Na defesa de um socialismo democrático, Poulantzas (1980, p. 293) afirma:

O dilema que se deve resolver baseia-se no seguinte: ou bem manter o Estado existente, atendo-se apenas à democracia representativa na qual se introduz modificações secundárias, o que leva ao estatismo social-democrata e ao parlamentarismo chamado liberal. Ou bem ater-se à democracia direta na base ou movimento autogestor, o que conduz inelutavelmente, a um prazo mais ou menos longo, a um despotismo estatista ou a uma ditadura dos especialistas. Como compreender uma transformação radical do Estado articulando a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades (que também foram uma conquista das massas populares) com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação de focos autogestores, esse é o problema essencial de uma via democrática para o socialismo e de um socialismo democrático.

Na percepção do pensador italiano Norberto Bobbio (1989, p. 52), “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos – no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra -, mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”. A integração de ambas se dá com a destinação de caráter auxiliar para a democracia direta, que nas palavras do autor funciona como “corretivo útil para democracia indireta” (Bobbio, 1979, p. 50).

Um outro pensador italiano, Giovanni Sartori, representante da democracia representativa tradicional, na sua obra “A Teoria da Democracia Revisitada”, de 1987, na qual revê suas teses defendidas anteriormente,⁴² faz um contraponto entre teorias da democracia participativa e as teorias da democracia competitiva. O autor, que problematiza a funcionalidade da democracia participativa e representativa, argumenta que a primeira somente é possível em espaços micro (assembléias) e que a segunda atinge o macro. Defensor da democracia liberal, ele não trabalha com a possibilidade de as duas atuarem juntas.

⁴¹ Refiro-me a sua publicação de 1956, “Um prefácio à teoria democrática”, na qual ele distingue três tipos de regimes democráticos: a democracia madisoniana, a democracia populista e a democracia poliárquica.

Revedo o conceito de representação e preocupando-se em aperfeiçoar o funcionamento da democracia, o autor defende que a multiplicação de comitês – grupos decisórios pequenos e institucionalizados – no quadro geral do marco institucional representativo podem ser um instrumento de correção do elitismo competitivo. De acordo com Sartori (1994, p. 311), “a proliferação dos comitês maximiza a democracia participativa abrindo mais espaço para a “participação real”.

A complementaridade entre representação e participação direta também é defendida por autores brasileiros, como pela socióloga Maria Vitória Benevides (1994), que discute a participação política através de canais institucionais e adota a expressão democracia semidireta. Ela entende que os mecanismos da democracia direta (referendum, plebiscito, iniciativa popular) são um aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão, que já participa do processo eleitoral para o Executivo e o Legislativo.

2.6.3. A democracia participativa

Contrapondo-se ao modelo centrado na democracia como método de seleção de líderes, surgem a partir dos anos sessenta (60) as correntes alternativas da democracia: a democrática participativa e a deliberativa. **A democracia participativa**, que resgata a participação como valor fundamental, tem como seus principais pensadores Carole Pateman, Crawford Macpherson e Nicos Poulantzas. Suas idéias resultam das convulsões políticas da época, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista (Held, p. 230).

Os formuladores da teoria democrática valorizam a participação política e encontram seu pilar de sustentação na idéia da soberania popular. Isto é, localizam a origem e os fundamentos do poder político diretamente no povo. Tradição do pensamento político que remonta à Grécia antiga, onde quem era considerado cidadão possuía o direito de participar das discussões acerca dos negócios públicos que condicionavam o processo político decisório.

⁴² Refiro-me ao seu livro “A teoria democrática”, de 1962.

A idéia da soberania retorna com força no século XVIII com Rousseau, para quem a autoridade soberana é o povo. Ele concebeu uma comunidade ideal em que os cidadãos participassem permanentemente dos assuntos públicos. Na concepção de Rousseau, “todos os cidadãos deveriam se reunir para decidir o que é melhor para a comunidade e decretar as leis apropriadas. Os governados deveriam ser os governantes” (Held, p. 68).

Rousseau e também J.S. Mill enfatizam a dimensão educativa da participação, entendida como elemento constitutivo de uma vida cívica. A qualificação da “participação popular”, como um “valor político” essencial, encontra-se na argumentação de que a atividade pública é capaz de promover o “desenvolvimento moral dos indivíduos”. Além disso, através da participação os cidadãos seriam capazes de adquirir uma maior consciência de seus interesses privados e sobretudo dos interesses dos demais, gerando benefícios para a sociedade como um todo. Isto é, adquiririam a noção de fazer parte de um projeto comum, compartilhariam objetivos e metas e seriam mais tolerantes e abertos aos desejos de seus semelhantes.

Para os participacionistas, a democracia em formato participativo, que permite ao cidadão comum incorporar-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, via Conselhos, Fóruns, Orçamento Participativo, Congressos de Cidade, teria um efeito transformador do próprio ser, do indivíduo comprometido nos assuntos comuns; os indivíduos com a participação passariam por um processo educativo e de socialização. A participação proporcionaria mudanças na psicologia e na personalidade dos indivíduos envolvidos.

Fazendo uma avaliação da democracia no formato participativo, Vitullo (1999, p. 8-10) conclui que ela teve avanços ao longo das últimas décadas, mas também possui pontos frágeis que são destacados na literatura sobre o assunto. O autor ressalta três pontos:

(1) a análise, nem sempre presente, das classes sociais, do conflito de classes e da propriedade dos meios de produção; não se renuncia ao capitalismo. Seria substituído o socialismo como ideal pela democracia radical.

- 2) os participacionistas entendem que a participação deve se resignar aos pequenos espaços, no micro. De acordo com Carole Pateman (1992) as pessoas nunca vão chegar a se interessar na mesma medida pelos assuntos nacionais como pelas questões locais.
- 3) um terceiro ponto envolve a “complexidade” das questões. Autores participacionistas, como Macpherson, aceitam o argumento de que as decisões importantes, as mais complexas, são um assunto que cabe aos “especialistas”.

2.6.4 A democracia deliberativa

Já na década de 80, ainda dentro da teoria democrática e também contrapondo-se à visão elitista da democracia, surge o conceito de **democracia deliberativa**, que tem como seus principais autores Junger Habermas, James Bohman, Joshua Cohen e outros que têm na deliberação e no consenso os seus aspectos definidores.

Sob esta perspectiva, o processo democrático é entendido como um diálogo livre e aberto entre os atores sociais, com igualdade de recursos e condições. A importância do acordo argumentativo ser estabelecido entre indivíduos livres e iguais, para ser democraticamente legítimo, é salientada por Cohen (1999).

Neste processo, entende-se que, através da troca de argumentos e razões, os interesses podem ser formados e transformados publicamente. Ou seja, a “deliberação consistiria, desta maneira, em oferecer argumentos e razões para tratar de convencer os outros”. Ela “significaria o intercâmbio permanente de argumentos através de mecanismos dialógicos” (Vitullo, 1999, p. 12). O processo deliberativo substituiria, assim, a agregação mecânica do voto da democracia representativa pela formação de um consenso obtido pelo debate de idéias e argumentos.

A democracia deliberativa teve como um dos primeiros pensadores Jürgen Habermas. Já na sua primeira obra, “A Transformação Estrutural da Esfera Pública”, ressaltou a importância de uma esfera para a argumentação. “A deliberação pública, realizada fora do âmbito estatal, constituiria a base de legitimação para a ação política.

Este espaço permitiria a todos os potencialmente envolvidos poder opinar e interagir comunicativamente antes de que uma decisão fosse tomada”⁴³ (Vitulo, 2000, p. 187).

No livro “A teoria da ação comunicativa” (1987), Habermas, avançando na discussão sob a perspectiva da argumentação, agora no contexto da modernidade, introduz a idéia do consenso discursivo, “onde a deliberação consistiria [...] em oferecer argumentos e razões para tentar convencer os outros”. Ou seja, “ganharia a força do melhor argumento”. (Idem, p. 189).

Entretanto, a teoria habermasiana da modernidade sustenta que ocorreu um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade. De um lado, “o sistema” composto por dois subsistemas – o Estado (lógica estratégica do poder) e o mercado (lógica estratégica do intercâmbio) – que têm como finalidade assegurar a reprodução material e institucional da sociedade. Os dois subsistemas desenvolvem certos mecanismos auto-reguladores – o poder e o dinheiro – que asseguram a “integração sistêmica”. No interior do sistema predomina a ação instrumental ou estratégica (Domingues, 2001).

De outro lado, o “mundo vivido”, que se compõe da experiência comum a todos os atores, da língua, das tradições e da cultura partilhada por eles. Ele representa aquela parte da vida social cotidiana na qual se refere “o óbvio”, aquilo que sempre foi, o inquestionado. O “mundo vivido” apresenta duas facetas: a faceta da continuidade e das “certezas” intuitivas e a faceta da mudança e do questionamento dessas mesmas certezas. O que sempre foi pode ser questionado graças às características intrínsecas da ação comunicativa.

Assim como o sistema se diferencia em dois subsistemas, também ocorrem diferenciações no interior do mundo vivido. Habermas distingue três diferentes estruturas ou subsistemas: o cultural, o social e a personalidade. Esses mecanismos são regulados pela ação comunicativa, dependendo da linguagem⁴⁴, uma vez que para o filósofo e sociólogo alemão “a forma de vida humana se distingue por obter compreensão pela língua” (Honneth, 1999, p. 539).

⁴³ Se bem que Avritzer (2000, p. 37) ressalta que Habermas nesta formulação não conseguiu “fundamentar o conceito de argumentação na estrutura das sociedades contemporâneas”.

⁴⁴ A teoria habermasiana da ação comunicativa tem influência da análise linguística de Wittgenstein.

O mundo da vida é o espaço sócio-cultural, o domínio da reprodução cultural, a integração social e a socialização. Ele é um reservatório de tradições e conteúdos comuns do qual se nutrem os membros de um grupo social nas suas vidas diárias. A continuidade ou mudança das normas e valores que regem o mundo da vida, como um todo, depende da aceitação ou não, por parte dos atores dessas normas e valores. O tipo de ação social que o constitui é a ação comunicativa (Freitag, 1990).

Habermas observa, no entanto, que ao longo da modernidade o mundo vivido foi “colonizado” pela lógica sistêmica, ou seja, os potenciais comunicativos foram reprimidos pela interferência dos subsistemas dinheiro e poder (o cálculo da eficácia). As instituições especializadas na socialização, na integração social e na transmissão da cultura são crescentemente funcionalizadas para servir aos imperativos dos subsistemas fora de controle e em expansão (Por exemplo: a mídia).

A análise habermasiana a respeito da “colonização do mundo da vida” abre distância da leitura que Weber faz da modernidade. Weber identifica a racionalização com a modernização. Partindo da tese da “racionalização”, com base nas concepções religiosas do mundo (Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo), Weber diz: modernização é igual a racionalização. A modernidade é o próprio mundo racionalizado da economia capitalista, do Estado burocrático moderno, das esferas de valor da ciência, arte e moral. A racionalização do mundo levou ao seu desencantamento, da perda de sentido e de liberdade (Honneth, Domingues, Freitag).

Ao contrário de Weber, Habermas argumenta que os desencontros da modernidade se originam, não na racionalização como tal, mas no fracasso para desenvolver e institucionalizar, de uma maneira equilibrada, todas as diferentes dimensões da razão inauguradas pela compreensão moderna do mundo. O que é problemático não é a modernidade cultural, mas justamente sua forma seletiva de institucionalização e empobrecimento cultural.

Ao livrar a modernidade de uma espécie de enclausuramento pessimista, Habermas procura resgatar os espaços onde é possível assentar as bases para o desenvolvimento de uma racionalidade emancipadora, a razão comunicativa. Por meio da descolonização do mundo da vida e de seu “reacoplamento” ao sistema, o autor propõe a superação das patologias da modernidade (Honneth, Domingues, Freitag).

De acordo com Freitag (1990, p. 59) “a razão comunicativa se constitui socialmente nas interações espontâneas, mas adquire maior rigor através do que Habermas chama de discurso”. A racionalidade para Jürgen Habermas envolve um “procedimento argumentativo pelo qual dois ou mais sujeitos se põem de acordo sobre questões relacionadas com a verdade, a justiça e a autenticidade” (Idem). A autora prossegue:

Tanto no diálogo cotidiano como no discurso, todas as verdades anteriormente consideradas válidas e inabaláveis podem ser questionadas; todas as normas e valores vigentes têm de ser justificados; todas as relações sociais são consideradas resultado de uma negociação na qual se busca o consenso e se respeita a reciprocidade, fundadas no melhor argumento [...] a verdade resulta de um diálogo entre pares, seguindo a lógica do melhor argumento (Freitag, 1990, p. 60).

Cabe, portanto, às estruturas do mundo da vida (a cultura, a sociedade, a personalidade) a tarefa de ampliar os espaços dialógicos, livres da coerção e, desta forma, expandir a racionalidade comunicativa, tanto para o interior do mundo vivido como em direção aos dois subsistemas: o Estado e o mercado.

Axel Honneth (1999, p. 544) coloca que “foi justamente a distinção entre sistema e mundo existencial de Habermas que recentemente encontrou oposição”. O autor entende que com essa distinção Habermas “corre o risco de ceder às seduções da teoria de sistemas e de novo renunciar ao potencial real de sua abordagem teórico-comunicativa”.

José Maurício Domingues (2001, p. 90) também critica a divisão entre mundo da vida e sistema na teoria habermasiana, chamando ainda a atenção para a ausência da perspectiva cultural e da subjetividade coletiva. Em relação ao sistema dual Domingues diz que ela não encontra sustentação “nem na teoria sociológica em geral nem nos campos específicos da sociologia econômica, da política, etc., que enfatizam exatamente a imbricação desses domínios específicos com as outras dimensões da vida social, em particular com a cultura”.

Domingues demonstra que, apesar do conceito de “interação” destacar-se na teoria habermasiana, ele centraliza-se no mundo da vida como eixo da articulação do conceito de ação comunicativa. Ainda que Habermas fale de interação nos sistemas auto-regulados “desqualifica o termo ao apontar para um sujeito totalmente solitário e

previamente constituído, que se move buscando manipular os outros em função dos seus interesses” (idem, p. 91). O autor ressalta ainda que embora o mundo da vida mostra-se como um “sistema” de ação, Jürgen Habermas rejeita essa categoria, “que reserva para a economia e a política”.

José Maurício Domingues (2001, p. 88/89) ressalta ainda que Habermas descarta a superação do mercado e do Estado em função da complexidade da sociedade contemporânea. Domingues alerta, no entanto, que “a modernidade assiste a uma expansão incansável dos sistemas auto-regulados e sua tendência a ‘colonizar’ o mundo da vida, subordinando sua lógica e suas operações específicas e insubstituíveis à lógica do dinheiro e do poder [...] Isso leva a patologias severas, uma vez que a cultura, as instituições e a personalidade só podem reproduzir-se por intermédio do mundo da vida e da ação comunicativa”.

Além disso, a abordagem de Habermas da sociedade não consegue apontar fóruns e atores capazes de defender o mundo da vida da sua colonização pelo sistema. Segundo Domingues (idem, p. 89), “Habermas acredita haver um potencial cognitivo e sobretudo moral mais reflexivo e universalista – disponível nas estruturas de consciências contemporâneas – e, portanto, mais avançado do que aquele incorporado nas instituições sociais”. Mas faltam-lhe “sujeitos (coletivos) capazes de pô-las em prática [...] sua única aposta mais recente é na constituição de uma esfera pública reconstituída e estruturada em uma nova “sociedade civil” – capaz de pôr limites às investidas dos sistemas auto-regulados – e no avanço das concepções da cidadania que subjazem ao Estado de direito moderno”.

Neste sentido Avritzer (2000, p. 40) afirma que a questão que se coloca para a concepção habermasiana de democracia deliberativa é de “como pensar a forma institucional desses arranjos deliberativos”. E complementa dizendo que a

formulação habermasiana exclui [...] a possibilidade de arranjos deliberativos no nível público. Para Habermas, a opinião pública é informal e deve manter-se informal. Existe, portanto, uma contradição perpassando a forma como o conceito de deliberação argumentativa é recuperado por Habermas. Por um lado, ele funda todo o processo de legitimação dos sistemas políticos contemporâneos, na medida em que o poder das estruturas administrativas não é capaz de gerar legitimidade. Por outro, ele não é capaz de produzir arranjos institucionais, porque a sua forma não supõe nada mais que a influência em relação ao sistema político.

Para o autor, “o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que têm surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo, [...] no caso da Índia, os Panchaiats [...] e no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais” (Avritzer, 2000, p. 43). E eu complementarmente que no Brasil outro fórum da democracia deliberativa são os espaços de planejamento estratégico participativo do desenvolvimento local, como no caso do Congresso da Cidade de Chapecó.

A questão da busca do “consenso” é outro aspecto questionado por autores na democracia deliberativa de Habermas. De acordo com Soczek (2005, p. 49)

Uma discussão pública e racional que produziria normas ético-jurídicas consensualmente formuladas (daí sua legitimidade) tenta depurar os conflitos que existem na sociedade antes da busca do consenso, transpassando-a e condicionando-a. “O horror” de Habermas ao dissenso tem sua razão de ser, pois a defesa do consenso é a própria condição de existência *sine qua non* da teoria habermasiana, pois “o alto risco de dissenso, alimentado a cada passo através de experiências, portanto através de contingências repletas de surpresas, tornaria a integração social através do uso da linguagem orientado pelo entendimento inteiramente implausível, se o agir comunicativo não estivesse embutido em contextos do mundo da vida, os quais fornecem um apoio maciço ao pano de fundo consensual” grifo nosso (Habermas, 1997 (I):40). Ignorando as relações ideológicas e de poder, como faz Habermas, fica complicado achar um elemento fundante desta probabilidade.

Cohen transforma o processo de discussão argumentativa de Habermas em um processo de deliberação institucional,

Diferentemente de Habermas, [...] supõe que pode haver decisões que não ocorram por consenso e que, ainda assim, sejam legítimas. “Mesmo quando existe discordância e a decisão é tomada pela regra da maioria...a decisão da maioria irá contar como uma razão para aceitar a decisão como legítima” (Cohen, 1997:414). O argumento utilizado por Cohen é de que, se o processo de decisão, ainda que por maioria, for um processo inclusivo e baseado na troca de razões, tal processo será aceito pela minoria enquanto legítimo. (Avritzer, 2000, p. 42).

Outro autor que reflete sobre a relação razão discursiva e consenso de Habermas é Bohman. Segundo Lüchmann (2002, p. 40)

menos preocupado com a exigência de uma racionalidade discursiva pautada na idéia do consenso à luz do melhor argumento, Bohman defende a idéia de um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas advindas de uma interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado (Bohman, 1996).

Contrapondo-se à perspectiva procedimentalista de Habermas, Bohman (apud Lüchmann (2002, p. 37) ressalta a “importância de medidas institucionais para a superação das principais dificuldades da democracia deliberativa, como o pluralismo cultural, as desigualdades sociais e a complexidade social”. Entre os novos elementos presentes neste debate está o papel do Estado e dos atores políticos, principalmente dos partidos políticos, na implantação de esferas públicas deliberativas e na implementação das ações resultados dos processos deliberativos.⁴⁵

O papel do Estado ganha proeminência enquanto indutor de processos/espços de aglutinação de diferentes interesses devido à complexidade de organização da sociedade civil; complexa, desigual, plural. Além disso, o poder público passa a ter um papel importante na promoção de um associativismo civil atuante e vigoroso, mas com a preocupação de evitar a exaltação e/ou o faccionismo entre eles (Cohen, 1999).

De acordo com Lüchmann, que ressalta a questão da importância da dimensão institucional na análise da democracia deliberativa

três argumentos justificam – principalmente em se tratando da realidade brasileira – a centralidade do poder público e do projeto político-partidário para a implementação de experiências de democracia deliberativa. Em primeiro lugar, o associativismo civil, ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual. Compõe-se de um leque variado de interesses, estratégias, recursos que conformam um mosaico de diferentes cores e perspectivas. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais.[...] Em segundo lugar, e tendo em vista que a sociedade brasileira apresenta um quadro de carências e desigualdades que forma, como corolário, uma “massa atomizada”, o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, [...] Em terceiro lugar, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado no interesse comum e a promoção da justiça social.[...] Daí a importância de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade

⁴⁵ A respeito dos demais novos elementos presentes no debate sobre a democracia deliberativa ver Lüchmann, 2000, p. 37/38.

participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social. (Lüchmann, 2002, p.40-41).

Entretanto, muitos autores levantam os limites da democracia deliberativa. As principais críticas em torno da democracia deliberativa, segundo Vitullo (1999, p. 15) dizem respeito à contradição existente entre o ideal deliberativo e a realidade das sociedades contemporâneas. Em geral, as teorias preocupam-se mais com as condições ideais do que com as condições reais existentes, principalmente levando-se em conta as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais que dizem respeito aos cidadãos envolvidos.

Nesse ponto, Vitullo (Idem, p. 18) levanta um problema crucial, que tem a ver com a “educação” e que não é suficientemente considerado pelos teóricos da democracia deliberativa ou até ignorado por alguns deles: “concretamente, como pensar em um diálogo igualitário, quando os participantes contam com capacidades intelectuais diferenciadas, quando alguns têm tido maiores possibilidades educativas e de desenvolvimento mental, que outros?”

As estratégias políticas e institucionais propostas pelos deliberacionistas e que poderiam auxiliar nas condições de uma deliberação pública, mais justa, aberta e democrática também sofrem críticas. Vitullo (Idem, p. 20) afirma que “o problema que apresenta, em geral, toda [...] série de propostas, é o de não determinar com maior grau de exaustividade quais seriam as condições políticas para colocá-las em prática, quais as estratégias a desenhar para torná-las uma realidade”.

Além disso, no caso brasileiro, um dos limites da democracia é a cultura política autoritária existente que acompanha a formação do Estado e sociedade brasileira, conforme veremos a seguir.

2.6.8 A Democracia e o Associativismo no Brasil

As transformações ocorridas no processo político brasileiro, principalmente a partir da segunda metade da década de 70, através da luta pela derrubada do regime militar, apontam para a capacidade de mobilização e organização da sociedade civil,

com a formação de associações comunitárias autônomas, independentes do sistema político. As associações reproduziram-se num movimento de reação ao autoritarismo (Avritzer, 2002; Boschi, 1987).

De acordo com Sader (1988), novos atores entraram em cena. Gohn (2005, p. 72) destaca os mesmos. Trata-se dos

movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terra e moradia, assim como parcelas dos então chamados novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc. O pólo de identificação destes diferentes atores sociais era a reivindicação de mais liberdade e justiça social. O campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta, pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos. Houve, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados, que redundaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs.

Mas é principalmente a partir da Constituição de 1988 que surge um associativismo que está ligado à ampliação dos direitos da cidadania e à participação na esfera pública. Neste contexto, altera-se o padrão de relação Estado e sociedade civil, principalmente através de mecanismos de participação direta da população no processo de definição de políticas públicas municipais, instituindo-se uma cultura política mais democrática. Segundo Lüchmann (2002, p. 74), “de maneira geral a atuação do associativismo civil urbano pauta-se agora menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos: menos pela militância popular e mais pela ocupação dos espaços de representação e gestão político-estatais”.

Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 65)⁴⁶ ressaltam que o Brasil é um dos países onde a potencialidade da democracia participativa mais se manifesta, sendo que “entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular”. Já a motivação pela participação é herança da democratização. As formas de ação coletiva que emergiram durante o processo de democratização implicaram “na geração de novos

⁴⁶ Ver SANTOS, Boaventura de Souza Santos (Org.). Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

potenciais culturais, que por sua vez, produziram novas instituições” (Avritzer, 2002, p. 576).

No entanto, Avritzer (2002) ressalta que a redemocratização brasileira ⁴⁷ envolveu doses de continuidade política e de inovação políticas, vistas anteriormente. Em termos de continuidade destacam-se a permanência da elite política no poder e a prática clientelista. O autoritarismo e o clientelismo permeiam a relação entre o Estado e a sociedade civil ao longo da nossa história. O padrão cultural do comportamento político brasileiro identifica-se com as práticas coronelistas, com o clientelismo, com o nepotismo, com a corrupção eleitoral (Faoro, Schartzmann) e ameaça a credibilidade das instituições políticas, como o Estado e os partidos políticos⁴⁸.

Neste sentido, a cultura política autoritária forjou na população uma visão delegativa do poder, em que se espera que o Estado apresente e implemente soluções aos problemas da cidade. O desafio está em modificar a prática política, tanto por parte dos políticos, bem como da população em geral, para não se considerar o poder como uma “coisa” materializada no poder estatal, mas sim o poder enquanto “capacidade de”, quando a população se organiza, reivindica, defende os seus interesses (Sader, 1987). Mesmo porque estudos (Putnam, 1996; Baquero, 1998) ressaltam o papel dos cidadãos críticos e participativos para a democratização de um país, ou seja, a importância da existência de uma cultura cívica por parte dos cidadãos.

É importante destacar que autores como Castro (1998), Baquero, (1998) e Moisés (1995) têm indicado a hibridez da cultura política brasileira, com a existência de um padrão que combina atitudes e comportamentos políticos autoritários com democráticos.

A cultura do privilégio, do favor, do “jeitinho” e, em alguns momentos, da repressão não se altera substancialmente de uma hora para outra através da mera criação

⁴⁷ A respeito do processo de redemocratização brasileira ver as teorias de transição de Guillermo O’Donnell (1991, 1988). Para uma crítica às teorias da transição ver o texto do Avritzer “Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia” (1995) e “Transitologia, consolidologia y democracia em América Latina: uma revisión crítica (2001); Para uma crítica a democracia delegativa de O’Donnell ver o texto de Ricardo Silva, “Democracia delegativa ou vicissitudes da transição” (1995).

⁴⁸ Para uma discussão maior sobre a fragilidade das instituições políticas brasileiras ver: Lamounier e Meneguello (1986), Lamounier (1980), Lavareda (1991), Meneguello, (1994), Baquero (1996), Seibel (2001) e Palermo (2000).

de canais de participação da população nas decisões dos processos político-sociais. A vontade política de impulsioná-los e formalizá-los deve vir acompanhada de uma ação educativa intencionada. De acordo com Pedro Pontual (1994, p. 64) para superar as dificuldades que se apresentam “há necessidade de desenvolver uma pedagogia de participação popular, enfrentando uma série de desafios na relação cotidiana com a população”. No estudo de Pontual esta pedagogia de participação popular é exercida principalmente através do Orçamento Participativo⁴⁹.

Entretanto, Pontual (idem, p. 67) também alerta que o elitismo e o autoritarismo, historicamente predominantes na política brasileira, estão presentes em muitos daqueles que têm uma intencionalidade transformadora. A pressão popular e o questionamento em relação às ações governamentais provocam reações em muitos administradores identificados com um governo popular “como a de desvalorizar a importância da relação com a população ou então, a de desqualificar, indiscriminadamente, manifestações legítimas”. Eles acabam desenvolvendo a velha lógica política de que “deter o saber é uma forma de manter-se no poder”.

Mas, enfim, é hora de analisar o objeto de estudo em questão, que tem a finalidade de problematizar o processo participativo e a complexidade das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, através do Congresso da Cidade de Chapecó.

⁴⁹ Ver a respeito “O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado”. (Tese de Doutorado em Educação), Pontífice Universidade Católica de São

CAPÍTULO 3 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE CHAPECÓ

Inicialmente o objetivo deste capítulo é analisar os componentes históricos da formação política, econômica, social e cultural de Chapecó, objetivando situar o contexto da implantação do planejamento estratégico participativo sobre o desenvolvimento urbano futuro da cidade, a médio e longo prazo. Neste sentido, foi feito o resgate histórico do associativismo chapecoense, com a finalidade principal de identificar a sua intensidade e perfil, bem como os atores sociais que participam do Congresso da Cidade.

Situo também o modelo de gestão do governo democrático-popular, nas duas gestões que exerceu, objetivando ressaltar o seu projeto político-ideológico, uma vez que o mesmo, ao meu entender, terá reflexos no processo de discussão do CC.

3.1 Contexto Político e Econômico

Chapecó, denominada “Capital do Oeste Catarinense”, localiza-se na região do maior complexo agroindustrial de carnes suínas e aves da América Latina⁵⁰. Desde 2002 integra a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, composta pela região oeste de Santa Catarina, noroeste do Rio Grande do Sul e sudoeste do Paraná, que faz parte do programa das Mesorregiões diferenciadas junto ao Ministério da Integração Nacional.⁵¹

Paulo, 2000.

⁵⁰ Falando sobre o município de Chapecó, Rover (2003, p. 258) coloca que “o complexo agroindustrial tornou-se de grande importância para a economia, para as pequenas propriedades rurais integradas e para a arrecadação tributária do município, pois ali estão sediadas empresas como a Sadia Concórdia, Cooperativa Central Oeste Catarinense, Cooperativa Central Alfa [...]. A Chapecó Alimentos S.^a faliu em 2003 e atualmente a sua estrutura está alugada pela Cooperativa Central Oeste Catarinense” (Aurora).

⁵¹ O objetivo do programa é a formulação de políticas públicas estaduais e federais para o desenvolvimento da Mesorregião.

Cidade pólo do oeste catarinense, com cerca de 165.220 mil habitantes⁵², exerce influência política, econômica e cultural sobre aproximadamente sessenta municípios, onde residem em torno de 1 milhão de pessoas. É sede da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina), que congrega vinte municípios. Sexta maior cidade do Estado, localiza-se a 630 Km de Florianópolis, 500 de Porto Alegre (RS) e 490 de Curitiba (PR).

O poder político chapecoense, desde a criação do município em 1917⁵³, até por volta da década de 30 e 40, caracteriza-se por um forte mandonismo, que se identifica com aspectos do coronelismo brasileiro. A política do município, durante este período, esteve na maioria do tempo nas mãos de coronéis ou de pessoas ligadas a eles. A sua dominação tinha por base a supremacia econômica, as ligações de parentesco e os laços de dependência. Ressalta-se que uma das características principais do mandonismo chapecoense envolvia a “proteção aos amigos e a perseguição aos adversários políticos”.

Por sua vez, a violência era um dos instrumentos de dominação utilizados pelos oligarcas e coronéis, principalmente na Primeira República. Além da violência, eles ainda utilizavam-se do empreguismo, do nepotismo, da troca de favores e da corrupção eleitoral.

Os primeiros coronéis da região, os Marinho, dedicavam-se à extração da madeira e da erva-mate. A partir da década de 20, com a chegada da Empresa Colonizadora Bertaso, Maia e Cia.⁵⁴ estabelece-se um padrão de ocupação que enfraquece o antigo mandonismo local, cuja base de dominação era o extrativismo florestal, fortalecendo política e economicamente esse novo grupo (as empresas colonizadoras) que se dedicava ao comércio da terra e da madeira. Inicialmente sob a

⁵² Projeção divulgada pelo IBGE em setembro de 2004.

⁵³ O município de Chapecó, de 1917 até 1953, tinha uma área de aproximadamente 14.000 km² e abrangia quase toda a região hoje chamada de “oeste de Santa Catarina”- de Caçador a Dionísio Cerqueira. Com os desmembramentos municipais passou a ter uma área total de 661,71 km², tendo a sede urbana 89,936 km², correspondendo o restante à sua área rural.

⁵⁴ Antes da chegada das empresas colonizadoras, o oeste catarinense era habitado por índios Kaingang e Guarani e caboclos. Estes últimos eram excedente populacional das fazendas de gado e migrantes de outras regiões do país. Os índios e caboclos foram empurrados para dentro pelas colonizadoras, no seu pacto com o governo estadual de ocupação do vazio demográfico da região. A respeito ver Renk (2004) e Cadernos do CEOM (1995).

liderança do coronel Passos Maia e, principalmente depois dos anos 40, da família Bertaso⁵⁵ (Hass, 2000).

O segmento dos colonizadores teve sua força política reduzida durante o Governo Vargas, de 1931 a 1944, com os representantes das empresas colonizadoras perdendo espaço no poder local. Durante a maior parte do Governo Vargas, as nomeações para o executivo municipal incluíram uma burocracia militar de altas patentes e elementos que nem sempre possuíam identificação com o lugar (eram do Rio Grande do Sul ou do litoral catarinense). Nesses quatorze anos, o município de Chapecó teve dez prefeitos nomeados e um eleito (que não tomou posse).

Somente no final do Estado Novo, mais precisamente em 1944, o filho do coronel Bertaso, o engenheiro civil Serafim Enoss Bertaso, que de 1945 a 1965 será uma das principais lideranças políticas do PSD (Partido Social Democrático), foi nomeado prefeito de Chapecó. A família Bertaso, que dominava economicamente, passa também a dominar politicamente a região, restabelecendo a participação do grupo vinculado às empresas colonizadoras, que na ocasião já tinham diversificado ainda mais seus interesses econômicos. Além do comércio da terra, dedicavam-se à exploração da madeira e industrialização em geral.

A partir dos anos 40, os coronéis, representando o segmento dos colonizadores e madeireiros, começam a perder o controle absoluto de seus eleitores. Alternam-se no poder, nas décadas de 40 a 50, representantes do comércio da terra (empresas colonizadoras e industriais madeireiros) e profissionais liberais (advogados, médicos e comerciantes), vinculados na sua maioria a UDN e PTB, que surgem ou se fortalecem com o processo de urbanização e as mudanças sócio-econômicas que ocorrem na

⁵⁵No oeste catarinense “o coronelismo se caracteriza, de um lado, pela relação de compromissos recíprocos entre coronéis e chefes políticos do Estado, e de outro, pelas relações dos coronéis com a sua base local, a população rural. No caso de Chapecó essa população era formada principalmente pelos brasileiros e migrantes incentivados pelas colonizadoras a explorar a região. Sem uma legislação ou outras formas de proteção do Estado a maioria dessa população depende dos favores do coronel. Esse oferecia proteção, mas em troca exigia irrestrita adesão”. (Hass, 2000, p. 71).

Ou seja, os chefes políticos locais prestavam alguns favores à comunidade, como a doação de lotes de terra para obras públicas, facilitavam o pagamento dos lotes de terra, promoviam festas comunitárias, abriam estradas e escolas, preocupavam-se com a instalação de igrejas nas pequenas comunidades etc. e em troca recebiam a gratidão, a admiração e o prestígio para manterem o controle político, econômico e social de sua comunidade.

região.⁵⁶ No período de 1945 a 1965, o PSD e o PTB (Aliança Social Trabalhista) estiveram na maior parte do tempo no poder. A UDN, aliado ao PTB, conquistou apenas um mandato (em 1950).

A disputa pelo poder local, com a entrada de novos personagens políticos, é marcada por acirrados conflitos político-partidários, onde a perseguição a adversários políticos, inclusive com o assassinato dos mesmos, a coação ao eleitorado, as denúncias de corrupção e desmandos administrativos via imprensa são características marcantes. Entretanto, principalmente a partir de 50, criam-se formas mais sofisticadas de dominação, via clientelismo partidário, meios de comunicação (rádio, jornais) e organizações corporativistas (Cooperativa dos Madeireiros, Associação Comercial e Industrial e outros), coexistindo assim, entre as lideranças emergentes e os políticos tradicionais, novas e velhas estruturas e métodos de dominação. Além disso, as tendências eleitorais que vão se redefinindo ao longo do período, exigindo novas recomposições partidárias, também têm reflexos na diminuição dos conflitos locais. As coligações partidárias tornam-se uma das principais estratégias eleitorais da região, a partir de 1955, em função do crescimento da UDN no Estado e em Chapecó. Dos conflitos violentos, os conservadores pessedistas partem para as negociações, com setores considerados mais progressistas, no caso do PTB (formando a Aliança Social Trabalhista), visando manter-se no poder. (Hass, 2000).

Chama a atenção o papel do empresário Plínio Arlindo de Nês, do frigorífico Chapecó Alimentos S.A., nesta política de negociação, de conciliação. Na verdade, a política de alianças não seguia uma lógica própria, mas negociações eleitorais ocorridas no plano federal e estadual, que contavam no espaço local com a interferência direta de Plínio de Nês, contrariando demais lideranças políticas do lugar, entre elas o presidente do PSD, Serafim Enoss Bertaso. Estabelece-se a disputa de poder no Partido Social Democrático entre o empresário do maior empreendimento industrial ligado ao segmento de carne suína do município e o representante do setor colonizador e madeireiro.

⁵⁶ Até o final dos anos 60, a agricultura, o pequeno comércio e uma indústria fraca predominavam na região.

Os conflitos políticos envolvendo a disputa e/ou manutenção do poder local persistem em Chapecó durante o regime militar. A luta política entre as lideranças da ARENA e do MDB resultaram na cassação do prefeito Sadi José de Marco, do PTB e ligado ao Movimento Democrático Brasileiro. Ele teve seu mandato cassado e seus direitos políticos suspensos por um prazo de 10 (dez) anos, através do Ato Institucional número 05, de 13 de dezembro de 1968, com a alegação de que ele representava uma ameaça à Segurança Nacional (Silva, 2003).

Por volta de 1960 até 1996, os liberais (comerciantes e advogados) dividem o poder com os representantes das agroindústrias que instalam-se na região a partir de 1952⁵⁷. Neste contexto, o cenário político-partidário que demonstra a característica conservadora da política local é o seguinte: o MDB vence as eleições em 1969, mas é a ARENA (1972 e 1976) e depois o PDS/PPR/PPB que estará à frente do poder local, aliado nos dois últimos mandatos (1988 e 1992) com o PFL, formando a União por Chapecó. O PMDB, terá somente um mandato, de 1983 a 1988.

Na disputa eleitoral de 1996, quando o PPB e o PFL saem em lados opostos a esquerda, para surpresa de todos, é vitoriosa.⁵⁸ De acordo com o candidato a vice-prefeito, pelo PPS, Nemésio Carlos da Silva (in Both, 2004, p. 29),

Era uma eleição em que todos reconheciam que não tinha a mínima chance de, de nos confrontarmos com o Milton. Pra nossa sorte, houve uma cisão entre o PFL e o PPB. E mais ainda porque o PFL saiu de cabeça numa chapa com o PMDB. Porque o PMDB, ele tinha uma, ele tinha uma história. Um partido que durante muitos anos foi o único partido de oposição. Então ele tinha uma, queira ou não queira, é um partido que tinha militância, que tinha filiados, que tinha gente que realmente se identificava. E que quando houve

⁵⁷ Em 1952 foi fundada a Chapecó Indústria e Comércio S.A. (SAIC), implantando-se as raízes da agroindústria em Chapecó, com o abate de suínos; em 1969, criou-se a Cooperativa Central Oeste Catarinense, com o objetivo de industrializar e comercializar a produção de suínos das cooperativas filiadas; em 1970 é implantada a Sadia, que abate e industrializa frangos e em 1975, chega em Chapecó, a Ceval, que dedica-se à área de refinação de óleos vegetais (Alba, 2002).

⁵⁸ O quadro político-partidário nas eleições municipais de 1996 era o seguinte: a) A coligação “Prá Frente Chapecó”, formada pelo PT, PPS, PSB, PC do B e PMN, tinha como candidato a prefeito José Fritsch, do PT, e a vice Nemésio Carlos da Silva, do PPS. B) A coligação “Trabalho e Progresso” constituída pelo PPB, PDT e PTB) tinha como candidato a prefeito Milton Sander, do PPB e como vice Gilberto Haiduk, do PDT. c) A coligação “Chapecó para Todos”, formada pelo PFL, PMDB e PSDB, tinha como candidatos Antônio Varella do Nascimento, do PFL para prefeito, e Flávio Baldissera, do PMDB, para vice.

Nas eleições de 1996, o PT vence pela terceira vez em Porto Alegre (RS) e pela primeira vez em Belém (PA), e aumenta o grau de interiorização do partido, com a vitória em 111 municípios (Singer, 2001, p. 91-92).

essa composição, o pessoal não aceita o PFL. Porque o PFL era um dos inimigos históricos do PMDB. Então essa foi uma coisa que auxiliou bastante a gente e deu uma certa, uma certa esperança, naquele dado momento da campanha.

Seguindo uma tendência de crescimento do Partido em nível nacional, estadual e regional⁵⁹, em Chapecó, o ex-seminarista, membro da CPT e deputado federal eleito em 1994 e atual Secretário Nacional da Pesca, José Fritsch, do PT, vence as eleições⁶⁰ e adota o “modo petista de governar”. Trata-se de uma liderança ligada aos movimentos sociais que surgem na região oeste nos anos 80, a partir da crise na produção agrícola e que, por sua vez, tem na Igreja Católica Progressista uma grande aliada, estando à sua frente o Bispo Dom José Gomes⁶¹, que chegou em Chapecó no ano de 1968 e marcou com suas ações profundamente a Diocese e a história do oeste catarinense.

No contexto do florescimento dos movimentos sociais, principalmente no espaço rural, emerge uma nova força política no oeste, em 1981, que é o Partido dos Trabalhadores⁶². Com seu núcleo central composto por membros do setor rural, pelo menos até por volta do final da década de 80, possui a simpatia de professores e advogados que moravam na cidade e que sensibilizavam-se com a luta dos trabalhadores. Suas lideranças, na sua grande maioria, pertencem aos quadros dos movimento do campo ou da Igreja: agricultores, jovens da pastoral da juventude rural,

⁵⁹ Em 1996, foram eleitos cinco prefeitos do PT, no oeste catarinense: Chapecó, Guaraciaba, Dionísio Cerqueira, Irati e União do Oeste. Em todo o Estado foram conquistadas sete (7) prefeituras. (Hass, 2003).

⁶⁰ A divisão entre as elites políticas locais, onde há resquícios da eleição estadual de 1994, fez com que setores do PMDB e do PFL descarregassem os votos na coligação da esquerda, que de acordo com as pesquisas de tendência de voto apresentava condições de sair vitoriosa nas eleições. Na eleição estadual de 1994, ocorre o racha entre o PDS e o PFL local, com Sander do PDS, saindo como vice de Angela Amin e o empresário Plínio de Nês Filho, candidato a deputado estadual, do PFL, apoiando o PMDB, no segundo turno do pleito eleitoral.

Na eleição de 1996 a coligação “Pra frente Chapecó” venceu a eleição com 28.257 votos e elegeu três vereadores: o professor Amélio Bedin, o dirigente sindical Cláudio Vignatti e a advogada trabalhista Maria Aparecida dos Santos.

⁶¹ A respeito da trajetória do bispo Dom José consultar o livro “Dom José Gomes: mestre e aprendiz do povo” (2002).

⁶² O PT disputa as primeiras eleições municipais em 1982, tendo como candidato o professor Santo Rosseto, que fica na última posição, com 471 votos. Em 1988, o militante e funcionário da CPT, José Fritsch, fica em terceiro lugar, com 4.781 votos. Na ocasião, o PT elege dois vereadores agricultores: Sergio Zuffo e Antonio Zuquello. Em 1992, o PT sai coligado com o PPS, o PSB, o PSDB e o PCdoB, tendo como candidato a prefeito Amélio Bedin (PT) e a vice Célio Damo, do PSDB, ficando em terceiro lugar, com 5.600 votos. Neste ano o PT não consegue eleger nenhum vereador; pela Frente Popular é eleito o vereador do PPS, Nemésio Carlos da Silva.

pastoral da terra, sindicalistas e professores.⁶³ Poli (1999, p. 166) ressalta que “a própria estruturação do PT na região deu-se no âmbito das lutas nos movimentos, a partir das lideranças destes”. O crescimento do PT no espaço urbano ocorreu desde 1988. De acordo com o ex-prefeito José Fritsch (apud Rita de Cássia Nunes, 2003, p. 33), neste ano “houve um fortalecimento significativo nos núcleos de base, uma das características do PT. Um crescimento no setor urbano, ligado aos grupos de reflexão da Diocese de Chapecó, da Pastoral Operária, permitindo que o PT pudesse ter raiz urbana em Chapecó”.

3.2. O desenvolvimento urbano

Quando o coronel Ernesto Francisco Bertaso chegou em Passo dos Índios, em 1918, na área adquirida pela empresa colonizadora, “encontrou várias famílias estabelecidas na área, algumas segundo palavras de Ernesto Pasquali⁶⁴, proprietárias de terra, e em sua grande maioria de intrusos (posseiros, expropriados)”, (Gomes, 1998, p. 21), sendo a sua sobrevivência baseada na agricultura de subsistência.

Com o estabelecimento da sede da Colonizadora Bertaso, Maia e Cia., em Passo dos Índios, em 1922, transformações profundas ocorreram na região, conforme foi visto no item anterior. Além de se preocupar com o desenvolvimento econômico do oeste catarinense, desde o princípio, o coronel Ernesto Francisco Bertaso também se preocupou com o planejamento da ocupação do espaço urbano da cidade. Em 1931, ano em que a vila Passo dos Índios (Chapecó) foi transformada em sede do município⁶⁵, foi implantado o Plano Diretor produzido pela Empresa Colonizadora Bertaso, com uma ordenação cartesiana, que possui um traçado urbano xadrez, com avenidas largas, quadras bem definidas, passando para o migrante ou visitante a visão de uma cidade planejada, organizada, que caminha para o desenvolvimento. Entretanto, o projeto colonizador não chamou a atenção apenas dos colonos, na sua maioria de descendência

⁶³ Rita Cássia Nunes da Silva (2003) e Jaime Bianchi (2003).

⁶⁴ Ernesto Pasquali era genro de Ernesto Francisco Bertaso.

⁶⁵ Durante 14 anos (1917 a 1931) a sede do município e da comarca foram disputadas por chefes políticos da localidade de Passo Bormann e de Xanxerê (Hass, 2000).

italiana, vindos do Rio Grande do Sul, mas também dos “intrusos, expropriados”, como eram chamados os caboclos pelos colonizadores.

Pasquali ressalta que o perímetro urbano de Chapecó surgiu com inúmeras famílias de “intrusos” estabelecendo-se ao seu redor, formando cinturões de barracos. Inicialmente são as inúmeras madeireiras que os atraem. A vinda deles aumenta a partir da década de 50, com a abertura do Frigorífico SAIC. Eles procuram emprego e melhores condições de vida. De acordo com Renk (1995, p. 13), estas famílias são vítimas da colonização da região. “A própria dinâmica de ocupação do Oeste Catarinense, que resultou na expropriação dos caboclos e índios que estabelecidos, perderam a terra e voltaram-se ao trabalho assalariado que a cidade poderia oferecer”.

Segundo Pasquali a empresa colonizadora reagiu diante da chegada dos “intrusos”. “A Empresa Bertaso sempre procurou impedir a vinda do intruso, procurou cercar o intruso para evitar que Chapecó se transformasse em uma grande favela”(Gomes, 1988, p. 22). Na visão dos colonizadores e da elite local, os “intrusos, expropriados” ameaçavam a ordem que traria o progresso para o lugar. Uma solução precisava ser encontrada, principalmente pela empresa colonizadora, que sentia o seu projeto colonizador ameaçado.

Já por volta de 1940 várias famílias de caboclos trabalhavam na derrubada de pinheiros para a serraria que pertencia aos Irmãos Pasqual e Vitório Moro, no local denominado São Roque, que anos mais tarde será chamado de bairro São Pedro. Em 1945, com a mudança da madeireira para Xanxerê, os caboclos permaneceram no local, que se transforma, com o passar dos anos, no bairro “mais pobre” da periferia de Chapecó.

O local passou a ser um “depósito de massa sobrança”⁶⁶ efetivamente a partir de 1965, quando de acordo com Gomes (1998, p. 26) “a empresa Bertaso despejou na área cerca de 60 famílias, que foram morar em ranchinhos de tabuinhas, palhas de babaçu, sapê, latas de azeite, querosene, papelão e algumas poucas de lonas à beira do rio. Apenas duas ou três casas tinham telhas”.

⁶⁶ Expressão utilizada por membros da Igreja Católica que atuavam no local.

Em 1969, mais uma “limpeza dos intrusos” foi efetuada, com a retirada de mais de 200 famílias do perímetro urbano e despejadas no local. “Eram caboclos, índios, expropriados, ou pessoas oriundas de outros municípios ou vítimas da própria colonização de Chapecó, que eram retirados pela Colonizadora Bertaso e depositados em terras da própria Colonizadora, no caso o São Pedro. Estas famílias ocupavam áreas na Linha Água Santa e os bairros Palmital dos Fundos, Pinhalzinho, Jardim Itália, Lagoa, presidente Médici e Santa Maria.[...] As famílias chegavam em cima de um caminhão caçamba da prefeitura⁶⁷ e eram literalmente despejadas.⁶⁸”(Gomes, 1998, p. 27).

Ernesto Pasqualli (apud Gomes, 1998, p. 26) argumenta que a situação se tornou incontrolável com o passar dos anos, tanto que a Empresa Colonizadora sentiu a necessidade de organizar um loteamento popular em Chapecó. “[...] chegou um ponto que o número de migração foi tão grande que não mais foi possível controlar, necessitando de organizar isso, senão a empresa seria prejudicada além do município. A alternativa foi projetar um loteamento popular”.

Neste sentido, no final da década de 60, a Empresa Bertaso criou ao leste do perímetro urbano, a cerca de três (3) quilômetros do centro da cidade, o loteamento denominado São Roque – ,chamado São Pedro pelos moradores, que têm o Santo como padroeiro da comunidade - onde foram comercializados terrenos de 10 por 15 metros. As famílias adquiriam os terrenos para pagar em até cinco anos. Quem não pagava era despejado do local e colocado na Linha Baronesa de Limeira - outra área da empresa Colonizadora Bertaso e que ficava ainda mais distante da cidade⁶⁹. A partir daí, todo expropriado que chegasse na cidade era colocado no loteamento São Pedro. Ressalta-se

⁶⁷ A tarefa foi comandada pela empresa corretora, de propriedade de Rodolfo Maurício Hirsch, genro de Sarfim Bertaso e na ocasião Prefeito de Chapecó, uma vez que substituiu o prefeito cassado pelo regime militar, Sady de Marco.

⁶⁸ Já em 1950, moradores da cidade e do interior do município de Chapecó, “limparam” a cidade de intrusos, linchando quatro pessoas acusadas de incendiar suas casas para roubar, bem como de incendiar a igreja católica do lugar. Por alguns anos a cidade parou. Os migrantes simplesmente deixaram de vir, com a repercussão do crime e prisão de cerca de 80 pessoas. Entretanto, a elite econômica, política e religiosa da cidade se uniu para a retomada do progresso, do desenvolvimento, através de ações que incentivaram a vinda de novos moradores. Um dos empreendimentos industriais neste sentido, foi a implantação do frigorífico Chapecó Indústria e Comércio S.A e em termos de resgate espiritual, foi construída a enorme igreja matriz Santo Antônio (Hass, 2003).

que para evitar a exploração imobiliária a Colonizadora não fornecia as escrituras para os proprietários, evitando que as terras fossem vendidas e ocorresse o intrusamento em outro local. O projeto de lotear o bairro foi articulado pelas “forças vivas” da cidade.

O projeto de lotear o bairro, segundo Pasqualli, foi articulado pelas “forças vivas” da cidade: a Igreja (setores não progressistas), Prefeitura Municipal, Fórum, Delegacia, além da Empresa Colonizadora. Em conjunto com o crescimento econômico de Chapecó, esses grupos locais que gravitavam em torno da Colonizadora Bertaso, defendiam o “progresso”, a “modernidade”. Os segmentos sociais que não se enquadravam dentro desta proposta tinham que ser excluídos. As elites econômicas e políticas chapecoenses reafirmam um discurso da ordem como necessária ao desenvolvimento. A “ordem” é pré-condição para o “progresso”. Afinal, os intrusos destroem a imagem de progresso que é construído pela elite local. Eles trazem à tona os problemas do desenvolvimento econômico. Em sendo assim, devem ser isolados, escondidos dos demais. (Gomes, 1998, p. 27).

Esta “limpeza urbana” para o bairro São Pedro, resultou numa reorganização do espaço urbano, quando através da distribuição e ocupação do espaço impõe-se uma política de inclusão e exclusão social.

Além de lotear o local, a Empresa Colonizadora também doou uma quadra para a Prefeitura Municipal, objetivando a construção da infra-estrutura necessária para os moradores, como escola, creche, posto de saúde e uma igreja. Entretanto, as demandas desta população não se constituíram em preocupação do poder público municipal⁷⁰. Sendo assim, a Igreja Católica convoca a elite chapecoense para organizar a Ação Social Diocesana (ASDI)⁷¹, entidade que se responsabilizará em atender à população

⁶⁹ “Trata-se de uma área de 10 colônias, planejada pelo próprio coronel Bertaso, para abrigar em áreas insuficientes para cultivo, famílias carentes rurais”. (Gomes, 1998, p. 38).

⁷⁰ A ASDI irá mostrar em vários relatórios ao longo dos anos o descaso do poder público em relação ao bairro São Pedro.

⁷¹ “Aos vinte e quatro dias do mês de outubro de 1959, especialmente convocadas por sua Exci@ Revm@ o Snr. Dom José Thurler, Bispo Diocesano de Chapecó, reuniram-se no Salão do Clube Recreativo Chapecoense, reuniram-se no Salão do Clube Recreativo Chapecoense, nesta cidade de Chapecó, às 20 horas, as pessoas que assinam esta. Assumindo a presidência da reunião, o Exm. Sr. Bispo Diocesano declarou que, de conformidade com o convite feito por cartas, ia presidir uma assembléia da qual esperava a constituição de uma entidade civil, assistencial, sem finalidade lucrativa, destinada a proporcionar ao povo toda a assistência educativa, instrutiva, esportiva, médico-hospitalar, cultural, artística, literária, paroquial e religiosa, para que havia mandado projetar um estatuto cuja minuta era do conhecimento geral dos presentes, uma vez que fora exibida anteriormente”. Mais de 90 pessoas que tinham relevância na sociedade chapecoense se fizeram presentes. Entre eles destacam-se: Pe. Frei João Vianney Erdrich (vice-presidente), João Batista Zéca (1. secretário), Norberto Bohner (2. Secretário), Ludovico Silvestri (1. Tesoureiro), Tomaz Morandini (2. Tesoureiro). Diretores sociais: Almiro de Miranda Ramos, Alcebiades Sperandio, diretora do departamento feminino: Olga Travi. Outros nomes

carente do bairro São Pedro, através de práticas assistencialistas, a partir do ano de 1959. Em 1968, com a vinda do bispo D. José Gomes para Chapecó, os trabalhos da igreja são redimensionados no bairro, onde “através de sua Ação Libertadora vão se desenvolver os primeiros trabalhos de pastoral urbana em meio a uma Diocese Rural.”⁷².

Chapecó terá um crescimento acelerado a partir dos anos 70, na época do chamado milagre econômico, durante o regime militar, com a ampliação das agroindústrias existentes, a criação de novas, e a modernização da agricultura que, por sua vez, atrairão pessoas da região oeste, bem como do Rio Grande do Sul e do Paraná. De acordo com Paim (1997, p. 21), vários fatores contribuíram para a expansão das agroindústrias: “Primeiramente, a competição entre os próprios frigoríficos em sua fase inicial;[...] em segundo lugar, a absorção de empresas menores, eliminando concorrentes na compra da produção dos criadores; em terceiro lugar, a aliança entre o governo do Estado⁷³ e as agroindústrias; sem contar a superexploração dos trabalhadores”. Além disso, a prefeitura municipal também contribuiu com incentivos, doando terrenos, a terraplanagem, rede de energia e isenção de impostos. (Idem, p. 20).

A euforia desenvolvimentista, que difundia-se pelo país, chegou até Chapecó, convocando todos para que ajudassem a “promover o progresso de sua terra e de sua pátria”. Foi realizado todo um trabalho para que a população acreditasse que a solução para os problemas da cidade seria a industrialização e que esta traria consigo benefícios a todos os chapecoenses. (Paim, 1997, p. 19).

O primeiro projeto de intervenção urbana mais intensa no município, após 1931, objetivando dar continuidade ao projeto de cidade desenvolvimentista, foi elaborado no governo do então prefeito engenheiro Altair Wagner.

expressivos da elite chapecoense presentes: Plínio de Nês, Ernesto José de Marco, Serafim Bertaso, Ernesto F. Bertaso, Gentil Bellani, Genir José Destri, Ivo Patussi etc. (Ata da Assembléia geral de Constituição da “Ação Social Diocesana” – ASDI – da Diocese de Chapecó – Estado de Santa Catarina.

⁷² Para obter maiores informações sobre as ações desenvolvidas pela ASDI no bairro São Pedro, ver o trabalho de Gomes (1998).

⁷³ Paim destaca que o Estado contribui para o crescimento de Chapecó proporcionando estrutura em termos de recursos humanos, como mão-de-obra especializada e também criando empresas estatais como a ACARESC e CIDASC, que irão desenvolver pesquisas agropecuárias e realizar trabalhos de extensão rural junto aos produtores.

Trata-se do projeto Chapecoense de Desenvolvimento⁷⁴, implantado em 31 de janeiro de 1973, que se consistia em 13 programas⁷⁵, além do Plano de Desenvolvimento Urbano, através do qual foi elaborado um novo Plano Diretor para a cidade, que regularizava ruas, loteamentos, zonas industriais, áreas verdes, área pública implantação de infra-estrutura⁷⁶. Na ocasião, o Governo Médici (1969-1973) fomenta a industrialização nacional, através da sua política nacional de desenvolvimento, projeto ao qual Chapecó estava integrada.

A intenção era manter Chapecó na rota da cidade planejada, do desenvolvimento, da prosperidade ameaçada pelo crescimento desordenado dos seus bairros e indústrias.

Chapecó uma cidade planejada – este conceito sempre tivemos, embora de todo não tenhamos desmerecido porque analisando um pouco mais profundamente, a única coisa planejada e moderna que Chapecó tinha era o traçado urbano, aliás, nem sempre perfeito, porque nas periferias surgiam loteamento irregulares, com ruas tortuosas e estreitas que nos faziam desmerecer até mesmo esta situação. A cidade ia crescendo, um tanto desordenada, misturando a área industrial com a residencial, sem infra-estrutura, sem planos de desenvolvimento, sem metas cientificamente estabelecidas. (Revista Chapecó Nova Realidade, set.73 p. 4.)

A cidade cresceu e a pobreza também. Cada vez mais os espaços para os incluídos e excluídos ficaram evidenciados. Os últimos formam o cinturão de pobreza nos arredores da cidade. Mesmo com todo assistencialismo prestado, as condições de vida dos migrantes seduzidos pelo discurso do desenvolvimento e do progresso são precárias e trazem novos problemas para a cidade, como a mendicância infantil, a prostituição e o aumento da criminalidade.

As diferenças nas condições de vida da população foram encaradas como “um grande mal, um câncer mesmo, uma Biafra em pleno Oeste Catarinense, capaz de causar

⁷⁴ Revista Chapecó Nova Realidade, set, ano 1973.

⁷⁵ Os programas do Projeto Chapecoense de Desenvolvimento: modernização administrativa, saneamento básico, expansão industrial, telecomunicações, energia, transporte e obras, recursos humanos e tecnologia, agricultura, saúde, segurança e informações, atividades culturais e desportivas, bem-estar social, edificações. Fonte: Wagner (2005).

⁷⁶ Revista Chapecó Nova Realidade, set/1976.

vergonha a qualquer ser humano válido”. Estas representações sobre a pobreza foram sendo construídas e incorporadas por aqueles que estavam incluídos nas “maravilhas” trazidas pelo incremento industrial. Para estes, os grandes culpados por sua condição eram os próprios pobres e não o sistema de exploração e a propaganda enganosa realizada para atrair as pessoas para a cidade. (Paim, idem, p. 24).

Com a finalidade de Chapecó deixar de figurar entre as cidades catarinenses com maior índice de menores marginais, Paim (Idem, p. 26) afirma que “foi implantada uma coordenadoria regional da Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor (FUCABEM), em 27 de junho de 1977 “[...]As crianças eram recolhidas pela polícia e encaminhadas aos Centros de Triagem – CEBEMS⁷⁷, existentes em alguns bairros e no centro”.

Por sua vez, a igreja progressista, liderada por D. José Gomes, empenhada com a organização dos pequenos proprietários rurais, inicia também no final da década de 70 um trabalho experimental de pastoral urbana no bairro São Pedro⁷⁸.

As Irmãs Franciscanas de Cristo Rei vão morar no bairro São Pedro em 1980. Já em 1979 [...], visando trabalhar o projeto Libertador da Igreja, uma equipe de padres e agentes de pastoral fixaram residência no bairro.[...] Um dos métodos dos religiosos era a realização de visitas e reuniões com a população, buscando a politização.[...] encontraram um bairro abandonado, miserável (pobre), todavia um trabalho libertador com a população foi barrado no vício do assistencialismo. (Gomes, 1998, p. 46).

A população esperava a solução dos seus problemas de falta de água, de esgoto e de emprego. Ao perceber que os padres e agentes de pastoral não resolveriam estas questões ligadas às suas necessidades mais imediatas, perderam o interesse nas reuniões politizadoras da Igreja. Fazendo uma avaliação sobre o trabalho desenvolvido pela Igreja junto à população marginalizada urbana, o Padre Tedesco afirmou: “faltou um trabalho pastoral mais concreto, que representasse uma proposta de mudança”(Gomes, 1998, p. 46).

O discurso do progresso e do desenvolvimento tem continuidade na administração municipal de Milton Sander e Ivan Bertaso, de 1977 a 1982, com a implantação do projeto CURA (Comunidade Urbana de/para Recuperação Acelerada),

⁷⁷ Centro de Bem-Estar do menor.

⁷⁸ O trabalho das pastorais não se restringiu ao bairro São Pedro, principalmente a Pastoral da Saúde, que envolveu todos os municípios que abrangiam a diocese de Chapecó. A respeito ver Kleba, 2005.

criado pela lei n. 176/77, e que é desenvolvido em âmbito nacional, através do BNH (Banco Nacional de Habitação). Ele objetivava uma remodelação intensa de centros urbanos, proporcionando melhores condições de moradia aos moradores da cidade.

Esses projetos CURA são geralmente associados ao programa das cidades médias, aglomerações destinadas a acolher atividades econômicas modernas descentralizadas. O resultado comum é o aumento do valor de todos os terrenos equipados e a reativação, em nível superior, dos processos espaciais que já definem a problemática urbana. (Santos, 1994, p. 113).

Ao longo dos seus 87 anos, Chapecó foi aprofundando as desigualdades sociais, a partir de um modelo de desenvolvimento injusto e excludente, onde a terra é comercializada e proporciona a acumulação de riquezas. Afinal, como lembra Rodrigues, “no Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista” (Rodrigues, 1997, p. 16).

Milton Santos (1994, p. 51) nos ensina que a urbanização está articulada com a indústria, com o desenvolvimento econômico. “As cidades dos locais mudam de conteúdo. Antes eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, cede lugar à cidade econômica”...

Acompanhando a ideologia desenvolvimentista da década de 70, a cidade cresceu e continua crescendo rapidamente e, ao olhar a sua estrutura urbanística, observa-se a segregação socioespacial existente, em que os bairros são separados por extratos sociais, e alguns possuem a infra-estrutura necessária e outros, a cidade informal, a “não-cidade”, é desprovida de infra-estrutura urbana e social (Rolnik, 2002). Os problemas de infra-estrutura enfrentados são: a urbanização não-planejada, habitações precárias, falta da rede de esgoto, de saneamento básico, de conservação de estradas, rios poluídos, áreas irregulares, insalubres, de risco e de preservação ambiental. E os sociais: falta de segurança, de emprego, de saúde; analfabetismo.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a

expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade (Rolnik, 2002, p. 53).

Sua base econômica, pautada principalmente desde os anos 70 na agroindústria, vem se diversificando. Além das indústrias em geral, é o setor de comércio, de prestação de serviços e de autônomos que mais tem crescido nos últimos anos em Chapecó⁷⁹. “O parque industrial do município, baseado historicamente na agroindústria, encontra-se em processo de diversificação. Tendo-se instalado para suprir a demanda dos frigoríficos locais e regionais, as indústrias do ramo metal-mecânico crescem e se modernizam, produzindo equipamentos para os mercados nacional e internacional. Estão também presentes os ramos de plásticos e embalagens, transportes, móveis, bebidas, biotecnologia na industrialização de carnes, *software*, confecções e outros”. (Câmara, Martinelli e Nadal, s.d, p. 281).

Entretanto, o vínculo com as dinâmicas rurais em Chapecó e na região ainda é forte. De acordo com Maluf e Wilkinson (apud Rover, 2003, p. 258) “o sucesso das iniciativas ligadas a exposições agroindustriais nos últimos anos aponta para um futuro promissor nestas atividades que exigem alta densidade de competências em serviços e infra-estrutura – hotelaria, turismo, restaurantes, marketing, publicidade, rodovias e aeroporto”.

A população de Chapecó tem aumentado a taxas elevadas. A cidade cresce sem parar e os cinturões de pobreza também. De 2.633 habitantes em 1950, passou para 132.277 em 2000⁸⁰. “Na última década, [...] a população cresceu em média 3,2% ao ano, percentual acima da média nacional e estadual, com crescimento de 1,5% e 1,7% respectivamente” (Santos, s.d., p. 250). Atualmente - ano 2005 - fala-se em mais de 160 mil habitantes. A cidade cresce e os índices de exclusão e pobreza também. São 8.070 famílias vivendo em situação de pobreza, de acordo com o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Chapecó, em 76 focos de ocupações irregulares⁸¹.

⁷⁹ Fonte: Evolução das Atividades Econômicas em Chapecó – 1996 a 2003 (Câmara, Martinelli e Nadal, s/d, p. 318).

⁸⁰ Fonte: IBGE – Censos Demográficos.

⁸¹ De acordo com o assistente social e professor da Unochapecó, Marcos Nunes, este levantamento foi feito pela Prefeitura em 2000. Além disso, é importante ressaltar que a Secretaria de Assistência Social e de Habitação não utiliza o termo “favela”, mas sim “áreas irregulares”, na qual estão enquadrados, “finais

Diante do cenário encontrado, foi criado em 25 de junho de 1998, pelo Governo da Frente Popular, o Programa de Regularização Fundiária, “o qual tem por objetivo garantir o acesso à cidade, às políticas públicas, na perspectiva da inversão de prioridades, buscando a cidadania e qualidade de vida para a população. Esta decisão política, em assumir o direito à terra urbanizada e à moradia, como prioridade da administração municipal, fundamenta-se na realidade social denunciada pelo déficit habitacional existente” (Negri e Andrade, s.d, p. 204-205). Ressalta-se ainda que “a prioridade de investimento na política de habitação e regularização fundiária, pela Administração Popular, parte da concepção de que o enfrentamento à pobreza deve iniciar pelo espaço de moradia, garantindo o acesso à terra urbanizada, à habitação saudável e segura e o direito à cidade”⁸²(Andrade e Seabra, s.d, p. 243).

Por sua vez, o Orçamento Participativo “possibilita que as famílias [...] mobilizem-se e organizados participem das assembléias, a fim de garantir recursos e incluir entre as suas prioridades a regularização fundiária” (Negri e Andrade, p. 207).

Durante a gestão do governo popular (1997 a 2004) as políticas urbanas foram direcionadas prioritariamente para os bairros e as áreas periféricas, objetivando a construção de equipamentos sociais, e para o planejamento participativo no lugar do planejamento racional-burocrático das administrações anteriores de Wagner e Sander.

3. 3 A tradição associativa

A estratégia de ocupação do Oeste Catarinense, a partir dos anos 20, envolveu uma união de interesses entre o governo estadual e as empresas colonizadoras, que incentivavam a vinda de imigrantes, dando início ao processo de ocupação capitalista na região (Hass, 2003, p. 28). Economicamente a indústria madeireira e agricultura

de rua, sobra dos loteamentos, ocupações irregulares...” (Entrevista realizado com Marcos Nunes, em fevereiro de 2006, em Chapecó).

⁸² A administração popular de Chapecó recebeu em 2001 o Prêmio Nacional de Melhores Práticas da CEF (Caixa Econômica Federal), referente ao Projeto de Habitação Popular desenvolvido no “Loteamento Vila Betinho”. Este projeto constituiu-se em transferir cem (100) famílias de uma das favelas mais antigas de Chapecó (mais de 25 anos), conhecida como “baixada do Maria Goretti”, para o loteamento Vila Betinho (Andrade e Seabra, s.d, p. 242).

predominava no município⁸³ de Chapecó até os anos 60. Na área correspondente ao atual município, onde atuava a Colonizadora Bertaso, a colonização foi feita essencialmente por migrantes italianos, que adquiriam lotes de 20 a 35 hectares, consideradas pequenas propriedades e que irão mais tarde fortalecer o sistema de agricultores integrados das agroindústrias.

A partir das décadas de 70 e 80, com o início do processo de modernização e industrialização na agricultura, ocorreram transformações econômicas, políticas e sociais na região, mais especificamente com o desenvolvimento das agroindústrias. “O avanço do processo de industrialização, baseado na agroindústria, e a crescente submissão da pequena produção à sua lógica, juntamente com o esgotamento da fronteira agrícola, determinaram uma profunda crise na produção camponesa tradicional, que caracterizava predominantemente a região” (Poli, 1999, p. 64).

Um intenso êxodo rural teve um impacto grande no município de Chapecó, reduzindo sensivelmente a população rural. Além disso, moradores de outros municípios com características rurais também deslocam-se para este pólo urbano regional, que proporciona empregos em diferentes áreas. “Com isso, a população rural do município que correspondeu a 68% da população total em 1960 passa para 12,03% em 1998; e a população urbana de 32,5% em 1960 passa para 87,97% em 1998”. (Rover, 2003, p. 257).

Neste contexto de crise na produção agrícola surgiram na região oeste, nos anos 80, movimentos sociais no campo, como o Movimento dos Sem-Terra⁸⁴, o Movimento dos Atingidos por Barragens⁸⁵ e o Movimento das Mulheres Agricultoras⁸⁶. Além disso,

⁸³ É importante esclarecer que até 1953 o município de Chapecó abrangia a região que hoje corresponde ao oeste catarinense. Do hoje município de Caçador até Dionísio Cerqueira.

⁸⁴ A ocupação da Fazenda Burro Branco, no município de Campo Erê, no oeste de Santa Catarina, em 1980, e o acampamento de Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta, no Rio Grande do Sul, também em 80, foram importantes para o surgimento do Movimento dos Sem-Terra (Poli, 1999). O Movimento dos Sem-Terra possui organizações regionais, estaduais e nacional, sendo que muitas lideranças do oeste participam destas organizações.

⁸⁵ O Movimento dos Atingidos pelas Barragens do Uruguai (MAB) surgiu no final da década de 70, como reação ao Projeto Uruguai que previa a construção de 25 barragens na bacia do Rio Uruguai, pela ELETROSUL, subsidiária da ELETROBRÁS e que atingiriam, diretamente, cerca de 40 mil famílias camponesas, em sua maioria do Oeste Catarinense e Alto Uruguai Gaúcho. Em 1979 foi criada a Comissão Regional dos Atingidos por Barragens (CRAB), no município de Concórdia, no oeste de Santa Catarina, com o objetivo de mobilizar os camponeses atingidos (Poli, 1999).

desponta o movimento de renovação do sindicalismo rural, na linha do “novo sindicalismo”, preocupado em garantir inicialmente os direitos dos agricultores e mais tarde também dos trabalhadores da cidade, através da Pastoral Operária (Poli, 1999). Verifica-se que “o sindicato e movimentos têm se influenciado reciprocamente. Os movimentos têm recebido apoio da corrente sindical do campo denominada “novo sindicalismo” ou “sindicalismo combativo”, ao mesmo tempo que estimularam a renovação sindical.” (Idem, p. 80).

É importante ressaltar o papel da Igreja Católica progressista, em especial a Comissão Pastoral da Terra (CPT) na organização e formação de lideranças. “A origem dos movimentos e organizações populares da região oeste catarinense está muito marcada pela participação da Igreja Católica na sua construção. É através de encontros em grupos de reflexão ligados à Igreja e suas pastorais que vão se forjando estas organizações e movimentos” (Rover, 2003, p. 260).

Segue a fala neste sentido do ex-coordenador diocesano de Pastoral da Paróquia de Chapecó:

Na diocese de Chapecó, inspirados pela proposta da Teologia da Libertação, da Pastoral da Terra, da Pastoral Operária, do Conselho Indigenista Missionário, das Comunidades Eclesiais de Base⁸⁷, dos objetivos da Pastoral da Juventude, da Pastoral da Saúde, levando adiante este trabalho, organizando os grupos de reflexão⁸⁸, podemos dizer que temos contribuído imensamente para uma conscientização política e não apenas na conscientização. A Igreja tem participado como parceira de organizações sociais. Muitos agentes de pastoral, enquanto pessoas, não em nome da Igreja, mas enquanto cidadãos atuantes na sociedade ajudaram a organizar o Partido dos Trabalhadores, a organizar movimentos sociais, a organizar associações de moradores, a estabelecer um novo tipo de sindicalismo. Desta forma, também através da Pastoral da Terra e outras Pastorais atuantes, a Igreja tem feito política no seu verdadeiro sentido.⁸⁹

⁸⁶ O berço do nascimento do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) foi no então distrito de Itaberaba, município de Chapecó, em 1983 (Poli, 1999). O Movimento possui organizações regionais, estaduais e nacional e muitas lideranças da região lideram estas organizações.

É importante ressaltar que os movimentos sociais no oeste catarinense foram analisados por Poli (1999) como “Novos Movimentos Sociais” a partir da acepção de Scherrer-Warren (1993).

⁸⁷ Segundo Poli (1999, p. 75), “Comunidades Eclesiais de Base são pequenas comunidades organizadas a partir de um grupo de famílias com o objetivo de desenvolver um projeto de vida comunitária, baseado, segundo os próprios agentes de pastoral entrevistados, em quatro pontos centrais: a palavra (leitura e interpretação da bíblia), a partilha (prática da caridade e da ajuda mútua), a celebração e o compromisso social, sobretudo com os mais pobres”.

⁸⁸ “Grupos de reflexão são encontros entre famílias, promovidos pela Igreja Católica, em certas épocas do ano, para a oração, leitura e reflexão sobre textos bíblicos e também sobre a realidade, a partir de um roteiro fornecido pela igreja” (Poli, 1999, p. 75).

⁸⁹ Entrevista realizada por Jaime Bianchi, com o padre Ivo Pedro Oro, ex-coordenador diocesano de Pastoral da Paróquia de Chapecó, in “O Sagrado e o Profano”. O papel da Igreja Católica na eleição de 1996 em Chapecó”, p. 58. (Monografia, Pós-Graduação em História) Unochapecó, 2003.

O Padre Tedesco (apud Gomes, 1998, p. 43) complementa dizendo que no período de 1977 a 1984 “são redicionados trabalhos como da ASDI, que vai procurar passar de assistencialismo para a Promoção, com conscientização. Surgem ou se reforçam práticas novas, como é o caso da ampla divulgação dos grupos de reflexão, do surgimento das pastorais sociais, operária, da saúde, da juventude e especialmente da CPT, e uma preocupação de uma pastoral litúrgica mais ligada à vida”.

Falando sobre a influência da igreja católica no novo sindicalismo rural e urbano no oeste catarinense, o ex-dirigente sindical e atual deputado federal Cláudio Vignatti afirma:

A Pastoral da Terra teve uma caminhada muito interessante que foi discutir o modelo sindical rural. Que era o modelo sindical [...] calcado no modelo de sindicato de resultado, num sindicato tradicional passando de pai para filho, que representava os interesses não da agricultura familiar, mas o interesse muitas vezes do poder local [...] e atrelado inclusive ao velho modelo de sindicato ligado ao ministério do trabalho e ao governo federal. [...] O Trabalho deu um jeito diferente do que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais faziam e começou esse avanço ir para o trabalho urbano onde surgiu a Pastoral Operária.⁹⁰

3.3.1 O sindicalismo rural:

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Chapecó foi criado em 6 de outubro de 1965, atrelado ao Estado e com práticas assistencialistas⁹¹. Na década de 80, muda a sua concepção de atuação, a partir dos novos ventos que sopram após os anos 70, tanto no sindicalismo rural e urbano brasileiro como nos movimentos sociais, diante dos “novos personagens que entraram em cena” (Eder Sader, 1988). O novo sindicalismo destaca-se pela autonomia frente ao Estado, a organização pelas bases, segundo os princípios de uma sociedade democrática e socialista. E em vez de acatar as decisões hierárquicas via

⁹⁰ Idem, entrevista com Cláudio Vignatti, p. 62.

⁹¹ “Especialmente no período de 1962 a 1963, após a regulamentação e o estímulo do governo federal à criação dos sindicatos de trabalhadores rurais, houve uma verdadeira corrida das instituições para a criação formal dos sindicatos, independente da existência de organização ou mobilização. A partir de 64 os sindicatos se institucionalizaram e passaram a atuar nos moldes do sindicalismo urbano, atrelados ao Estado e assistencialistas” (Poli, 1999, p. 78).

diretoria sindical, optam pela mobilização popular e os atos públicos como forma de pressão (Poli, 1999, p. 78).

Como já foi visto, principalmente no oeste catarinense destaca-se a influência do trabalho de pastoral desencadeado pela paróquia de Chapecó na mobilização dos trabalhadores rurais. Tanto que “a decisão de se organizar uma chapa de oposição sindical ocorreu durante as comemorações do dia do colono, promovidas pela CPT e pela equipe de base,⁹² em 25 de julho de 1981, no então distrito de Itaberaba, município de Chapecó”. (Idem, p. 82). No início dos anos 80 vários cursos de formação sindical, dirigidos para as lideranças camponesas do oeste de Santa Catarina, foram organizados pela Comissão Pastoral da Terra, objetivando a preparação das lideranças para atuação na perspectiva trabalhada pela Igreja. Neste contexto, não se pode esquecer das condições de vida dos agricultores que pioravam a cada ano diante da modernização agrícola e desestruturação da agricultura familiar tradicional.

3.3.2 O Sindicalismo urbano:

Conforme já foi visto, a urbanização de Chapecó cresce a partir dos anos 70, durante o projeto desenvolvimentista capitaneado pelo regime militar, principalmente em decorrência da crise do setor agrícola e da expansão da agroindústria. E é neste contexto que surgem os primeiros sindicatos urbanos de Chapecó, cujo crescimento se dá após o processo de redemocratização, na década de 80.

O primeiro sindicato urbano que surgiu em Chapecó, pelo menos do qual se tem conhecimento, foi o dos Trabalhadores da Construção Civil e do Mobiliário em 1962, defensor dos interesses patronais e governamentais e atualmente vinculado à Força

⁹² “A equipe de base era um grupo que se reunia periodicamente para planejar e encaminhar as ações, tanto pastorais quanto político-organizativas junto aos camponeses. Reunia tanto agentes religiosos quanto o primeiro grupo de lideranças de Chapecó, preparado dentro de uma nova perspectiva de atuação da igreja. Teve um papel importante no desencadeamento e condução das primeiras lutas dos camponeses [...] Havia também uma Equipe de Base Regional, com os mesmos princípios e critérios de composição, mas cuja abrangência estendia-se por toda a diocese. É importante destacar o acentuado caráter pastoral e religioso preservado por esses grupos” (Poli, 1999, p. 83).

Sindical⁹³. Em 1971 foi criado o Sindicato dos Comerciários, com práticas corporativistas e assistencialistas; teve somente um dirigente até o ano de 2003 e que desde 2004 está filiado à CUT. O Sindicato da Alimentação, organização sindical dos trabalhadores das agroindústrias, surgiu apenas em 1979 (Rossari; Machado, 1993). Com forte vínculo com as empresas e eficiente máquina assistencialista, enfrenta uma chapa de oposição já no final da primeira gestão, em 1982, que não foi vitoriosa.

Em Chapecó os sindicatos são criados mais intensamente a partir da década de 80 e início dos anos 90.⁹⁴ Entretanto, de acordo com Rossari e Machado:

Em Chapecó, a maioria dos sindicatos surgem a partir de iniciativas de algum funcionário que vê na fundação do sindicato um bom negócio particular. Geralmente contam com o apoio de algum sindicalista pelego da cidade ou de alguma federação. Muitas vezes contam com a colaboração ou simpatia dos patrões, pois, cedo ou tarde os trabalhadores comprometidos com a luta os criariam. São raríssimos os casos em que os sindicatos foram criados a partir da tomada de consciência de um grupo de trabalhadores. A forma como surgiram os sindicatos, explica até certo ponto, como ganhou espaço a prática sindical autoritária, corrupta, burocrática e pelega. Para muitos sindicalistas, o sindicato tem apenas um papel assistencialista e intermediário legal nas relações entre o capital e o trabalho. Predomina a figura absoluta do presidente”[...] (Rossari; Machado, 1993, p. 16-17).

Em 1982, surge o Sindicato dos Bancários,⁹⁵ que se tornará um dos sindicatos mais atuantes em Chapecó e região, com o incentivo da Federação dos Bancários de Santa Catarina. Na primeira eleição, em 1983, não ocorreu uma discussão política ou de critérios para indicação dos nomes da única chapa formada. “Foram indicadas pessoas que tinham uma certa liderança, uma certa participação em clubes de serviços ou entidade semelhante” (Entrevista de Léo Scandolara, um dos dirigentes do sindicato dos bancários desde a sua fundação, em Rossari, 1997, p. 15).

⁹³ A Força Sindical foi criada no início dos anos 90 em Chapecó pelos seguintes sindicatos: Construção civil e Mobiliário, Carnes e Derivados, Metalúrgicos, Alimentação, Transportes Rodoviários, Vestuário, Hoteleiros, Plástico e Condutores Autônomos de Veículos. (Rossari; Machado, 1993, p. 20).

⁹⁴ “Nesse período surgem os Sindicatos dos Bancários (1982), dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários, dos Metalúrgicos (1986), dos Hoteleiros (1985), dos Condutores Autônomos de Veículos, da Saúde (1984), dos funcionários públicos municipais (1988), da carne e derivados (1988), e mais recentemente os Sindicatos dos Trabalhadores das Indústrias do Vestuário (1991), Plásticos (1990), Professores do Oeste (1990), trabalhadores em Postos (1992), Vigilantes (1992)”. (Rossari; Machado, 1993, p. 16).

⁹⁵ De 1957 a 1981 os bancários de Chapecó fazem parte da base territorial do Sindicato dos Bancários do Oeste Catarinense. Em 1981 foi fundada a Associação dos Empregados em Estabelecimentos Bancários

Em 1986, após a eclosão dos movimentos da categoria em âmbito nacional⁹⁶, ocorre nova eleição no sindicato dos bancários, marcando o início da discussão de uma nova visão de sindicalismo, relacionado a uma concepção classista e que terá influência no movimento sindicalista urbano de Chapecó e região.

Até então, o sindicato tinha passado por duas fases; a primeira delas é a de se preocupar com o lazer e o assistencialismo; a segunda incorpora e encaminha as lutas econômicas da categoria e agora o sindicato vai discutir seu papel numa sociedade de classes. O entendimento de que vivemos numa sociedade dividida em classes sociais, onde uma minoria são donos dos meios de produção e a grande maioria vende sua força de trabalho e que as relações históricas entre ambos são conflituosos e os interesses antagônicos, faz com que alguns diretores defendam uma concepção classista e de luta no sindicato. O apoio a chapa de oposição a diretoria do sindicato da alimentação nas eleições de 1988, a participação (inclusive na coordenação) das greves gerais, a discussão sobre centrais sindicais, o envolvimento em grupos de estudos, a participação em partidos de esquerda vai possibilitar que essa visão seja hegemônica na diretoria e o Sindicato passe a ser um referencial de luta em nossa região. (Rossari, 1997, p.18).

Em termos de militância política e sindical junto aos trabalhadores, ressalta-se a partir dos anos 80, o papel dos partidos de esquerda e a inserção tímida nos primeiros anos, da Pastoral Operária.

podemos destacar a atuação no início dos anos 80 da Pastoral Operária e de militantes do MDB. Mais tarde exercerão maior influência o PCdoB, PT e PDT. A Pastoral Operária continua desenvolvendo seu trabalho, mas em certo sentido, atua à margem do movimento sindical. Praticamente todas as oposições sindicais foram organizadas a partir da iniciativa ou contribuição dos militantes das organizações acima citadas. Verificamos isso nas oposições ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Alimentação de Chapecó de 1982 e 1988, na oposição ao Sindicato dos Metalúrgicos em 1993, na dos químicos em 1993 e nas experiências de organização das oposições dos comerciários e Construção Civil. O avanço para o campo combativo do Sindicato dos Bancários, a criação do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e a atuação destacada de algumas delegacias (ou regionais) sindicais, especialmente a da CASAN e do SINTE, são produto do engajamento da militância de esquerda e lutas organizadas (greves de categorias, passeatas, etc.) que surgiram nos últimos anos em Chapecó. (Rossari e Machado, 1993, p. 21).

de Chapecó. A legislação da época exigia que os trabalhadores criassem uma Associação pré-sindical, para posteriormente a entidade transformar-se em sindicato (Rossari, 1997).

⁹⁶ Campanha Salarial de 1985 e a luta contra a liquidação do Banco Sulbrasileiro e sua transformação em Banco Meridional no Brasil.

Apesar de desenvolver um trabalho em conjunto com alguns sindicatos e delegacias sindicais, o Sindicato dos Bancários e dos Servidores Públicos Municipais se filiaram à Central Única dos Trabalhadores (CUT), apenas em 1991.

Em 1982, a Pastoral Operária organizou uma chapa de oposição nas eleições do Sindicato da Alimentação, que perdeu as eleições. Segundo um dos organizadores da chapa, José Ortiz

Nosso trabalho na Pastoral Operária consistia em reunir pequenos grupos de operários nos distintos bairros para refletir sobre: a realidade, a falta de perspectivas econômicas, a exploração do trabalho, a instabilidade no emprego, os baixos salários, e situação social (cada vez mais decadente) e discutir: os direitos trabalhistas, o sindicato e sua função ao serviço do trabalhador, as diferenças entre um sindicato burocrático e um sindicato combativo, a relação sindicato e política (Ortiz; Dmitruck, 1993, p. 6).

Em 1988, ocorre nova eleição no Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Alimentação. Desta vez, o grupo de militantes dos partidos de esquerda, com o apoio da diretoria do Sindicato dos Bancários, envolveu-se na disputa e apoiou a chapa da oposição.

A chapa 2 era uma chapa cujas lideranças, ou os operários que estavam mais tempo se reunindo e discutindo juntamente com aquela assessoria de outras entidades sindicais e políticas, estavam apresentando como proposta um sindicalismo mais sério, combativo, conseqüente, que se identificava muito com a Central Única dos Trabalhadores, que não iria se limitar apenas às questões imediatas, às questões salariais, mas sim iria além disso, iria trabalhar no sentido de fazer com que os trabalhadores avançassem politicamente, criassem uma consciência crítica mais avançada, tanto do ponto de vista sindical como também do ponto de vista político. (Entrevista com Léo Scandolara, ex-presidente do Sindicato dos Bancários de Chapecó, em Rossari; Machado, 1993, p. 38).

A disputa foi acirrada, com pressões e demissões de funcionários ligados às agroindústrias, principalmente da SADIA, e acabou se transformando também numa disputa político-partidária, com a esquerda apoiando os trabalhadores e partidos da direita, os proprietários das agroindústrias.

Foi a primeira vez onde se fez uma oposição que teve caráter de massa, a população inteira foi envolvida na campanha [...] o operário pela primeira vez perdeu um pouco de medo na fábrica [...] ela (a chapa 2) conseguiu envolver um grupo enorme de apoiadores

[...]. Então, na realidade os 40 dias de eleição (campanha) foram 40 dias de guerra contra a direita [...] a única entidade que apoiava a oposição como entidade aqui em Chapecó era o Sindicato dos Bancários (Entrevista com uma das lideranças da esquerda na época, advogada da área trabalhista Maria Aparecida dos Santos, em Rossari; Machado, 1993, p. 40).

A chapa da oposição venceu com 74% dos votos. Entretanto, não tomou posse. O estatuto do Sindicato permitia que a diretoria eleita elegeisse “entre seus membros o presidente do Sindicato”. Sendo assim, o vice-presidente eleito, aliado da antiga diretoria e infiltrado na chapa da oposição, redigiu uma ata, juntamente com os advogados das agroindústrias, dando-lhe a posse como presidente do Sindicato da Alimentação. Ata posteriormente homologada pela Delegacia Regional de Trabalho. O grupo afastado recorreu em diversas instâncias judiciais, mas não obteve êxito.

Diante da reação gerada pelo grupo que resiste ao “golpe”, com assembléias, reuniões, ocupação do sindicato, ações judiciais, os dirigentes que assumiram o sindicato da Alimentação em 1988, decidem dividir a categoria dos dois sindicatos: criaram o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Derivados de Chapecó (Sintracarnes), envolvendo os trabalhadores das agroindústrias e o Sindicato da Alimentação ficou com as demais empresas na área da alimentação, como padarias, laticínios, a Coca-Cola, etc. (Rossari e Machado, 1993). Desta forma consolida-se uma prática sindical autoritária e antidemocrática nas categorias de alimentação de Chapecó.

Nossa classe dominante, nossos empresários ainda têm uma mentalidade fechada, as próprias mudanças que muitos empresários hoje estão pregando nesse país, tem empresários aí que [...] vêem a necessidade de que a classe trabalhadora tenha autonomia na sua organização [...]. Aqui ainda nós temos aquela posição da lei do chicote, quer dizer, todo trabalhador que se organiza é perigoso para a estabilidade, é perigoso para as empresas porque faz greve. (Léo Scandolara, in Rossari; Machado, 1993, p. 64).

Na visão de Alzumir Rossari, atual presidente do Sindicato dos Bancários e uma das lideranças da Intersindical⁹⁷, o perfil dos empresários descrito acima ainda reflete é

⁹⁷ A Intersindical é uma articulação das entidades sindicais de Chapecó, criada inicialmente para haver uma convivência harmoniosa entre os sindicatos da cidade. “...recentemente a gente assumiu numa lógica de ter posição política sobre as questões importantes da cidade [...] um suporte para todos os sindicatos que tenham campanha salarial, tenham alguma luta implementada [...] na verdade seria uma articulação dos sindicatos para se contrapor ao interesse patronal” (Alzumir Rossari, Chapecó, 20 de janeiro de 2006).

o mesmo nos dias de hoje, verificado no movimento dos sindicatos dos comerciários, durante o ano de 2005, em torno da questão do horário de atendimento do comércio

Nessa questão dos comerciários foi uma coisa muito interessante porque a gente via o empresariado extremamente atrasado do ponto de vista do processo negocial [...] e que a retaliação ela tem sido muito violenta [...] empresariado fazendo campanha na mídia, fazendo abaixo assinado junto à população, partindo para a ofensiva para cima do sindicato, buscando desestabilizar financeiramente o sindicato, então uma prática extremamente retrógrada sob o ponto de vista do trabalho. (Alzumir Rossari, Chapecó, 20 jan.,2006).

Um outro sindicato combativo, ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT) é o Sindicato das Empregadas Domésticas (Sintradom). Ele originou-se do Grupo Fonte, que eram grupos de mulheres que recebiam assessoria da Igreja Católica (por isso o nome Fonte; fonte para beber a sabedoria) e do Sistema de Assessoria e Informação, organização não-governamental que prestava assessoria aos Movimentos Sociais. Além das atividades de formação política, o grupo fonte também realizava atividades de lazer. “Através da participação das mulheres no grupo Fonte foi criado o Sindicato das Empregadas Domésticas em Chapecó, considerando que um grande número de mulheres que residem na periferia trabalhavam como empregadas domésticas” (Lajus, 2003, p. 41).

De acordo com Lajus (idem), “hoje não acontecem mais encontros através do grupo Fonte, que, embora tenha marcado o início do movimento de mulheres urbanas [...] esvaziou-se em função da participação das mulheres em outros espaços de luta política e porque a Igreja Católica mudou muito a sua forma de atuação junto aos movimentos sociais, tanto em nível nacional, quanto local. Dizem que a Igreja Católica está se voltando para dentro, perdeu o entusiasmo pelo trabalho social”⁹⁸.

De acordo com Rossari (2006), importantes oposições sindicais foram organizadas em Chapecó, nos anos 1990 e a partir de 2000, como no Sindicato dos

⁹⁸ De acordo com Sölle (apud Kleba, 2005, p. 314), com a crise da Teologia da Libertação, a partir dos anos 90, a Igreja Católica deixou de ser o principal espaço de organização contra-hegemônica na sociedade. “A resistência implica agora em “oposição” e pode se expressar, ao menos teoricamente, em partidos e grupos de interesse”. A autora ressalta ainda que a hierarquia eclesial, através da nomeação de bispos conservadores e reacionários, está reprimindo o movimento de base. Além disso, conflitos internos e cargos em outras instituições como sindicatos e administração pública, estariam envolvendo os agentes das CEB’s.

Trabalhadores nas Indústrias Plásticas, do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário, que enfrentaram diferentes obstáculos criados pelos sindicalistas, e que mesmo não tendo vencido as eleições demonstram a existência de um ativismo sindical forte em Chapecó. O sindicalista comenta ainda a não participação da igreja católica no movimento da oposição sindical, com a exceção da participação na eleição do sindicato da alimentação em 1982 e 1988 e ressalta a presença do Sindicato dos Bancários, em alguns casos com parte dos diretores e, na maioria, com o apoio conjunto da diretoria.

Os bancários foram os principais impulsionadores do movimento de oposição sindical juntamente, em várias eleições, com o PC do B e algumas tendências de esquerda do PT. A maioria dos sindicatos filiados à CUT ou próximos à central não se envolveu efetivamente nos movimentos de oposição sindical. Isso se deve ao fato da direção dos movimentos de oposição não pertencerem ao grupo hegemônico da CUT nacional, estadual e local. Posteriormente, a organização de oposições nos próprios sindicatos, com direções vinculadas à tendência hegemônica dentro da CUT, a exemplo do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e do Sindicato dos Trabalhadores da Saúde, também contribuíram para que as direções sindicais cutistas da cidade não participassem efetivamente da construção dos movimentos de oposição aos pelegos. O fator político/ideológico foi o principal, pois a disputa entre grupos e tendências sindicais tornou-se significativa no interior da CUT nos anos 90. Nesse sentido, os articuladores das oposições tinham um objetivo comum: disputar com os pelegos ou com a tendência cutista moderada, a direção dos sindicatos. (Alzumir Rossari, 2006, p. 16-17).

O presidente do Sindicato dos Bancários, Alzumir Rossari, lamenta ainda a ausência do movimento sindical urbano na historiografia regional, que tem concentrado a sua atenção nos movimentos sindicais e sociais rurais.

existe no meu ponto de vista na discussão e na concepção de movimento social no oeste de Santa Catarina uma visão muito centrada no campo e vinculada estritamente a Igreja Católica, como se isso fosse a única coisa que existisse no Oeste de Santa Catarina. Tanto é fato isso que boa parte da construção historiográfica está vinculada à luta camponesa e às ações da igreja católica, das pastorais, da CPT, do Movimento dos Sem-Terra, das Mulheres Agricultoras, dos Atingidos por Barragens e temos uma lacuna extraordinária sobre o ponto de vista do que se faz para além disso. (Alzumir rossari, presidente do sindicato dos bancários de Chapecó, 20 de jan., 2006).

Além dos movimentos sindicais listados acima, Rossari comenta que, nos últimos 20 anos, Chapecó foi uma cidade “ponta de lança no movimento estudantil; nenhuma cidade de Santa Catarina teve tanto movimento estudantil como Chapecó, isso tanto em nível de movimento secundarista, quanto a nível universitário [...] O SINTE,

por exemplo tem uma certa tradição, não é um sindicato local, ele é estadual [...] os professores estaduais fizeram praticamente quase todos os anos lutas, tinham greves às vezes de 60, 90 dias e a nossa historiografia está ausente disso”. Além desses movimentos, ressaltaria ainda a atuação bastante expressiva da Associação em Defesa do Meio Ambiente (ADEMA), nos anos 80 e 90. Atualmente a associação está desativada.

3.3.3 O Movimento Comunitário e Movimentos Sociais

Os Conselhos Comunitários surgem nos anos 70 em Chapecó, atrelados ao Estado, mais especificamente à Fundação Catarinense de Desenvolvimento Comunitário (Fucadesc), que realizava um trabalho de organização comunitária, juntamente com a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Desenvolvimento Social. “Inicialmente a partir de uma perspectiva técnica por parte do poder público estadual, e posteriormente numa relação clientelista de troca de favores políticos” (Lajus, 2003, p. 33).

Em 1985, no contexto da redemocratização, a administração local do PMDB criou a UNICHAP (União da Associação de Moradores de Chapecó). Por sua vez, como já foi visto no item anterior, a Igreja, que já vinha desenvolvendo um trabalho de conscientização no bairro São Pedro, amplia as suas ações e passa a realizar um trabalho de organização nos bairros numa perspectiva de crítica em relação ao atrelamento dos Conselhos ao Governo. Em função disso, as lideranças comunitárias vinculadas à Igreja se afastam dos Conselhos e criam as Associações de Igrejas. “Passam a coexistir Conselhos, Associações nos bairros com diferentes perspectivas, umas voltadas para os interesses populares, outras esvaziadas e outras ainda ativas, porém nos moldes clientelista e assistencial”. (Idem, p. 35).

Lajus (2003, p. 34) ressalta: “O trabalho de conscientização da população gerou tensão entre a Igreja e o Estado. A igreja era acusada, por não aceitar a forma de organização proposta pelo Estado, de retrógrada, por estar indo contra a possibilidade de se conseguir verba para construir ginásio de esportes, melhoria nas escolas do bairro”. Ou seja, posicionava-se contra a lógica clientelista.

Segundo uma liderança religiosa entrevistada por Maria Luiza Lajus (Idem), “a atuação nossa foi no sentido da motivação, de desafiar, de refletir através da palavra de Deus, através da fé, porque a fé também implica em organizar e superar os problemas de saúde, em não aceitar esse poder estabelecido como está aí”.

De acordo com a professora da UNOCHAPECÓ, Maria Luiza Lajus, entrevistada por Rolim de Moura (2004, p. 149-155), a perspectiva clientelista presente nas associações comunitárias modifica-se com a implantação do Orçamento Participativo, pelo governo local, em 1997. Além disso, novas organizações comunitárias surgiram a partir do OP, bem como diante da iniciativa de setores de esquerda do município, desde 2001. De acordo com o ex-presidente da UNICHAP, professor da UNOCHAPECÓ, Marcos Antonio Nunes, em entrevista concedida a Rolim de Moura (2004, p. 153-154) “essa retomada da UNICHAP é um pouco fruto dessa articulação nos bairros. A UNICHAP como UNICHAP no começo fica meio perdida, aí começa via orçamento e o trabalho de algumas lideranças políticas da região também, formar associações e essas associações que acabam depois reorganizando a UNICHAP”.

Esta relação entre as associações comunitárias e o Orçamento Participativo demonstra por um lado o impacto do OP no associativismo local. “As associações promovem, divulgam e mobilizam, criando uma base de apoio e interlocução fundamentais ao bom encaminhamento do processo, assim como constituem o que Boschi (1999) definiu como densidade da participação, ou seja, organizam os interesses representados” (é um espaço de organização de interesses)” (D’Ávila, 2000). E por outro, a importância do associativismo para o desempenho do Orçamento Participativo.

Entretanto, apesar de todo o trabalho de formação e capacitação política dos sujeitos sociais, a partir de uma perspectiva de transformação social, a mudança de uma cultura política tradicional para uma cultura política democrática é lenta. As relações verticais impregnadas na ossatura do Estado e na sociedade civil são difíceis de mudar. A professora Maria Luiza Lajus (apud Moura, 2004, p. 155) afirma:

O que acontece muito, eu sei porque essa é uma pesquisa que me dá elementos e aí quando eu estou lá no bairro que a gente vai trabalhar essa relação assistencialista, clientelista que se estabeleceu historicamente com a população, ela dificulta muito. As

peças ainda não conseguem ver outro jeito de participar, aos poucos elas vão mudando, mas é claro, ali no bairro São Pedro, que é um bairro um pouco mais pobre da cidade, que a gente tem trabalhado faz um tempo, e a gente tem um projeto de extensão bem grande ali, a gente tem vários trabalhos de pesquisa lá que discutem participação, liderança, organização deles, tem vários TCCs, e aí, o que é que a gente nota lá? Sempre, toda relação deles com o Estado, foram atravessadas por estas relações de favor, e a população acaba tendo dificuldade de mudar essa relação, de participar, decidir, mas com o tempo a gente tem mudado isso, eu acho que o OP tem contribuído para isso.

O ex-diretor do Departamento de Agricultura da prefeitura, no período de 1998 a 2001, e presidente do Partido dos Trabalhadores, no período 2002 a 2004, o agrônomo Luiz Carlos Borsuk, ressalta a relação da tradição comunitária existente nos bairros de Chapecó com o estabelecimento do Orçamento Participativo.

Chapecó tem uma tradição comunitária. Algo assim, oh. Chapecó tem bairros, é uma cidade grande, mas tem muitos traços de cidade pequena, interiorana e traços oriundos do meio rural. Eu acho que tem a ver com o pouco tempo que as pessoas moram aqui, que elas trazem isso por parte de seus descendentes. Então Chapecó é uma cidade que eu não conheço outra que tem esse tamanho e que o bairro faz uma festa, vende o churrasco nos modos das comunidades rurais. (Luiz Carlos Borsuk, ex-diretor do Departamento de Agricultura e presidente do Partido dos Trabalhadores de Chapecó, 20 jul., 2004).

Borsuk comenta que esta tradição comunitária possibilitou a organização de moradores nas associações, bem como a consolidação do OP, uma vez que o PT soube beneficiar-se da situação.

Ajuda muito pra consolidar o Orçamento Participativo. É uma coisa que o PT, digamos assim, que o PT soube canalizar isso. Soube ler isso e considerar que esse era o caminho. Embora muitas associações de moradores fossem ligados a direita. Só tinha duas na época que tinham um caráter mais popular, que era Santo Antônio e Passo dos Fortes. Eram as únicas associações de moradores que tinham militantes de esquerda orgânicos na associação de moradores. Só tinha essas duas. Mas o processo do OP produziu novas lideranças e que disputavam as associações de moradores e que reverteram tudo isso. Grande parte das associações de moradores tem hoje um certo alinhamento político, nem sempre partidário, mas reconhecem no OP um espaço de participação popular e tal. (Idem).

No entanto, questiona-se a autonomia dessas associações comunitárias uma vez que elementos da esquerda local, muitos deles servidores municipais ou cargos comissionados, estão envolvidos na sua organização.

O coordenador do GT “Uso do Solo Urbano” no CC, Flávio Gusatti, chama a atenção na sua entrevista sobre o papel do poder público na mobilização dos

movimentos sociais e comunitários de Chapecó, ao afirmar que existem as associações comunitárias, “mas tem que estar sempre alguém puxando mais, pra eles desenvolver-se e envolver-se”. Ele comenta ainda que não existem movimentos sociais e ONGs⁹⁹ realizando um trabalho consistente no município. O único movimento atualmente forte é o de moradia em áreas irregulares, que surgiu em 2001 e se consolidou em 2003, mas que é incentivado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação. “Por isso que nessa questão da moradia existe este movimento das áreas irregulares, mas para a moradia não existe um movimento organizado em Chapecó. Não há necessidade de ser das áreas irregulares. Então, esses das áreas irregulares têm sim uma organização um pouquinho maior, mas aí é puxado muito pela Secretaria de Habitação”.

De acordo com uma publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó¹⁰⁰, que ressalta a gestão descentralizada e participativa da política da habitação, “responder efetivamente as demandas habitacionais existentes nos municípios, sem suporte financeiro e co-responsável do governo Estadual e Federal, **coloca a necessidade para o governo municipal** de buscar cada vez mais **a participação, a organização e mobilização** das famílias sem teto no processo de democratização do uso do solo urbano e universalização do direito a habitação e à cidade”. (grifo meu). Ou seja, os gestores públicos assumem o compromisso de organizar e mobilizar os moradores das áreas irregulares, norteados pelos princípios da inclusão social e da habitabilidade na cidade, mas sobretudo e estrategicamente, para que através da sua organização, as demandas nesta área possam ser aprovadas no orçamento participativo. “O orçamento participativo possibilita que as famílias [...] mobilizem-se e organizados participem das

⁹⁹ ONGs existentes no município: APACO (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense), criada em 1989, desenvolve e assessora programas destinados à viabilização da agricultura familiar, norteadas por uma concepção de desenvolvimento sustentável e por princípios de autogestão e solidariedade; Programa Oficina Educativa Verde Vida, de 1994 (ONG coordenada por 20 entidades - entre grupos de classe, associações de moradores, associações de mútua ajuda, setor privado, setor público e voluntários - que desenvolve ações sócio-educativas e ambientais junto aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social entre 14 e 17 anos); Associação de garantia de Crédito Comunidade Futuro, de 2000, formada por 15 entidades, que serviu como fundo de aval dos recursos públicos repassados pela prefeitura para o Banco do Povo; Kirka (ONGn movimento ecológico), de 2000; e Apach (ONG em defesa dos animais), de 2004.

¹⁰⁰ “Em Chapecó a Participação Popular Democratiza a Gestão Pública”. Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 10.

assembléias, a fim de garantir recursos e incluir entre as suas prioridades a regularização fundiária” (Negri; Andrade, s.d., p. 207).

No ano de 2002/2003 habitação e regularização fundiária foi escolhida como a primeira prioridade do OP, envolvendo recursos de R\$ 1.000.000,00 para aquisição de terras para produção de lotes urbanizados para famílias de baixa renda; ampliação dos programas de melhorias habitacionais, Programa de Regularização Fundiária/Urbanização¹⁰¹ e criação do Banco da Terra.

Outro movimento coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação é o Programa da Mulher, que teve início em 1997, do qual participam 110 grupos de mulheres, totalizando 2.500 integrantes. Desses, 40% são da zona rural e 60% da urbana. “Na zona rural o trabalho é desenvolvido através da articulação das mulheres de diferentes comunidades que participam ou não do Movimento de Mulheres Agricultoras. Na área urbana há um trabalho com os Clubes de Mães, transformadas em grupos de Mulheres e com novos grupos criados” (Lajus, 2003, p. 42).

Em 1999 foi fundada com assessoria do poder público e participação da ADEMA (Associação em Defesa do Meio Ambiente), a Cooperativa de Reciclagem Vida Nova. Tratam-se de moradores (72 famílias) que foram retirados do antigo lixão da cidade e transferidos para o Conjunto Habitacional Vida Nova, onde montaram uma cooperativa de reciclagem de lixo (Entrevista Marcos Nunes, fevereiro de 2006, Chapecó).

Em 2002 é fundada a Associação dos Catadores de Chapecó (ASSEMARC), através de um trabalho em conjunto, desenvolvido pela Prefeitura Municipal, pelo Departamento do Meio Ambiente e pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOCHAPECÓ), através de um projeto desenvolvido pelo curso de Serviço Social e do Direito, pelo programa Unocidadania, que trabalha com ações que envolvem direitos coletivos. (Idem).

Na verdade, a intervenção do governo na organização dos movimentos sociais é o grande dilema dos gestores de esquerda que assumiram o poder local. Segundo Maria da Glória Gohn, no movimento de moradias em âmbito nacional há grande influência

¹⁰¹ Plano de Investimentos do Orçamento Participativo de 2003. Prefeitura Municipal de Chapecó.

dos gestores públicos de esquerda, que normalmente eram da oposição e que participaram da discussão da reforma urbana e que agora são governo¹⁰². O que se percebe é uma opinião divergente entre os diferentes indivíduos que atuam junto aos movimentos sociais.

Neste sentido, o ex-chefe de gabinete do governo Fritsch, Amélio Bedin, ressalta tanto o aspecto negativo desta intervenção, que é a perda de autonomia dos movimentos, e o positivo, que resulta na implantação de políticas públicas solicitadas pelos movimentos sociais e associações.

Um governo de esquerda leva gente de esquerda pro governo. Essa gente de esquerda é oriunda de movimentos sociais. Aí os movimentos sociais perdem boa parte de suas lideranças e aí eles se enfraquecem. Essa é uma questão que acontece. A outra questão é que por haver uma certa proximidade, parece que transfere pro governo a responsabilidade de fazer disputas, enfim, garantir as conquistas que aquele movimento social pretendia. E aí o seguinte: é ruim pro movimento social. Porque ele perde autonomia, certo, em relação ao governo, ele perde essa autonomia; ele diminui o seu grau de organização.[...] Então, existe o risco de você desarticular o movimento social. Então, sob esse aspecto, sob esse ponto de vista, o governo de esquerda pode ser ruim para os movimentos sociais. Sob o aspecto das políticas, de repente de algumas conquistas, um governo de esquerda pode ser interessante porque ele consegue implantar políticas que os movimentos sociais queriam que fossem implantadas. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 de nov., 2004).

O assistente social e um dos coordenadores do programa Unocidadania, Marcos Nunes, ressalta o papel de instituições como o Estado e a própria Universidade no incentivo aos movimentos sociais, para que com o tempo construam a sua autonomia.

[...] tu vê que o papel do Estado tem um papel fundamental, se ele quiser atuar enquanto educador, ele consegue fazer isso, tem estrutura para fazer isso [...] Eu acho que a autonomia tem que ser num dado momento; precisa ter um papel aí de incentivar, de mobilizar para que num dado momento possam sim caminhar com suas próprias pernas [...] construir essa tal autonomia. Eu me parece que, inicialmente, no primeiro momento, é fundamental esse apoio do poder público, seja de outra entidade, a própria Universidade [...] que aí me parece que aí é um pouco o nosso papel enquanto educadores e a gente dá esse suporte, mas também não institui nas pessoas uma espera só pelos técnicos. (Marcos Nunes, Chapecó, fev. 2006).

Nunes ressalta o processo educativo da experiência participativa:

¹⁰² Palestra realizada no Congresso Brasileiro de Sociologia (SBS), em Campinas, no dia 1 de junho de 2005.

Não é um processo rápido, é um processo longo. Muitas vezes, tudo o que a gente discutiu foi por água abaixo, mas alguma coisa sempre fica. Por acompanhar a trajetória do São Pedro, depois que tu vai conhecendo as pessoas a mais tempo, eu estou percebendo essa mudança deles. Aí fica o papel nosso da Universidade, do estado, da prefeitura, que incentivava e apoiava um pouco isso. [...] tem algumas pessoas que são catadores a muitos anos e tu vê a fala daquelas pessoas, a praticidades delas. [...] A gente conhece as pessoas a seis, sete anos, pessoas que não vinham para frente, que não falavam, não colocavam, hoje conseguem fazer outras leituras.

Já a professora da Unochapecó, Maria Luiza de Souza Lajus defende a autonomia dos movimentos:

Hoje eu acho que o movimento social tem que ser autônomo. Mesmo que o governo seja do campo popular, ele pode prever ações de capacitação e tudo, mas não pode querer que o movimento social fique dessa forma como era um pouco da pretensão do governo. Eles queriam na verdade, foi um pouco de sabe aquela coisa do acerto erro do erro acerto, acho que eles queriam incluir o movimento social na administração, mas eles queriam incluir dessa forma via institucional; eu acho, eu acredito que o próprio Orçamento Participativo. (Maria Luiza Lajus, 19 dez. 2005).

Sobre a perda de autonomia dos movimentos sociais urbanos com as administrações de esquerda, a professora Marilena Nakano, do Centro de Estudos e Pesquisas do ABC Paulista (CEPES), afirma:

Houve uma perda de autonomia. Eu acho que muitos membros, muitos atores importantes do movimento, lideranças importantes, elas foram para os governos. Eu tive a oportunidade de ver lideranças importantes do movimento popular, por exemplo, de habitação, terem que derrubar barraco em favela. Quando antes eles lutavam pra não derrubar barraco em favela [...] Eu não estou querendo entrar no mérito se o governo tinha que fazer isso mesmo ou não. Mas evidentemente que para o movimento elaborar isso, é uma coisa muito difícil. Então eu diria que alguns dos movimentos perderam autonomia diante do Estado. Acho que podia ter uma relação autônoma, acho que muito mais de companheiros. Porque enfim, eram companheiros de luta. Eu acho que esta relação não é uma relação que está bem equacionada. Ao meu ponto de vista, os governos democráticos não conseguiram equacionar bem isso [...] No mundo todo esse é um dilema. Que é a relação do partido de esquerda e movimentos, governos democráticos e movimentos. Acho que este é um dilema a ser enfrentado. Acho que os partidos perderam muito da legitimidade porque não conseguiram ainda equacionar esta relação. (Marilena Nakano, pesquisadora do CEPES, Santo André, São Paulo, 9 fev. 2004).

Vários autores já escreveram sobre a existência de uma crise das mobilizações sociais ocorridas no Brasil, do final da década de 70 até o início dos anos 90. De acordo com Carminatti et al, 2004, p. 52 “Gohn [...] assinala como fatores dessa crise, dentre outros, o desgaste das práticas participativas, a expansão do associativismo institucional, o surgimento de grandes centrais sindicais e de entidades aglutinadoras

dos movimentos sociais, a profissionalização das lideranças e, principalmente, o surgimento e a expansão das organizações não governamentais (ONGs)”.

Entretanto, o assistente social Marcos Nunes ressalta que há vários movimentos interessantes acontecendo.”A gente fala às vezes que é um momento de retrocesso e do outro lado tu olha e têm várias pequenas experiências dando certo, muitos com problemas, mas tentando construir o novo. E o movimento dos catadores é um dos movimentos mais novos e foi um dos movimentos mais fortes em poucos anos”.

A partir do exposto verifica-se a presença de uma multiplicidade de movimentos e atores sociais no associativismo chapecoense; e as categorias de associações assemelham-se ao conceito de novo associativismo comunitário de Gohn (2005, p. 53), para quem:

Esse associativismo comunitário é composto de uma multiplicidade de agentes e atores sociais, dentre as quais se destacam o chamado Terceiro Setor (ONGs, organizações de assistência social, fundações sociais de empresas privadas), as universidades – agora vistas como parceiras do desenvolvimentismo local, setores governamentais, algumas alas de sindicatos, diferentes fóruns sociais, e alguns poucos movimentos sociais remanescentes da década de 80 ou que foram criados nos próprios anos 90.

3.3.4 Observações gerais sobre o associativismo local

Além do descrito acima, foi realizado também um levantamento preliminar do número e tipo de associações que foram surgindo ao longo das décadas, com a finalidade de complementar a análise sobre o perfil do associativismo chapecoense¹⁰³. Para tanto, dividimos as associações civis em 11 blocos temáticos: organizações sindicais (patronais e dos trabalhadores); associações profissionais e empresariais; clubes esportivos, culturais, de lazer e comunicação; clubes de serviço, cooperativas; organizações não-governamentais; movimentos sociais; cooperativas e associações populares; entidades religiosas; associações de atividades escolares e educativas; associação de moradores.

Durante o período em que foi feito o relatório – 1940 a 2000/04 - sobressaem-se em termos de quantidade dois tipos de associações: as associações profissionais e

¹⁰³ Os dados foram obtidos em Cartórios e a partir de consultas à associações em geral.

empresariais de Chapecó (com 20.32%) e as associações de moradores (também com 20.32%). Por outro lado, na década de 80, no contexto da redemocratização, há um crescimento expressivo do associativismo local, passando de 17, em 1970, para 36 associações em 1980 e para 47, em 1990. O número de associações diminui no período de 2000/04, passando para 43 na sua totalidade.

Analisando os dados verifica-se o surgimento de associações profissionais e empresariais, desde a década de 40, quando inicia-se um processo de urbanização mais intenso na região. Este tipo de associação se sobressai na década de 70 (35.29%) e 80 (36.11%), quando Chapecó vive um outro momento de desenvolvimento, diante da intensificação da atuação das agroindústrias. Sendo assim, nestas duas últimas décadas, as associações profissionais e empresariais ficam em primeiro lugar entre os tipos de associações criadas, e as organizações sindicais em segundo lugar, com 23.52% na década de 70 e 22.22% em 80. Chama a atenção ainda o fato de que na década de 70, os clubes de serviço e entidades religiosas ficam em terceiro lugar, com 17.64% cada, enquanto que em 80 começam a sobressair-se as associações de moradores¹⁰⁴, que ficam então em terceiro lugar, com 16.6%.

Já na década de 90 este cenário muda, com as associações de moradores assumindo o primeiro lugar (29,78%). Destaca-se aqui que em 1997, o governo da Frente Popular assume o poder local, implantando, ainda neste ano, o Orçamento Participativo, que como já foi visto terá reflexos no crescimento das associações comunitárias de Chapecó. Em segundo lugar as organizações sindicais (23,4%), e em terceiro, as associações profissionais e empresariais, com 14,9%.

As associações comunitárias também ficam em primeiro lugar no período de 2000 a 2004 (41.86%). Entretanto, algo de “novo” ocorre no âmbito do associativismo chapecoense, demonstrando a preocupação do governo democrático popular, a partir do segundo mandato, com políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico local, a partir da perspectiva da economia solidária¹⁰⁵, com a implantação de 12 projetos

¹⁰⁴ É importante esclarecer que o acesso aos dados sobre as associações comunitárias que tive acesso foi a partir de 80. Em função disso não é possível situá-las em termos de percentuais nos períodos comentados no item anterior sobre o histórico do associativismo em Chapecó.

¹⁰⁵ A economia solidária tem origem no início do capitalismo industrial, como reação ao desemprego e pobreza reinantes, através do modelo cooperativista, tendo como base o projeto socialista. A empresa

de geração de renda e emprego, através do programa Geração de Trabalho e Renda, da Secretaria de Assistência Social e Habitação da Prefeitura Municipal, e que na classificação das associações fica em segundo lugar (23.25%) e em terceiro, as associações profissionais e empresariais (9.3%).

Ressalta-se ainda o surgimento a partir da metade da década de 90, quando a esquerda assume a administração pública local, das cooperativas de crédito rural, também objetivando a geração de renda e emprego. Além disso, percebe-se desde a década de 80 a criação de ONGs (Organizações não-governamentais) em Chapecó, que não tem uma atuação expressiva no município e que no período de 2000-2004 estão classificados em quarto lugar (6.97%), juntamente com cooperativas e clubes esportivos, culturais, de lazer e comunicação.

Não se pode deixar de comentar a atuação dos movimentos sociais na região (MAB, CRAB, MST) que surgiram na região oeste na década de 80 e que possuem representação em Chapecó; mas por serem movimentos sociais de âmbito nacional, preocupam-se com debates, desenvolvimento de políticas e reivindicações num nível macro, não envolvendo-se com debates e discussões de políticas de desenvolvimento locais.

Outro aspecto a ressaltar no associativismo chapecoense é que os clubes de serviço (Lions, Rotary, Câmara Júnior) surgem a partir a década de 50. E apesar de não se constituírem num número expressivo (13 no total) a tendência de criação dessas

solidária não separa o trabalho da posse dos meios de produção. Segundo Singer (2002), no Brasil a economia solidária surge como resposta à crise econômica da década de 80, quando diversas empresas em processo falimentar foram assumidas pelos trabalhadores, através da criação de uma associação ou cooperativa de produção. Essas experiências multiplicaram-se, sendo que na década de 80 o MST também adotou o cooperativismo nos assentamentos dos trabalhadores rurais, consolidando-o no início da década de 90, com a criação do sistema cooperativista dos assentados. Por sua vez, desde 1984, a Cáritas Brasileira apóia iniciativas comunitárias ou associativas, através do apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (PACS). Em 1994, com a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, houve um grande crescimento de experiências de economia solidária, uma vez que em vez de somente distribuir alimento a ACCMV começou também a fomentar a geração de trabalho e renda. Já a partir de 1995 destaca-se a assessoria na formação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Com o objetivo de ampliar o número de incubadoras em Universidade foi lançado em 1998 o PRONIN (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas). Atualmente a rede de incubadoras integra um dos programas permanentes da UNITRABALHO. À Unitrabalho estão filiadas mais de 80 Universidades de todo o País, com o objetivo de colocar os serviços das Universidades à disposição dos trabalhadores e suas organizações de classe. Ressalta-se que a UNOCHAPECÓ é uma das 4 (quatro) Universidades de SC, filiadas à Unitrabalho e criou o programa de incubadoras no ano 2000.

associações de mútua ajuda se mantem ao longo de todos os períodos analisados, demonstrando a existência tanto de associações de caráter mais conservador, como associações de perfil inovador, nas quais a perspectiva cidadã, de luta pela cidadania e de políticas públicas mais eficientes está presente.

3.4. O estilo de gestão do governo democrático-popular

O Governo Popular de Chapecó inova, introduzindo um modelo de gestão municipal, que segue a linha do “modo petista de governar”¹⁰⁶, objetivando romper com o estilo tradicional de fazer política, da elite política chapecoense, que manteve a hegemonia do poder por 89 anos, utilizando-se da máquina administrativa, do clientelismo, de apadrinhamento político e de práticas de corrupção.

Quanto ao estilo de gestão, o governo democrático-popular não abre mão do seu projeto classista de transformação social, ou seja, identifica-se com o perfil político-ideológico mais à esquerda do Partido dos Trabalhadores. A grande maioria das lideranças políticas do PT pertencem à corrente da articulação de esquerda.

Entretanto, as elites políticas tradicionais reagem a gestão democrática implantada, cuja proposta gira em torno da participação popular em processos decisórios, através do orçamento participativo e demais fóruns de participação, bem como da transparência administrativa e da prioridade com a questão social, via inversão de prioridades em favor das camadas sociais menos favorecidas, desenvolvendo políticas públicas na área da saúde, educação e assistência social. As políticas públicas postas em prática concentram-se na área da saúde, educação, assistência social, e também a habitação.

Entre os espaços de participação constituídos ressalta-se o do Orçamento Participativo, criado em 1997, no primeiro ano da gestão de José Fritsch, através do qual a população, juntamente com o poder público, decide sobre parte das obras a serem

¹⁰⁶ Sobre o “Modo Petista de Governar” ver o livro “Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar”, org. Inês Magalhães, Luiz Barreto e Vicente Trevas.

realizadas através do orçamento municipal¹⁰⁷. Outro mecanismo de participação nas decisões sobre questões públicas criado foram os Conselhos Municipais. Ao todo, nas duas gestões da esquerda foram constituídos 16 Conselhos. Ressalta-se ainda a realização de fóruns e conferências sobre temas específicos e, como será visto mais adiante, a implantação do Congresso da Cidade e do fórum de discussão do Plano Diretor.

Estes espaços públicos de participação/deliberação, segundo Meneguello (2003) são o diferencial do PT para as demais agremiações políticas. A partir da adoção desta nova institucionalidade democrática, o governo local defende a democracia participativa, mas tendo presentes os marcos das instituições liberal-democráticas (vinculação com a democracia representativa).

Em relação à iniciativa do governo em construir espaços de participação direta para decisões públicas, como o OP e o CC, Amélio Bedin ressalta que havia o interesse do governo em garantir a hegemonia do seu projeto político, junto a diferentes setores da população, visando ter mais governabilidade, mas também havia a preocupação com o desenvolvimento da cidadania, compromisso político do Partido dos Trabalhadores.

Politicamente você chega mais perto, você atende a população e você tem o retorno dela, então você tem o reconhecimento, enquanto uma proposta de se manter no poder. Quer dizer, eu quero ficar no poder e eu tenho que ter respaldo das pessoas. Então, o OP teve disso [...] Agora, tem uma outra questão que aí é a preocupação que vai além disso que é alterar o grau da cidadania. Que daí é um compromisso político, ideológico. Eu tô fazendo desse jeito porque eu acredito que a sociedade tem que ser efetivamente mais participativa, porque ela vai ser melhor, ela vai controlar o poder público, mais atores vão se envolver, não é só um setor social que influi, você tem outros setores que podem influir também, que tradicionalmente estão fora dos investimentos, das políticas públicas. (Amélio Bedin, Secretário de Planejamento e Urbanismo, de 2002 a 2004, Chapecó, 12, nov., 2004).

Os primeiros dois anos da administração da Frente Popular foram bastante tumultuados. Tanto pelo confronto com a elite econômica e política local, que até então detinha o poder local, quanto pelas divergências entre os partidos que formavam a Frente. De acordo com o então vice-prefeito, do PPS, Nemésio Carlos da Silva, “a gente

¹⁰⁷ A respeito do Orçamento Participativo de Chapecó ver o texto de Rover, “O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural”, no livro *A inovação democrática no Brasil*, in Avritzer e Navarro (Org), 2003 e também a dissertação de mestrado em Sociologia Política, de Reidy Rolim de Moura,

começou a enfrentar um verdadeiro calvário dentro da administração, porque daí eles (PT) passaram a isolar a gente de tudo” (Entrevista realizada com Nemésio Carlos da Silva, por Ricardo Both, em 17 de fevereiro de 2004, em Chapecó).

O sectarismo das lideranças da esquerda, mas principalmente do Partido dos Trabalhadores, na primeira gestão da Frente Popular, é visto como responsável pelas divergências entre as agremiações políticas aliadas.

Quem viu o PT nos anos 80 mudou bastante, porque era um pouco essa questão e aqui na região mais ainda, essa questão religiosa, do bem ou mal, era uma coisa muito forte e passou a idéia meio messiânica de que aquele partido era a única representação e o restante à parte disso [...] Com o tempo avançou, mas avançou de uma forma bastante lenta, avançou de uma forma incompleta, certo, até mesmo nas administrações municipais a gente sentia muito isso, um certo hegemonismo exacerbado, um certo dogmatismo, que se resumia depois em políticas extremamente derrotadas; as dificuldades de aceitar críticas e compreender que os setores populares são amplos e eles estão aí para contribuir, para construir um projeto. Um projeto político ele não é um projeto partidário, mas ele é um projeto de amplas forças; se trabalha com um bloco histórico, que junta várias forças políticas e tem uma classe fundamental; que tem classes que contribuem com essa classe fundamental, que procuram construir uma hegemonia e essa hegemonia não é apenas monopólio de uma tendência de um partido político.[...] é legítimo a construção da hegemonia por um partido político, isso é legítimo, agora não se pode dar sob o ponto de vista de uma forma muito mecânica, autoritária e dogmática. (Alzumir Rossari, presidente do sindicato dos bancários de Chapecó e membro do diretório municipal do PCdoB, 20 jan., 2006).

Por sua vez, o confronto político com a elite política e econômica local é inevitável na medida em que o novo governo posiciona-se a favor dos “pobres”. As desavenças estão presentes desde o início da administração popular. O setor empresarial, através de suas entidades representativas, no caso, principalmente a ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó), critica o atual governo por excluí-los do seu projeto político e administrativo.¹⁰⁸

Vários são os momentos em que a classe empresarial desfere críticas ao modo de condução da gestão pública, frente a essa. Matérias como “Empresas abandonam Chapecó por falta de apoio da administração municipal”, “O empresariado tratado a pão e água”, “Falta de infra-estrutura ameaça sobrevivência das empresas”, ou “Falta de

intitulada “Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa”: O Orçamento Participativo de Blumenau e Chapecó.

¹⁰⁸ Principalmente o PMDB, que diante da inexpressividade do seu candidato na campanha e para não apoiar o candidato Milton Sander, do PPB, divide-se com parte da sua base eleitoral, votando na coligação da esquerda. A esse respeito ver Both (2004).

incentivo faz empresas abandonarem Chapecó”, expressam toda a revolta do setor (Both, 2004, p. 70).

Na avaliação do ex-prefeito Nemésio Carlos da Silva, do PPS (apud Both, 2004, p. 70), um dos primeiros momentos de “ruptura” com o segmento empresarial de Chapecó ocorreu na organização da primeira Exposição Feira Agropecuária e Industrial (EFAPI) do governo Fritsch, que até então era coordenada pela Associação Comercial e Industrial, juntamente com a Prefeitura Municipal, e que passa a ser organizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Quem tinha assumido o cargo de Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura era Milton Pomar, de São Paulo, “e uma das primeiras declarações dele, foi dizer que empresário de uma forma geral é ladrão. Então, houve problemas. Eu tive que ir na ACIC conversar, disse que foi um mal entendido [...]. Aí sim houve uma ruptura com os empresários”.

Os conflitos políticos atingiram seu ápice com o aumento do IPTU, que resulta num processo de *Impeachment*, impetrado em maio de 1998, em torno do prefeito José Fritsch.¹⁰⁹ Liderado por peemedebistas históricos, com o apoio dos demais partidos conservadores e progressistas, que se utilizam de uma entidade representativa como a Ordem dos Advogados (OAB) de Chapecó para escamotear o aspecto político deste conflito partidário e os interesses pessoais presentes, o processo é arquivado em outubro de 1998, por decisão do presidente da Câmara de Vereadores¹¹⁰, por entender que houve a prescrição do prazo previsto em lei para o julgamento.

Vinte e três (23) denúncias foram apresentadas contra o então prefeito José Fritsch, nove (9) delas acatadas pela comissão processante. Entretanto, a reforma tributária constituiu-se na questão principal do processo, uma vez que além do aumento de 30% discutido na Câmara de Vereadores, a administração municipal estabeleceu correções na aplicabilidade de alíquotas que favoreciam uma “pequena parcela da população, que havia sido beneficiada pelo governo anterior”, segundo a administração

¹⁰⁹ No mesmo ano, o prefeito de Irati, Roman, do PT, também sofreu um processo de *impeachment*, em que igualmente estava presente a conotação de ordem política do evento, e que foi arquivado por decisão judicial. Vários prefeitos do Brasil passaram pelo mesmo processo, no período.

¹¹⁰ Para obter maiores informações a respeito do processo de *impeachment* do prefeito José Fritsch, em 1998, consultar Both (2004).

da esquerda. Esta decisão de governo acabou gerando reação da elite política e econômica local, o descontentamento de contribuintes e ações judiciais.

O ex-vereador do PPB e um dos membros da comissão processante, Otacílio Costela ressalta que a falta de diálogo e de negociação do governo popular com os proprietários dos terrenos foi uma das razões da abertura do processo de impeachment.

Disse (Fritsch) que ia fazer a grande reforma tributária, o grande rezoneamento da cidade, ia terminar com os terneiro mamão, e mexeu com essa turma aí. Quem eram os terneiros mamão, segundo o Fritsch? Aqueles que se beneficiavam do baixo imposto, do baixo IPTU. Você pregar uma reforma tributária mais justa, agora chamar o cidadão de terneiro mamão!/? Essas coisas começam a criar um clima de hostilidade que desabou no impeachment. (Otacílio Costela, apud Both, 2004, -. 67-68).

Para o então prefeito José Fritsch o processo de impeachment significou a criação de um “Tribunal Político” com o objetivo de julgar as suas ações administrativas.

Estão criando um tribunal político. Pela primeira vez uma administração municipal está fazendo justiça, tirou privilégios na cobrança do IPTU e por esta razão descontentou aqueles privilegiados por administrações anteriores. A mesma máfia que sempre governou quer voltar para fazer as mesmas maracutaias de antes. Perderam a eleição e agora querem derrubar o único prefeito que teve a coragem de mexer com os privilégios de alguns. (Jornal Diário da Manhã, 15/05/1998, apud Both, 2004, p. 72).

Além da defesa dos interesses da elite dominante, o ex-vereador pepebista Oracílio Costella chama a atenção para o caráter político do processo de *impeachment*, em função do crescimento do Partido dos Trabalhadores de Chapecó.

Se queria promover um desgaste do prefeito. [...] Havia um temor e depois se consolidou, de que o PT crescia muito em Chapecó. [...] E com a ascensão do PT, os outros partidos, o PMDB, o PFL, o PPB, principalmente estes três partidos, sentiram que os espaços estavam sendo concorridos. E aí cada um procurou criar o seu espaço para sobreviver. [...] Então, o impeachment, foi uma tentativa pra desestabilizar o prefeito, a administração do Fritsch, de criar uma espécie de terrorismo. (apud Both, 2004, p. 77).

Tanto por parte do ex-vice-prefeito como de Costella e do ex-presidente da Câmara de Vereadores, Idoir Miguel Zatti, do PMDB, as acusações não justificavam a cassação do prefeito; tratava-se de erros técnicos administrativos corrigíveis. (Both, 2004). Ao mesmo tempo ocorria um desgaste interno no governo da Frente Popular,

com o desligamento paulatino de partidos que formavam a coligação e a saída do vice-prefeito Nemésio Carlos da Silva do governo¹¹¹, dias antes do desfecho do impeachment. O governo da Frente Popular era formado agora apenas pelo PT e PC do B.

Uma outra arena de manifestação dos conflitos de interesses é o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Chapecó, criado no final da gestão do PPB/PFL, em 16 de dezembro de 1996, através da lei 3736, após confirmada a vitória da esquerda, para garantir um espaço de defesa dos interesses econômicos da elite local, através da política de incentivos fiscais. A partir da sua composição as entidades comerciais e industriais possuem o maior número de representantes. O regimento do Conselho foi alterado em 1999¹¹², ampliando e redefinindo os seus objetivos, a partir da perspectiva político-administrativa/ideológica do partido que está à frente do poder local; mas a maioria dos participantes ainda têm o perfil político vinculado à forma tradicional de administrar a cidade.

Na ocasião também foi criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico “com a responsabilidade de nós repassar 50 mil reais por mês para o fundo. Até hoje não repassamos. [...] Pra incentivar as empresas, pra construir as fábricas, essas coisas. [...] O Conselho iria gerir o fundo. Super poder pro Conselho. São sacana, tchê. [...]O conselho de desenvolvimento econômico é o conselho que mais tem poder na política.” (Altemir Gregolin, Secretário de Governo, em 2004, Chapecó, 16 out., 2004).

O ex-secretário de desenvolvimento econômico e de agricultura, em 2001, Clóvis Dorignon, ressalta o papel do Conselho do Desenvolvimento Econômico na política econômica do município e a sua relação com o poder executivo.

[...] eles criaram um Conselho de Desenvolvimento Econômico, com representantes de várias entidades. [...] o Governo Municipal tinha uma presença minoritária e um conjunto de procedimentos e normas pra dar esses incentivos. Na verdade ele organizava mais a concessão destes incentivos, mas o objetivo fundamental da criação deste conselho era tirar a autonomia do Governo, que iria assumir logo a seguir, na gestão da política de incentivos. E delega um conselho, com poder de lei inclusive. [...]o problema é que nesse conselho o governo municipal

¹¹¹ Havia uma desconfiança por parte do PT de que o vice-prefeito, do PPS estaria articulando com os partidos de oposição o impeachment de José Fritsch. Nemésio Carlos da Silva nega esta acusação, dizendo que em todos os momentos e depoimentos posicionou-se contra o processo de impeachment.

¹¹² A lei sofreu alterações também em 2001 e 2004.

era minoritário. Então o conselho aprovava ou não os incentivos, e depois cabia ao governo, ao executivo, ao prefeito no caso homologar ou não a liberação desses incentivos. Então, acontecia muito isso, que o conselho aprovava quase tudo. Todos os projetos que o prefeito liberou passaram pelo conselho. Mas nem todos o prefeito homologava. Então o que acontecia: esse era um ponto de conflito [...]Daí o conselho aprovando, a idéia que passavam para os empresários foi que o conselho que garantiu os incentivos. Não era uma realização do município. Eles tentavam ser parte do governo. Isso me incomodava muito. [...] Às vezes o prefeito não homologava, então o prefeito não ficava com os bônus de aprovação e ficava só com os ônus da negação dos incentivos. Então,[...] o conselho aprovou mas o prefeito não homologou. Daí começavam as críticas ao prefeito; aí surgiam notinhas nos jornais, essas coisas. Por que ia lá pra ACIC essa discussão, eles se articulavam e faziam “lobby” na verdade. Mas não tinha essa discussão mais estratégia do desenvolvimento econômico, dentro do conselho. Embora ele fosse eclético. Tinha um representante da Universidade, mas os empresários eram majoritários. E não eram empresários; interessante observar que não eram os empresários do setor produtivo. Eram mais os comerciantes da cidade. Então tinha esse viés também. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 de nov., de 2003).

O ex-secretário de desenvolvimento e agricultura ressalta ainda a relação direta entre o desenvolvimento econômico e os incentivos fiscais existentes no setor empresarial de Chapecó e a forma de gestar a política de incentivos nos governos anteriores:

Entre os empresários há uma relação direta, assim que o desenvolvimento econômico é igual a incentivos. Se o Governo não dá incentivos, portanto não faz desenvolvimento econômico. Então é importante caracterizar isso. [...] Pelo que eu sei era um absurdo total. Um grupo de empresários tinha um acesso total aos benefícios do Governo municipal, uns recebiam e outros não, e a definição era basicamente política. Os funcionários da secretaria me falavam que os secretários anteriores iam lá um ou dois dias por semana despachar, e o trabalho da Secretaria do Desenvolvimento Econômico ou da Indústria e Comércio era receber os empresários e definir para quem que os incentivos iam e quanto que iria. Basicamente era essa a política. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 nov., de 2003).

Por sua vez, a relação com o Legislativo Municipal também não é tranqüila, pois a base de apoio partidária do governo sempre é minoria. Na primeira gestão, de 1996 a 2000, o PT tinha três (3) vereadores, de um total de 19. Na segunda gestão, de 2001 a 2004, a coligação da Frente Popular conta com seis (6) cadeiras: cinco (5) do PT e 1 (um) do PC do B. No entanto, a administração municipal, a partir das suas articulações políticas, conseguiu a maioria na Câmara de Vereadores por diversas vezes durante este período.

Por inúmeras ocasiões se fez uso da troca de favores, como a negociação de cargos e a contribuição de emendas por parte dos vereadores da oposição nos projetos

de lei encaminhados pelo executivo, em troca do apoio ao governo popular. A negociação política era considerada legítima desde que não comprometesse a originalidade, os princípios básicos do projeto. O Secretário de Governo de 2004, afirma: “todo projeto entra na Câmara com uma margem de negociação; senão, como fica o papel do vereador? Só homologar? Mas tem questões centrais dos projetos que não se negocia, que não se cede”. (Altemir Gregolin, Chapecó, 19 dez., 2003). Ou seja, diante da necessidade que o governo sente de negociar no interior do sistema político, não se abre mão de pontos programáticos na negociação parlamentar.

Por sua vez, em algumas ocasiões, diante da resistência da maioria da Câmara de Vereadores para aprovar matérias de interesse público, encaminhadas pelo executivo municipal, mobilizou-se a população (militantes e simpatizantes do partido) com o objetivo de pressionar os vereadores para aprovação das matérias.

A falta de experiência administrativa e a ausência de quadros é um (outro) problema que a esquerda enfrenta ao assumir o poder. Além de administrar com um quadro funcional herdado dos governos anteriores, o seu pessoal que ocupa os cargos administrativos e comissionados possui diferentes perfis político-ideológicos, uma vez que a Frente era formada por vários partidos e na sua maioria têm vinculação com os movimentos sociais e sindical da década de 80. É bom lembrar que neste período o papel da esquerda movimentalista era reivindicativo, denunciador e não propositivo, no sentido de pensar em resultados da ação governamental.

Para contornar a situação foram contratadas pessoas de outras cidades administradas pela esquerda, como Santos, Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, para assumir cargos de confiança, como na área da saúde, finanças e desenvolvimento econômico e na educação. A vinda dessas pessoas gerou um certo estranhamento pelos militantes da esquerda da cidade e por parte dos setores econômicos e políticos mais conservadores, que afirmavam que a cidade estaria sendo administrada por “aventureiros”. De acordo com o ex-prefeito, Nemésio Carlos da Silva, “quando chegou o pessoal de Santos [...] passou a fazer parte do grupo mais forte na tomada de decisões. Então, aí houve uma ruptura. Aí realmente os outros partidos foram isolados”. (Entrevista realizada com Nemésio Carlos da Silva, por Ricardo Both, em 17 de fevereiro de 2004, em Chapecó).

Além disso, a administração municipal preocupou-se em oferecer cursos de capacitação para o funcionalismo, incluindo os cargos comissionados. Durante a primeira gestão da esquerda foi feito um convênio entre a prefeitura municipal (1997-2000), a Unochapecó - através do Núcleo de Organização e Educação Popular, do curso de Serviço Social, movimentos sociais - e o CEPIS (Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae), com o objetivo de “qualificar os sujeitos sociais para o exercício de seus direitos sociais no acesso e construção das políticas municipais”, através do Projeto de Participação Popular no Espaço de Poder Local. Foram desenvolvidas várias atividades de capacitação através de cursos de formação, seminários e encontros. “Participaram dessas atividades dirigentes e líderes de diversos movimentos sociais urbanos e rurais; delegados e conselheiros do orçamento participativo; conselhos municipais; acadêmicos dos cursos de Serviço Social, Pedagogia, História, Filosofia e Psicologia da Unoesc (atual UNOCHAPECÓ¹¹³); servidores públicos e equipe de governo do município de Chapecó¹¹⁴”. Com o acirramento dos conflitos entre os membros dos partidos que compunham a Frente Popular, a capacitação como os funcionários públicos e cargos comissionados foi interrompida no segundo ano da gestão.

De acordo com José Fritsch, o maior desafio era montar uma equipe que tivesse o controle da prefeitura, porque a prefeitura de Chapecó “era o que o povo dizia; que o prefeito roubava, mais fazia e na campanha a gente falava, que se não roubasse dava para fazer muito mais” (apud Rita de Cássia Nunes Silva, 2003, p. 38). O ex-prefeito prossegue:

No primeiro período do governo conseguimos enfrentar todos os vícios da prefeitura, conseguimos reduzir a corrupção, investir muito mais na saúde, educação, melhorias, asfalto, infra-estrutura. Construímos o aterro sanitário, acabando com o antigo lixão, encaramos o analfabetismo, criamos o EJA (Educação de Jovens e Adultos); na área social construímos uma nova prática com a regionalização da assistência social no município, priorizando os excluídos, com uma política não paternalista, mas sim educativa. (apud Rita de Cássia Nunes, 2003, p. 38).

¹¹³ Em 1992 a FUNDESTE de Chapecó, a FUOC de Joaçaba e a FEMARP de Videira se uniram e formaram a UNOESC (Universidade do Oeste de Santa Catarina. Em 2002 o campus de Chapecó desligou-se da UNOESC e constituiu a Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

¹¹⁴ Projeto de Participação Popular no Espaço de Poder Local, da UNOCHAPECÓ.

Ao longo desses anos, (também) construiu-se uma relação muito estreita entre a executiva municipal do PT e a administração popular. Na primeira gestão “a relação entre o PT e a administração sempre foi boa, conseguindo manter uma unidade partidária, inclusive no processo de impedimento”, afirma Rita de Cássia Nunes Silva (2003, p. 41). Aos poucos as dúvidas iniciais entre o papel dos governantes, cujas decisões eram contrárias às orientações partidárias originais e o papel do partido na gestão da Frente Popular, foram sendo superadas, havendo uma clareza maior entre qual o papel da administração e qual o do partido. (Leusa Possamai, apud Rita de Cássia Nunes, 2003, p. 41). Na tentativa da busca de uma maior autonomia do partido em relação ao governo, decidiu-se em 1999 que o presidente do Partido dos Trabalhadores não deveria estar vinculado ao governo municipal.

Sabe-se que o prefeito e a sua equipe de confiança participavam das reuniões do diretório e da executiva municipal, bem como dos encontros que definem as estratégias dos vereadores ligados à esquerda na Câmara de Vereadores e nos demais setores da sociedade. E, além disso, os vereadores dos partidos coligados participavam do Conselho Político, que tinha como objetivo discutir as estratégias políticas, bem como tentar contornar os conflitos políticos entre as agremiações políticas. Segundo Fritsch: “A gente acerta e a gente também erra, mas a crítica é muito importante para a construção de um governo” (apud Rita de Cássia Nunes, 2003, p. 38).

De acordo com os entrevistados, na gestão de Pedro Uczai, a relação entre o governo e a executiva do partido – quase todos quadros do governo - se tornou ainda mais próxima, com a crescente burocratização e centralização do governo e do partido e a ausência das discussões com suas bases partidárias e sociais. A racionalidade burocrática weberiana reduziu a prática da democracia direta dentro da organização partidária e do governo, como será visto ao longo deste trabalho. Ou seja. Seguindo uma tendência do partido em nível nacional (Mour) e estadual (Teixeira, 1996) o Partido dos Trabalhadores de Chapecó também se burocratizou.

Em nível estadual, de acordo com Teixeira,

a militância voluntária da década de 80 é substituída pela militância profissionalizada ou semi-profissionalizada dos anos 90. A força do PT que vinha dos movimentos sociais na primeira fase agora é proveniente da representação parlamentar; o projeto socialista do

PT, que mobilizava centenas e milhares de jovens e trabalhadores, é alterado pelo projeto eleitoral e pelos projetos pessoais de mandatários e dirigentes dispostos a tudo para controlar a máquina partidária (Teixeira, 1996, p. 85).

As falas abaixo sintetizam o pensamento dos militantes e lideranças do Partido dos Trabalhadores de Chapecó neste sentido:

[...]eu sou filiada e não participei de nenhuma discussão do partido, enquanto partido. Parece que o partido deixou de ser atuante assim. Hoje existe o governo e só. [...] Porque eu entendo que o papel do presidente do partido é chamar, é fazer reuniões, é fazer assembléias, é fazer discussões. [...] Ou seja, o partido como alguém que discute o governo, que é também uma avaliação externa, embora comprometida, mas externa. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 agos. 2004).

Em termos de partido, aquilo que era mais comum, fazer fóruns, discutir propostas, convidar o pessoal da base do partido pra discutir propostas, programas novos, coisas desse tipo, acabou não se fazendo mais. O partido deixou de ser uma instância de, digamos, de discussão. Quer dizer, o governo ficou meio que autônomo em relação ao partido. Então nós perdemos a relação inclusive com o partido. Aí nós perdemos a relação com os setores de apoio. (Amélio Bedin, Secretário de Desenvolvimento e Urbanismo, de 2002 a 2004, Chapecó, 12 nov. 2004).

O partido [...] ser um pouco mais dirigente enquanto governo, ou seja, se posicionar enquanto partido, conseguir contribuir com o governo municipal, que está muito centralizado na figura do prefeito. (Clóvis Dorignon, ex-secretário do Desenvolvimento Econômico e Agricultura do Município de Chapecó, no período de janeiro de 2001 a 05 de abril de 2002. Chapecó, 14 a 15 de novembro de 2003).

Na eleição municipal de 2000, uma nova coligação é formada, composta pelo PT, PC do B, PSB e PAN, sendo os candidatos a prefeito e vice do PT¹¹⁵. Com a desencompatibilização de José Fritsch para concorrer ao governo do Estado em SC, em 2002, assume o vice-prefeito, e ex-deputado estadual Pedro Uczai.¹¹⁶

A eleição foi razoavelmente tranqüila, com a coligação fazendo 35.501 votos. Na avaliação do presidente do sindicato dos bancários e membros da executiva do PC do B, Alzumir Rossari, entre as razões da vitória está o fato da gestão de José Fritsch ter construído uma “base popular bastante consolidada e foram construídos laços muito fortes com os bairros e com o interior, e a gestão do Fritsch foi uma gestão que teve muitas marcas fortes, como foi o caso da saúde, educação, da questão das obras da parte

¹¹⁵ A Frente Popular venceu a eleição com 35.501 votos. O PT ampliou o número de vereadores para 5 (cinco): Cláudio Vignatti, Ida Joana, Padre Zé, Luciane Carminatti e Euclides da Silva, sendo que o PC do B elegeu Paulinho da Silva, ex-líder do movimento estudantil.

¹¹⁶ Pedro Uczai é historiador, professor e ex-vice-reitor de pesquisa, extensão e pós-graduação da UNOCHAPECÓ e ex-deputado estadual, eleito em 2000.

de serviços urbanos, serviços públicos, cascalhamento [...] a questão ambiental que teve muito peso também”.

Ideologicamente identificado com o projeto de construção de uma sociedade socialista, na sua gestão de governo, Uczai não abre mão de um projeto de classe, mas estreita as relações com os segmentos ligados à dinâmica econômica da cidade, de acordo com o previsto no Plano de Governo do segundo mandato, onde está contemplada a parceria público-privada, redimensionando a relação entre o governo e a sociedade, objetivando uma maior governabilidade por parte do governo democrático-popular.

Neste sentido, através da implantação do Congresso da Cidade, em 2001, coordenado pelo vice-prefeito Pedro Uczai, amplia-se o espaço de participação para todos os segmentos sociais. Além disso, a partir de 2002, quando assume o governo, Uczai coloca na Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Agricultura um secretário que considerava “ter trânsito” entre a elite política e econômica chapecoense e chama as entidades como a ACIC, CDL e OAB para participar das reuniões do Orçamento Participativo.

Eu acho que tu tem que pensa quando está num espaço político desse, que é um município, em duas dimensões: um da democracia e outro de um projeto de classe. Um projeto político estratégico de transformação social, de mudança social, por exemplo, de construir uma cultura e uma experiência socialista. E é dentro dessa contradição que você se move no conjunto da sociedade, da cidade. E é dentro dessas contradições que a gente faz o poder público. Dizer que nós temos um projeto, aqui como prefeito, de um governo democrático e popular, que se quer, é, exclusivamente voltado para a classe trabalhadora, é ser desonesto. O que nós temos tentado construir aqui: uma primeira perspectiva que essa cidade precisa ser democrática. E que tem que radicalizar a democracia, [...] Conselhos, o Orçamento Participativo, como o Congresso da Cidade, são instrumentos democráticos da sociedade civil. (Pedro Uczai, prefeito de Chapecó, de 2002 a 2004, Chapécó, 18 agos. 2004)

Na sua concepção de democracia, todos os cidadãos devem participar das discussões nos espaços públicos.

A democracia é como um jeito de pensar a cidade. A democracia como meio, mas a democracia também como um jeito de pensar a sociedade. Ser uma sociedade democrática, onde a democracia seja uma forma de poder, de poder, não só tradicional, de representatividade, mas a partir desse espaço de representatividade permitir que a sociedade se democratize. Ou seja, que se democratize o poder, pensando o poder perpassando todo o tecido social e não o poder num lugar determinado, nessa concepção

tradicional de poder, que o poder ta num lugar determinado ou nos poderes constituídos do judiciário, do executivo e do legislativo. Mas o poder perpassando todo o tecido social. Tu tem que democratizar todo o tecido social, e o poder público tem que induzir a democratização do poder. E, portanto, todos os atores dessa cidade têm que ser convidados a se democratizar. E entidades mesmo da sociedade civil organizada de classes, por exemplo, patronal, se se democratiza a cidade eles podem se abrir e perceber que a cidade não é deles. E portanto, eles se perceberem numa cidade que eles são participantes dela, mas não são ela. (Pedro Uczai, 18 agos 2004).

Comparando os estilos de gestão de Fritsch e Uczai, Alzumir Rossari, membro do PC do B, afirma que “o Fritsch cuidava muito daquilo que a população pensava, sentia e tinha uma característica bastante popular e uma identidade muito forte com esses setores. A gente percebeu na gestão do Pedro uma gestão mais intelectualizada, uma gestão mais pensando grandes projetos e muito desassociada dessa pulsação popular que muitas vezes dá a dinâmica da política”.

Luis Borsuk, presidente do PT local – 2001 a 2004 – complementa:

[...] o Pedro é um cara acadêmico, então ele veio com uma discussão com um perfil mais de estadista, mais centrado nas grandes questões, que também é verdade que no primeiro mandato do Fritsch várias das pequenas questões tinham sido equacionadas. Um flagelo que acompanhou todo o segundo mandato foi a situação precária das ruas e estradas, isso nos derrotou, e o Pedro está mais ligado nas questões estratégicas e tal, nos grandes debates... tem um perfil mais acadêmico também e das questões estruturantes. Ele é sincero nessa preocupação dele, ele tem essa preocupação. Só que você não dá conta, não fica falando grande que você não dá conta da questão estrada e tal (Luis Borsuk, Chapecó, 20 jul. 2004).

Entretanto, mesmo preocupado com as questões estruturantes e com um diálogo maior com os demais segmentos sociais, Uczai reafirma o compromisso do seu governo, com a política de inversão de prioridades, voltado para a maioria da população.

Nós de um governo democrático popular, sim, democraticamente se permitiu que a maioria opinasse. E se a maioria são de trabalhadores e trabalhadoras, empregados ou desempregados, incluídos ou excluídos socialmente falando, que possam ter o direito de falar, de opinar, do que querem sobre essa cidade. E por isso o OP, o Congresso da Cidade, os Conselhos, as várias formas de participação popular, permitiram que o governo fosse popular. Permitiu que fosse para a maioria. Permitiu inverter prioridades.

Fazendo um comparativo entre o modelo de gestão nos dois mandatos do governo da Frente Popular, Altemir Gregolin afirma:

Eu acho o seguinte: tanto no governo Fritsch como no do Pedro, nos dois mandatos, as áreas sociais foram prioridade. A diferença é que no primeiro governo a gente basicamente só fez isso. No segundo, se queria fazer isso e mais obras, digamos estruturais. Avançar mais no desenvolvimento econômico e na infraestrutura urbana, que exige mais recursos e por isso essa correria atrás de dinheiro, dinheiro e dinheiro, pra fazer essas obras. [...] o que eu acho assim, que a gente acabou falando demais nas obras e de menos no social. [...] E a grande obra, digamos, que daria essa visibilidade de investimentos e de continuar mudando, era o tal do trânsito. (Altemir Gregolin, secretário do governo em 2004, Chapecó, 16 out. 2004).

Gregolin ressalta ainda que a idéia era investir em áreas que estiveram em pauta na campanha eleitoral municipal de 2000, aproveitando que o governo federal agora estava vinculado ao Partido dos Trabalhadores. Na ocasião a oposição acusou o governo democrático popular de não possuir uma política municipal de desenvolvimento econômico.

A idéia era melhorar, continuar investindo, melhorar e investir em outras áreas, que foi a grande peleia da campanha passada, inclusive. Por exemplo, a questão do emprego, a empresa-mãe, Banco do Povo, distrito industrial, fazer as reformas do trânsito, buscar recursos pro contorno. Essa que era a idéia; avançar nessas áreas que exigem recursos externos. [...] A lógica trabalhada foi a seguinte: fizemos a base, damos a resposta nas questões fundamentais como saúde, educação; agora com o governo federal, com recursos externos e tal, nós estávamos pensando em dar um salto e fazer as obras de infraestrutura, etc.

O ex-diretor do Departamento de Agricultura e atual presidente do PT local, Luiz Carlos Borsuk, ressalta que:

Em 97, é claro, que nós tínhamos que priorizar, com muito mais ênfase, questões gritantes de bairros. [...] nós não podíamos ter dúvida de algumas coisas, do que é prioridade e tudo mais. Se o governo anterior tinha uma relativa indiferença com as crianças fora da sala-de-aula, o nosso não pode. É uma questão programática do PT. E hoje, garantir saúde para todos, de qualidade, escolas pra todos, garantir a assistência social [...] acho que é um compromisso dos socialistas contemporâneos. São coisas inegociáveis. (Luiz Carlos Borsuk, 20 jul. 2004).

Entretanto, em relação ao setor empresarial da cidade, Borsuk entende que o governo poderia ter tido uma relação de diálogo melhor com o mesmo e não colocar a disputa de suas posições, como princípio básico.

Agora, na questão mais geral das atividades econômicas, [...] eu acho que o governo disputava suas posições, tá certo. Nós temos convicções de que tem coisas muito determinantes pra dinamizar a economia e essa são a política macroeconômica e aquilo que a cidade disponibiliza. E portanto, não é inventar. [...] Mas eu estou no grupo que propõe que a gente tem que ter mais diálogo, que as posições deles também são legítimas. Mas uma coisa eles não podem esperar de nós: que a gente crie um ambiente de grande concessões individuais em detrimento da coletividade. Isso nós não vamos fazer. (Luiz Carlos Borsuk, Chapecó, 20 jul. 2004).

Em relação ao papel que a administração de esquerda deve ter na promoção do desenvolvimento econômico, também não havia clareza entre a equipe de governo. Enquanto entrevistados como Altemir Gregolin e Luiz Borsuk entendem que as políticas econômicas eram reflexo da macroeconomia e que o governo da cidade não deveria atuar no incremento das atividades econômicas, o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, do período 2004-2005 e seus assessores já possuem uma posição diferente, entendendo que a prefeitura deve atuar como indutora do desenvolvimento econômico, na perspectiva de inclusão social.

Assim, os municípios, independentemente da opção partidária de sua administração, devem ter em suas prioridades a promoção do desenvolvimento econômico. O município de Chapecó pode e deve trabalhar fortemente na área social, como já vem sendo feito, minimizando os efeitos cruéis de políticas nacionais que não priorizaram o bem-estar dos brasileiros durante centenas de anos. Deve também atuar impulsionando a ampliação de oportunidades de trabalho e renda adequadas às características da sua população, principalmente da parcela hoje excluída. (Câmara, Martinelli, Nadal, 2005, p. 275).

O ex-secretário de desenvolvimento econômico e agricultura no período de 2001, Clóvis Dorignon, ressalta que no governo não houve uma discussão sobre a visão estratégica do desenvolvimento econômico da cidade.

Eu acredito que não há uma compreensão da importância desse tema, de como ele deva ser tratado no Governo Municipal. [...] Não se discutia esse tema do desenvolvimento econômico e aí não se tinha uma política clara pra essa, por que a visão que se tinha é que o desenvolvimento econômico, nós temos que fazer políticas sociais, isso não é com a Prefeitura, e fugiam dessa discussão, depois sofriam a pressão dos empresários. [...] Então, quando às vezes, nesse discurso de esquerda, você vê esta falta dessa visão mais estadista, do papel do poder público nas várias áreas, leva muitas vezes a implementar políticas clientelistas, que vão contra os princípios da distribuição da renda, de equidade social e tal. [...] Então, essa discussão toda eu pretendia fazer, no momento que eu achava mais adequado que era realmente o Congresso da Cidade. [...] Então, o primeiro não se deu nesta área, e isto tudo morreu. (Clóvis Dorignon, secretário de desenvolvimento econômico e agricultura no período de 2001, Chapecó, 14 e 15 nov. 2003).

De acordo com Rita de Cássia, os dois governos tomaram como fundamental uma inversão “um pouco” de prioridade,

principalmente, esse trabalho com as classes, com o público mais excluído. Pô isso tem toda a questão da empresa mãe, que é para estar contribuindo com os pequenos empreendimentos, cooperativas, associações, e também da própria questão do programa de geração trabalho e renda que veio muito forte. A gente vem trabalhando, com os grupos excluídos mesmo. Grupos que não tinham nenhum tipo de renda, ou rendas [...] até o público selecionado para isso foi quem participava do PETI, do Renda Mínima, todos esses programas da Assistência Social. Então, nisso a gente pode ver que houve uma inversão de prioridades daquilo que se vinha trabalhando antes.

Além dessas atividades econômicas mais voltadas para os segmentos excluídos, o governo local também criou o Distrito Industrial Flávio Baldissera, que na visão do então prefeito Pedro Uczai “na concepção tem que ser o primeiro e o último de nosso governo, tem que pensar a cidade diferente, não fragmentada: aqui é moradia, lá é comércio, lá é indústria”. Ele ressaltou ainda que no segundo mandato o governo atendeu também aos setores empresariais, através de incentivos fiscais: “dando incentivos para instalar empresas, porém, de uma forma mais aberta, mais democrática, é, de forma mais transparente, com regras, com leis. Que permite também induzir o desenvolvimento econômico, numa perspectiva de inclusão social”.

É importante lembrar que tanto a instalação do distrito industrial como a política de incentivos fiscais foram decididas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico¹¹⁷, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, enquanto que o programa Geração de Trabalho e Renda, através do qual são criadas as cooperativas e associações na perspectiva da economia solidária, é desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social e Habitação.

A ausência de quadros competentes para elaborar e implementar políticas públicas continua sendo um problema para a esquerda, na segunda gestão, tendo

¹¹⁷ O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico “tem competência e caráter deliberativo, tendo como principais atribuições: analisar as solicitações de interessados na concessão de incentivos fiscais e estímulos materiais, aprová-los ou rejeitá-los, aprovar regulamento dos Distritos Industriais, administrar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e acompanhar e fiscalizar o cumprimento da política municipal de desenvolvimento econômico”. (Câmara; Martinelli; Nadal, 2000, p. 303).

influência na qualidade dos serviços prestados à população. Este perfil, formado em parte por setores petistas tradicionais, tem influência também no momento de elaborar políticas urbanas para a cidade, para daqui a 10, 15 anos.

Eu quero dizer que meu governo também é contraditório e que as concepções dos diferentes atores sociais da esquerda, que participam dos partidos de esquerda, que participam do movimento sindical, que participam do movimento popular urbano e rural, parte tem dificuldade de compreender essa cidade como uma cidade contraditória, como espaço de disputa, como um campo de batalha, e, portanto, nem sempre as concepções conseguem se transformar em políticas públicas. Nem sempre essas concepções que tenho conseguem se transformar em programas de governo. Por quê, qual é o passo seguinte de um governo democrático e popular? Desprivatizar o Estado [...] Torná-lo cada vez mais público. Torná-lo cada vez mais democrático. Torná-lo cada vez mais eficiente tecnicamente, que é uma das frustrações que às vezes a gente tem. É que tecnicamente e não só ideologicamente, mas tecnicamente não se consegue dar respostas que a gente deseja e sonha. (Pedro Uczai, prefeito de Chapecó, de 2002 a 2004. Chapecó, 18 agos. 2004).

O conflito entre os quadros técnicos e não técnicos da prefeitura também está presente no cotidiano das ações governamentais, sendo que Pedro Uczai ressalta que a escolha do pessoal no seu governo tem se pautado em questões de natureza política e técnica.

De movimentos sociais, de movimento sindical, que podem estar pensando a cidade, a partir de seus lugares sociais, que não perpassam a perspectiva de uma visão global, estratégica de totalidade do conjunto das transformações necessárias para dizer que essa cidade é democrática, que ela vai produzir mais igualdade e justiça social. Porque fazer obras pras comunidades, fazer ginásio de esportes, fazer sala-de-aula, fazer postos de saúde, fazer unidades de saúde, fazer estrada, fazer asfalto, fazer calçamento, produzir bens coletivos de consumo é um aspecto importante pra cidadania. É um aspecto importante num Brasil tão desigual e injusto. Mas pensar o futuro de uma cidade a partir desse patamar é manter as desigualdades estruturais, é manter a lógica da cidade a partir de outros interesses hegemônicos e é pensar o futuro dela não a partir do público, mas a partir de quem hegemoniza a cidade, a partir do capital ou imobiliário, ou econômico, ou de expansão que se quer da cidade. Ou da própria hegemonia cultural. [...] Então eu acho que essa dicotomia entre quem concebe não faz, quem faz não concebe, nós tentamos superar em vários debates, em várias discussões, em vários planejamentos sobre a cidade e **o próprio Congresso da Cidade foi uma oportunidade**. Mas que tá presente ainda um jeito de pensar a cidade fragmentada, um jeito até conservador de pensar a cidade por vários atores nossos. Militantes nossos de esquerda concebem a cidade de uma perspectiva extremamente factual, positivista, linear, de progresso. [...] Então, é um projeto conflitivo, que se faz num governo e que eu aí às vezes, o intelectual no espaço do executivo nem sempre é entendido, nem sempre é compreendido. [...] E algumas tensões de que os históricos são excluídos, os que estiveram na luta histórica foram excluídos, os que estiveram na batalha não estão em espaços privilegiados do governo, mas pessoas que vieram há dois, três anos, só porque tem estudo ou porque tem um conhecimento técnico maior estão em espaços de poder de decisão maior. Então esse

conflito existe. E tô muito tranqüilo nisso, porque sempre me pautei por questão política e por questão técnica. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 agos. 2004).

Mas, apesar das limitações expostas por Uczai em relação ao perfil do quadro administrativo e gerencial do governo democrático-popular, muitos dos seus projetos, desenvolvidos ao longo dos 8 (oito) anos à frente da gestão municipal, aumentaram a qualidade de vida dos chapecoenses¹¹⁸. Além disso, o governo recebeu vários prêmios em função do sucesso de projetos relacionados a políticas públicas desenvolvidos na prefeitura¹¹⁹.

Um outro dilema da esquerda local: para qual cidade administrar?

Pedro Uczai reconhece que membros do governo e do partido não possuem clareza sobre o projeto político-ideológico do governo democrático popular para a cidade de Chapecó (muito menos para uma cidade daqui há 10/15 anos). O partido não realizou esta discussão: é uma gestão voltada prioritariamente para as camadas populares e/ou também para os demais segmentos sociais. E assume parte da responsabilidade pelo fato desta discussão não ter sido feita.

Foram convidados pra participar do Congresso da Cidade, vários militantes que estão no governo, que estão fora, que estão nos sindicatos, nos movimentos sociais, nos bairros, no OP. Participaram do debate, participaram da construção do Congresso da Cidade, das diretrizes, das ações prioritárias, porém prá além disso, há poucos debates ou a inexistência do debate político sobre essa cidade. [...] então eu acho que esse debate, ele não foi feito com profundidade e acredito que eu também tenho responsabilidade interna de não produzir, não promover esse debate que fizemos pra sociedade, pra dentro dos

¹¹⁸ Chapecó passou de 153@ para 33@ na colocação do Índice de Desenvolvimento Social, medido pelo Governo do Estado em 2000; dos mais de 5 mil municípios brasileiros, Chapecó ocupa a 42@ posição no Brasil entre os municípios com melhor qualidade de vida, segundo o IDH medido pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, dezembro de 2002; Segundo o Atlas do Mercado Brasileiro publicado em dezembro de 2002 pela Gazeta Mercantil, Chapecó é o 15 município brasileiro mais dinâmico para investimentos (site Prefeitura Municipal de Chapecó, consulta em 26/04/2004).

¹¹⁹ 1) Prêmio de Incentivo à Educação Fundamental (1998) – classificado entre as 15 melhores experiências do país na categoria “Experiência Pedagógica Inovadora”.; 2) Reconhecimento de programas sobre “Gestão Pública e Cidadania” para o Programa de Educação de Jovens e Adultos em 1997, 1998, e 1999, concedidos pela Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Ford. 3) O projeto habitacional Vila Betinho recebeu, em 2001, o Prêmio Nacional de Melhores Práticas de Gestão Social, através da CEF; 4) O Programa Empresa Mãe recebeu o selo do SEBRAE, Prefeito Empreendedor, por ficar entre os 10 melhores projetos do ano de 2003; 5) Chapecó recebeu o prêmio Prefeito Amigo da Criança, concedido pela Fundação ABRINQ e UNICEF, em junho de 2004; 6) Chapecó recebeu o prêmio de Gestor Eficiente da Merenda Escolar na Categoria Região Sul, pelo Governo Federal, através do programa Apoio Fome Zero – Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar em 2004; 7) Prêmio Nacional de Gestão Pública e Cidadania “Geração de Trabalho e Renda”, da Fundação Getúlio Vargas, em 2004. Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Chapecó. Acesso em 26/04/2004.

partidos de esquerda, e particularmente, para o Partido dos Trabalhadores. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 agos. 2004).

A assistente social Rita de Cássia Nunes da Silva¹²⁰, assessora da Secretaria da Assistência Social de 1999 a 2001, salienta a falta de uma definição do partido no sentido de “para qual cidade administrar” e afirma: “existe uma crise muito forte no governo de estar fazendo concertação e discussão com a direita. [...] O próprio programa não é uma coisa superada nem dentro do partido nem dentro do governo como um todo; é um nó no calo de muita gente”.

Neste sentido, a interlocução do governo com os diferentes segmentos sociais, uma das premissas básicas do Congresso da Cidade, acaba comprometida. E este dilema político-ideológico, como será visto nos próximos capítulos, terá reflexos na eficácia do

Congresso da Cidade, uma vez que, por um lado se chama para participar do processo todos os segmentos sociais da cidade – inclusive o setor industrial e comercial, com quem o governo manteve um confronto direto na primeira gestão. Por outro lado, posiciona-se, ao lado das camadas populares durante o processo participativo implantado, numa visível “luta de classes”, contra os atores “convidados” do setor empresarial e da construção civil da cidade.

¹²⁰ Entrevista realizada com Rita de Cássia Nunes da Silva, assessora da Secretaria da Assistência Social da Prefeitura de Chapecó, no período de 1999 a 2001, que esteve envolvida no Congresso da Cidade, através do DRUEP e discussões do GT do Meio Ambiente, no dia 03/01/2003, em Chapecó.

CAPÍTULO 4 – CARACTERÍSTICAS DO CONGRESSO DA CIDADE.

O Congresso da Cidade de Chapecó (SC) foi instituído através do decreto municipal n. 8.850, de 02 de janeiro de 2001, no segundo ano do segundo governo da Frente Popular (PT, PCdoB, PSB e PAN). O idealizador e coordenador oficial foi o então vice-prefeito, Pedro Uczai, sendo que o CC estava vinculado ao seu Gabinete. Entre as principais motivações que levaram à organização do Congresso por parte do governo estão a: 1) preocupação com o aprimoramento da gestão democrática, através da implantação de um planejamento participativo sobre o desenvolvimento urbano, a médio e longo prazos 2) a discussão em torno da elaboração do novo Plano Diretor do município 3) e a questão da hegemonia de seu projeto político.

Ressalta-se que a realização de um Congresso do Município como fórum de planejamento do desenvolvimento de Chapecó a médio e longo prazos e a modernização do Plano diretor de Chapecó, com a participação de toda a sociedade civil organizada, estavam previstas no Plano de Governo da Frente Popular para o período 2001/2004.

Neste capítulo objetiva-se verificar o desempenho do Congresso da Cidade, levantando a sua origem, objetivos, metodologia, estrutura institucional e operacional, os canais de participação, bem como o papel do governo no instrumento participativo de planejamento sobre o desenvolvimento urbano da cidade. No entanto, o eixo central da discussão envolve o perfil dos atores políticos que participaram do CC, a qualidade da representação e as resistências em torno do experimento de governança implantado.

4.1 Origem do Método

A metodologia do processo de implantação do Congresso da Cidade de Chapecó foi inspirada inicialmente na experiência do Cidade Constituinte de Porto Alegre e também no Congresso da Cidade de Belém, envolvendo no processo participativo, entidades/segmentos sociais organizados e a comunidade.

O Congresso da Cidade foi colocado no Plano de Governo como uma proposta a ser construída a partir de experiências fundamentalmente de Porto Alegre. Que além do orçamento participativo, colocava-se no cenário político e no debate eleitoral, a existência de uma outra experiência democrática que se construía na capital gaúcha, que era o Congresso da Cidade [...] Foi Porto Alegre e Belém. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 de agos. de 2004).

A Cidade Constituinte de Porto Alegre foi implementada em 1993, no segundo governo da Frente Popular¹²¹. A primeira cidade brasileira a implantar, através de um processo participativo, a discussão de um planejamento a longo prazo da cidade construiu sua experiência a partir do debate com entidades da sociedade civil organizada. E convidou, na 1ª Cidade Constituinte, 19 de organizações para debater através de Grupos de Trabalho, sobre o desenvolvimento econômico, reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transporte e financiamento da cidade; Porém, construindo e permanecendo ao mesmo tempo o Orçamento Participativo. Com um público específico para o OP e com um público específico para o CC (Moura, 1993).

Belém construiu uma outra experiência. Substituiu o OP, implantado pelo Governo do Povo, em 1997, pelo Congresso da Cidade, no ano de 2001. E fez da base social do Orçamento Participativo a base de sustentação do debate político do Congresso da Cidade, que ocorreu através da realização de assembléias distritais temáticas.

Graças às vitórias obtidas e às mudanças implementadas com a experiência do Orçamento Participativo, o Governo do Povo, em seu segundo mandato, quer ir além, radicalizando a construção do poder popular ao passar progressivamente o planejamento e a gestão a cidade para as mãos da população. Esse novo modo de governar chama-se Congresso da Cidade, um processo de decisão popular que não se limita à simples aprovação de obras localizadas nas comunidades, mas que quer enfrentar o maior desafio que é envolver todos na proposta de pensar a cidade de maneira integral. [...] Moradores dos bairros e representantes de diversos segmentos sociais discutem e elaboram suas propostas para o planejamento da cidade. Para isso foram definidos seis temas básicos: desenvolvimento urbanístico e ambiental; desenvolvimento humano por uma economia solidária;

¹²¹ Uma coalização formada, desde 1989, entre o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB). Até o ano de 2003, foram realizadas quatro edições do Congresso. Em 1993, com a pergunta “Que cidade queremos?”; em 1995, discutiu-se a cidade a partir do ponto de vista do seu desenvolvimento urbano, definindo novos parâmetros para o Plano Diretor da cidade; em 2000 debruçou-se sobre as questões relativas às Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Políticas de Cultura, Lazer e Turismo e em 2003, o 4. Congresso da Cidade focou os eixos da Democracia e Gestão. Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade.

desenvolvimento humano por uma cidadania cultural; gestão democrática e qualidade social do serviço público e desenvolvimento humano pelos direitos humanos. (Jornal do Povo, 2 set.2001, n. 179, ano IV).

O coordenador geral do CC afirma que Chapecó assimilou as duas experiências: envolveu as entidades, através de seus representantes, bem como a população dos bairros, principalmente a partir do Orçamento Participativo e dos Conselhos Comunitários.

E nós aqui em Chapecó construímos uma outra experiência. Nem a de Belém e nem a de Porto Alegre. Construímos uma experiência com as entidades, tirando representações das diferentes entidades. Consultamos as mais de cento e poucas entidades no primeiro momento de motivação e sensibilização. [...] Então nós começamos construir com as entidades sim, sensibilizar as diferentes entidades que não participavam do OP e que deveriam discutir a cidade com atores e sujeitos que até aquele momento não discutiam. Inclusive os atores e sujeitos que historicamente nunca foram convidados a discutir com outros atores, como engenheiros e arquitetos ou o setor imobiliário, que em grande parte diziam que eles que entendiam de cidade.[...] e os membros e as lideranças da comunidade, do OP, lideranças dos bairros, que começamos lá fazer reuniões nos bairros, começamos a provocar os bairros para participar; começamos lá discutir a cidade com os cidadãos comuns também. Essa é a novidade com Porto Alegre e a primeira parte a diferença com Belém. É que aí nós começamos a envolver as comunidades, envolver as regiões do Orçamento Participativo e fazer reuniões, fazer debates, fazer a construção do Congresso da Cidade. Então nós casamos o debate com entidades e o debate conjunto com a população”. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 agos. 2004).

De acordo com a coordenadora do CC, Eva Maria: “Nós acabamos construindo, a nossa matriz, diríamos da construção, foi Porto Alegre¹²². Por outro lado, nós sempre avaliávamos e reavaliávamos o que é que dava certo para Chapecó. O que [...] era nossa realidade”¹²³.

Os passos do desenvolvimento dos trabalhos do Congresso da Cidade¹²⁴ envolveram inicialmente uma discussão mais interna entre o governo e um grupo de confiança.

¹²² “A construção de estratégias de desenvolvimento local de Porto Alegre, no período recente, embora guarde semelhanças e tenha como uma das referências Barcelona, no Projeto Cidade Constituinte, apresenta algumas particularidades. A questão da democratização das relações Estado e Sociedade Civil e da construção de novas arenas públicas, assim como o aspecto social assumem um lugar mais destacado. Os temas que integram a agenda local associam essas questões à econômica (Moura, 1999).

¹²³ Entrevista com a coordenadora do I CC, Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 de junho de 2002.

¹²⁴ Relatório sobre o Congresso da Cidade elaborado pela Secretaria Executiva do CC, da Prefeitura Municipal de Chapecó.

- a) Elaboração dos objetivos, eixo temático, metodologia do Congresso, composição da coordenação/conselho por parte da Secretaria de Governo.
- b) Discussão do item “a” com um grupo de confiança/de opinião, que envolveu pessoas de Universidade (UNOCHAPECÓ), pessoas da sociedade civil organizada, pessoas que são formadores de opinião.”E aí ouvimos cerca de 30 pessoas e lá fechamos um consenso, não é que nós fechamos um consenso, nós elaboramos um consenso sobre a temática, que era a questão do desenvolvimento urbano”. (Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 jun. 2002).
- c) Discussão no governo do item ”a”. Na coordenação de governo, no colegiado e secretariado.

As principais questões debatidas na ocasião foram:

- 1) Quais são as entidades prioritárias a serem mobilizadas? Quais são as mais representativas da população? Quais devem fazer parte do conselho ou coordenação?
- 2) Qual a melhor forma para despertar o interesse das pessoas para virem para o debate do Congresso?
- 3) Como manter os membros do governo mobilizados em torno do Congresso da Cidade?
- 4) Como evitar que o Congresso não se transforme sobre demandas não atendidas em outros espaços, nem sobre demandas corporativas.

O governo, por sua vez, também se preparou para a discussão do Congresso da Cidade, investindo em assessorias, para auxiliar na concepção metodológica e de estudos técnicos, bem como na sistematização das propostas e elaboração de documentos. Pedro Uczai afirma que houve a contratação por parte do executivo municipal de uma pessoa de Porto Alegre, que auxiliou nas discussões iniciais dos setores da gestão pública no processo de implantação do Congresso da Cidade. Além disso, contrataram uma assessoria da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ), do curso de Arquitetura, “para ajudar inclusive na redação, na elaboração dos documentos e tal”.

Mesmo que a prefeitura tenha se inspirado na experiência de Porto Alegre e de Belém em termos de estrutura organizacional do instrumento e na definição do perfil dos atores participantes, as questões metodológicas que envolviam a sua postura na

condução do CC foram debatidas pelos membros do governo, mais diretamente envolvidos no processo de discussão pública.

O ex-diretor do Departamento de Agricultura, Luiz Carlos Borsuk, relata as dúvidas metodológicas que o executivo municipal tinha quanto à forma de encaminhamento das discussões nas reuniões e assembleias do Congresso da Cidade.

Uma delas era essa questão de afinal, [...] nós íamos pra reunião apresentar como a prefeitura vê o problema ou nós iríamos ouvir da população como a população vê os seus problemas. Aí chegamos à conclusão que não era uma coisa nem outra. Que nós tínhamos elementos que o conjunto da sociedade não domina e que a prefeitura tem. Por exemplo: o morador do bairro não tem o mapa da cidade, ele não conhece todas as ruas da cidade [...] tem tantos habitantes, tantos quarteirões, tantos terrenos baldios, tantas áreas contínuas [...] Enfim, nós levávamos uma espécie de radiografia. É claro que ela é vista de um ponto, mas levávamos uma leitura do conjunto [...] E ao mesmo tempo, muitas demandas saíram. Fizemos um meio termo mais ficou muito legal. Ficou interessante porque produzia tanto uma leitura local como oportunizava que houvesse, por parte da população, uma leitura mais global e não apenas do seu local de moradia ou de trabalho. (Luiz Carlos Borsuk, Chapecó, 20 jul., 2004).

E assim o governo optou em produzir um material informativo a respeito dos problemas da cidade, que continha a concepção defendida por ele.

A outra dúvida metodológica envolvia o posicionamento do poder público frente aos temas discutidos. E neste sentido decidiu-se que o governo, enquanto um dos atores participantes do Congresso da Cidade, assumiria a postura de “disputar suas posições”.

A outra dúvida é: você leva uma proposta pré-pronta [...] ou você deixa de forma espontânea aparecerem propostas de como abordar. É uma questão que foi resolvida de forma tranqüila. Eu avalio. O Governo ouvia toda a sociedade, tinha um conselho de 29 pessoas, que a sociedade tinha a maioria, mas o governo disputava suas posições. E o governo tinha posição. O governo tinha assim um grande consenso interno [...] O conjunto do governo, também o PT tinha uma leitura, de que há uma concentração fundiária na cidade de Chapecó, de que há questões ambientais não resolvidas, de que há muito terreno baldio e que portanto, nós tínhamos que criar instrumentos de incentivar o crescimento vertical da cidade. [...] Havia uma certa tranqüilidade do governo em discutir que o governo disputava as suas posições no Congresso da Cidade. Mas disputava dentro das regras do jogo democrático. Mas disputava, não ia apenas assistir. (Luiz Carlos Borsuk, Chapecó, 20 jul., 2004).

Desta maneira observa-se através da fala dos entrevistados que o governo assume um papel de destaque central (propositivo/indutor) no processo de discussão de concepção de cidade e também que, sendo um dos atores participantes do CC, a

administração pública local disputava com os demais, a sua visão e o seu projeto de cidade.

4.2 Motivações, temáticas, mobilização e desenvolvimento

No primeiro ano de governo da Frente Popular¹²⁵, em 1997, foi implantado em Chapecó o orçamento participativo, instrumento de planejamento e gestão pública, que define as prioridades das ações a serem executadas pela prefeitura municipal de um ano para outro. Mas, de acordo com Eva Dalchiavon, o OP “tem um certo limite quanto sistema de planejamento participativo a longo prazo. Então nós fizemos um Congresso da Cidade pra pensar o futuro. Portanto, [...] o Congresso da Cidade é um instrumental paralelo e complementar ao OP”.

Segundo uma publicação da Prefeitura Municipal,¹²⁶ o Congresso da Cidade é “um instrumento de planejamento a médio e longo prazo, **que busca pensar a cidade a partir da opinião, da participação e da mobilização de todos os setores da sociedade.** Neste processo, o poder público e a sociedade planejam conjuntamente as ações que caberá a todos os atores sociais implementar visando as mudanças na cidade para que todos os seus habitantes tenham mais qualidade de vida”. E ainda: “é um espaço permanente, não estatal de planejamento da cidade para a próxima década. É um instrumento dos cidadãos e cidadãs que aqui vivem, na definição de diretrizes para que Chapecó seja uma cidade mais democrática, mais humana e mais justa”.

O Secretário de Planejamento e Urbanismo de Chapecó, no período do Congresso da Cidade, Altemir Gregolin¹²⁷, reforça no seu depoimento a preocupação do governo em criar um instrumento para pensar a cidade a médio e longo prazos, diante dos limites do Orçamento Participativo, em definir as demandas mais imediatas de curto prazo da população.

¹²⁵ A Frente Popular era formada pelo PT, PPS, PC do B, PMN e PSB.

¹²⁶ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d., p. 7.

¹²⁷ Entrevista realizada com o Secretário Municipal do Planejamento e Urbanismo de Chapecó, em 2001-2001, Altemir Gregolin, no dia 16 de outubro de 2004.

No primeiro mandato a gente trabalhou como principal instrumento de participação o Orçamento Participativo. E outras formas e tal. E qual é que era a nossa dificuldade que a gente percebia? Que o Orçamento Participativo, ele acaba definindo prioridades de curto prazo, que era para o ano seguinte. Então definia essas prioridades a partir de demandas muito concretas lá do dia-a-dia da comunidade etc. Apesar que a gente tinha as plenárias temáticas, mas elas nunca funcionaram muito bem; nas plenárias temáticas discutir políticas por área. O que dava o tom mesmo do Orçamento Participativo eram as plenárias regionais, as demandas mais locais. Locais, lá do bairro, da comunidade e das regiões. E eram demandas, primeiro de curto prazo e segundo sem um norte. O norte era a necessidade imediata. Então, o Congresso da Cidade teve o objetivo de criar um processo, um movimento em torno de um debate mais de médio, longo prazo. Dez, quinze, vinte anos, que pudesse inclusive servir de parâmetro pro próprio Orçamento Participativo depois, definir investimentos de ano pra ano. Mas que tivesse um balizamento, mais de médio e longo prazo, além da necessidade mais imediata. Então, o motivador principal do Congresso da Cidade foi esse: Foi pensar a cidade, pensar o município a médio, longo prazo, que o Orçamento Participativo não dava conta. (Altemir Gregolin, Secretário Municipal do Planejamento e Urbanismo de Chapecó, em 2001. Chapecó, 16 out. 2004).

Já a decisão em torno da agenda de discussão no Congresso da Cidade, envolvendo a temática do uso do solo urbano, trânsito e meio ambiente, ocorreu após uma avaliação do governo municipal sobre a necessidade de planejar o desenvolvimento urbano da cidade. “Porque nós entendíamos que nos quatro anos de governo nós não havíamos nos debruçado de forma que nós gostaríamos nas questões urbanas, principalmente da área do planejamento urbano. Nós sentimos, o governo sentiu uma carência nessa área”. (Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 jun. 2002).

Gregolin reforça a explicação sobre a decisão do governo:

Então aí nós discutimos qual é o foco central, do Congresso da Cidade. Porque poderia se discutir todas as áreas. Por exemplo, Porto Alegre discutiu políticas pras diferentes áreas. Inclusive diretriz pra saúde, educação. Nós avaliamos que teríamos dificuldade de fazer isso de uma forma tão ampla. Até porque saúde, educação, essas áreas a gente já tinha uma acúmulo bem maior. Então discutimos, em conjunto com as entidades, ter como objetivo do Congresso da Cidade três formas: que é o uso do solo urbano, transporte e trânsito e meio ambiente. Áreas que a gente praticamente não tinha discutido, não tinha acumulado. Então a idéia era exatamente tirar diretrizes e ações que orientassem, que fossem parâmetros para o desenvolvimento da cidade, do município. Então, foi esse o objetivo central do Congresso da Cidade. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

Quanto ao perfil dos participantes, de acordo com o secretário municipal e conselheiro do Conselho da Cidade, Altemir Gregolin, houve a preocupação do governo em ampliar a participação, envolvendo principalmente atores da classe média e alta, ausentes do Orçamento Participativo, com o objetivo de garantir a legitimidade do instrumento deliberativo.

A grande preocupação era conseguir fazer com que o Congresso da cidade tivesse legitimidade. Pra ter legitimidade a gente tinha que conseguir envolver diferentes setores. E sempre foi difícil, porque havia uma resistência de alguns setores em função de ser uma administração do PT. Setores, principalmente empresários, que sempre tiveram uma relação nas administrações anteriores, mais de direita com, inclusive de ter influência direta nas discussões do prefeito e tal. Na administração do PT mudou isso em função do Orçamento Participativo. Porque esses segmentos, inclusive alguns segmentos profissionais tipo engenheiros e arquitetos, esses setores, eles não participaram diretamente do Orçamento Participativo. Nas regiões não participavam e nas temáticas pouco. Tinha algumas temáticas que envolviam esses setores, tipo desenvolvimento econômico, organização da cidade, que eram duas temáticas, mas a gente não conseguia envolver efetivamente esses setores. Esses setores, empresários, principalmente, se envolviam mais na definição do orçamento lá na Câmara mesmo. Iam direto lá onde os vereadores tomavam a decisão. Então, eram reivindicações bem pontuais tipo um volume de recursos pro Fundo de Desenvolvimento Econômico pra investir em distrito industrial; essas coisas todas aí. Então o desafio era conseguir envolver esses setores. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

Gregolin ressaltou a importância da participação de segmentos até então ausentes dos espaços públicos participativos, como “do setor empresarial, através da ACIC e tal, e especialmente o segmento dos engenheiros e arquitetos, que são os que têm um papel importante, no desenvolvimento urbano [...] Eles indicaram representantes tanto pro conselho como também elegeram delegados pra plenária final. Isso deu uma representatividade importante pro Congresso”.

E assim durante os meses de maio e junho, o vice-prefeito e coordenador oficial do CC, Pedro Uczai, reuniu-se com diversas entidades públicas e privadas e instituições (sindicatos, igrejas, clubes de serviço, Universidade, Câmara de Vereadores, ACIC etc.) para apresentar as propostas do CC e para “conquistar o engajamento das entidades neste processo de planejar o futuro da cidade e ouvir sugestões sobre o desenvolvimento de Chapecó”¹²⁸. Os eixos centrais de discussão apresentados pelos gestores públicos nestas ocasiões são: “uso do solo urbano, trânsito e meio ambiente. Contudo, nas reuniões surgem novos eixos temáticos como desenvolvimento econômico, cultura e segurança pública”¹²⁹.

Durante o período de mobilização, o vereador Célio Damo, do PPS, da base partidária de oposição ao executivo municipal, questionou o que ele considerou “imposição” dos três eixos temáticos de discussão propostos pelo governo, uma vez que

¹²⁸ Fonte: Jornal “Diário do Iguazu”, de Chapecó, de 19/20 de maio de 2001. p. 4.

¹²⁹ Idem.

em relação a eles não houve discussão. Segundo Damo, “da forma de como a administração está colocando tudo isso “é um prato feito” e ressalta que vários assuntos complementaríamos um grande projeto da cidade de curto, médio e longo prazos. O vereador coloca que entre os temas que haveria extrema necessidade de se fazer uma discussão está a questão da habitação.¹³⁰

Poucos dias antes do lançamento aconteceu uma reunião com todas as entidades convidadas na sede da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), com cerca de 60 entidades presentes, objetivando definir os eixos temáticos e a composição do Conselho da Cidade a serem apresentados e aprovados no lançamento do Congresso da Cidade.

Em relação à discussão sobre a definição dos temas a serem discutidos no Congresso da Cidade ocorrida nesta ocasião, Silvana Winckler, representante do Conselho da Cidade por parte da UNOCHAPECÓ, colocou:

Então discutiu-se os eixos temáticos, havia outros, mas ficaram. Definiu-se de que a saúde não era prioridade, porque já havia todo um investimento, planejamento da saúde. Estava bem, então estava tranquilo. Educação estava bem. Já tinha sido feito um grande investimento com políticas nessas áreas. Desenvolvimento econômico definiu-se de que era prioridade, só que era uma discussão praticamente à parte. É uma coisa complexa [...] até ficou assim como indicativo de que fosse o segundo tema. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 agos. 2004).

O ex-secretário municipal de desenvolvimento econômico e agricultura durante a realização do Congresso da Cidade, Clóvis Dorignon, afirma que a decisão dos temas do Congresso da Cidade foram definidos em reunião do prefeito e vice-prefeito com o secretariado. Ele ressaltou ainda que inicialmente havia uma dúvida entre os membros do governo se o tema a ser discutido não deveria ser desenvolvimento e agricultura

[...] que na verdade, este era o tema de maior fragilidade do Governo. O Governo municipal não havia conseguido fazer ações mais concretas nesta área. Mas em função da discussão que se desenvolveu, se achou que a prioridade era esta área da questão do uso do solo, dos temas meio ambiente, trânsito e planejamento urbano, se decidiu fazer nesta temática o congresso da cidade. Então neste momento foi, e depois eu entendi que o Congresso da Cidade era uma questão estratégica para Chapecó. Depois de dois anos se faria a discussão sobre desenvolvimento econômico e agricultura. Porque se planejou

¹³⁰ Idem, 19/06/2001, p. 5.

fazer por etapas, um tema por ano e ele teria a sequência. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 nov., 2003).

De acordo com o representante dos engenheiros e arquitetos no Conselho da Cidade, presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Carlos Alberno Caino de Oliveira, os eixos temáticos foram estabelecidos pela prefeitura.

[...] Eles tinham já essa idéia, não foi o conselho que tirou essas idéias e acharam assim; puseram que eram as mais importantes no momento. E o pessoal queria colocar mais. Desenvolvimento econômico que é um eixo que também foi colocado. E segurança também tinha um pessoal que queria que colocasse. Mas como já tinham três eixos e queriam colocar mais dois ou três ou quatro, até foi consenso que ia ser muito assunto. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, 19 agos. 2004).

Ainda segundo Caino ficou decidido que os demais assuntos seriam discutidos em outros Congressos da Cidade. Ele ressaltou ainda a dinamicidade prevista inicialmente no projeto. “A idéia é que o Congresso é pra ser uma coisa dinâmica. Não é aquele congresso que nós fizemos e acabou [...] Que cada dois anos houvesse de novo um reencontro pra discutir novas idéias ou rever essas idéias”.

No que diz respeito à definição sobre a temática do desenvolvimento urbano, Pedro Uczai complementa dizendo que:

Esses eixos temáticos foram definidos a partir do debate aqui, que na época um tema forte era desenvolvimento econômico; pós-eleições, era o que mais pesava no processo eleitoral. E nós conseguimos discutir a cidade por outros eixos e não pelo desenvolvimento econômico. E ficou no debate democrático dos representantes, que depois foram legitimados na assembléia, que o desenvolvimento econômico seria o segundo tema, desenvolvimento econômico e social, o segundo tema do Congresso da Cidade.

Ou seja, mesmo com severas críticas feitas pela oposição durante a campanha eleitoral de 1999, em relação à ausência de políticas de desenvolvimento econômico no primeiro mandato da Frente Popular, o governo opta em fazer o planejamento do desenvolvimento urbano da cidade sem incluir o desenvolvimento econômico.

Questionado se não teria sido mais interessante fazer uma discussão estratégica do desenvolvimento a longo prazo da cidade, aliando a discussão do desenvolvimento

urbano com o desenvolvimento econômico e social, Flávio Gusatti, que na ocasião era diretor de fiscalização do SEPU, respondeu:

Eu vejo o seguinte. Se um Congresso tem muitos eixos, eu não sei se ele vai suprir uma boa discussão de todos esses eixos. É lógico que quando se trabalha desenvolvimento urbano, as questões sociais entraram, as questões econômicas entraram. Tanto é que elas estão colocadas como princípios, como diretrizes, no Plano Diretor. Agora, eu acho que tem que ter ações e que aí os novos Congressos eles poderão fazer isso, de como implementar essas políticas na área social, como implementar na área econômica. Eu acho que isso depende de uma discussão e eu não colocaria tudo num só. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05, mar., 2004.)

Segundo Winckler, representante da UNOCHAPECÓ no Conselho, outro fator que contribuiu para que fossem somente três os eixos temáticos a serem discutidos foi o fator tempo. “É difícil reunir um grande grupo e mantê-lo trabalhando por muito tempo. Então havia essa consciência de que tinha que ter data, tinha que ter prazo, e a gente pôs seis meses. [...] A gente queria que tivesse resultado. [...] Fizemos uma agenda, foi bem rigorosa. Foram raríssimas as alterações de data e funcionou bem”. Percebe-se através desta fala que o discurso da eficiência do instrumento de planejamento também esteve presente na elaboração do projeto de governança.

Quanto à formação do Conselho da Cidade, foi questionada, no lançamento do CC de acordo com Caino, principalmente a paridade proposta pela coordenação do projeto CC, de terem acento no mesmo, 50% de representantes do executivo municipal e 50% da sociedade civil. Diante das polêmicas levantadas em torno do assunto a administração pública cedeu, dizendo que com esta atitude demonstrava que não possuía nenhum interesse em controlar o processo de discussão do planejamento futuro da cidade¹³¹. Deliberou-se então que a composição do Conselho do Congresso da Cidade teria 29 membros: 12 do governo e 17 da sociedade civil.

Por que tinha tantos da prefeitura? Sabe. Parecia assim no primeiro momento que queria ser feito um controle. Era paritário. Meio a meio. Depois acabou não sendo porque foi colocado um pouquinho mais de entidades. O pessoal reivindicou porque achava que também tinham direito. Enfim, foi discutido, discutido e chegou num acordo que ficou uns dois ou três a mais. Não ficou paritário.[...] Todos questionaram por que? Todas as

¹³¹ Fita gravada sobre o lançamento do Congresso da Cidade de Chapecó. Prefeitura Municipal de Chapecó, 2001.

entidades, acho que não teve nenhuma que não, a não ser assim, o pessoal do orçamento participativo. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, Chapecó, 19 agos. 2004)

A justificativa da paridade apresentada pela coordenação do Congresso da Cidade é de que os representantes do governo, principalmente os seus técnicos, acabariam se envolvendo mais nas atividades burocráticas e cotidianas do projeto. No que o presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos concorda:

A explicação era que se coloca só entidades, todo mundo tem seu serviço, tem uma atividade e tinha que pegar as idéias, passar pro papel, trazer na outra reunião, anotar tudo de novo do que se discutiu, do que mudou, do que aumentou, levar de volta, sabe. Tinha as reuniões localizadas, assim, nos bairros, nas entidades e trazer os dados. Alguém tinha que fazer isso. Então, a idéia deles essencialmente funcionava assim, que o pessoal mesmo da prefeitura, estavam juntando todos esses dados, botando no papel, organizando numa seqüência lógica e trazendo prá próxima reunião já tudo prontinho. Quer dizer, se eu tenho que sair do meu serviço pra me reunir sei lá com quem lá, ficar dois, três dias juntando papel, realmente eu não ia. Então, a explicação deles é que devia ser paritário naquele lado pra ter bastante gente pra trabalhar. Que eles estão lá, ganham por mês mesmo, então não tem, sabe, **perdendo** dois, três dias fazendo isso, pra eles da na mesma coisa. Prá nós não. (Grifo meu). (Carlos Alberto Caino de Oliveira, 19 ago., 2004).

O Congresso da Cidade foi lançado no dia 19 de junho de 2001, com a presença do ex-prefeito de Porto Alegre, Raul Pont e de autoridades, empresários, lideranças políticas e classistas e população em geral. Após a apresentação pelo vice-prefeito das etapas desenvolvidas e discutidas até o momento no processo de elaboração do CC, os presentes deliberaram sobre as seguintes questões: os eixos temáticos do Congresso; a composição dos grupos temáticos; instância de escolha dos delegados da Assembléia Geral do CC (nas assembléias regionais, por entidades e por categorias) e a composição do Conselho do Congresso (num total de 29 representantes)¹³².

Na ocasião foi decidido que o eixo geral do Congresso da Cidade de Chapecó visava “planejar o futuro de Chapecó sob uma perspectiva coletiva de cidade”, discutindo os seguintes eixos temáticos:

- a) Uso do solo: espaços de moradia, espaços públicos, espaços das atividades econômicas, loteamentos, áreas de preservação, áreas não edificantes etc.
- b) Transporte e Trânsito: organização do trânsito, vias prioritárias, passagens de pedestres, educação para o trânsito, vias rápidas, transporte coletivo etc.

¹³² Fita gravada pela coordenação do Congresso da Cidade no dia do lançamento do evento.

c) Meio ambiente: agroecoturismo, saneamento, recursos hídricos, gestão ambiental, educação ambiental, legislação ambiental, agenda 21, áreas verdes etc.”¹³³

Foi definido também que num prazo de dois anos seria feito um segundo Congresso da Cidade, cujas temáticas centrais seriam o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

Ou seja, o executivo municipal procurou o comprometimento de entidades da cidade, apresentando uma proposta que continha princípios norteadores, eixos temáticos, a estrutura organizativa e a metodologia de operacionalização do CC, o que demonstra a centralidade do governo no processo.

Diante do que foi visto até agora, constata-se que o plano proposto pelo governo para a sociedade civil de discussão e definição pública sobre o futuro da cidade de Chapecó parte de alguns princípios em relação “tipo de cidade” que se deseja. Contudo, a implantação do projeto afirma e amplia essas noções ao longo das discussões¹³⁴.

4.2.1 Etapas do desenvolvimento do trabalho

A discussão do planejamento estratégico participativo sobre o desenvolvimento urbano a médio e longo prazos do município teve a duração de seis meses – de 19 de junho a 08 (oito) de dezembro de 2001. Seguem as etapas de trabalho efetuadas após o lançamento do Congresso da Cidade.

Palestras:

Para mobilizar a população de Chapecó em torno do planejamento urbano e capacitar a comunidade, os conselheiros e os Grupos de Trabalho, o Conselho da Cidade deliberou a respeito da realização de cinco (5) debates gerais sobre temas que

¹³³ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 31.

¹³⁴ Ao longo do processo de discussão do CC, segundo os coordenadores do evento foram contactadas mais de 100 entidades, (clubes de serviço, entidades empresariais, os sindicatos, associações de moradores, associações profissionais, Universidade etc.), realizadas 06 reuniões do Conselho e 119 assembléias que mobilizaram em torno de 6.200 pessoas e elegeram 621 delegados para a assembléia geral (1 para cada 10 participantes)¹³⁴ que aprovou diretrizes e ações prioritárias para a cidade, para os próximos 15 anos.

envolviam o Congresso da Cidade, com intelectuais e urbanistas de renome nacional¹³⁵, durante o mês de agosto e setembro.

Diagnóstico técnico e participativo:

Com a finalidade de subsidiar a discussão dos eixos temáticos foram realizados de setembro a outubro dois diagnósticos: um de natureza técnica, objetivando buscar os dados existentes para auxiliar nos debates do Congresso da Cidade, e o outro, um diagnóstico participativo, efetuado com a população, através do método DRUEP (Diagnóstico Rápido Urbano Econômico Participativo), para ter uma visão sobre o que as pessoas pensam e querem da sua cidade e fazer um levantamento dos problemas existentes nas comunidades nas diferentes áreas.

De acordo com Rita de Cássia Nunes da Silva¹³⁶, o objetivo do DRUEP era “ter uma noção das potencialidades que o município tem e das dificuldades que tem, e foi a partir dos limites que teve toda uma proposta estratégica de desenvolvimento para Chapecó”. Já segundo a coordenadora executiva do I CC, Eva Maria Cella Dalchiavon¹³⁷, a intenção destes diagnósticos foi juntar o saber técnico e o popular/com o conhecimento comunitário para a promoção do desenvolvimento sustentável.

O DRUEP foi realizado pelos grupos de trabalho, que contaram com a assessoria de dois técnicos de Porto Alegre; uma socióloga da empresa Metroplan (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional) e um assistente social da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), contratados pelo executivo municipal de Chapecó. De acordo com Flávio Gusatti¹³⁸, um grupo de cinco pessoas do governo fez o treinamento, que foi repassado para 20 entrevistadores da administração pública e

¹³⁵ Tema: O Uso do Solo Urbano, com o arquiteto e urbanista Newton Burmeister, ex-presidente da Federação Nacional dos Arquitetos; Tema: Planejamento Ambiental na perspectiva da qualidade de vida para todos, com a engenheira civil Ivana Marson, de Santo André, especialista em Gestão Ambiental e o professor da FURB, Luis Fernando Merico, presidente da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Blumenau; Tema: Transporte e Trânsito, com Laurindo Junqueira, Assessor da Associação Nacional de Trânsito; Tema: Estatuto da Cidade e seus reflexos na atual estrutura urbana, com a urbanista e professora da PUC de Campinas-SP, Raquel Rolnik; Tema: Planejamento Urbano, com o arquiteto e urbanista e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Carlos Wainer.

¹³⁶ Entrevista com Rita de Cássia Nunes da Silva, em Chapecó, em 03/01/2003.

¹³⁷ Entrevista com Eva Maria Cella Dalchiavon, em Chapecó, em 03/06/2002.

¹³⁸ Entrevista realizada com Flávio Gusatti, em 05 de março de 2004, em Chapecó.

da sociedade civil, que discutiram a metodologia¹³⁹ e elaboraram o questionário a ser aplicado.

O processo de desenvolvimento do DRUEP participativo, em Chapecó, envolveu as seguintes etapas: 1) oficina de capacitação dos pesquisadores (tanto dos técnicos como dos multiplicadores, que efetuaram a pesquisa nas comunidades); 2) preparação dos questionários; 3) trabalho de campo (foi realizado em 10 regiões da cidade e interior¹⁴⁰); 4) sistematização do DRUEP nas regiões (levantamento da hierarquização dos problemas e identificação das potencialidades;); 5) sistematização das informações pelos grupos temáticos (de acordo com os entrevistados nem todos fizeram); 6) assembléia de retorno dos resultados para a comunidade. Segundo a coordenadora Eva Maria Dalchiavon, esta atividade estava prevista, mas não foi realizada por todos os grupos.

Segundo a assistente social Rita de Cássia Nunes, que trabalhou na região de Marechal Bormann:

A gente deu o retorno do diagnóstico lá na região, [...] daí foi feita toda a sistematização, a gente convidou as pessoas que foram entrevistadas para ver como estava aquela realidade. E antes de fechar toda a etapa, antes de chegar ao Congresso da cidade, daí teve um retorno do diagnóstico como um todo de Chapecó. Então eles tiveram uma boa oportunidade de ver como estava a região e depois entender como estava Chapecó. Então eu acho que foi super rico, porque eles perceberam que tinha problemas lá, que era em todo o município. Eu não vou te dizer que cem por cento dos bairros conseguiu fazer em suas comunidades, tiveram pessoas que acabaram por causa do trabalho e tudo, não conseguindo dar esse retorno na região. (Rita de Cássia Nunes, Chapecó, 03 jan. 2003).

Mas, antes da aplicação dos questionários, houve um trabalho de motivação; na ocasião foram efetuadas reuniões nas comunidades, quando foi apresentado um rápido histórico sobre a evolução do crescimento da cidade, para que as pessoas se inteirassem

¹³⁹ De acordo com material informativo repassado pelos assessores, o DRUEP :É uma nova forma de abordagem às características de uma determinada realidade, onde representantes da comunidade, em conjunto com equipes técnicas, trocam experiências com a população, através de diálogos para a identificação dos problemas e das potencialidades locais. O método desenvolve atividades de levantamento de informações e análise da situação existente para a identificação das principais características físicas e sócio-econômicas (problemas e potencialidades), com o sentido de subsidiar a elaboração de planos de desenvolvimento. Fonte: Relatório da Prefeitura Municipal de Chapecó sobre o Congresso da Cidade.

do seu desenvolvimento e dos seus problemas, objetivando a sua contribuição de forma mais efetiva na discussão do desenvolvimento urbano de Chapecó a longo prazo.

Os dados neste sentido foram retirados do diagnóstico técnico, contendo um conjunto de informações sobre o município e a região, “provenientes de variadas fontes (IBGE, empresas de aerolevantamento e geoinformação, cadastro da prefeitura municipal de Chapecó, exército brasileiro, AMOSC, Universidades, entre outros), traduzido através de mapas cartográficos, mapas temáticos, gráficos, tabelas, imagens de satélites e fotografias” (Monteiro; Gusatti, s/d, p. 355).

De acordo com Flávio Gusatti, coordenador do GT Uso do Solo, desde o início houve também a preocupação de esclarecer para a comunidade que as discussões não envolviam as suas necessidades imediatas, mas sim o futuro da cidade.

Nesse grupo de uso do solo pra fazer a discussão de desenvolvimento urbano, nós não podíamos simplesmente chegar para sociedade, para a população e dizer o que é desenvolvimento urbano. Porque as pessoas elas visualizam a necessidade imediata, e a gente tinha uma preocupação e aí foi uma preocupação do grupo do governo em si, que a gente não podia confundir o Congresso da Cidade, com o trabalho do Orçamento Participativo. Porque o Orçamento Participativo ele faz esse trabalho de ir na comunidade e ver quais as necessidades que a comunidade precisa. Então, o Congresso da Cidade ele não podia ser um levantamento, uma discussão de necessidades. Ele tinha que ser uma discussão do que nós queremos para nossa Cidade. E é lógico que as necessidades elas vinham aparecendo. Então este grupo do uso do solo teve que preparar materiais. Então nós fizemos todo o material de evolução da Cidade como é que a Cidade foi dentro desde 1917 e como é que ela foi crescendo, os primeiros loteamentos, os primeiros morros, como é que ela começou a área central, uma parte compacta e daqui a pouquinho estoura a questão da área da época das grandes indústrias, então surge a Efapi, surge bairro Industrial, surge Palmital, aquilo fora do contexto da parte central. Depois a cidade então ela vai começando a ir fechando e fechando. Quer dizer, este é um trabalho que a gente apresentou em torno de 40 minutos para a população para ela também entender do como é que a cidade se desenvolve. E a partir daquele trabalho é que elas deveriam dizer quais as suas necessidades, o que nós queremos da nossa Cidade, e não se tornar uma coisa exclusivamente da minha necessidade local. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Gusatti complementa:

Esse primeiro momento foi um momento de motivação de dizer mais ou menos a Cidade como ela é, mas também de ouvir o que as pessoas tinham pra dizer. Foi ali que começa surgir assim aquelas coisas assim que, aquilo me chamou muito atenção é,

¹⁴⁰ Segundo Flávio Gusatti, para a divisão das regiões foi aproveitado a estrutura de organização do Orçamento Participativo. “A gente pegou as mesmas regiões do orçamento participativo e subdividiu em micro-regiões”. (Entrevista realizada no dia 05 de março de 2004).

principalmente, nas áreas periféricas: há, nós precisamos de uma casa lotérica aqui! Mas por que a casa lotérica? Pra poder pagar a conta da luz, pra pagar a conta da água porque eu to gastando muito de ônibus pra ir até lá. Que dizer em termos de trabalho do uso do solo essas coisas elas são importantes. Então veja da gente também ir lá ouvir o que eles têm, o que pensam da Cidade. Ah eu preciso, o emprego teria que estar próximo do local de moradia, então, daí vão surgindo diretrizes, vão surgindo propostas, vão surgindo ações. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05, mar., 2004).

As falas dos moradores dos bairros demonstram a necessidade da descentralização das atividades econômicas da cidade. É a perspectiva da concepção da sua descentralização que se sobressai nas ações sugeridas no relatório do Congresso da Cidade e do Plano Diretor. A constatação também foi feita pelo diagnóstico técnico efetuado que concluiu: “Chapecó tem se desenvolvido de forma muito desigual entre seus bairros e regiões: há uma superconcentração de atividades na área central e escassez de atividades nos bairros” (Monteiro;Gusatti, s/d, p. 359).

O coordenador relatou ainda que, num segundo, momento esta discussão foi feita também com as entidades, mas ao contrário das reuniões nos bairros, foi executada após a coleta dos dados do DRUEP.

Flávio Gusatti comenta a dinâmica da apresentação de propostas em torno do desenvolvimento urbano da cidade, por parte das entidades:

A entidade tem uma dinâmica diferente de apresentar as propostas; a entidade geralmente se reúne e ela traz propostas: Oh, queremos isso e isso. Teve umas que trouxeram outras não. Os clubes de serviço foram os que mais trouxeram propostas. As entidades representativas, ali tipo, ACIC, o CDL que foi feito junto com os psicólogos, aliás os psicólogos junto com os engenheiros e arquitetos, muito poucas propostas; e aí então as entidades sindicais que tinham representantes [...] da força sindical e outro da CUT, foram muito representativas as propostas que trouxeram. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Divulgação:

De acordo com a secretária executiva do CC, Rosana Lampugnani, tanto a divulgação do Congresso da Cidade quanto as chamadas para as palestras e as assembleias foram feitas via imprensa: jornal, rádio e televisão e contato direto com as Instituições de Ensino e entidades. “As chamadas das assembleias passaram na televisão, rádio, jornal, foi mobilizado. O objetivo era chamar a população e a gente

usou os meios de comunicação que a gente tinha e ia assim nas escolas, conversou com os alunos, chamava os pais para estar participando.”

A imprensa fez a divulgação dela, participou, mas colocaria que também questionou, polemizou (caso do João Rodrigues, na rede SCC/SBT e Tony Lagos, no Diário da Manhã), mas também divulgou bastante. Fez o papel dela na divulgação, participava dos eventos, nas assembléias, nos debates [...] A divulgação foi feita na televisão, com chamadas das assembléias, para os debates quando vinham os palestrantes, nas escolas, na rádio também tinha; a gente participava nos programas de rádio, programas de televisão, cada debate a televisão estava chamando para apresentarmos o debatedor, os palestrantes. A gente teve espaço nas escolas, nas universidades. A gente ia, conversava com os diretores, levava os convites, colocava a importância da comunidade estar participando. [...] Então a gente usou muito isso para chamar a população chapecoense para estar participando dos debates. [...] Nas entidades também eu levava os convites, para o conselheiros em entregava um número X, eles também faziam a divulgação nas entidades. (Rosana Lampugnani, Chapecó, 25 set., 2003).

A mobilização para participação do Congresso da Cidade, além de ter sido feita pela coordenação do evento através da imprensa, foi realizada também pelos conselheiros do Conselho da Cidade, junto às entidades que representavam. Já nos bairros, foi feito através dos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo e dos conselhos comunitários, que organizaram as reuniões em suas comunidades.

O pessoal do orçamento participativo nos ajudava bastante, que era na motivação, da convocação da reunião. Sempre se fazia dois dias antes ou três se fazia um convite para todas as casas daquela região que nós estaríamos fazendo a reunião. Aí o pessoal do orçamento participativo nos ajudava muito, porque eles tinham esse contato mais constante com essas famílias, e eles tinham os próprios líderes das comunidades [...] eles faziam todo esse trabalho pra trazer pra reunião. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 março 2004).

Em relação às assembléias temáticas ou por categorias, o coordenador do GT Uso do Solo, Flávio Gusatti, relata:

Então teve, por exemplo, a igreja católica ela não fez reuniões específicas dos católicos, porque estava fazendo nas comunidades. Mas, por exemplo: as igrejas evangélicas, Pastor Márcio, ele resolveu que deveria se fazer uma reunião com todos os pastores e alguns membros das igrejas evangélicas. Então eles reuniram, nós fomos lá fazer! Sem problema nenhum; então teve essa dinâmica. Os conselhos municipais, então todos os conselhos municipais, foram mais de 10 conselhos.

No interior do município, dividido em três regiões, a mobilização foi efetuada com o auxílio do departamento de Agricultura, uma vez que o Conselho da Agricultura tem representantes de todas as comunidades. De acordo com o Diretor de Fiscalização do SEPU, Flávio Guzatti, a assembléia final do CC participaram “mais de 50 representantes das comunidades do interior”.

Assembléias:

Após a realização do diagnóstico, iniciaram no mês de novembro as assembléias por entidades, categorias e regionais, sob a coordenação dos membros dos Grupos de Trabalho. Inicialmente era apresentado um diagnóstico sobre a cidade por um dos coordenadores dos GTs, a partir das informações obtidas através do diagnóstico técnico e participativo, bem como os eixos temáticos e as diretrizes do projeto, para em seguida ocorrer o debate com as contribuições dos participantes.

O relatório da sistematização das propostas levantadas nas assembléias era realizado por um relator, geralmente um funcionário da Prefeitura, e a sistematização de todas as propostas levantadas nas diferentes assembléias era efetuada pela própria coordenação dos GTs. De acordo com Gusatti, não havia funcionários do Governo treinados, preparados para fazer a sistematização. “não, não [...] cada um chegou no final com propostas bem brutas”. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Em relação ao número elevado de assembléias realizadas por dia, o diretor de Guzatti revelou: “O uso do solo tinha em torno de quatro reuniões por dia; então cada um saía pra um lugar e ia fazendo; porque a gente treinou outros profissionais aqui dentro também pra ir, mesmo pessoas do governo que se dispuseram a fazer isso. A grande maioria é daqui da secretaria”.

Assembléia Geral do I Congresso da Cidade:

A Assembléia Geral aconteceu nos dias 07 e 08 dezembro de 2001. No dia 07 à noite, aconteceu a abertura do evento, no auditório do Lang Palace Hotel. No dia 08, na parte da manhã, os delegados se reuniram no Colégio Estadual Zélia Scharff, em grupos de trabalhos, distribuídos a partir dos três eixos temáticos em discussão para analisar as

diretrizes específicas e as ações propostas pelos grupos de trabalhos e assembléias e “levantar ou objeção ao texto, supressão ou alteração, ou substituição por outra redação” (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004). No caso de propostas divergentes entre os delegados do mesmo grupo, ocorria a decisão pelo voto, pois cada grupo podia levar somente uma das propostas para a assembléia (Rosana Lampugnani, Chapecó, 25 set. 2003).

No caso de conflitos inconciliáveis, o coordenador do GT, Flávio Guzatti afirma que, num primeiro momento, os coordenadores dos grupos tinham o compromisso de buscar o consenso. Caso contrário, eles eram colocados em discussão na Assembléia Geral.

À tarde as diretrizes e ações foram para votação, no auditório do Lang Palace Hotel. A aprovação ou rejeição das propostas foi por maioria simples dos delegados presentes no momento da votação. As propostas antagônicas foram apreciadas no final dos trabalhos do respectivo eixo temático e, de acordo com a secretária executiva “cada parte que tinha levantado a proposta podia fazer a sua defesa e depois era votado”. (Rosana Lampugnani, Chapecó, 25 set. 2003).

4.2.2 Problemas metodológicos na discussão do CC

Ressaltam-se a seguir alguns problemas relacionados à metodologia de discussão das etapas desenvolvidas no Congresso da Cidade.

Em relação ao espaço de tempo de seis meses para fazer a discussão sobre o desenvolvimento urbano da cidade, o presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Caíno, ressalta que numa avaliação final constatou-se que de fato o tempo foi curto. “Não se tinha idéia, sabe? Então, essa conclusão chegamos no fim. No começo parecia bastante tempo. Outros que vão sair, de repente é uma questão que se pode discutir”.

Miriam Felippi, representante do segmento empresarial, concorda que o tempo foi curto para o debate de temas tão complexos. “Foram tratados assuntos muito complexos com tempo muito curto. Então foi dividido em três temas, mas isso também acho que é experiência, três temas que de repente nós poderia ter pego um por vez”.

Quanto ao tempo disponível para a discussão do CC, Flávio Gusatti ressaltou a importância do “calendário político”, da definição do mesmo por parte do Governo, pois no ano seguinte haveria eleição.

Então eu diria assim, tanto o processo do Congresso como o Plano Diretor, foi um processo de debate amplo? Não. Eu acho que talvez poderia ser mais. [...] Aí vem o calendário político no meio disso. [...] Tinha que ser feito naquele ano porque no outro ano tinha eleição pra governador. O Fritsch era um potencial candidato na época e que tinha que se terminar naquele ano. [...] Então muitas vezes você não consegue fazer a discussão como deveria ser. Acho que teve um processo que ele veio, caminhou, que teve sua representatividade. Eu acho que nós poderíamos ter voltado em outros ocasiões para a comunidade. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Na avaliação da assistente social, Rita de Cássia Nunes o curto espaço de discussão do projeto do CC não possibilitou o aproveitamento adequado dos resultados abstraídos do DRUEP, que contemplam os desejos da população da cidade. Além disso, o seu depoimento reflete os dilemas envolvendo o saber técnico e o popular.

Eu acho que o tempo foi um ponto negativo, foi muito pouco tempo. O governo precisava concluir aquilo naquele período, então o diagnóstico, ele poderia ser bem mais aproveitado do que foi. Na realidade o diagnóstico teve uma função específica: mobilizar o povo para as discussões do Congresso da Cidade. Os dados que foram levantados foram importantíssimos, mas eles poderiam ter sido bem mais aproveitados. Eu acho que para mim, foi um dos pontos mais fracos que teve. Por que assim, toda a questão do Congresso tiveram dados que não foram bem aproveitados como poderiam ter sido, e aí nesse sentido, eu acho que não foi falha, mas eu acho que o governo perdeu com isso, por que no diagnóstico estava o que o povo achava da cidade e nas estratégias que saíram, saiu muito mais forte as questões dos próprios GT's, onde era um outro público, do que o povo que falou. (Rita de Cássia Nunes, Chapecó, 03 jan., 2003).

Rita de Cássia entende que o próprio projeto “Comunidade do Futuro” poderia ter sido melhor aproveitado no processo de discussão do Congresso da Cidade.

Na Comunidade do Futuro havia sido construído todo um diagnóstico também, numa metodologia semelhante ao DRUEP. A gente sabe que nos GT's ele até foi utilizado, mas ele poderia ter sido melhor aproveitado. Justamente porque ele chamava para essa conversação com a sociedade civil, entidades e acabava colocando as pessoas num processo de discussão, inclusive com a direita. Na época ele não foi bem incorporado pelo governo como um todo. [...] mas os materiais do Comunidade do Futuro, parte do diagnóstico, os seminários de urbanização que foram construídos foram aproveitados [...] tudo que foi construído no Governo Fritsch pra cá tem coisas que poderiam ser bem mais aproveitadas.

Além disso, de acordo com os entrevistados, ocorreram muitas dificuldades na sistematização das propostas, uma vez que as discussões realizadas nos grupos de trabalho não eram feitas por escrito, mas oralmente para a Secretaria Executiva; e ainda, as diretrizes, propostas, ações que vinham sistematizadas das assembléias etc. também eram feitas de forma simplificada, pouco elaborada e com problemas de redação e de interpretação. Faltou pessoal habilitado para fazer a sistematização. “De repente a gente foi meio caseiro, tentando ter uma solução meio caseira e não fomos muito felizes na sistematização. [...] Eu senti que a gente teve dificuldade na hora de fazer as votações, inclusive em função da sistematização (Míriam Felippi, representante da ACIC, Chapecó, 03 jun., 2002).

O ex-secretário de desenvolvimento econômico e agricultura concorda que houve problemas na sistematização. “O documento na primeira versão que foi pro Congresso da Cidade, foi muito ruim; cheio de problemas, misturava questões operacionais com questões estratégicas. Discutia questões centrais do Congresso da Cidade com questões que se pintam os troncos das árvores na avenida. Então a redação desse documento ficou muito frágil”. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 nov., 2003).

Ainda no entendimento de Clóvis Dorignon os problemas de sistematização do documento submetido à votação no CC foi um dos motivos do esvaziamento da plenária final.

Foi um geralzão e aí se alongou e aí começou a esvaziar. No final, as coisas foram aprovadas lá com 20%, talvez menos dos delegados na plenária final. E muito assim, tratorando, não se amadureceu mais a discussão e se colocou em votação. [...] A coisa estava muito complicada. E se o empresário ia lá se expor, fazer a defesa, ele sofria o risco de sofrer uma vaia. Isso tinha que ter sido com mais cuidado. Entendo que aquele era um espaço de formular, de estabelecimento do consenso, enfim, um espaço democrático.

O presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos também entende que o tempo interferiu no processo decisório da assembléia final do Congresso da Cidade. Caino comenta que a posição da associação foi contra a discussão e a deliberação do relatório do CC ser em apenas um dia. Segundo o conselheiro, eles defendiam que a discussão ocorresse em duas etapas. “Eu sei que nós votamos contra. E não teve jeito”.

Verifica-se que, durante as etapas de discussão do Congresso da Cidade, houve problemas relacionados ao pouco tempo para o debate dos temas trabalhados, que foi definido pelo “calendário eleitoral” do governo, e também um fraco aproveitamento dos dados do diagnóstico participativo (DRUEP), bem como de discussões feitas anteriormente sobre a temática do desenvolvimento urbano a partir do projeto Comunidade do Futuro.

Outro problema envolveu a questão da sistematização das propostas encaminhadas pelos grupos de trabalho e pelas assembléias, uma vez que não havia pessoas habilitadas para desenvolver este trabalho, e que no entender dos entrevistados foi um dos motivos do esvaziamento da Assembléia Final do Congresso da Cidade, por parte dos seus delegados.

4.3 Estrutura Institucional Participativa: Canais de Participação, Competências e Composição.

Observa-se que a estrutura organizativa do Congresso da Cidade envolve três instâncias: a administrativa, a propositiva (ou consultiva, que tem como função dar sugestões, fazer pareceres) e a deliberativa/decisória (que tem o poder de discutir e decidir sobre as diretrizes e ações a serem implementadas). Com exceção da primeira, composta somente por servidores públicos, as demais envolvem tanto atores do governo como da sociedade civil¹⁴¹.

Instância Administrativa:

¹⁴¹ Idem.

- A “Secretaria Executiva”: era responsável pela coordenação do Congresso da Cidade: divulgação, organização de eventos, articulação com os grupos de trabalho, encaminhamentos das decisões do Conselho da Cidade. A equipe de trabalho era formada por três (3) pessoas do governo, diretamente ligadas ao Gabinete do vice-prefeito.

- “Comissão de Sistematização”: Inicialmente no regimento interno do CC propôs-se que a comissão fosse composta por três membros dos Grupos de Trabalho, tendo representação da sociedade civil e do governo. Entretanto, principalmente nas assembleias, os relatores eram servidores públicos. Já nos grupos de trabalho o papel ficava ao encargo dos coordenadores, tanto do governo como da sociedade civil. Na redação do relatório final do Congresso também houve o envolvimento de membros da prefeitura como das entidades.

Instâncias Propositivas:

- O “Conselho da Cidade” integrado por membros da prefeitura e da sociedade civil coordenou a metodologia de construção do Congresso. Tinha “caráter consultivo no que se refere às Diretrizes e Ações Prioritárias e deliberativo na condução do processo”¹⁴². Era composto por 29 membros, 12 eram representantes do governo local¹⁴³ e 17 de entidades¹⁴⁴.

¹⁴² Regimento Interno do Congresso da Cidade. Publicação da Prefeitura Municipal sobre o Congresso da Cidade, p. 33.

¹⁴³ A distribuição dos participantes do governo ocorreu desta forma: 1 Gabinete do Prefeito, 2 da Secretaria de Governo, 2 Secretaria de Planejamento e Urbanismo, 1 Secretaria da Educação, 1 da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, 1 Secretaria da Saúde, 1 Secretaria de Esporte e Lazer, 1 Secretaria de Captação de Recursos, 1 Secretaria de Fazenda e Administração, 1 Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação. Fonte: Publicação Prefeitura Municipal de Chapecó sobre o Congresso da Cidade.

¹⁴⁴ Os representantes das entidades estavam assim distribuídos: 2 da UNOESC (Universidade do Oeste de Santa Catarina-campus de Chapecó); 2 do Centro Empresarial; 1 da Força Sindical; 1 da CUT; 1 da Intersindical; 1 do Conselho do orçamento participativo; 1 das Imobiliárias; 2 das entidades dos engenheiros e arquitetos; 2 das Igrejas; 1 dos Conselhos Municipais; 1 das Associações Profissionais; 1 dos Conselhos Comunitários; 1 dos Clubes de Serviço. Fonte: Idem.

- “Grupos de Trabalho”: Os três grupos constituídos por representantes do governo e da sociedade foram formados a partir dos três eixos temáticos. Tiveram como objetivo coordenar os debates dos palestrantes, a elaboração do material para subsidiar as discussões dos conselheiros e das assembleias temáticas, regionais ou por categoria, bem como a sistematização das propostas de diretrizes e ações encaminhadas pelas assembleias. Os GTs também foram os responsáveis pela elaboração de um diagnóstico técnico e participativo sobre os problemas do município.

A coordenação dos grupos era paritária, constituída por um (1) representante da sociedade civil e um (1) do governo. A composição de cada GT teve oito (8) membros, sendo quatro (4) representantes das entidades da sociedade civil e quatro (4) da administração municipal.

-“Assembleias temáticas, regionais ou por categoria”: Instâncias de discussão, formulação e construção das diretrizes e ações prioritárias do CC, bem como de escolha de delegados para a assembleia geral¹⁴⁵. Foram organizadas e coordenadas pelos grupos de trabalho. No total foram realizadas, durante os meses de outubro e novembro, segundo relatório da prefeitura, 119 assembleias.

- “Subgrupos”: Os grupos de trabalho puderam organizar subgrupos de trabalho com o objetivo de discutir e elaborar propostas que seriam remetidas aos grupos de trabalho e assembleias temáticas, regionais ou por categoria. Mas, de acordo com os entrevistados, somente o grupo do meio ambiente organizou subgrupos.

Instância deliberativa / decisória

- “Assembleia Geral do Congresso da Cidade”: instância máxima deliberativa das diretrizes e ações sobre os eixos temáticos aprovados, tendo direito a voto os delegado(a)s eleitos nas assembleias temáticas, regionais ou por categoria, na proporção de 1 (um) delegado para cada 10 presentes.

¹⁴⁵ Regimento Interno. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó sobre o CC, p. 34.

TABELA 1

Estrutura Institucional Participativa do Congresso da Cidade

Instâncias Participativas	Competências	Composição
ADMINISTRATIVAS: 1 – Secretaria Executiva.	Coordenação do CC, divulgação, organização de eventos e articulação com os GT's.	Três pessoas do Governo, ligadas ao gabinete do vice-prefeito.
2 – Comissão de Sistematização.	Sistematização das discussões dos GT's e redação do relatório final do CC.	Membros dos GT's: um representante da sociedade e um do Governo.
PROPOSITIVAS: 1 Conselho da Cidade.	Coordena a metodologia de construção do CC.	Membros do Governo local , 12 pessoas: 02 do gabinete do prefeito, 02 do vice e representantes das oito secretarias municipais. Da sociedade civil/entidades , 17 membros: do setor Sindical; do setor Empresarial; Associações Profissionais (Engenheiros e Arquitetos); Clubes de Serviços; Membros da Universidade; de Igrejas e do Conselho do OP.
2 – Grupos de Trabalho.	Três Grupos de discussão; Coordenação dos debates, elaboração das diretrizes e ações encaminhadas para as assembleias temáticas, regionais ou por categorias e elaboração de um diagnóstico sobre os problemas do município.	Coordenação paritária: um representante da sociedade civil e um do Governo. Composição do GT Paritária: quatro representantes das entidades da sociedade civil e quatro do Governo.
3 – Assembleias Regionais Temáticas e por Categorias	Instâncias de formulação e aprofundamento do debate de diretrizes e ações sobre os eixos temáticos e eleição de delegados para a assembleia do CC, (01 para cada 10 representantes).	População em geral e representantes de entidades.
DELIBERATIVA/DECISÓRIA 1- Assembleia Geral	Instância máxima deliberativa das diretrizes e ações do CC.	630 delegados(as) eleitos nas assembleias.

Obs: Tabela elaborada pela autora.

4.3.1 Avaliação das atividades desenvolvidas pelas instâncias participativas

Segundo os entrevistados, os grupos de trabalho em si não se constituíram em efetivos grupos de discussão e de apresentação de propostas; somente o grupo do meio ambiente criou subgrupos de trabalho. O papel de apresentar as propostas ficou ao encargo do Conselho da Cidade e das assembléias, e nestas últimas, de forma precária, pela falta de tempo.

Ainda sobre o andamento dos trabalhos dos grupos temáticos, Silvana Winckler, representante da UNOCHAPECÓ, afirma que em alguns momentos eles não deram conta da agenda. “Teve ocasião, por exemplo, do conselho pedir pra que na reunião seguinte os grupos de trabalho apresentassem um relatório do que já haviam feito. Uma certa pressão para que não atrasassem todo o processo”, pois o restante do processo de discussão dependia das atividades desenvolvidas pelos GT’s.

Apesar da preocupação com a paridade entre o governo e a sociedade civil, nas instâncias participativas, o papel atuante dos técnicos da administração municipal no andamento dos trabalhos dos grupos de trabalho também é ressaltado pelos entrevistados. O secretário Altemir Gregolin destacou a forte atuação da Secretaria do Planejamento e Urbanismo nos GT’s. “Teve uma meia dúzia de pessoas fora da prefeitura que tiveram um papel mais determinante. Mas quem efetivamente viabilizou e se preocupou mais com o diagnóstico, se preocupou com as propostas, foi o grupo do governo”.

Nas suas falas as pessoas entrevistadas levantaram ainda o despreparo dos participantes do CC para discutir os problemas da cidade e o desenvolvimento urbano a longo prazo, em função de uma abordagem técnica e acadêmica de alguns temas.

A administração municipal, por sua vez, se espelhou na experiência de Porto Alegre e contratou uma assessoria daquela cidade para auxiliar no momento inicial do processo de discussão do Congresso da Cidade. Além disso, contratou uma empresa de Florianópolis para fazer o projeto da reforma do trânsito do centro de Chapecó. O governo se aproveitou também das discussões e projetos que estavam sendo realizadas

por algumas secretarias, como no caso da educação, referente à cidade educadora; no caso da agricultura, a questão da agricultura familiar e outros, para subsidiar as discussões.

Sendo assim, verifica-se que nos grupos de trabalhos houve a hegemonia dos membros do governo. Por duas razões: primeiro, porque faziam o debate político em torno dos seus objetivos e também porque foram se apropriando de elementos técnicos, através do debate com os técnicos da prefeitura e de outros atores. Além disso, para o debate teórico vieram expositores que trouxeram a dimensão sobre o desenvolvimento urbano com a qual o governo compartilhava. Segundo, em função do despreparo de lideranças de outras entidades. O despreparo técnico e o despreparo político de conduzir determinados debates.

4. 4 O perfil dos participantes

Com a preocupação de verificar a qualidade e a densidade da representação no Congresso da Cidade, de Chapecó, analiso o perfil dos participantes deste instrumento participativo, com o olhar voltado para a diversidade da participação. Lembrando que na visão de Boschi a qualidade é analisada em termos de legitimidade e da abrangência da representação e a densidade da participação a partir do grau de organização dos interesses representados.

Para esta discussão, utilizo os três critérios principais presentes na definição dos atores políticos do processo participativo e decisório do CC. O primeiro era o de ampliar a participação, envolvendo extratos médios e altos, que não faziam parte de outros espaços públicos participativos, como o Orçamento Participativo (envolve a qualidade e a densidade da representação). O segundo, ter presente tanto o perfil técnico quanto o popular dos participantes (em discussão a qualidade da representação). O terceiro, o envolvimento deveria ocorrer, principalmente, através das organizações e não da participação individualizada (densidade da representação: organização dos interesses representados através de associações). Vou iniciar a discussão pelo último critério, mesmo porque a investigação sobre a vida associativa de Chapecó já foi feita no terceiro capítulo deste trabalho.

Segundo a coordenadora do CC, Eva Maria Dalchiavon, “nós fizemos um congresso onde os delegados que iriam aprovar as diretrizes e ações prioritárias eram delegados vindos de uma organização e de um debate anterior. [...] Porque nós entendemos que a cidade não é um emaranhado de indivíduos desorganizados e com vontades individuais”. Ou seja, no desenho institucional do Congresso da Cidade está prevista a participação de representantes e de interesses sociais organizados, embora também tenha ocorrido a participação direta de alguns cidadãos.

De acordo com Eva Maria, não houve uma pré-seleção de entidades. “A sociedade civil¹⁴⁶ que nós sabíamos que existia organizada na cidade, nós chamamos. Tanto assim que nós começamos com 70 e fomos pra cento e poucas. Fomos descobrindo, tem mais essa, tem mais essa, fomos atrás. Nós procuramos envolver todos. [...] Teve alguns que participaram no início, depois abandonaram, outras que vieram depois porque gostaram, então, teve de tudo. Mas a grande maioria participou”. E lista algumas entidades que participaram: “Por exemplo: as associações de moradores, nós reunimos e eles se mobilizaram; os clubes de serviço, Lions, Leo, Rotary, associações de profissionais que normalmente não vão para o OP, ao menos vão só naquelas temáticas de organização da cidade, vieram para o Congresso da Cidade. Entidades ambientais, então, a organização foi mais através de entidades da sociedade civil”. No entanto, não se pode esquecer da participação também dos moradores dos bairros da cidade, principalmente através das suas associações comunitárias, como será visto mais adiante.

Pelo que se pode observar, comparando as entidades que fazem parte da vida associativa de Chapecó, no capítulo 3, e a relação dos participantes do CC, que será abordada a seguir, houve uma grande diversidade de interesses representados no planejamento urbano participativo, através de entidades, seja no Conselho da Cidade, seja nas outras instâncias participativas, correspondendo assim à densidade da representação no instrumento de governança estudado, conforme ressalta Boschi.

¹⁴⁶ Conforme já foi visto no 3. Capítulo, o associativismo civil de Chapecó identifica-se com o “novo tipo de associativismo civil comunitário” que Gohn (2005, p. 53) levanta no seu livro “O Protagonismo da Sociedade Civil”, e o qual também adotei nesta tese.

4.4.1 A ampliação e diversificação dos atores políticos

Na avaliação do ex-secretário do Desenvolvimento Econômico e Agricultura, Clóvis Dorigon, o Governo conseguiu atrair uma pluralidade de atores para a discussão do desenvolvimento urbano da cidade.

Eu acho que foi um grande esforço pra envolver e conseguiu-se envolver. Tinha os mais variados atores ali participando: a ACIC, UNIMED. Eu mesmo fui fazer uma discussão lá com o pessoal da UNIMED; [...] A Associação comercial e Industrial; estes setores acabaram participando efetivamente do Congresso da Cidade. Empresários de transportes, um dos proprietários de uma das principais empresas de transporte, participou direto nas discussões de grupo e depois na plenária final. Quer dizer, acho que neste sentido foi vitorioso, foi bem articulado. (Clóvis Dorigon, Chapecó, 14 e 15 nov. 2003).

Observa-se ainda a partir dos dados levantados (falas anteriores, a implantação do processo e a estrutura participativa) a preocupação em comprometer, nas diversas instâncias do instrumento participativo, tanto os atores da sociedade civil como do governo.

Em relação ao **Conselho da Cidade**, num primeiro momento, os coordenadores do CC preocuparam-se com a paridade na representação dos conselheiros, mas diante dos questionamentos levantados por representantes das entidades o governo, alegando que não possuía interesse em controlar o processo, concordou com uma representação maior dos membros da sociedade civil. E assim, dos 29 membros do Conselho da Cidade, 17 eram da sociedade civil e 12 do governo.

Diversos segmentos estão representados entre os participantes, com adesão tanto de setores populares como de segmentos que representam camadas médias e altas da sociedade, praticamente ausentes de demais espaços participativos decisórios, como o Orçamento Participativo.

Entretanto, fazendo uma leitura mais cuidadosa do perfil político-ideológico das entidades e/ou dos seus membros que representam a sociedade civil, constata-se que a sua maioria identifica-se com a esquerda, refletindo uma maioria ajustada com as propostas do governo popular na composição do Conselho da Cidade. Seguem as

entidades e o número de representantes que identificam-se com a administração municipal: UNOCHAPECÓ (2), Força Sindical (1), CUT (1), Intersindical (1), Orçamento Participativo (1), Conselhos Municipais (1), Conselhos Comunitários e Associação dos Moradores (1). Isto é, além dos 12 membros do governo, ele podia contar ainda com o apoio de mais 8 (oito) representantes da sociedade, garantindo-lhe o controle do processo decisório nesta instância, que tinha como função principal a coordenação do processo de discussão do Congresso da Cidade.

A representação dos **Grupos de Trabalho**, segundo o regimento interno¹⁴⁷ do Congresso da Cidade, também é paritária, constituída por 4 (quatro) membros da sociedade civil e quatro (4) do governo. Eles são responsáveis pela coordenação das plenárias temáticas, regionais e/ou por categorias, pela sistematização das propostas de diretrizes e ações que vêm das assembléias, pela coordenação dos palestras e a elaboração do diagnóstico técnico e participativo (DRUEP).

Seguem os representantes por Grupo de Trabalho¹⁴⁸:

GT do Meio Ambiente:

Representantes das Entidades: Associação dos Engenheiros e Arquitetos, UNOCHAPECÓ, ACIC, Fórum de Meio Ambiente.

Representantes do Governo: Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPU) (2), Secretária Municipal da Educação, Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

GT de Transporte e Trânsito:

Representantes das Entidades: Sindicato dos Transportadores, Associações Comunitárias, Associação dos Engenheiros e Arquitetos, UNOCHAPECÓ.

Representantes do Governo: SEPU (2), Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal da Educação.

GT do Uso do Solo Urbano:

¹⁴⁷ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p.33.

¹⁴⁸ Relatório da Prefeitura Municipal de Chapecó sobre o I Congresso da Cidade.

Representantes das Entidades: UNOCHAPECÓ (curso de Arquitetura), Igrejas, Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Sindicatos.

Representantes do Governo: SEPU (2), Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação e Secretaria de Esporte e Lazer.

No entanto, os entrevistados comentam que, apesar da paridade e de diferentes segmentos da sociedade civil participarem dos Grupos de Trabalho, os representantes do governo é que acabaram se envolvendo mais efetivamente nas atividades exercidas pelos GTs, principalmente através da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPU), que possuía dois membros em cada Grupo de Trabalho.

Silvana Winckler, da UNOCHAPECÓ¹⁴⁹, ressaltou o papel central do governo e dos seus técnicos na condução dos trabalhos dos GTs.

O governo é quem mobilizava os grupos de trabalho. Porque os grupos de trabalho, eles foram coordenados pelo governo. O governo compôs com equipes técnicas e representantes das entidades. Então, cada entidade entrou num grupo, com exceção da Universidade que entrou em todos. Em função de que aqui tem pessoas de todas as áreas.[...] Então, isso com representantes das entidades. E depois o governo completava a equipe dos GTs, com pessoal técnico. E aí fazia andar, porque esses Gts é que tinham que produzir os materiais para subsidiar as discussões dos conselheiros. E a produção do material que ia subsidiar depois as assembléias.

O diretor de fiscalização e administração da Secretária de Planejamento e Urbanismo (SEDUP) e coordenador do GT, Uso do solo, Flavio Gusatti¹⁵⁰, relata o trabalho desenvolvido pelos grupos de trabalho para buscar as informações técnicas que tinham como objetivo subsidiar os debates posteriores a respeito dos temas em discussão.

O grupo de transporte e trânsito, como estava se desenvolvendo na época um trabalho de reorganização de contagem de fluxo de trânsito, e de classificação de vias, que era um trabalho que estava sendo contratado de uma empresa de Florianópolis, aproveitou aquele levantamento pra também se servir de subsídios pro debate. O meio ambiente ele formou um grande conselho de um grande grupo que eram mais de 20 entidades do município, e que formaram um grande grupo de discussão sobre o meio ambiente. Uso do solo, que foi onde que eu estava coordenando, a gente também formou um grupo interno de levantamento de dados daqui do município. [...] principalmente com o pessoal da área técnica. E foi no grupo de uso do solo que a gente sentiu maior dificuldade de buscar

¹⁴⁹ Entrevista realizada com Silvana Winckler, em 16/08/2004, em Chapecó.

¹⁵⁰ Entrevista realizada com Flávio Gusatti, diretor de fiscalização e administração da Secretaria de Planejamento e Urbanismo, no dia 05 de março de 2004, em Chapecó.

esses dados. Que nós tivemos que fazer o que nós chamamos o diagnóstico rápido participativo, que nós tivemos que fazer pra buscar esses dados da sociedade. Porque faltava informações do município.

Além disso, eram realizadas reuniões entre os membros do governo, que coordenavam os GT's e com a coordenação do CC, com o objetivo de fazer um relato do andamento dos trabalhos. "Inclusive nas discussões internas, principalmente entre o grupo de governo que nós tínhamos essas discussões [...], mas nós tínhamos também uma discussão interna entre o grupo de governo, pra também sabe o que que estava acontecendo nos outros grupos. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Também ocorriam reuniões com todos os participantes dos GT's e a coordenação do Congresso da Cidade.

Nesse caso quem coordenava era a Eva Maria, porque ela era secretária do vice-prefeito, [...] nós tínhamos como obrigação de estar repassando pra ela o que os grupos estavam fazendo, pra ela transmitir isso ao conselho, que a cada 15 dias o conselho tinha um encontro. Então o conselho também sabia o que estava acontecendo. Então para o grupo não ir diretamente ao conselho nós fazíamos essas reuniões; ela então se apropriava de todas essas informações pra passar ao conselho. (Idem).

Segundo o ex-secretário de Planejamento e Urbanismo, Altemir Gregolin

Os grupos de trabalho, eles tinham a responsabilidade de fazer, de construir o diagnóstico, garantir a realização do diagnóstico e a elaboração de propostas. Esses grupos de trabalho acompanharam as plenárias, as assembleias em bairros, etc. Então tudo, todas as proposições que eram levantadas lá, vinham pro grupo de trabalho, antes de ir para a plenária final, para sistematização. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

A UNOCHAPECÓ, por sua vez, tinha um membro em cada grupo de trabalho, com o objetivo de qualificar a discussão e elaborar propostas para o desenvolvimento urbano da cidade a longo prazo. Entretanto, de acordo com a professora Silvana Winckler, o envolvimento dos professores, alunos e técnicos da Universidade no processo de discussão do Congresso da Cidade deixou a desejar.

No que a gente teve mais dificuldade foi pra mobilizar as pessoas aqui da universidade pras assembleias [...] divulgação houve. Talvez a gente não tenha conseguido demonstrar a importância. [...] Mas mesmo cursos importantes como Arquitetura, Geografia, Direito, cursos que têm muito haver com o planejamento urbano conseguimos quorum baixíssimo.

Havia a expectativa de que a universidade conseguisse eleger um grande número de delegados, e que esses delegados qualificassem a discussão em torno do Congresso da Cidade, e não foi possível. O que houve foi a participação daquelas pessoas que diretamente se envolveram e acho que contribuíram bastante. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 agos. 2004).

Razões para a não participação da UNOCHAPECÓ, segundo Silvana Winckler:

Eu atribuo isso talvez mais à falta de tempo do que à falta de interesse. [...] Talvez por parte de alguns desinteresse. Agora eu acho que este momento era muito importante; algumas pessoas talvez não tenham avaliado a importância do momento. A oportunidade que era elaborar um planejamento desses da cidade. E comprometer-se com isso, porque quem participou se sentiu, e eu me senti assim, e ouvi de outras pessoas, que se sentiam comprometidas com essas propostas. E que estariam dispostas a defender essas propostas em qualquer situação.

O coordenador geral também comentou que a participação da Universidade no CC não correspondeu à expectativa.

Nós esperava mais da Universidade. Foi tímida a participação da Universidade, que seria teoricamente o lugar da, que a academia teoriza a experiência da cidade. Nas experiências que nós tivemos ou porque nós criamos uma expectativa muito grande da Universidade, foi frustrante. O pessoal da Geografia participou do congresso, em alguns momentos outros, Engenharia, Arquitetura. Mas do ponto de vista de elaboração de propostas, do envolvimento da Universidade internamente pra produzir saberes sobre a cidade, produzir propostas, produzir diretrizes, produzir ações prioritárias, foi muito aquém do que nós tínhamos como expectativa. E mostrou um pouco o distanciamento da Universidade com a cidade, em áreas como arquitetura, engenharia e outras áreas. Os alunos estão se formando sem conhecer a cidade, sem envolvimento na cidade, sem proposições de mudanças na cidade. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago. 2004).

Ao meu ver, além do fator tempo e da falta de interesse e/ou de consciência cidadã em torno da temática em discussão, a Universidade ainda não possui uma massa crítica para dar suporte a propostas e projetos de planejamento e desenvolvimento urbano da cidade. A Instituição ainda não tem uma tradição em pesquisas desta área, mesmo porque o curso de Arquitetura foi criado em 2000 e o bacharelado em geografia no ano de 2004. E pela fala do coordenador do Congresso da Cidade, então vice-prefeito de Chapecó e também professor da Unochapecó, Pedro Uczai, esta massa crítica universitária precisa ser produtiva e participativa.

Nas assembleias regionais, temáticas e/ou por categorias foram eleitos os 621¹⁵¹ delegados que na **Assembleia Geral do Congresso da Cidade** deliberaram sobre as diretrizes e ações de planejamento urbano para o futuro da cidade nos próximos 15 anos. Os delegados foram classificados por “entidade” (envolvendo os delegados eleitos nas assembleias temáticas ou por categoria) e por “comunidade” (foram incluídos os delegados das assembleias regionais por bairros e comunidades do interior do município). Foram escolhidos 241 delegados pelas comunidades, sendo 211 dos bairros da cidade e 30 das comunidades do interior.

Em relação ao segmento rural, da mesma forma que no OP, o desenho institucional participativo do CC também incluiu a representação do meio rural do município, que como foi visto trabalhava com a questão participativa desde o PEP Rural. O então diretor do departamento de agricultura, Luiz Carlos Borsuk, ressalta que o departamento mobilizou, através da estrutura do Planejamento Estratégico Participativo as comunidades do meio rural para a discussão do Congresso da Cidade. “Nós fizemos reunião por comunidade no meio rural. Há muita participação nisso. Talvez 50 a 70% dos agricultores participaram. Isso é muito alto em termos de participação”. Borsuk ressalta a relação entre o rural e o urbano nas discussões do Congresso da cidade, onde o rural está presente, inclusive com a inserção de ações específicas do Departamento de Agricultura como a questão do “desenvolvimento da agricultura familiar”.

Nós tínhamos a preocupação com o rural e o urbano, não dá pra separar tanto assim porque o departamento da agricultura cuidava muito ainda, querendo ou não, da produção rural. Embora cuide da qualidade rural, do saneamento rural, acabava discutindo o currículo das escolas rurais, várias coisas dessa natureza, mas nós passamos a discutir antes do Congresso da Cidade, havia uma discussão sobre o futuro do território, do desenvolvimento do espaço. Então tinha que pensar em **atividades de desenvolvimento, de renda, de fortalecimento organizacional rural e urbano**, como um todo. Não é uma discussão muito nova assim. Já tem há alguns anos esse debate de que a dicotomia rural/urbano não é muito adequada pra gente pensar algumas coisas¹⁵². Então havia a

¹⁵¹ Relatório do Congresso da Cidade elaborado pela Secretaria Executiva do CC. Prefeitura Municipal de Chapecó.

¹⁵² Borsuk refere-se a existência de um *continuum* entre o meio rural e o urbano. De acordo com Strapassola (2003/4, p. 57) o autor “Graziano da Silva (1996) afirma que está se tornando progressivamente mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano. Entende que a diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. Para o autor, o rural hoje só pode ser visto como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade

necessidade de romper um pouco essa separação. Tem muitas coisas em comum [...]E tem muita atividade não agrícola no meio rural. Então havia esse detalhe que tinha que se pensar a longo prazo. Acho que tanto no rural quanto no urbano houve uma participação considerável com o volume de reuniões feitas para discutir o Congresso da Cidade. (Luiz Carlos Borsuk, Chapecó, 20 jul., 2004).

De acordo com a coordenadora do CC, Eva Maria Dalchiavon,

nós sentimos a necessidade de planejar a cidade, do ponto de vista urbano. Não é que a área rural ficou de fora. Ao contrário: as questões ligadas ao meio-ambiente nós trabalhamos bem a questão da área rural, principalmente o problema dos rios, o problema dos dejetos suínos, que o Congresso tirou que é preciso repensar um outro modelo de desenvolvimento agroindustrial, que não haja tanta concentração das questões da suinocultura, da agricultura, se não o nosso meio ambiente está comprometido. Discutimos o uso do solo urbano também, o solo da área rural também. Mas é claro que as questões ligadas ao transporte e trânsito foram mais ligadas à questão urbana, a questão da descentralização da cidade.(Eva Maria Cella Dalchiavon, 06 jun., 2002).

Constata-se que apesar do desenho institucional do Congresso da Cidade de Chapecó contemplar na sua discussão a participação de membros do espaço rural e do relatório final incluir preocupações com políticas de desenvolvimento econômico, propondo através das agroindústrias familiares uma alternativa em torno do atual modelo de desenvolvimento agroindustrial (no grupo do uso do solo urbano), e a preocupação com a poluição dos rios (no GT do meio ambiente¹⁵³), não houve uma discussão mais específica em algum grupo de trabalho sobre o fortalecimento da interação entre ações do meio rural e urbano, conforme manifestação do ex-diretor de agricultura e presidente do Partido dos Trabalhadores, Luis Carlos Borsuk. A agenda de discussão do CC prioriza a discussão em torno do espaço urbano.

econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária”.

Nesta pesquisa estarei usando tanto o termo cidade, como município, a partir da noção de *continuum* rural-urbano que está presente no grupo que formulou o Estatuto da Cidade.

¹⁵³ A diretriz neste sentido diz: “Adotar as bacias hidrográficas como unidade territorial de planejamento”. E a ação prioritária é: “Estabelecer controle e monitoramento sobre as águas do município, através de comitês de bacias hidrográficas e da promoção de programas em saúde pública no meio rural e urbano, tornando-se um instrumento de gestão social, conscientização, orientação e responsabilização da população do município”. Fonte: “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 25.

Já os delegados dos bairros, segundo os entrevistados, na sua grande maioria eram delegados e conselheiros do Orçamento Participativo. De acordo com o coordenador do OP no período do Congresso da Cidade, Christian dos Reis¹⁵⁴, “a equipe do orçamento participativo assumiu, já que é um desafio nosso, a questão da participação no Congresso da Cidade”. Ele comentou ainda a mobilização que ocorreu em torno dos jovens: “Nós conseguimos mobilizar mais de 200 jovens pra assembléia da juventude do Congresso da Cidade, com escolas, grupos de jovens e tal”.

Eva Maria Cella Dalchiavon, coordenadora do CC, ressaltou a importância do OP na mobilização do CC: “eu diria assim, que muita gente que tá mobilizada no OP e entende a concepção de que quem participa decide, participou do Congresso da Cidade. Foi motivada e tem uma certa cultura de que ele deve participar pra poder opinar, pra poder ter uma cidade que ele sonha. Então, no Congresso, o OP foi profundamente importante para nós pra garantir esse nível de mobilização”. (Eva Maria C. Dalchiavon, Chapecó, 03 jun. 2002).

O ex-secretário de desenvolvimento econômico e agricultura, Clóvis Dorigon enfatizou que “os espaços de discussão, da organização das discussões do OP, foram mobilizados pra fazer a discussão do Congresso da Cidade”.

Entre os 380 delegados das entidades¹⁵⁵, chama a atenção o grande número identificado com o executivo municipal. Isto é resultado do modelo do desenho institucional participativo, que através da definição da metodologia de escolha dos delegados nas assembléias regionais, temáticas e/ou por categorias, permitiu que “todas as entidades, todos os bairros, as empresas e nós aqui do próprio governo, pudesse ter autonomia pra promover eventos para discutir a cidade” (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago. 2004)

Neste sentido entendeu-se que secretarias municipais, diretorias, departamentos, programas, setores da prefeitura, bem como conselhos e escolas municipais poderiam realizar assembléias e escolher servidores públicos, cargos comissionados, diretores, secretários como delegados para a assembléia geral, através da qual foram aprovadas as

¹⁵⁴ Entrevista realizada com o coordenador do Orçamento Participativo no período, Christian dos Reis, no dia 06/03/2002.

diretrizes e ações do Congresso da Cidade. Desmembrando os dados conclui-se que em torno de 84 delegados estavam diretamente vinculados ao quadro funcional do governo: 14 a Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e da Habitação; 19 ao setor de Serviços Urbanos; 4 do setor de Assistência Social; 8 do Grupo de Idosos; 6 do Programa da Mulher; 5 do programa de Portadores de Necessidades Especiais; 3 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo; 3 da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura; 7 da Secretaria da Saúde; 3 do Departamento de Ações Integradas; 4 da Secretaria da Juventude de Esporte e Lazer; 4 da Regional da Assistência Social do Passo dos Fortes; 2 do Programa Renda Mínima; 2 da Coordenação de Programas Sócio-Educativos.

Rita de Cássia Nunes da Silva, assessora da Secretaria da Assistência Social, relata que houve o chamamento para a participação por parte do governo: “O chamamento maior foi pras várias plenárias temáticas que tiveram por setor. Então, se acontecia uma plenária na saúde, os próprios responsáveis pela saúde chamavam os servidores para estar participando, até porque precisava ter delegados. Então, quanto maior o número de delegados mais fortalecia o projeto” (Rita de Cássia, Chapecó, 03 jan. 2003).

Além disso, foram organizadas pelas secretarias municipais assembléias com moradores do município, atingindo os segmentos sociais, ou movimentos sociais mais identificados com cada secretaria. Do Movimento de Moradores de Loteamentos Irregulares, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação, foram eleitos 19 delegados; Do Movimento de Catadores de Lixo, ligado ao departamento de Meio Ambiente, 7. Temática Transporte e Trânsito, 2. Também alguns Conselhos Municipais realizaram assembléias: O Conselho de Desenvolvimento da Agricultura (CONDERC), elegeu 3 delegados; o Conselho Municipal de Assistência Social, 1 e o Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN), 1. Total: 33. Levando em conta que o município possuía 16 conselhos municipais, foi fraca a representação dos mesmos, demonstrando a dificuldade de interação entre os diferentes espaços participativos.

¹⁵⁵ A relação dos delegados eleitos para a Assembléia Geral do Congresso da Cidade foi retirada do relatório sobre o Congresso da Cidade, da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Da mesma forma foi incorporada a relação de 143 delegados escolhidos durante o Seminário Cidade Educadora que ocorreu nos dias 29 e 30 de agosto de 2001, em Chapecó, e do qual participaram mais de mil professores ligados à rede municipal de ensino. “Por ser um Seminário que discutiu no seu mérito a Cidade, a Qualidade de Vida e a Educação, o Conselho da Cidade (no dia 05/09) deliberou pela incorporação das diretrizes gerais sobre a Cidade, definida no Seminário bem como aceitou a indicação dos delegados para fazerem parte da Assembléia Geral do Congresso da Cidade”¹⁵⁶. Esta decisão do Conselho explica o grande número de educadores como delegados na Assembléia Geral do Congresso da Cidade. Foram escolhidos ainda mais 9 representantes entre os professores das escolas municipais: EJA (Educação de Jovens e Adultos, CAIC e T1 e T2 (Totalidades). Total: 152.

Questionado se o encaminhamento no sentido de incorporar os delegados escolhidos no Seminário Cidade Educadora correspondeu à metodologia do CC, o coordenador Pedro Uczai avaliou:

Eu acho que aí teria que se olhar dois aspectos. Um aspecto legítimo e positivo, que é educadores discutindo a cidade. Muito positivo. Muito bonito. E a concepção de cidade educadora não é de uma cidade educadora que está pensando só a educação de uma cidade. Mas que pensa o envolvimento do conjunto das entidades, da sociedade pra pensar que essa cidade tem que ser uma cidade boa de se viver, humanizada e, portanto, aberta, democrática culturalmente e educacionalmente. Mas não só como educação formal. Agora, por outro lado, a metodologia que nós construímos para a tirada de delegados, a cidade educadora acabou tendo uma relação um pouco até desigual com o processo de construção do debate democrático. [...] a tirada de delegados num evento que não tinha exclusiva finalidade de discutir o Congresso da Cidade, mas um evento que tinha outras finalidades.[...] teve tensão, a proposta teve que ser colocada em debate, em discussão e aí o Conselho do Congresso legitimou a decisão da Conferência da Cidade Educadora.(Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago. 2004).

Outros segmentos representados na Assembléia do Congresso do CC identificados com o projeto do governo popular: 18 da juventude (organizado pelo movimento estudantil – UMES, pelo OP e outros); 10 da Ong Verde Vida; 4 da União das Associações Comunitárias de Chapecó (UNICHAP); 7 da UNOCHAPECÓ; 4 dos Sindicatos Cutistas (envolve os servidores municipais, os agricultores, os bancários); 19 alunos do EJA (Educação de Jovens e Adultos). Total: 62.

¹⁵⁶ Relatório da prefeitura sobre o CC: deliberação da 3ª reunião do Conselho da Cidade.

Seguem as demais entidades envolvendo o setor empresarial, sindicatos patronais, associações profissionais, clubes de serviço, igreja, que presume-se não estejam identificados com o governo: 11 da Empresa Auto Viação Chapecó; 8 do Grupo de Mulheres; 7 da Associação dos Engenheiros e Arquitetos (AEAO); 6 do Centro Empresarial e Comercial; 3 temática do meio ambiente; 2 do SITCOM (Sindicado da Construção Civil); 2 do SITRANS (Sindicato dos Transportes); 1 SIMEC (Sindicato ligado a transportes de carga); 3 dos Clubes de Serviço; 1 associação dos engenheiros; 1 associação dos biólogos; 2 de associações profissionais; 1 da UNIMED; 1 das Igrejas Evangélicas. Total: 49.

A partir deste cenário conclui-se que os atores mais expressivos na instância decisória (Assembléia Geral), onde foram apreciadas as diretrizes e ações do CC foram em primeiro lugar, os representantes dos bairros da cidade, na sua maioria delegados e conselheiros do orçamento participativo, grande parte deles filiados ou simpatizantes do PT¹⁵⁷, que se fizeram presentes com cerca de 241 delegados, e em segundo, os professores da rede municipal de ensino, que elegeram 152 delegados. Neste sentido, observa-se, por um lado, que o OP tem potencializado o CC e que sua base social sustentou o debate político do Congresso da Cidade. Por outro, que estes atores, principalmente os professores municipais, possuem uma vinculação com o executivo, tendo seus interesses representados sob a supervisão da administração pública local;¹⁵⁸ são legitimadores das políticas do governo.

Por sua vez, os delegados vinculados ao quadro funcional da prefeitura – 84 - ficaram em terceiro lugar, e em sua grande maioria seguiam as orientações do poder público nas votações. Juntando ainda os delegados que possuíam uma identificação ideológica com o governo da esquerda, verifica-se que ele tinha uma ampla maioria de delegados - em torno de 500 - identificados com o seu projeto, o que corresponde a

¹⁵⁷Numa pesquisa realizada com Conselheiros do Orçamento Participativo de Chapecó, em 2001, Oscar José Rover verificou que “praticamente metade é filiada ao PT (41%); dos que não têm afiliação partidária, quando perguntados se há algum partido em que mais confiam, 50% responderam que sim e que é o PT. Neste caso, observa-se entre os participantes do COP uma clara hegemonia petista, em que o espaço das decisões estratégicas do OP é marcado pela presença de simpatizantes ou membros do partido”(ROVER, Oscar J. “O Orçamento Participativo em Chapecó e sua dimensão rural”, In **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003, p. 274.

¹⁵⁸ Relatório da prefeitura sobre o CC: relação dos delegados eleitos.

uma estratégia da administração municipal em obter a hegemonia, frente às disputas de interesses representados pelos diferentes setores da sociedade e necessária na medida em que a instância decisória final (assembléia geral do CC) envolvia a maioria obtida através do voto e não um processo dialógico de convencimento e busca do consenso.

Diante deste cenário percebe-se na fala dos entrevistados ligados ao setor empresarial e dos engenheiros e arquitetos uma tentativa de deslegitimação do Congresso da Cidade, principalmente através da argumentação de que na Assembléia Final, instância máxima decisória do planejamento participativo envolvendo o desenvolvimento urbano da cidade a longo prazo, a presença dos delegados não foi representativa, com o esvaziamento da assembléia ao longo do dia, bem como pela vinculação partidária da maioria dos delegados presentes ao partido do governo.

De acordo com a representante do Centro Empresarial Chapecó, no Conselho da Cidade, Miriam Felippi¹⁵⁹, que também fazia parte do Grupo de Trabalho do Meio Ambiente e esteve na coordenação da mesa da Assembléia Geral, ao final do processo ela sentiu-se frustrada com o instrumento participativo do qual participou, porque na instância decisória final ficou evidenciada a hegemonia dos delegados do campo popular, sendo que no caso ela os identifica como sendo do Partido dos Trabalhadores. Este quadro, segundo ela, não permitiu que propostas dos setores empresariais, dos engenheiros, construtores, arquitetos tivessem condições de ser aprovadas.

Flávio Gusatti, diretor de fiscalização e planejamento do SEPU, comenta que existe de fato o poder de mobilização por parte do poder executivo local, que por sua vez resultou na aprovação das propostas que o mesmo defendia. Entretanto, ele entende que o que faltou foi a mobilização dos demais segmentos.

E existe esta identificação, e aí pelo poder de mobilização do governo, que a gente não pode dizer que não existe, existe esse poder de mobilização, ele pode ter a maioria. Como teve a maioria. E aí passam as propostas do governo, ou que o governo pelo menos defende. [...] Então isso é uma coisa que não dá prá dizer que isso não existe. Isso existe sim. Então é natural que exista. Só que me parece que falta, é também o outro lado se mobilizar. (Flávio Gusatti, 05 mar., 2004).

¹⁵⁹ Entrevista realizada com a empresária Miriam Felippi, representante da ACIC e do Centro Empresarial Chapecó no Conselho da Cidade, em Chapecó, no dia 03/06/2002.

Miriam Felippi ressalta ainda o esvaziamento dos participantes da assembléia na parte da tarde, com decisões importantes sendo tomadas por um grupo pequeno de delegados eleitos.

Eu vou falar pra você o meu sentimento sobre a última assembléia em si. Então na verdade, na minha opinião, **o grande objetivo do Congresso da Cidade não foi atingido. E veja bem qual é o objetivo. É fazer com que a população participasse e que realmente fosse um processo decisório onde tivesse o maior número de pessoas possíveis nesse processo de decisão.** Então, o que aconteceu. Nem mesmo o pessoal que foram eleitos os delegados nesse período nas assembléias, que tiveram as assembléias temáticas, tiveram as assembléias de categorias, de bairros; só das assembléias tinha mais de 700 delegados. Então assim, nem esses delegados, porque a conta que eu faço é que no Lang cabem 430, 450 pessoas, me parece. E nós não conseguimos encher o Lang nem na parte da manhã, entende? Então na verdade os delegados não estavam presentes. As pessoas não vieram, sabe? Foi feito todo um “auê” [...] eu me senti um pouco usada, um pouco sabe, manipulada, de repente por todo o processo como foi feito. (Miriam Felippi, 03 jun., 2002).

A empresária complementa:

E no final do dia quando eu entreguei os trabalhos pro Gregolin, gente, eu acho que não tinham 100 pessoas pra decidir tudo que faz parte do trânsito e pra decidir todo o uso do solo urbano. Então assim, temas que às vezes mexe com a população como um todo, mexe com a economia do município, mexe com a vida de qualquer cidadão de Chapecó, e assim, imagina que 100 pessoas vão decidir o que vai ser feito e o que não vai ser feito. E ainda quero registrar pra você, 100 pessoas, quase todas do PT.

A secretária executiva do evento, Rosana Lampugnani, concorda que dos 621 eleitos “nem todos os delegados participaram do processo; no primeiro momento tinha 500 delegados, por aí. No início da tarde, uns 400 e em si a gente terminou o congresso com 250 delegados”.

No entanto, Miriam Felippi reconhece a dificuldade em motivar os segmentos que ela estava representando a participar da assembléia da entidade.

Ao mesmo tempo foi dada oportunidade pras pessoas participar; foram dadas muitas oportunidades. Foi dada a oportunidade das assembléias, foi dada oportunidade da gente fazer reuniões, convidava o pessoal pra ir e ninguém participava. Então assim, nós fizemos uma assembléia na própria ACIC, onde eu convidei todos os associados da ACIC, os associados do SICOM, do Centro Empresarial como um todo, madeireiras, o que tu imaginar, sindicato dos hotéis, bares e restaurantes. [...] Bom, nós conseguimos botar assim, eu tive vontade de chorar aquele dia, porque eu fiz um trabalho muito grande pra tentar trazer o pessoal. Assim, a gente não conseguiu botar mais de 90 pessoas dentro da sala. Mais de 1000 pessoas teria que dar.

Ela ressalta tanto o seu empenho enquanto representante destas entidades no Conselho da Cidade quanto da prefeitura para incentivar a participação da população na discussão sobre o futuro da cidade, mas argumenta que a resistência do setor empresarial em relação a um governo de esquerda em Chapecó, é muito forte.

Assim, os convidados que a gente mandou convite, pediu, implorou, aí assim, ao mesmo tempo eu vejo que a prefeitura, assim, fez todo um esforço pra convidar o pessoal através da televisão, convite, outdoor. Só que essa questão assim, de todo um histórico de partidos políticos, de uma ala direita, o máximo que chegou foi o PMDB, daí com o PT a resistência é muito grande entre as pessoas do empresariado como um todo.

Além disso, os entrevistados visualizaram durante a discussão do Congresso da Cidade o confronto entre o campo popular, normalmente aliado ao governo local, que por sua vez também tinha ao seu lado pessoas que dedicavam-se ao estudo dos temas em apreciação, e um campo mais técnico, corporativo ou vinculado a interesses particulares - como no caso da empresa de transporte público - ligado aos setores conservadores da sociedade (ACIC, CDL, entidade dos engenheiros e arquitetos, Sinduscon etc.) Segundo Silvana Winckler “[...] havia uma sintonia forte entre a maioria dos representantes das assembléias e o governo e os, vamos dizer assim, os intelectuais, entre aspas. O pessoal que está na Universidade ou em outros locais, nas ONGs e entidades. As pessoas que vêm estudando esses temas.”

E em alguns momentos, o próprio governo explicitou os interesses que estavam em jogo para os moradores dos bairros.

Por exemplo, algumas coisas mais polêmicas já estavam colocadas, é o caso, por exemplo, dessa questão do transporte coletivo. Essas questões já foram sendo discutidas nas assembléias lá nos bairros. **Até como forma também de estimular a participação, nós colocávamos quais os interesses que estavam em jogo também.** Então, o povo mais dos bairros, que se identifica com o nosso projeto e tal, já veio sabendo do que estava sendo discutido. Então, tipo assim: a polêmica que veio em torno do transporte coletivo do Scoppel [...] Os delegados eleitos, especialmente pelas comunidades, os estudantes também, tinha aquela história do passe, do vale transporte, essa coisa de estar sustando; foram aliados nossos. Por que qual é a tese nossa? **Nós trabalhamos a tese, de uma cidade mais democrática, com os interesses voltados pra maioria. Então, o uso do solo,** democratizar o acesso a terra, ao solo, acabar com os vazios urbanos, progressividade no IPTU, digamos que são propostas que interessam pro povão. Entendeu? Então o povo já veio sabendo de onde estava vindo. Então, houve sim. Eu acho que a maior demonstração foi na história do transporte coletivo. [...] Então a preocupação na verdade do povo que veio era o que? Eram os empresários do transporte

coletivo, eram os empresários das imobiliárias. (Grifos meus). (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

Mas apesar do controle do governo democrático-popular em relação ao instrumento participativo, garantido pela maioria dos participantes, pertencer ou identificar-se com os assim chamados “setores populares”, para os quais a gestão da administração municipal dirige prioritariamente as suas políticas, há de se reconhecer a abertura de um canal de participação por parte do poder local, através do qual profissionais liberais, empresários, comerciantes, da classe mais alta ou média da sociedade, foram convidados a participar e participaram. Este alargamento da representação social denota que após 89 anos da dominação de uma elite política e econômica tradicional e conservadora, diferentes segmentos sociais passaram a dialogar e disputar seus interesses em torno do desenvolvimento urbano local a longo prazo. A definição das temáticas a serem discutidas como projetos de regulamentação fundiária, um plano de uso do solo interessam não somente às populações diretamente atendidas, como daqueles que se beneficiam da valorização imobiliária. Por sua vez, a discussão do trânsito interessa a quem possui a concessão do transporte coletivo na cidade.

A partir do exposto acima, entende-se que o Congresso da Cidade de Chapecó representa uma forma de interação inédita entre o governo e a sociedade nos termos propostos por Boschi (1999). Para caracterizar-se como uma iniciativa capaz de reforçar elementos de governança, o autor entende que a ampliação do espectro social diretamente participante é decisivo. E ao meu ver a partir das informações analisadas no CC ocorreu esta ampliação e diversificação da representação.

Entretanto, o formato da participação adotado não assegurou uma representação equilibrada de todos os segmentos, privilegiando principalmente as camadas populares. Klaus Frey acentua que quem vai definir os atores que participarão do processo participativo são os fatores ideológicos que estimularam a ampliação da participação pública. No caso de Chapecó, o estilo de gestão analisado identifica-se com a abordagem “democrática-participativa”, tendo como princípio a universalidade participativa, com a presença do campo movimentalista.

4.4.2 A Relação entre o Saber Técnico e o Popular

Uma das principais tensões que perpassou todo o processo de discussão do Congresso da Cidade foi a qualificação dos atores sociais; ou seja, as pessoas aptas a participar do processo de discussão sobre o planejamento do desenvolvimento urbano a longo prazo. Sobressaiu principalmente o dilema entre o saber técnico e o popular.

Por parte do governo houve o interesse em garantir uma representação plural da sociedade civil, no processo de discussão do futuro da cidade, bem como de juntar os dois saberes: o técnico e o leigo. De acordo com a coordenadora do CC, Eva Maria Dalchiavon: “[...]a gente sempre quis desconstruir a visão de que só os técnicos que sabem [...] a nossa estratégia é juntar o saber técnico e o saber popular, porque o povo pensa, vive e mora e tem uma visão da cidade, que tem que ser respeitada [...]. E os técnicos também, sem desprezar nem um, nem outro”.

O secretário Altemir Gregolin reforça a preocupação com o perfil técnico de alguns participantes:

Nós tínhamos uma preocupação de envolver a população de um modo geral, mas garantir a participação também de profissionais que dessem uma contribuição mais técnica e de que a gente garantisse consistência naquilo que a gente ia decidir. Porque definir projetos, diretrizes e ações, estratégias pra 15, 20 anos pra cidade, não pode sair de uma reuniãozinha.[...] Tem que ter a sustentação técnica mesmo. Então a contribuição aí desde o governo, que a administração pelo fato de ser administração tem uma responsabilidade de ter informações do conjunto da cidade.[...] Como também outras entidades, o caso das associações profissionais que se preocupam com isso. A própria Universidade e outras instituições. A participação desses setores é importante também pra gente ter essa segurança, de estar tomando decisões em cima de uma base sólida. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Mas, de acordo com o coordenador do CC, Pedro Uczi, a reação em torno do perfil de uma participação pluralista para discutir o desenvolvimento urbano da cidade, teve desde o princípio uma reação negativa, por parte basicamente das associações profissionais dos engenheiros e arquitetos, que em governos anteriores possuíam a

competência técnica para definir os rumos da cidade, principalmente através da elaboração dos Planos Diretores de desenvolvimento urbano.¹⁶⁰

Essa foi uma tensão do primeiro dia ao último dia do Congresso da Cidade. A tensão dos técnicos e tô falando técnicos aqui engenheiros, arquitetos, que a eles cabe pensar e planejar a cidade. O planejamento urbano é deles. Como que alguém pode roubar isso? Se apropriar disso? Querer discutir o que é da área deles? [...] Querer discutir o futuro da cidade. Eu acho que essa foi a primeira contribuição do debate, o da especialidade, [...] de quem cabe planejar a cidade, quem deve dirigir a cidade ou pensar o futuro dela. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

O secretário de Planejamento e Urbanismo, Altemir Gregolin, alia a visão tecnicista dos engenheiros e arquitetos em relação ao planejamento da cidade à preocupação deste segmento de que o planejamento participativo do desenvolvimento urbano, com o envolvimento de toda a comunidade, tratar-se-ia de uma estratégia política do governo petista.

Que essa história de envolver comunidade, pessoal dos bairros, não tinha razão da gente envolver, porque quem tinha condições de pensar a cidade eram os técnicos, o setor mais tecnicista. No início foi muito difícil. Fizemos várias reuniões, plenárias com eles e essa discussão sempre esteve presente [...] Então foi interessante a participação deles. Eles tiveram um papel importante. A gente fez questão de eles coordenar grupos de trabalho, coordenar o conselho, coordenar a plenária final, pra exatamente eles se comprometerem e dar a contribuição que a gente acha que é importante. [...] Ao mesmo tempo que envolvemos a comunidade. [...] Tinha também um fundamento importante que só participariam da plenária final os delegados eleitos. Então isso também foi uma forma de um gancho também pra envolver as comunidades, os segmentos. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

O coordenador geral do CC entende que esta tensão gerou conflitos em torno do olhar sobre o “fazer-se” da cidade, mas que modificou a concepção e prática de alguns técnicos, tanto das associações profissionais da área da engenharia e da arquitetura como do próprio governo com relação ao processo de planejamento e gestão da cidade.

Os próprios debates produzidos pelos palestrantes no início do Congresso da Cidade, de acordo com Uczai, auxiliaram para confrontar esta tensão existente entre as diferentes visões sobre quem possui a competência para discutir o futuro da cidade, e explicitar os diferentes interesses que envolvem a sua apropriação.

¹⁶⁰ Na sua dissertação de mestrado em Sociologia Política, na UFSC, Julian Borba estudou os conflitos/dilemas do planejamento em gestões democrático-populares, enfocando mais especificamente a

Quando a gente traz Raquel Rolnik, quando a gente traz Carlos Vainer, quando a gente traz os chamados especialistas da área do Planejamento Urbano, mas com um outro olhar político da cidade, pra além desse tecnicismo que é ideológico, que é incômodo em valores, em interesses, que muitas vezes os próprios técnicos não se dão conta, do jeito que eles estão construindo a própria cidade; e esses debates que nós construímos foram extremamente positivos, porque socializamos tensões, conflitos, contradições, no fazer-se da cidade. E a cidade começa a emergir como uma cidade perpassada por diferentes interesses, uma cidade perpassada por diferentes valores, uma cidade despertada, uma cidade conflitiva, uma cidade contraditória, um campo de batalha. O Congresso da Cidade, ele consegue explicitar esse campo de batalha, nos diferentes interesses.

O conselheiro Caino, da AEOA, expressa a opinião dos engenheiros e arquitetos sobre o poder de decisão igual para todos os participantes no processo de decisão, que diz respeito ao desenvolvimento urbano da cidade nos próximos 15 anos; a grande maioria deles, na sua visão, com interesses localizados no espaço micro.

Nós discutimos bastante isso aí. Porque na hora de votar nós tínhamos, não sei se eram cinco ou seis entre os engenheiros e arquitetos, que iam votar trânsito, meio ambiente e planejamento urbano, contra 200, 300 que não tinham nem idéia. A gente falando de duplicação da São Pedro, uma saída diferente, um contorno viário leste, tinha gente querendo tapa o buraco da rua dele. [...] Então a gente via que as pessoas estavam com opiniões bem localizadas na frente da casa dele, no bairro dele. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, Chapecó, 19 ago., 2004).

Caino relata que o assunto foi bastante discutido na Associação dos Engenheiros e Arquitetos, e inclusive houve a preocupação em garantir uma maior representação da categoria na formação do Conselho da Cidade, ampliando de um (1) para dois (2) os seus participantes. Entretanto, numa avaliação posterior, perceberam que em termos de correlação de forças no processo de decisão final, em função do desenho institucional do CC, a representação do segmento era inexpressiva. “Mas depois nós vimos que durante o processo todo não adiantou muito, porque na hora de escolher os que iam votar mesmo, qualquer cantinho escolhiam gente que ia votar igual”.

O engenheiro afirma ainda que a entidade fez uma proposta para o Conselho da Cidade, para que na etapa final de discussão do CC houvesse uma preocupação maior com o perfil técnico dos participantes. No entanto, ela não foi aprovada.

O presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, de Chapecó, José Debortolli¹⁶¹, representante da AIB e da Associação dos Engenheiros e Arquitetos no Grupo de Trabalho Uso do Solo Urbano, entende que o processo de discussão do Congresso da Cidade já veio pré-formatado pelo Governo, com o objetivo de privilegiar as ações e os atores do orçamento participativo. “No grupo de trabalho, esse processo que você está querendo buscar na verdade já veio pré-formatado. Que eram as ações do orçamento participativo, entende? Então, se já vem pré-formatado, é uma coisa meio difícil de se trabalhar. Foi feita uma grande farsa no meu ponto de vista, entende. Que fique registrado”.

Debortolli avalia que a dinâmica do instrumento participativo em juntar o saber popular com o saber técnico tornou os debates superficiais, sendo este um dos motivos da não participação efetiva dos engenheiros e arquitetos no Congresso da Cidade.

As discussões eram superficiais, entende. Como é que um técnico vai discutir com um catador de papel? Não é desmerecer a pessoa, mas os grupos eram feitos de maneira tal, que havia essa misturama toda, pra não ter o desequilíbrio, entende? Umás coisas meio, meio doidas, sabe? Eu tenho colegas que se retiraram várias vezes, pois justamente quando caía na área técnica pra discutir, o grupo de trabalho era...não é desmerecer as pessoas, mas a qualificação profissional de um técnico é diferenciada de um catador de papel, sabe? Então entrava em choque isso. Então isso daí esvaziou. Aí o que acontecia? Isso daqui ia pra prefeitura, a prefeitura compilava e pronto. Vão fazer o que os técnicos? Votar lá? Não adianta.[...] Você se retira, entende? (José Debortolli, Chapecó, 30 ago., 2004)

Ressalta-se que esta visão do segmento dos arquitetos e engenheiros, de uma visão tecnocrática do planejamento, ou de que eles enquanto técnicos detêm o saber sobre o planejamento urbano da cidade, está associada ao “discurso competente”, baseado na ideologia da racionalidade, da neutralidade da ação planejadora, apresentada por Chauí (1981), no seu livro “Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas”.

Por sua vez, outro fator de desconfiança do setor foi o desequilíbrio da representação dos engenheiros e arquitetos no momento da assembléia geral, quando a decisão foi por voto. Por mais que no início do processo de discussão da metodologia de

¹⁶¹ Entrevista realizada com o arquiteto urbanista, José Debortolli, no dia 30 de agosto de 2004, em Chapecó.

condução do Congresso da Cidade este aspecto estivesse presente e tenha sido aprovado no lançamento do CC, eles somente se deram conta de que a metodologia não lhes seria favorável, ao final, na assembléia geral, por ser um segmento minoritário, com poucos representantes e que por sua vez também não possuem uma cultura participativa. A ausência de uma tradição de participação colabora para explicar a menor intensidade e constância do envolvimento de representantes das associações dos engenheiros e arquitetos nas atividades do Congresso da Cidade.

Segundo o arquiteto urbanista José Debortolli, “é uma coisa assim que é tudo pelo social. E muitas vezes as coisas não funcionam assim na arquitetura, na engenharia ou no planejamento urbano. Existe a área técnica que eu acho que ela é muito importante no processo, entende?[...] Veja só? Você tem entre 100, 200 pessoas, 5 ou 6 que não vê o cunho político, vê o cunho técnico do processo, é complicado você conseguir alguma coisa. Entende? Então, muitas vezes foi visto mais o lado político do que o lado essencialmente técnico, gestor, do que deveria realmente ser feito, entende?”

Através das entrevistas realizadas, verifica-se que a desproporcionalidade da representação do setor no experimento participativo do Congresso da Cidade fez com que o segmento dos engenheiros e arquitetos não tivessem uma participação efetiva posteriormente na discussão do Plano Diretor, que utilizou-se da mesma metodologia do Congresso da cidade. Em relação à sua participação no CC Debortolli afirma: “Eu participei de todas as reuniões que foram possíveis até o momento em que tinha a plenária de voto. Quando eu observei que o voto era direcionado, eu não fui mais”.

Já Flávio Guzatti tem uma opinião diferente a respeito das razões do afastamento do segmento dos engenheiros e arquitetos da discussão do novo Plano Diretor.

Eu acho que o afastamento ele aconteceu por uma coisa, que eu diria o seguinte, é mais de âmbito público. Há uma prática aqui, e eu participei na época que era secretário, da discussão do código tributário. Tu chamava as entidades pra discussão e tal até se chegava ao consenso. Mas sempre ficava aquela coisa assim óh: isso nós vamos discutir lá na câmara de vereadores, tá? No Plano Diretor, eu acho que houve essa questão dos profissionais da área: não, nós lá câmara de vereadores, nós temos um vereador, que é o Célio, e que lá, depois, nós vamos fazer o que nós precisar fazer; nós vamos fazer. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

O questionamento em relação ao saber popular por parte dos técnicos da área, principalmente da engenharia e arquitetura, tanto no espaço do Conselho da Cidade como das assembléias, ocorria, de acordo com a representante da UNOCHAPECÓ no Conselho da Cidade, Silvana Winckler, de forma sutil, pois os setores mais conservadores não tinham o hábito de se pronunciar abertamente no espaço público durante o debate a respeito.

Pessoas que têm formação técnica, uma formação mais conservadora, pouco abriam a boca, sabe? Os representantes mais populares manifestavam suas necessidades sim, suas carências e alguns já com alto nível de articulação disso em termos de uma proposta mais elaborada, sabe? Mais condizente como concepção de desenvolvimento sustentável, de urbanidade. Com uma qualidade política já. Mas a nossa maior dificuldade era com os profissionais conservadores. Porque aí muitas vezes acontecia que eles abriam a boca e levavam cacetada de todo lado. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004).

Winckler complementa:

Todos eram considerados iguais. Todos eram ouvidos. Às vezes tinha alguma manifestação, por exemplo, que a gente via que era uma coisa muito pontual [...]. Mas até essas falas elas foram ouvidas com muita atenção, pra ver o que havia, assim de problema realmente mais amplo que pudesse ser, que pudesse ser respondido. Que o que é que estava por trás daquela fala, daquela queixa. [...]. Até porque a idéia era essa de que as pessoas pudessem mostrar a cidade. As assembléias tinham que trazer pro conselho, pros grupos de trabalho. Os grupos de trabalho partiram de dados técnicos, dos diagnósticos; da formação de cada um e dos diagnósticos produzidos aqui em Chapecó. Já as assembléias tinham o desafio de trazer a cidade vista pela sua vivência mesmo, pela sua experiência, pelo seu dia-a-dia.

Silvana Winckler destaca a qualidade das propostas levantadas nas assembléias dos bairros e acredita que o Orçamento Participativo qualificou os cidadãos neste sentido. Ou seja, as discussões do OP potencializaram os moradores dos arredores da cidade, para uma participação mais ativa no Congresso da Cidade.

A qualidade das propostas que vinham das assembléias, especialmente das de bairros, impressionante. Eu acho que eu subestimava essa capacidade de participação, de compreensão, de proposição das comunidades. Mas tem líderes comunitários que já estão há muito tempo, há muitos anos participando do orçamento participativo, e o material que veio era muito bom. Eram raras as propostas que não tinham fundamento, que eram inadequadas, que ambientalmente eram, sabe, complicadas.

Outro aspecto ressaltado por Silvana foi sobre a clareza dos procedimentos que fazem parte dos experimentos participativos, por parte de grande parte dos participantes, mais ligados às camadas populares.

E outra coisa: uma clareza de funcionamento das assembléias, do regimento, de como é que tinha que se apresentar uma proposta. O respeito à inscrição, à fala. Era muito comum pessoas assim, representantes mais da elite da cidade, dos segmentos mais empresariais, da ACIC e outras, eles falar sem se inscrever, não respeitando a ordem das falas. E as camadas mais populares não, não tinham isso. Eram pessoas com maior experiência. Talvez até sindical, imagino.

As necessidades imediatas da população eram levantadas principalmente pelos participantes do orçamento participativo, mas a coordenação lembrava a todos, que a discussão do momento envolvia o desenvolvimento urbano futuro da cidade:

O OP é um mecanismo importantíssimo nesse processo. Por isso que a preocupação da gente sempre foi assim de desvincular a demanda do OP, da demanda que o Plano Diretor exigia, e mesmo o Congresso; de fazer esse diferencial. Isso não significa que aquelas necessidades não apareciam, elas apareciam, e, em muitas ocasiões, a gente dizia o seguinte: ‘Gente, isso é uma coisa lá do OP, vamos tentar pensar na Cidade como um todo. O que nós queremos?’ Mas as pessoas traziam. Agora, muito também dessas preocupações, da demanda do OP, ela também diz um outra coisa lá na frente. Pô, falta infra-estrutura, queremos asfalto, tá faltando [...] então, de fazer essa relação. A gente teve sempre essa preocupação de deixar bem claro nas reuniões que não se estava lá pra suprir necessidades do OP. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Enquanto o governo e demais entidades identificadas com o seu perfil político-ideológico defendem a perspectiva universalista de participação, através da qual todos cidadãos estão habilitados a participar, o segmento dos arquitetos e engenheiros, que até então eram os responsáveis, em função de seu saber científico, pela elaboração da política urbana do município, questionam a legitimidade do processo, uma vez que não se sentem suficientemente representados no instrumento de governança implantado pela administração da Frente Popular. As suas lideranças acusam o poder executivo de manipular o experimento participativo com a finalidade de privilegiar a maioria da população, principalmente os representantes do OP, com os quais o governo está mais diretamente identificado.

O desenho institucional participativo do CC remete a uma nova visão sobre o planejamento da cidade, a partir do qual todos os cidadãos estão qualificados a decidir

sobre o seu futuro. Nesta nova visão de planejamento democrático, são vários atores e diferentes interesses envolvidos na disputa sobre a apropriação da cidade. São visões conflitantes que se defrontam neste cenário, onde o saber objetivo e científico não é o mais preponderante, não é o que legitima o Congresso da Cidade, mas sim a pluralidade de atores sociais com seus saberes dispostos a planejar e a dialogar sobre as ações envolvendo o desenvolvimento urbano da cidade a longo prazo. Ressalta-se, entretanto, que houve por parte dos coordenadores a preocupação com a presença do saber técnico, representado pelo segmento dos engenheiros e arquitetos, pela Universidade, pelos próprios técnicos do governo e através da contratação de estudos técnicos de empresas de outras cidades, identificando desta forma a gestão também com uma concepção gerencial (Klaus Frey), de cunho neoliberal.

Por fim, verifica-se por parte, principalmente, do setor dos engenheiros e arquitetos a tentativa de deslegitimar o instrumento de governança implantado, questionando a representatividade insignificante dos técnicos. E acusam a administração municipal de manipular o processo participativo a seu favor. Os coordenadores do CC se defendem dizendo que de fato tinham a preocupação de que a maioria estivesse representada, pois trata-se de um governo voltado para a maioria da população e que todas as entidades tiveram a mesma oportunidade de fazer suas assembléias e eleger os delegados para o processo decisório final.

É importante reforçar que, mesmo com o governo e entidades identificados com ele defendendo a participação popular, houve por parte dos coordenadores do evento a preocupação em qualificar a discussão do planejamento urbano da cidade, com a presença de entidades que possuem uma discussão mais técnica, como foi visto anteriormente.

4.5 Resistências ao projeto do CC

Ressalta-se que, mesmo com a proposta de aplicação por parte do governo popular de um instrumento que viabilizasse a participação de amplos setores da comunidade, entre eles, dos extratos médio e alto, através de suas entidades, em torno da discussão de um projeto de desenvolvimento urbano local, nem todos se envolveram

efetivamente no Congresso da Cidade. Entre eles, os empresários, que inclusive tinham dois representantes no Conselho da Cidade; os sindicalistas que possuíam três pessoas e os políticos, principalmente os vereadores, que não estavam representados no Conselho, mas foram convidados a participar.

Em relação à omissão do segmento empresarial, a representante¹⁶² do Centro Empresarial, mais especificamente da Associação Comercial e Industrial de Chapecó no Conselho, afirma que a entidade não acreditou no Congresso da Cidade. “E assim, inclusive era uma dificuldade eu transmitir o que ocorria nas reuniões porque ninguém queria ouvir falar do Congresso da Cidade”. A razão para a ausência dos empresários é assim justificada: “a questão [...] político-partidária acabou pesando bastante no processo”. (Miriam Felipe, Chapecó, 03 jun. 2002).

Por sua vez, Altemir Gregolin, secretário de governo, em 2004, aponta duas razões para as resistências, principalmente dos setores comerciais e industriais ao governo popular e automaticamente a seus projetos: uma de ordem político-ideológica e outra por contrariar interesses particulares dos segmentos médios e altos da sociedade, uma vez que no que diz respeito a políticas públicas privilegiou as camadas de baixa renda. Embora extensa, penso que esta fala dá uma dimensão do que está sendo colocado.

Tem duas coisas. Uma sim, é de ordem política, que esses setores não se sentem representados pelo PT. Eles têm uma avaliação de que o PT é contra empresário, contra desenvolvimento, eles têm um preconceito. Tu tem uma resistência política. E tem uma resistência em função de também o PT contrariar interesses que são deles. Por exemplo, eles não admitem nós investir na educação e na saúde, entendeu, e não destinar mais recursos pra incentivos fiscais das empresas. Não admitem, por exemplo, nós trabalhar com a idéia do IPTU progressivo. Aquele ajuste no IPTU que nós fizemos naquele período, em 98, foi uma afronta pra essa gente, inclusive, com isenção ilegal do IPTU, que acabamos com isso. Tinha proprietário com 70, 80 terrenos, que tinham isenção do IPTU antes de 98, 97.[...] Então veja: o PT ele contraria determinados interesses desse pessoal. Além do preconceito do posicionamento político etc., contraria interesses de uma parcela desses setores que se movem por interesses; não querem ver nós nem morto, tchê. Então, são contrários e não querem legitimar qualquer ação nossa. Por mais que tu discuta, que tu busque consensuar etc., a gente é bom se a gente abrir mão de determinadas posições nossas para atender interesses deles. Eu vou me dar bem com o Scoopel se eu pegar e acertar com ele, de aumentar agora em janeiro o transporte coletivo pra R\$ 1.50. Entendeu? Então daí a gente é gente boa. Porque são interesses muito concretos. E aí em vários momentos da administração a gente acabou ferindo esses interesses. Se tu pegar desenvolvimento econômico, essa coisa dos recursos, dos incentivos, que sempre foi uma peleia, sempre reclamaram. Então nós teríamos que fazer

¹⁶² Entrevista realizada com Miriam Felipe, dia 03/06/2002, em Chapecó.

o quê? Reduzir o ISS. É uma coisa concreta desse setor: 5% de ISS. Mas a luta deles sempre foi pra reduzir pra dois, pra um. Quando nós mandamos o projeto do Código Tributário pra Câmara, pra reduzir, nós estava propondo pra reduzir pra quatro, não conseguimos consenso porque eles queriam dois. Entendeu? Então como é que tu vai, se eles não te gostam mesmo. Não tem jeito. Funrebom: Queriam acabar com o Funrebom. Taxa de coleta de lixo. Discutir que a taxa tem que sustentar, manter? Bobagem. A proposta deles sempre foi de reduzir pela metade a taxa de coleta de lixo. [...] Nós sempre fomos muito rigorosos do ponto de vista de fazer justiça, com essa história de justiça tributária. Cobra do grande e cobra do pequeno também. Mas não aceitam isso. Querem cobrar dos pequenos e isentar os grandes. Então eu acho assim: tem posicionamento político, do ponto de vista do projeto político, de um preconceito associado a isso, de que o PT se construiu no meio dos pobres, no meio dos pés rapado, no meio dos agricultores, **e, portanto não é bem-vindo. E segundo, os interesses concretos mesmo, de atender ou não atender os interesses concretos. E nós, e o PT, nós da administração, temos nos orientado por privilegiar e fazer justiça. De buscar atender, com o pouco recurso que a administração tem, em investir em políticas que beneficiam a maioria e não meia dúzia aí.** Então, em vários momentos da administração houve esse enfrentamento aí.

Um outro fator que não motivou os segmentos empresários e sindicalistas a participar mais ativamente na discussão do planejamento do futuro da cidade está relacionado à agenda proposta, uma vez que o eixo central do debate era a questão do desenvolvimento urbano e não o desenvolvimento econômico.

Além disso, no que diz respeito à sua participação nas decisões envolvendo a comunidade, a lógica dos empresários é a seguinte: por que participar se temos como reverter a situação a nosso favor, na Câmara de Vereadores, através dos nossos representantes¹⁶³; ou se temos como pautar e decidir as ações que nos interessam no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano do município, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico onde temos a maioria dos conselheiros.

O ex-chefe de gabinete do primeiro mandato da Frente Popular, Amélio Bedin, ressalta que o setor empresarial¹⁶⁴ é um dos mais organizados de Chapecó, com uma

¹⁶³ Fato que se verificou no caso da discussão do Plano Diretor, que envolve uma das ações resultantes do Congresso da Cidade.

¹⁶⁴ Atualmente a organização do setor empresarial e comercial de Chapecó ocorre através do Centro Empresarial de Chapecó criado no início dos anos 90 e que congrega mais de 500 organizações. No Brasil o estudo de como o empresariado se organiza através das suas entidades representativas iniciou nos anos 70, por Renato Boschi e Eli Diniz. No Brasil identifica-se um padrão corporativista do tipo estatal, instituídos após os anos 30 e que de acordo com Boschi (1979) sobreviveu durante o governo militar. De acordo com Diniz e Boschi (1989, p. 20), “O que se teve (no Brasil) foi a institucionalização de um sistema excludente, que consagrou a desigualdade de acesso de atores ao Estado e às instâncias decisórias estratégicas, marginalizando amplos setores da população dos mecanismos básicos de vocalização das

capacidade de articulação expressiva, em caso de decisões envolvendo a comunidade ou o setor:

Embora, se a gente for analisar detalhadamente também tem problemas. O setor empresarial tem 500 organizações. Eles têm sindicato em tudo que é área, tanto é que eles criaram um centro. Um centro empresarial que congrega um conjunto de organizações. Mas é o setor que está mais organizado. E eles conseguem juntar mais setores quando eles têm um problema pra resolver que é um problema comum. Embora eles têm muita disputa entre eles. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

A entidade não se envolveu efetivamente, mas alguns dos seus membros tinham interesses a serem defendidos, como no caso do setor do transporte. Neste sentido chama a atenção a presença atuante de um empresário do setor de transporte urbano, que participava não enquanto entidade (Centro Empresarial), mas realizou assembléia enquanto categoria, pois na ocasião era presidente do sindicato do transporte rodoviário e desta forma defendeu os interesses da sua empresa. Tanto que organizou uma assembléia com os seus funcionários e elegeu 12 delegados para a Assembléia Geral do Congresso da Cidade.

Quanto aos vereadores, os coordenadores do CC e dos grupos de trabalho denunciam a sua omissão ao longo do processo de discussão do planejamento urbano da cidade. Tanto os da oposição como alguns da base do governo.

De acordo com Silvana Winckler, “eles eram convidados, mas tinha algum vereador que participava ocasionalmente, assim. Não, os vereadores não se envolveram no Congresso da cidade [...] Não teve acompanhamento pela Câmara de Vereadores”.

Winckler por sua vez entende que o Congresso da Cidade é um enfrentamento mesmo com a representação da Câmara.

Eu acho que o Congresso da Cidade, ele bate muito mais de frente com a representação da Câmara, até do que o OP. Porque a princípio quem tinha que ter feito essa discussão toda era a Câmara de Vereadores, com os seus representantes. Só que a gente sabe que

demandas e da configuração da agenda pública. Os dois autores ressaltam que nas décadas de 70 e 80, “o mais provável é que se tenha um sistema híbrido, marcado pela coexistência de diversos padrões, com a persistência do corporativismo tradicional (leia-se setorial), embora bastante atenuado em sua rigidez original” (1989, p. 24). Neste sentido destacam-se as “tendências pluralistas”, devido a dinamização da sociedade civil, e o “neocorporativismo”, no caso, o tipo concertacional tripartite ou o macrocorporativismo, em setores da política econômica e ambiental, como por exemplo, as Câmaras Setoriais ligadas ao setor automobilístico.

não funciona assim. A Câmara de Vereadores não mantém essa relação com os seus representantes. Uma vez eleita, composta, ela passa a atuar segundo interesses que cada vez vão se restringindo mais.

Houve a preocupação por parte do coordenador do Congresso da Cidade, Pedro Uczai, em visitar a Câmara, para deixar os vereadores inteirados do projeto, e para convidá-los a se integrarem ao mesmo¹⁶⁵. Segundo o diretor de planejamento da prefeitura, Flávio Gusatti:

Fomos na Câmara fazer o convite. Desde o lançamento dizendo estamos fazendo isso e isso, está vindo a agenda do que vai ser feito [... Mas aí vem o interesse de cada um. Eu ainda vejo o vereador como uma pessoa que acha que ele é que vai resolver. Deixa o povo discutir à vontade, depois eu é que resolvo. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Alguns vereadores da oposição, por sua vez, ao longo da discussão do projeto, levantaram questionamentos quanto à legitimidade do processo e afirmaram tratar-se de uma estratégia político-partidária do executivo local para substituir o “falido OP” e para preparar a campanha da próxima eleição municipal.

O vereador Alsari Balbinot, na época do PMDB, ao comentar sobre o Conselho da Cidade disse, que “se trata mais uma vez de criar um instrumento de fazer política partidária e que estão tentando levar os vereadores em direção a esse projeto da administração”¹⁶⁶. Ele prossegue afirmando: “Vejo que o que estão querendo legitimar nada mais é do que um outro instrumento para substituir o orçamento participativo que já está em decadência e para que o vice-prefeito chame a atenção da sociedade para sua pessoa visando já uma próxima eleição”.

Para o vereador do PPS, arquiteto Célio Damo “O Congresso da Cidade é que nem o Orçamento Participativo. Já nasceu morto”. Ele argumentou que inicialmente o governo deveria ter um diagnóstico dos problemas da cidade, para depois definir os eixos temáticos de discussão. “Eles não têm diagnóstico e estão administrando só com a pressão da sociedade e dentro da política partidária deles”. Damo ressaltou também a

¹⁶⁵ Jornal Diário do Iguazú, 23/05/2001, p. 5.

¹⁶⁶ Fonte: Diário da Manhã, 23/05/2001.

necessidade da elaboração do projeto e a sua discussão ser feita com uma equipe multidisciplinar. “Eles não têm equipe para discutir a cidade”.¹⁶⁷

A relação entre a Câmara de Vereadores e o Congresso da Cidade, de acordo com Uczai, foi “conflitiva, contraditória”. O coordenador do CC comentou, principalmente, a dificuldade dos vereadores em lidar com a democracia participativa¹⁶⁸

Por isso que [...] no Congresso da Cidade, vereadores, nós não damos acento no Conselho. Eles podiam, eles tinham que participar lá dos grupos, lá do bairro, lá da base. Era democracia participativa, não era representativa.[...] Ou seja, eles tinham que fazer nos seus espaços a sua representação. E a Câmara ficou muito ausente. Alguns vereadores participaram, principalmente os da Frente Popular. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Entre as entidades que tiveram uma postura atuante no Conselho da Cidade e em alguns momentos nos Grupos de Trabalho destaca-se a dos arquitetos e engenheiros, que tinham interesse direto na temática em discussão. Entretanto, houve dificuldade por parte da diretoria dessas entidades (IAB, AEAO) em atrair o conjunto do segmento na discussão do Congresso da Cidade.

O presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, conselheiro Caíno, relata a dificuldade em convencer a categoria para fazer o debate sobre o futuro da cidade de Chapecó. De acordo com ele, a associação possui cerca de 180 sócios, mas acredita que em torno de 30 compareceram na assembléia da entidade para escolha dos delegados que iriam representar a associação na assembléia final do CC.

Eu tenho a impressão que foram uns trinta assim. Não foi muito. A gente ficou um pouco decepcionado. Até fizemos propaganda, chamando o pessoal: olha, nós vamos discutir o futuro da cidade. E deve ter ido uns trinta mais ou menos. Esperava que fosse, sei lá, 70, 80. Que fosse metade, que fosse 90. Mas não se envolveram. Houve um envolvimento da diretoria e dos departamentos, assim. A gente não falhou em nada. A gente divulgou, foi feita uma assembléia ou duas para repassar essas informações. Então, de uma maneira geral, a gente sentiu que o pessoal, a grande maioria não se envolveu.

¹⁶⁷ Fonte: Diário do Iguazu”, 19/06/2001.

¹⁶⁸ A respeito da dificuldade dos vereadores em lidar com a democracia participativa consultar o livro de Márcia Ribeiro Dias, intitulado “Sob o Signo da Vontade Popular”: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. 2002.

Caíno atribui ao fator tempo a não participação efetiva dos profissionais liberais no CC, uma vez que em outros espaços de discussão de assuntos de interesses da associação a participação também é restrita.

Então, não é por causa do assunto. Então, assim, as pessoas não estão participando e todo mundo correndo, correndo, correndo e o trabalho não tá muito legal, tá devagar, o pessoal um pouco desanima. Não é por causa do Congresso. [...] A maioria são profissionais liberais, sabe. Se eu paro de trabalhar aqui pra ficar duas horas de reunião durante o expediente, não...Se é depois das 6 horas tudo bem, mas quase sempre a gente ia fazer uma reunião, uma boa parte durante o expediente e outra depois das 6 horas. Reunião pra marcar reunião? Sabe, tu tem que trabalhar, tu tem que pagar conta; não pode ficar só de conversa.

Na avaliação do presidente da AEAO, Carlos Alberto Caino de Oliveira, houve uma participação significativa dos representantes da entidade, nos Grupos de Trabalho (GTs).

Bom, eles foram em todas as reuniões. Eu me lembro assim que trouxeram coisas. Nós tinha reunião a cada quinze dias da associação, e eles trouxeram. Agora eu não me lembro assim das discussões. Mas eles iam pras reuniões, traziam pra gente poder dizer alguma coisa ou referendar alguma coisa ou ser contra alguma coisa. E como sempre, já te falei, a classe também não participou muito. Era a diretoria e mais alguns ali. Sabe? Mesmo convocando e tudo foi difícil movimentar mais pessoas. **Mas normalmente a diretoria já são as pessoas que foram escolhidas pelos outros pra representar ele.**

No entanto, Caino de Oliveira reconhece que a entidade não possuía um projeto de concepção de desenvolvimento urbano futuro da cidade para se contrapor à proposta do governo e seus aliados em discussão no Congresso da Cidade; nem mesmo fez este debate ao longo do processo.

Nós não chegamos a formar uma noção geral. A gente ia mais acompanhando o que estava sendo feito. Quase nada partiu de nós. [...] Apresentaram a proposta lá e nós discutimos o que estava lá. E como eu te disse, não houve uma participação muito grande de engenheiros e arquitetos. Mais a diretoria e alguns ali. Então, mesmo dentro da classe não se conseguiu tirar muita coisa.

Segundo a assessora da Secretaria do Desenvolvimento Comunitário e Habitação, em 2001, Rita de Cássia Nunes da Silva, mesmo que não houvesse uma proposta concreta por parte dos segmentos empresariais, comerciais e da construção

civil (engenheiros e arquitetos) sobre o futuro da cidade, através das suas falas e proposições ficou evidenciada a preocupação com os seus interesses econômicos.

As mesmas temáticas que a sociedade civil discutiu o empresariado discutiu. Só que assim: eles tinham muito claro que desenvolver o município era fortalecer o econômico, vender mais, enquanto que as bases populares tinham aquela compreensão de que crescer, de que desenvolvimento não era só isso. Que era garantir alternativa de trabalho e renda, era melhorar saúde, educação, uma série de questões; então foi essas duas coisas que se bateram; era a questão de melhorar a comercialização do comércio, das indústrias e tudo como aumentar isso, obter o lucro deles. E verso alternativas de renda em formas de conteúdo.

Já na visão do Secretário de Planejamento e Urbanismo, Amélio Bedin¹⁶⁹, os atores mais ativos no processo de discussão do Congresso da Cidade foram aqueles que tinham interesses imediatos sendo discutidos, como o do setor da construção civil e das imobiliárias. Entretanto, ele ressalta que no processo decisório nem sempre a força destes segmentos é representativa, em função da heterogeneidade dos interesses em disputa.

Por exemplo, quando a gente discutiu uso do solo, o setor da construção civil, das imobiliárias [...] tinha interesse. Embora ele é menor. Ele fica meio, digamos, diluído; quando se fez uma participação maior, ele teve que concordar. Ele teve que, digamos, se submeter. Embora, algumas contribuições que eles trouxeram foram importantes e acabaram sendo incorporadas, mas no macro, digamos, a força de pressão dele é menor.

Bedin comenta que os ambientalistas eram outro segmento que tinha interesses mais imediatos sendo discutidos no planejamento urbano da cidade, mas que, apesar de existir uma ONG (Kirka) identificada com a causa, não estava suficientemente organizada para possuir força política para influenciar nas discussões. “Não tem assim uma força expressiva na cidade. Não temos. Dá pra identificar facilmente. Tem um grupo, tem pessoas que são sensíveis, mas em termos de organização eles não são tão organizados¹⁷⁰”.

¹⁶⁹ Entrevista realizada com o Secretário do Planejamento e Urbanismo, Amélio Bedin, no dia 12 de novembro de 2004, em Chapecó.

¹⁷⁰ É interessante observar que na própria inscrição/identificação dos delegados para a Assembléia Geral do Congresso, a liderança da ONG citada, não se identificou enquanto entidade/ONG.

No que diz respeito à participação dos representantes da prefeitura, os coordenadores do evento comentam a dificuldade em envolver todos os órgãos do governo de forma efetiva na discussão sobre o planejamento urbano da cidade, mesmo com todas as secretarias estando representadas no Conselho da Cidade e a maioria delas ter feito assembléias para a escolha de delegados. De acordo com a secretária executiva do CC, Rosana Lampugnani¹⁷¹, “sempre eram os mesmos que se envolviam mais efetivamente nas atividades”. Neste sentido, destacou-se a participação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo e em diferentes etapas também, de membros da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, da Secretaria de Educação, do Desenvolvimento Comunitário e Habitação, bem como do Orçamento Participativo.

Já o coordenador geral do Congresso da Cidade, Pedro Uczai, avalia de forma positiva o envolvimento dos membros do governo no CC, apesar de ressaltar o papel da Secretaria de Planejamento de Desenvolvimento Urbano, em função das questões técnicas.

De cada secretaria tinha um representante no Conselho. Então uma participação muito boa, porque sempre de disputa, sempre de debate, eu chamava pra responsabilidade. Teve um bom grau de participação.[...] No Congresso da Cidade, o conjunto do governo participou. Se envolveu inclusive o orçamento participativo. Eu acho que isso foi muito positivo. Mas aos poucos, quando vinha pra questão mais técnica, vai participando a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com seus técnicos, inclusive se transformando, modificando seu jeito de ver e isso foi extremamente positivo. Por isso que permitiu eles dar salto de qualidade, inclusive no debate e trazer empresas de assessoria que montaram estudos inclusive do transporte e do trânsito na época [...] que a empresa Única, de Florianópolis, fez e depois executou o projeto executivo de trânsito.

De acordo com Uczai coube aos coordenadores do evento o papel político de aglutinar o próprio governo em torno dos debates do planejamento urbano da cidade. O ex-vice-prefeito avaliou que a partir de um dado momento com a divisão do processo por eixo temático ocorreu a fragmentação das discussões, que por sua vez contribuíram para a qualificação do debate, preparando os participantes para “a disputa e o enfrentamento”.

¹⁷¹ Entrevista realizada com a secretária executiva do I CC, Rosana Lampugnani, no dia 25 de setembro de 2003.

Então a área do meio ambiente acabou se construindo um eixo dentro do governo, transporte e trânsito construiu-se outro eixo e aí os setores do governo começaram a se envolver mais no eixo do uso do solo urbano. Pelas especializações, pelos saberes e acabou a própria sociedade também dividindo mais as participações nesses eixos, com os grupos, com os temas e também com o próprio conselho depois e se explicitou isso no último dia do Congresso. Quem estava mais preparado na área ambiental, quem estava mais preparado do próprio governo. Então teve um lado positivo porque aí as pessoas se especializaram mais pro debate. Aprofundaram mais o debate e qualificaram mais o debate. Inclusive pra **fazer a disputa e o enfrentamento**. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Verifica-se neste item que as resistências em torno da implantação das ações aprovadas no Congresso da Cidade, e a fraca participação do setor empresarial e dos engenheiros e arquitetos no experimento de governança analisado estão relacionados, basicamente, a questão político-partidária, mais especificamente ao anti-petismo, uma vez que o PT com suas políticas privilegiou as camadas de baixa renda, e ao corporativismo do extrato empresarial e da construção civil e do imobiliário, preocupado em defender os seus interesses.

Por sua vez entende-se ainda que a fraca participação dos vereadores e arquitetos deve-se também a dificuldade desses segmentos em lidar com a democracia participativa, uma vez que o seu espaço do exercício do poder está vinculado à democracia representativa, desempenhada no espaço do parlamento. Principalmente no que diz respeito aos vereadores, a reação direcionou-se para críticas sobre os fóruns de participação social, como o OP e o CC, reduzindo-os a instrumentos de “fazer política partidária” por parte do executivo. A discussão sobre o ideal democrático de participação não existe na Câmara de Vereadores. O que ocorre com frequência, é a defesa por parte dos legisladores, do direito de sua autonomia decisória, garantida institucionalmente.

Estes aspectos, envolvendo a resistência em torno do CC, também estão presentes no próximo capítulo onde serão analisadas as ações aprovadas e implementadas do Congresso da Cidade, tendo presente, o contexto de interesses e conflitos em que eles estão inseridos.

CAPÍTULO 5

AÇÕES APROVADAS E IMPLANTADAS NO CONGRESSO DA CIDADE

Diferentes conflitos de interesse ocorreram entre os atores políticos e sociais que participaram do instrumento de governança estudado e que serão apresentados nesta parte do trabalho. Estes conflitos extrapolaram o processo de discussão do Congresso da Cidade e atingiram o momento da implantação das ações aprovadas no processo participativo decisório, em torno do planejamento urbano futuro de Chapecó.

Neste capítulo vamos expor também as estratégias políticas utilizadas pelo governo na disputa de interesses e na busca do consenso ou não no processo de discussão do CC e no processo decisório. Além disso, levantaremos os problemas que a ausência de uma instância responsável pelo acompanhamento da implementação das obras aprovadas gerou no momento de efetivá-las.

Mas antes de apresentar as diretrizes e as ações aprovadas e implantadas no Congresso da Cidade é importante resgatar as concepções de cidade e de gestão pública discutidas a partir da agenda proposta no experimento de governança analisado, pois elas influenciaram nas diretrizes e ações deliberadas.

5.1 A relação entre o desenvolvimento regional e a globalização

As discussões envolvendo o Congresso da Cidade têm presente o papel de liderança de Chapecó, no processo de desenvolvimento regional e uma nova relação com o mundo globalizado. Ressalta-se, no entanto, que os debates apontam principalmente para uma visão de desenvolvimento urbano que tem como princípio a articulação das suas diferentes dimensões: a social, ambiental, política, econômica,

cultural, territorial, institucional, científica e tecnológica, em torno da idéia de sustentabilidade do desenvolvimento.

Por sua vez, na concepção de cidade defendida pelo governo da Frente Popular de Chapecó no Congresso da Cidade e descrita pelo então vice-prefeito Pedro Uczi¹, está presente o ideário democrático apresentado por Moura.

A realização do Congresso da Cidade foi um marco para todos os chapecoenses, porque, a partir de uma construção coletiva, entidades, lideranças, órgãos de classe, universidade, igrejas e prefeitura trabalharam com um só objetivo: pensar a cidade para os próximos 15 anos. Tínhamos muitos desafios. Entre eles, planejarmos uma cidade socialmente justa, economicamente viável, culturalmente diversificada e democrática e ambientalmente equilibrada para as gerações futuras. [...] a cidade ganhou uma nova visão: a visão de que a cidade tem que ser pensada por todos e para todos. Não uma cidade-mercadoria, mas uma cidade-lar, abrigo, espaço de trabalho, mas sobretudo de lazer e de convivência. Uma cidade que sirva aos interesses mais elementares das pessoas e não o contrário.

Contemplando a perspectiva democrática e de justiça social Uczi destaca também a preocupação com o desenvolvimento descentralizado e homogêneo da cidade:

Eu acho que tem que pensar a cidade mais plural, onde espaços de moradia com espaços de produção possam coexistir. Não mais uma centralidade, o centro, mas ter centralidades. Se democratizar a cidade, onde a distância entre moradia e trabalho não precisa ser tão longa. Um distrito industrial sempre distancia. Distancia-se dos bens coletivos de consumo, distancia-se do coletivo, do espaço da moradia e se criam novas estruturas de exigências do poder público. E às vezes produz mais problema social, ambiental e político de recurso público. Então, eu acho que nós temos que pensar a cidade é convivendo, coexistindo espaços que se justificam socialmente e ambientalmente, mas que conviva o espaço da moradia com o espaço da produção, o espaço de lazer, da cultura e não uma cidade fragmentada, fordista, taylorista ou tecnicista, muito dividida, fragmentada. Eu acho que a cidade é um espaço onde as pessoas possam ter mobilidade maior e diferenciada. (Pedro Uczi, Chapecó, 18 ago., 2004).

A professora Silvana Winckler, representante da UNOCHAPECÓ comenta que o Conselho da Cidade partiu de algumas diretrizes: “Que cidade queremos? Uma cidade com qualidade, humanizada, que veja a prioridade das pessoas. Uma cidade que produza igualdade ou que ignore a desigualdade? Então, a partir daí, a partir dessa discussão, tirou-se como princípios mesmo, como valores”, a perspectiva de igualdade social.

¹ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 7 e 8.

Foram dez (10) as diretrizes² gerais aprovadas no Congresso da Cidade de Chapecó, realizado em dezembro de 2001:

- Uma cidade que adote um modelo de desenvolvimento sustentável, caracterizando-se por ser: democrática, socialmente justa, economicamente viável, culturalmente diversificada e ambientalmente equilibrada para as gerações atuais e futuras.
- Uma cidade que atenda o bem coletivo acima dos interesses individuais e que promova a construção de valores baseados na justiça social e na solidariedade humana, levando segurança e bem-estar aos cidadãos;
- Uma cidade que garanta qualidade de vida, combatendo as desigualdades e a exclusão social; que promova distribuição de renda, acesso à terra urbanizada, à moradia e o controle do uso e ocupação territorial;
- Uma cidade que promova um desenvolvimento descentralizado e de forma homogênea, incentivando a aproximação de serviços e oportunidade de trabalho ao local de moradia, superando as diferenças bairro/centro e rural/urbano;
- Uma cidade que garanta o acesso universal aos direitos fundamentais dos cidadãos, aos espaços e serviços de forma descentralizada e democrática;
- Uma cidade que promova a gestão democrática e participativa;
- Uma cidade que promova a consciência e a qualidade ambiental;
- Uma cidade que garanta mobilidade de pessoas e de produtos, de forma segura e humanizada, priorizando o pedestre e o transporte coletivo, garantindo as condições estruturais do espaço e dos instrumentos;
- Uma cidade que garanta estratégias de financiamento para a promoção de seu desenvolvimento sustentável, otimizando os seus recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) públicos, privados e não-governamentais;
- Uma cidade que promova seu desenvolvimento de forma articulada com o desenvolvimento regional dentro dos princípios da sustentabilidade.

² “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, ano 2000.

Observa-se que as diretrizes gerais citadas estão identificadas com um governo que tem como princípio de gestão pública o ideário democrático dos anos 70 e 80 (Moura), cujo foco central é a inversão de prioridades de investimentos em benefício da maioria da população. Além disso contempla aspectos defendidos pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, incorporadas no Estatuto da Cidade, como a função social da terra, o IPTU progressivo e a gestão democrática, que serão a base da discussão do novo Plano Diretor de Chapecó, ocorrida no segundo semestre de 2002 e durante o ano de 2003. Mas como será visto a seguir, as diretrizes e ações do CC contêm também traços do empreendedorismo competitivo (Harvey, Borja e Castells).

Chama a atenção que mesmo o foco da discussão do Congresso da Cidade não contemplando o desenvolvimento econômico local e regional, ao longo das suas discussões duas perspectivas de desenvolvimento econômico foram levantadas: uma identificada com uma economia sustentável mais solidária, do microempresário, do pequeno produtor rural, da agricultura familiar, do pequeno prestador de serviços, e a outra, Chapecó como pólo de desenvolvimento e a necessidade de inserir-se no mercado global, seguindo a lógica do neoliberalismo e expressando, desta forma, as próprias contradições de um governo identificado com um projeto de esquerda, voltado prioritariamente para os setores mais excluídos da sociedade.

Esse discurso estava forte assim da posição de Chapecó, um pólo regional, sua integração no Mercosul, da sua integração na economia nacional. Isto estava colocado, ou seja, Chapecó como uma cidade pólo de desenvolvimento. E isso condiz com a lógica do neoliberalismo mesmo, da abertura de mercados e tudo mais. Mas, por outro lado, havia uma preocupação muito grande com a qualidade do meio ambiente; havia um reconhecimento de que essa região é uma região em depressão econômica, havia esses dados. Todo o problema da poluição por dejetos de suínos. Todos os problemas pela concentração em algumas atividades. A necessidade [...] de aumentar o número de atividades industriais, por exemplo. Só que isso não era o foco da discussão. Não era a discussão desenvolvimento econômico. Mas aparecia já a necessidade de estimular outros tipos de indústria na região, como uma alternativa pro impacto ambiental. E especialmente de um desenvolvimento econômico mais solidário, inclusivo. Então já estava presente a idéia da empresa mãe e outras coisas. Então havia essa idéia da cidade como um local pra todos, de desenvolver vários núcleos centrais que distribuam melhor o comércio, os serviços que favoreçam a população, que favoreçam o pequeno comércio, que favoreçam os serviços pra todas as pessoas. Então, havia também essa preocupação, ou seja, com uma cidade sustentável. Uma cidade sustentável do ponto de vista da prestação de serviços, da distribuição das atividades, do transporte, da localização dos aparelhos públicos. Então havia isso também que daí eu acho que é uma outra perspectiva de desenvolvimento. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004).

O coordenador do CC Pedro Uczai ressalta as contradições no fazer-se da cidade:

Eu não tô ingênuo nesse processo. Eu estou dizendo que nós estamos fazendo uma cidade contraditória. Porque não só se os empresários participaram ou não do Congresso da Cidade, **nós estamos disputando essa cidade pela lógica dos interesses de capital, hegemônicos pelas agroindústrias, pelo complexo do agronegócio, da agroindústria e em setores complementares; e ao mesmo tempo querendo uma cidade democrática, uma cidadania, construindo uma cidade para todos, construindo socialmente, culturalmente, historicamente outros setores produtivos econômicos, inclusive. Com outros modelos de desenvolvimento**, com apoio à pequena empresa, à pequena agroindústria, com produção agroecológica, produção de cooperativas, com produção diferenciada. Então nós nessa economia, estamos tentando buscar outros tipos de economia solidária, de organização popular, de empresa-mãe de base popular, com dezessete organizações. Organizando o povo mais pobre, o povo mais excluído, e produzir economicamente um pouco fora dessa hegemonia dominante do capital. Porém, é uma experiência contraditória no fazer-se da cidade. Porque o Congresso da Cidade determinou e decidiu, contribuiu também, contraditoriamente, para a expansão do capitalismo mundial, a partir de Chapecó. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago, 2004).

E destaca várias obras inseridas na lógica neoliberal, de globalização, da perspectiva de cidade-mercadoria difundidas por Harvey e Borja e Castells.

Vários projetos que respondem democraticamente na decisão do Congresso da Cidade, acabam indo, contraditoriamente, ao encontro de uma cidade que se vende pro mundo, para os investidores. Que se vende pro mundo pra ser visitada. Que se vende pro mundo pra ser atraído o capital. Que se vende pro mundo pra que ela se transforme num atrativo. Por isso uma cidade que se faz, iniciando uma obra agora pra internacionalizar o aeroporto pra cargas, é uma cidade que se volta para o mundo. [...] quando se fala em distrito industrial, quando se fala em nova ferrovia, quando se fala em gasoduto, nós estamos falando de inserir Chapecó e a nossa região, num contexto de capitalismo mundial. (Idem).

Pedro Uczai enfatiza que é com esta contradição entre ações voltadas para a lógica do capital e outras para atender prioritariamente à população mais necessitada que o governo popular administra Chapecó.

Ter consciência disso é um primeiro passo para perceber que o dinheiro público, ele tem que ser canalizado majoritariamente para o conjunto da população que mais precisa. E por isso tem que continuar os instrumentos democráticos, olhando para o bairro, para o interior, para as comunidades, onde elas continuam decidindo por maioria, onde deve ser aplicado o dinheiro público. E que secundariamente, secundariamente, essas infraestruturas que tão se viabilizando pra melhorar a condição de qualidade de vida pra cidade, também sirva, tem servido e está servindo, para a expansão do capitalismo em Chapecó e no oeste de Santa Catarina. Quando tem uma empresa americana se instalando

em Chapecó, investindo dez milhões de reais, não é uma coisa deslocada de uma cidade. Quando a Gazeta Mercantil coloca Chapecó como a décima quinta cidade mais dinâmica pra se investir no Brasil, em dezembro de 2002, na sua revista anual, acaba atizando os investidores nacionais e estrangeiros para, ‘que região é esta?’ ‘Que cidade é esta?’ onde se projetam os maiores complexos agroindustriais da América Latina, na nossa região. Portanto, essa contradição que nós vivemos hoje de o capital se movendo na nossa região, local, regional ou internacionalmente, tendo parte de governabilidade e parte não. Ou seja, qual é o poder de um poder público municipal, de um governo local, interferir sobre esse processo de mundialização do capital?’ (Idem).

Estas contradições que a fala de Uczai levanta estão impressas num trecho da publicação sobre o Congresso da Cidade³; quando o texto refere-se à importância das diretrizes gerais do CC, são evidenciados aspectos do empreendedorismo competitivo. Seguem os exemplos:

- Sucintas, elas revelam como a cidade quer crescer, sua relação com a região em que Chapecó está inserida, a relação entre urbano e rural, o reequilíbrio entre as estruturas dos bairros e do centro, **a cidade no contexto mundial** (grifo meu).

- A idéia de competitividade e atratividade aparece de forma tímida nas diretrizes e ações aprovadas, mas algumas remetem a: incentivar a criação de um Centro Tecnológico Municipal; construir portais de divulgação, informações turísticas e venda de artesanatos do município; prever locais para futuras instalações de transporte de massa como: **metrô, aeromóvel**, aeroporto, rodoviária e terminais urbanos (grifo meu).

O viés econômico, como já foi visto, em princípio, não era a tônica do eixo da discussão do planejamento estratégico de Chapecó, mas sim o desenvolvimento urbano. Entretanto, tanto na fala dos participantes como nas diretrizes e ações aprovadas, estão contempladas orientações de caráter econômico. Alguns entrevistados inclusive admitem que discutir o desenvolvimento urbano, primando pelo princípio da sustentabilidade e qualidade de vida, remete à discussão do desenvolvimento econômico, social e cultural.

³ Publicação Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos. Publicação editada pela Assessoria de Imprensa da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d., p. 9.

Vejam as diretrizes gerais do CC que contêm traços de caráter econômico, aliado ao ideário democrático:

- Na primeira diretriz geral estão contemplados tanto o aspecto econômico quanto o social: “Uma cidade que adote um modelo de desenvolvimento sustentável caracterizando-se por ser: democrática, socialmente justa, **economicamente viável**, culturalmente diversificada e ambientalmente equilibrada para as gerações atuais e futuras”. Ou seja, “mais do que um projetar a partir de uma necessidade sob a ótica de um crescimento econômico por si só desordenado, se pensasse e planejasse Chapecó sob a ótica do desenvolvimento econômico e socialmente justo para todos⁴”.

- Uma cidade que garanta qualidade de vida “combatendo as desigualdades e a exclusão social, que promova distribuição de renda” remete ao cumprimento da Função Social da Terra, prevista no Estatuto da Cidade e da implantação do IPTU progressivo, que estão contemplados através de diretriz e ação do eixo do Uso do Solo Urbano⁵.

- “Uma cidade que promova um desenvolvimento descentralizado e de forma homogênea, incentivando a aproximação de serviços e oportunidades de trabalho ao local de moradia, superando as diferenças bairro/centro e rural/urbano”, apresenta, além da preocupação de estruturação espacial, uma perspectiva de estruturação econômica.

No Congresso da Cidade, apesar de ter preponderado a discussão de políticas de desenvolvimento urbano, não foi debatido apenas o espaço urbano, mas também o rural, embora de forma tímida.

A preocupação, segundo Luiz Carlos Borsuk, na época diretor de agricultura “era de que o governo estaria a partir da aprovação das diretrizes e ações no Congresso da Cidade a desenvolver políticas de valorização do espaço rural”. Neste sentido, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico observou-se a preocupação do governo em firmar o seu projeto referente à agricultura familiar, principalmente em relação ao incentivo da implantação de agroindústrias familiares, nas discussões dos núcleos temáticos do Congresso da Cidade, e que consta como uma das ações prioritárias aprovadas na Assembléia Geral do CC.

⁴ Publicação Congresso da Cidade, p. 31.

Quanto à inclusão da ação do GT Uso do Solo Urbano “promover a implantação de agro-indústrias familiares”⁶, que está contemplada na diretriz “promover a interação e a complementariedade das atividades do meio rural com o meio urbano”, o ex-secretário de desenvolvimento econômico e agricultura Clóvis Dorignon disse que deve ter sido incluída em função de problemas metodológicos ocorridos.

Nestas discussões do meio rural eu não consegui acompanhar, participar. Foram os diretores da área da agricultura que participaram, e acho que essa discussão nem deveria estar aí. Na verdade, é uma discussão mais na área econômica. Deveria ser pro próximo Congresso da Cidade, no meu entender. Não sei se alguém que levantou lá e acabou passando aí por problemas metodológicos. Acho aquilo que te falei no início. As pessoas muitas vezes não tinham clareza de como encaminhava, não faziam bem a discussão junto ao público, no caso deve ter saído de alguma reunião de agricultores e levantaram essa prioridade, que é de um outro tema. Que seria na área do desenvolvimento econômico. E não desse tema que estava em discussão no momento. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 nov., 2003).

Outra diretriz, aprovada no eixo do meio ambiente, que também chama a atenção pelo seu viés econômico é a seguinte: “Promover a agricultura familiar e a produção de alimentos de forma agroecológica, diversificada, policultural”. A ação correspondente diz: “proibir a produção, transformação e comercialização de organismos geneticamente modificados (transgênicos), promovendo a criação de cooperativas⁷ de produtores de alimentos agroecológicos e cooperativas de consumidores, propiciando um intercâmbio de produtores e consumidores, viabilizando a comercialização de produtos e serviços inclusive para merenda escolar”.

Ressalta-se ainda que em algumas diretrizes e ações aprovadas no Congresso da Cidade está prevista a parceria público-privado, considerada por Harvey uma das características centrais do empreendedorismo, bem como por Boschi uma das premissas da governança urbana. Vejamos:

⁵ Idem, p. 16.

⁶ Publicação Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos. Publicação editada pela Assessoria de Imprensa da Prefeitura de Chapecó. s/d, p. 16.

⁷ Segundo Câmara, Martinelli e Nadal, s/d, (p. 292), em 2002, “a partir do Congresso da Cidade foram eleitas três regiões prioritárias para a realização de investimentos em geração de trabalho e renda”, de forma cooperativada e de autogestão, numa perspectiva de inclusão social, que integrava três secretarias: Assistência Social e Habitação; Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Abastecimento e a Secretaria da Educação. A forma de viabilizar os projetos foi através da Empresa-Mãe de Cooperativas Populares, através da qual surgiram 15 iniciativas, seis (6) delas de associações de hortas comunitárias e uma (1) cooperativa de cortadores de erva-mate autônomos.

- Uma cidade que garanta estratégias de financiamento para a promoção de seu desenvolvimento sustentável, otimizando os seus recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos), **públicos, privados** e não governamentais.⁸(grifo meu).

- O que precisa ser alterado, em suma, é a postura da sociedade em relação ao meio ambiente, alicerçada por **ações públicas e privadas**, assim como programas de conscientização e educação ambiental.⁹

- Estimular a criação de uma Usina de Reciclagem de resíduos sólidos e industriais (reciclagem de entulhos da construção civil), numa **parceria do poder público e privado**, buscando tecnologias para tratamento de dejetos orgânicos, compostagem e reciclagem dos entulhos¹⁰.

- Viabilizar terminais e centros de carga em pontos estratégicos do município, visando ao ordenamento do trânsito e evitando o estacionamento de veículos pesados em lugares inadequados com participação financeira do poder público e da **iniciativa privada**.

Mas, de acordo com o coordenador geral do evento, Pedro Uczai, esta discussão não foi devidamente abordada e aprofundada no Congresso da Cidade. Ele comenta ainda que a ação conjunta entre o poder público e o setor privado na realização de obras não está resolvida entre membros da própria administração.

Tem que admitir que, no próprio governo nosso, essa tensão existe e essas contradições existem. De construir asfalto com as máquinas e a estrutura da prefeitura, e calçamento com o apoio da prefeitura com pequenas empresas, diminuindo o custo, ou construindo o argumento que o espaço público é lugar da incompetência, da ineficiência, da improdutividade nessas áreas. E conseqüentemente quem é competente, eficiente, é o setor privado. É a empresa privada. Essa tensão existe, essa contradição existe e está sendo disputada dentro do governo. E isso é muito presente em vários momentos de construção de obras, é quando foi feito pelo público, quando foi feito pelo “privado” (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Como se percebe através da fala do coordenador do Congresso da Cidade e das poucas ações e diretrizes contempladas no relatório do CC neste sentido, apesar do

⁸ Idem, p. 10.

⁹ Idem, p. 23.

governo articular uma ampla gama de forças sociais para a discussão de um planejamento sobre o desenvolvimento urbano futuro da cidade, não há clareza por parte do poder público em relação ao tipo de parceria, de cooperação público-privado a ser proposta aos outros segmentos sociais, como no caso dos empresários, dos urbanistas e arquitetos da cidade. Ou seja, a concertação prevista nos instrumentos de governança não ocorreu.

A partir do exposto chama a atenção também à imprecisão conceitual na agenda de discussão lançada no CC que remetia à temática do desenvolvimento urbano da cidade e que acaba avançando também no debate sobre o desenvolvimento econômico. Este avanço, principalmente no setor da agricultura familiar e das cooperativas populares, ao meu ver foi estratégico por parte do governo democrático-popular e não apenas decorrente de problemas metodológicos, no sentido de setores da administração pública local, responsáveis pela execução da política agrícola e econômica garantirem a defesa do seu projeto de desenvolvimento econômico, cuja concepção é de desenvolvimento rural sustentável, com ênfase na cooperação agrícola e práticas agroecológicas¹¹, bem como de ações envolvendo a perspectiva da economia solidária, uma vez que durante a campanha das eleições municipais de 2000, o governo foi criticado pela oposição, de não possuir um projeto de desenvolvimento econômico para o município.

Ressalta-se ainda que os traços do empreendedorismo competitivo do CC se mesclam entre diretrizes e ações voltadas para a inserção de Chapecó no contexto

¹⁰ Idem, p. 26.

¹¹ Neste sentido, Badalotti (2003) analisa a atuação da Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO), uma organização não governamental criada em 1989, sediada na cidade de Chapecó, que juntamente com uma rede de viabilização da agricultura familiar, tem desenvolvido e assessorado programas destinados à viabilização da agricultura familiar na região, com base na cooperação agrícola e práticas agroecológicas. Guiada por uma concepção de desenvolvimento sustentável e por princípios de autogestão e solidariedade, a APACO atua, principalmente através da formação técnica e político-ideológica destes agricultores, tendo como suporte o intercâmbio com os diferentes agentes sociais da referida rede. – Rede T.A. Sul (Rede Tecnologias Alternativas Sul); CEPAGRO (Centro de Estudos e Promoção da Agricultura Familiar); CEPAGRI (Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores Rurais); Centro VIANEI; CAPINA (Cooperação de Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa); DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais); EMBRAPA; UFSC, UNOCHAPECÓ, Rede Eco Vida de Agroecologia; O Programa Terra Solidária, organizado pela Escola Sul da CUT etc. E é esta concepção que orienta também a atuação do setor responsável pela política agrícola da Prefeitura Municipal de Chapecó no período trabalhado.

mundial, da globalização, e as ações planejadas para uma cidade voltada a uma gestão democrática e participativa, preocupada com a justiça social.

5. 2 Ações Aprovadas e Implantadas do Congresso da Cidade

No total foram aprovadas 23 diretrizes e 118 ações prioritárias na Assembléia Geral do CC. No eixo temático “Uso do Solo Urbano” foram aprovadas nove (9) diretrizes e 52 ações prioritárias. No eixo temático “Transporte e Trânsito”, seis (6) diretrizes e 35 ações prioritárias. No eixo temático do “Meio Ambiente”, oito (8) diretrizes e 31 ações prioritárias.

A debate de um planejamento urbano estratégico para a cidade, por 15 anos, não garante necessariamente a sua implantação, pois depende novamente da vontade política dos governos, bem como da vigilância e pressão da sociedade que esteve envolvida na discussão. Por mais que entendo que a implantação das diretrizes e ações é que dá legitimidade ao instrumento participativo e resulta na eficácia do planejamento urbano futuro da cidade, não tenho como avaliar a implementação delas como um todo, pois o CC foi realizado há três anos, e muitas das ações envolvem vultuosos recursos financeiros, que não são fáceis de obter a curto prazo. Aponto apenas as obras implantadas que mais se destacaram na visão dos entrevistados.

A implementação das principais ações aprovadas no Congresso da Cidade envolveram o eixo temático do uso do solo urbano e do transporte e trânsito. No que diz respeito ao meio ambiente não houve muitos avanços. O ex-secretário de desenvolvimento e urbanismo, Altemir Gregolin, afirma: “Eu acho que das três áreas principais, o que avançou foi a questão do solo urbano, que teve relação depois com o Plano Diretor, que foi um processo mais rico, negociado. E as reformas do trânsito e o transporte coletivo”.

Para Gregolin, “as questões centrais do Congresso da Cidade foram encaminhadas. Pelo menos em boa parte. Acho que está pendente o encaminhamento da questão do transporte coletivo [...] meio ambiente, que tem a questão do lixão, que estão os recursos garantidos pra recuperação do lixão”.

5.2.1 O Plano Diretor (GT Uso do Solo)

Como uma das deliberações do Congresso da Cidade foi a elaboração de um novo Plano Diretor, cuja revisão já estava prevista nas metas da administração petista quando da implantação do Congresso da Cidade, o governo decidiu discutir o Plano Diretor no segundo semestre de 2002 e durante o ano de 2003. A sua rediscussão é vista como “uma das questões centrais para concretizar as ações na área do desenvolvimento e do planejamento urbano”.(Eva Maria Dalchiavon, Chapecó, 03 de jun. 2002).

Os grupos temáticos de discussão do “Plano Diretor de desenvolvimento sustentável” foram: Uso do solo, sistema de trânsito e transporte, meio ambiente, desenvolvimento econômico e integração cultural, gestão democrática e sistema de planejamento.

De acordo com o Secretário de Planejamento e Urbanismo e coordenador executivo do processo de elaboração do Plano Diretor, Amélio Bedin, “todo o trabalho do Congresso da cidade, muito dele, foi contemplado no Plano Diretor. A discussão ambiental, a questão do uso do solo, a questão do trânsito, diretriz e tal, está presente no Plano Diretor. Então, o Plano Diretor acabou, digamos, quase que absorvendo na sua totalidade aquela discussão que foi feita no Congresso da Cidade”.

Chama a atenção a inclusão do eixo temático “desenvolvimento econômico e integração cultural”, uma vez que esta discussão não foi feita no Congresso da Cidade.

5.2.2 Reformas do Trânsito

Quanto a realização da reforma do trânsito do centro de Chapecó, que faz parte de um projeto maior de reestruturação viária da cidade, o Secretário de Planejamento e Urbanismo, Amélio Bedin afirmou:

A obra do trânsito apenas foi uma execução de uma deliberação que foi tomada ainda lá no Congresso da Cidade, que foi ratificada no Plano Diretor, que é lei. E ela foi executada por causa disso. Então, a gente tinha claro, a gente tinha consciência do que estava fazendo. A gente está fazendo um pedacinho de um projeto maior [...] Na discussão já feita do projeto no Congresso da Cidade, se definiu a reestruturação viária. Está previsto que tem um contorno leste e um contorno oeste [...] e se definiu que haveria eixos de centralidade, certo? Por que então eu escolhi a Rio Branco e não escolhi a Borman para colocar as sinaleiras? Porque a Bormann termina aqui em cima na Rui Barbosa. Agora a Rio Branco, ela está projetada pra interligar com o contorno leste e é a

via de travessia leste-oeste. Porque as diretrizes apontadas lá no Congresso da Cidade apontaram pra isso. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

A obra foi financiada pelo BADESC (Banco do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) e teve os seus recursos aprovados em julho de 2004, no valor de R\$ 3.387,682,57, distribuídos da seguinte forma: para sinalização semafórica e vertical, executado pela empresa Única-Engenharia Urbana Ltda., de Florianópolis (SC), R\$ 1.762.482,44; sinalização horizontal, executado pela empresa Virtual Sinalização Viária Ltda., R\$ 421.977,17 e a conservação e manutenção, pela empresa Planaterra Terraplanagem e Pavimentação Ltda, de Chapecó, R\$ 1.203.222,96, e a obra tinha contrapartida de 30% da prefeitura¹².

Em termos de projetos encaminhados ou em fase de aprovação, o então prefeito Pedro Uczai citou os seguintes:

a) Foi viabilizado um projeto de construção do contorno viário interno da cidade, cujo objetivo principal é o desvio do trânsito pesado do centro de Chapecó por razões que foram identificadas no Congresso da Cidade, (que vai estender a Leopoldo Sander por trás do Parque das Palmeiras, por trás do Santo Antonio, vai cair lá no Rodeio Chato), cujos recursos foram aprovados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) e que aguarda a aprovação do estudo de impacto ambiental.

b) O projeto de modernização das vias e do transporte coletivo, que é o asfaltamento de todos os corredores de ônibus para qualidade do transporte coletivo, está aprovado no BNDES. São 10 quilômetros de asfalto. Tem a contrapartida da prefeitura.

c) Modernização, duplicação, ampliação do acesso 282, com a ampliação para quatro pistas.

Ainda segundo Uczai, as obras estruturantes, como o contorno viário leste interno, a modernização do acesso da Leopoldo Sander não passaram pelo OP:

¹² Informações retiradas do relatório da Situação das obras com recursos de convênio elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano; atualizado em 17/12/2004 e da entrevista com o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Amélio Bedin, realizada no dia 12/11/2004.

Porque eram obras estruturantes que não tínhamos condições de desenvolver com dinheiro próprio e por isso foi buscado dinheiro externo. Então na época tínhamos muito claro isto. Que eram obras que não podiam ser de dinheiro público municipal, mas que teria que buscar recursos fora e é isso que nós fomos fazer. E por isso tem muita coerência nas diretrizes e ações com a busca de projetos que o primeiro governo não teve muito esta perspectiva por que não teve Congresso da Cidade. O Congresso da Cidade botou eu na estrada pra buscar muito recurso externo. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

5.2.3 Meio ambiente

De acordo com o ex-Secretário de Planejamento e Urbanismo, Altemir Gregolin, algumas ações relacionadas ao meio ambiente foram realizadas e outras contempladas no Plano Diretor. Entretanto, uma série de obras previstas no CC, o governo não avançou, por falta de pessoal qualificado na área. “A gente não conseguiu avançar. Nós temos um problema de gente neste setor. Se tem um setor que nós pensamos nesses oito anos e não conseguimos acertar foi o meio ambiente. Nunca conseguimos gente que desse conta, sabe? Não conseguimos. Faltou um pouco mais de ousadia”.

Segundo o secretário de Planejamento e Urbanismo Amélio Bedin:

Porque pensar nessa questão ambiental, você tinha que pensar em licenciamento ambiental, fiscalização ambiental.[...] Eu acho que a gente teve ações ambientais. A questão de acabar com o lixo e criar o aterro foi uma decisão importante[...] se pegar a Fernando Machado e a Marechal Deodoro, você vai ver que se plantou muita árvores,[...] a coleta seletiva de lixo que exige um grau de conscientização maior; se criou grupos ambientais nos bairros, na área de educação ambiental. Então, se fez várias ações neste sentido. Mas duas questões que pra mim são centrais nessa questão ambiental, que é a questão da fiscalização ambiental e a questão do licenciamento não conseguimos implementar [...]E a Fatma, que é uma estrutura do Estado, tem pouca capacidade de resolver. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Por sua vez, a estrutura administrativa também não ajudou, pois acaba colocando a questão do meio ambiente como uma área secundária. É um departamento que está na Secretaria de Planejamento Urbano, mas que em função de um ponto de vista de praticidade foi deslocado para o setor de Serviços Urbanos. Virou um setor nos últimos anos para o Planejamento e Urbanismo, mas ficou em separado. Virou um departamento. E como departamento não virou prioridade do governo.

Durante o Congresso da Cidade, surgiram duas propostas divergentes em torno da reestruturação administrativa do setor: a criação de uma Secretaria ou Fundação do

Meio Ambiente. Diante do impasse ocorrido na Assembléia Geral do CC, deliberou-se nas ações prioritárias do eixo temático do meio ambiente “instituir uma política municipal de meio ambiente, formando um Conselho de Gestão e um Fórum Municipal do Meio Ambiente, que estudem a viabilidade da criação de uma Secretaria de Meio Ambiente ou Fundação do Meio Ambiente”¹³.

5.2.4 Regularização Fundiária e Urbanização

No Congresso da Cidade foi aprovada a diretriz “realização da reforma urbana, garantindo direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade, conforme Estatuto da Cidade Lei 10.257 de 10/07/2001”, destacando-se a seguinte ação prioritária: “garantir, no processo de regularização fundiária, a implantação de infraestrutura, garantia de posse da propriedade, serviços básicos e acesso ao trabalho e renda”.¹⁴

Amélio Bedin comenta que, “a questão da regularização fundiária acabou sendo discutida ainda lá no Congresso da Cidade e no Plano Diretor ela aparece num capítulo especial, que estabelece critérios diferenciados [...] quando envolve questões de habitação de interesse social.[...] Quer dizer, autoriza o poder público via decreto do prefeito municipal, fazer loteamentos especiais pra garantir, por exemplo, que o cara tenha o título, que seja urbanizado, que tenha investimentos públicos”.¹⁵

Vários projetos de regularização fundiária e urbanização foram implantados ao longo dos anos 2002, 2003 e 2004,¹⁶ sendo que no ano de 2003 habitação e regularização fundiária foi a primeira prioridade do Orçamento Participativo. Segundo Pedro Uczai, “sendo primeira prioridade foi investido dinheiro público da prefeitura

¹³ Publicação “Congresso da cidade: a cidade pensada por todos e para todos”, da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 25.

¹⁴ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 16.

¹⁵ Idem. “Identificar zonas especiais de interesse social, destinadas à produção de moradias de interesse social, tendo reassentamento com legislação urbanística específica”.

¹⁶ Número de projetos concluídos do programa de Regularização Fundiária e Urbanização, após aprovação do CC: ano de 2002, 1(um); ano de 2003, 2 (dois); projetos em execução, a partir de 2002: 10. Fonte: SIGNORI, A., BOSENBECKER, L; UCZAI, P.(org.) **Chapecó: uma cidade transformada**. Chapecó, Publicação da Prefeitura Municipal, gestão 2001/2004, p. 212-13.

para estas obras”, estando previsto no Plano de Investimentos do OP, naquele ano o montante de R\$ 1.000.000,00 (1 milhão de reais)¹⁷.

5.3 Conflitos envolvendo a discussão das ações aprovadas no CC

De acordo com os entrevistados, onde os conflitos mais se evidenciaram no processo de discussão e na Assembléia Geral do CC, foi em relação: a criação de uma Secretaria ou de uma Fundação do Meio Ambiente e a criação ou não de um sistema de transporte público. Tanto que como não houve consenso, deliberaram na Assembléia Geral no sentido de posteriormente realizar um estudo de viabilidade no caso do transporte coletivo e a formação de um grupo de discussão para decidir a respeito da criação de uma Fundação ou Secretaria do Meio Ambiente.

Para o coordenador do CC, os diferentes interesses foram explicitados na assembléia final do Congresso da Cidade e lista os principais conflitos.

Se nós pegarmos lá no final, na assembléia, vou dar o exemplo do transporte coletivo e privado, das empresas privadas defendendo teses e o povo, e os bairros, e as lideranças defendendo outras teses, disputando, indo no voto e ganhando propostas democraticamente debatidas, defendidas; na gestão ambiental, na gestão de transporte e trânsito, onde o transporte coletivo tem que ser uma prioridade pra cidade; não necessariamente privado, mas podendo, inclusive no Congresso, ter diretriz de constituir empresa pública de transporte coletivo, prestando atenção na disputa do fazer-se da cidade. [...] E aí no uso do solo, pra onde deve ir a cidade? Pela lógica da especulação imobiliária? Ou a cidade deve ter um caminho, uma direção a partir do jeito que se quer dela no futuro? E por isso algumas diretrizes pra onde ela deve caminhar, embora nunca sem tensões e questionamentos, pensando ela ambientalmente, socialmente e culturalmente, pra onde ela deve se dirigir. [...] E quando se fala na questão ambiental também; como pensar numa outra cidade pra além do movimento conservacionista, do movimento ambiental onde tem ilhas de prosperidade ambiental, onde tem reservas ambientais onde ninguém toca, nessa coisa de conservar, que são esses movimentos ambientalistas de décadas passadas.[...] chamadas ilhas de preservação ambiental, muito pouco utilizadas socialmente e culturalmente. [...] Então como fazer com que se conserve isso, mas ao mesmo tempo se dê uma perspectiva de utilização, pra questão da biologia, da parte da botânica, pra ecoturismo, pra lazer, pra qualidade de vida. [...] O lixão, quando se pensa a recuperação dele, é uma região de operários. Mas recuperar o lixão é fazer do Parque das Palmeiras uma área verde para a população daquela região, é democratizar um pouco aquele espaço. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

¹⁷ “Plano de Investimentos do Orçamento Participativo de 2003”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 8.

Os entrevistados entendem que a participação na discussão sobre o desenvolvimento urbano de Chapecó foi maior de entidades e empresas que tiveram interesses mais diretamente envolvidos para defender, como no caso do setor do transporte coletivo, onde houve a defesa de interesse pessoal, não foi nem mesmo corporativo, do proprietário de uma das empresas de ônibus da cidade e que enfrentou resistência dos demais envolvidos no evento.

No Congresso da Cidade, o que eu me lembro mais especificamente foi em relação ao transporte coletivo. Estava o Scoppel defendendo algumas propostas que ele foi vaiado em determinado momento. Teve uma senhora que disse para ele no grupo temático, isso eu não vi mas me contaram, que ele defendendo alguma coisa, defendendo, defendendo e ela levantou e disse: ‘o senhor só pensa no senhor? Nós estamos aqui pra discutir o interesse da cidade e não o interesse do senhor. O senhor está aqui pra representar a cidade ou pra representar a sua empresa?’ E mesmo assim ele levou uma proposta que não tinha passado no seu grupo de discussão, ele levou pra assembléia, desrespeitou a regra, vamos dizer, da assembléia, e levou uma vaia. E calou depois. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004).

O então Secretário de Planejamento e Urbanismo Altemir Gregolin complementa:

De fato, até a gente se surpreendeu; o Scoppel participou, foi pra disputar mesmo. [...] No Congresso da Cidade, se colocou o debate de montar uma empresa pública de transporte coletivo ou de fazer uma nova licitação das linhas de ônibus da cidade. [...] Essa categoria de transporte coletivo é uma das questões centrais desse tema mobilidade urbana. [...] E o transporte coletivo, nas diretrizes gerais, entrou como um dos eixos do ponto de vista de qualidade, de respeito da mobilidade; pensar o trânsito priorizando as pessoas, não o carro como sempre foi em Chapecó; priorizar o transporte, não individual de passageiros, mas coletivo. Então, o transporte coletivo entrou como um debate importante no Congresso da Cidade. [...] Aí o Pedro, prefeito, levantou o debate de a gente fazer um estudo pra implantar uma empresa de transporte coletivo público. Contratamos inclusive uma consultoria pra ver isso. A Única, o primeiro trabalho que ela fez, em caráter de urgência, era de ver a viabilidade de implantar uma empresa de transporte coletivo público. E aí se encaminhou pra fazer um estudo de viabilidade e não de tomar uma decisão no Congresso de implantar. Até porque o governo não tinha condições de fazer isso. Eu, por exemplo, acho que é uma loucura montar uma empresa de transporte coletivo, gastar 15 milhões, 20 milhões de reais, se a prefeitura tem controle de tarifa, controle da qualidade, e ela consegue regular isso, mesmo não tendo uma empresa estatal. E aí o estudo apontou essa dificuldade. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

Gregolin ressalta que Scoppel se colocou contra a constituição de uma empresa pública de transporte coletivo, como também contra a realização de um estudo de viabilidade neste sentido, proposta na Assembléia Final do Congresso da Cidade. Se

bem que, conforme declaração no depoimento acima também entre os membros do próprio governo, não havia consenso a respeito do assunto.

Além disso, segundo Altemir Gregolin, o proprietário da empresa de ônibus, também se posicionou contra outros aspectos discutidos. “E outras coisas tipo, a discussão sobre o passe, a quantidade de passe dos estudantes, essas coisas aí, ele é contra entendeu, contra qualquer quantidade. E aí foi derrotado também na assembléia.”

A partir da contratação do estudo de viabilidade, após o Congresso da Cidade, a administração municipal decidiu não implementar o sistema de transporte público.

O que se avaliou depois é que a geração de uma estrutura de transporte coletivo, ela exige, primeiro, que você tenha um setor muito eficiente, com uma estrutura técnica muito boa, pra que você não venha a ter riscos efetivos de você ter uma empresa deficitária e você ter que tirar dinheiro público depois pra investir. É algo que não é tão simples assim de executar. E por conta disso, pelo grau de complexidade, acabou-se por não tomar a decisão de se criar aí uma empresa pública. Porque exigiria, primeiro, investimento. Segundo, exigiria uma estrutura diferente daquela que nós temos. Inclusive administrativa. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Outro ponto de controvérsia foi a discussão sobre a criação de uma Fundação do Meio Ambiente, proposto pelo GT do meio ambiente. Não houve consenso em relação ao assunto, nem dentro do próprio governo. Uma ala defendia a tese de se criar uma Secretaria do Meio ambiente e o diretor do meio ambiente, defendia a criação de uma Fundação do Meio Ambiente. Como não houve consenso, deliberou-se por um estudo de viabilidade para discutir o assunto, após o Congresso da Cidade.

De acordo com Gregolin:

Em função de ter uma autonomia maior, uma independência maior da prefeitura, as entidades ambientais defendiam a criação de uma fundação. E o governo, embora com algumas divergências internas, tinha a preferência de ser secretaria. A secretaria cumpriria da mesma forma o seu papel e sem ter que criar uma outra estrutura, quase que paralela à administração.[...] Se não me falta à memória, o Pedro era favorável à secretaria.[...] Do ponto de vista de gestão, por exemplo, se você pega setores de contabilidade e tal, são contra esse negócio de fundação, fundo, porque é mais uma estrutura que tem que ter a sua contabilidade, tem a sua autonomia. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

O diretor do SEPU complementa:

A questão da Fundação do Meio Ambiente e Secretaria do Meio Ambiente foi uma discussão entre o governo.[...] o Diretor de Meio ambiente [...] que era um agrônomo. Ele defendia uma Fundação. E aí o governo defendeu uma secretaria. Houve uma disputa interna, ele ficou muito bravo lá no momento, mas soube também se comportar e tal. Mas que houve, houve. Então tinha coisas que não estavam fechadas. (Flávio Gusatti, Chapecó, 05 mar., 2004).

Diante do impasse em torno do assunto os coordenadores do evento fizeram um encaminhamento para que após o Congresso da Cidade, fosse chamado um grupo para fazer um estudo sobre qual a proposta mais viável. Segue a redação do relatório do CC, correspondente à ação a ser implementada neste sentido: “Instituir uma política municipal de meio ambiente, formando um Conselho de Gestão e um Fórum Municipal do Meio Ambiente, que estudem a viabilidade da criação de uma secretaria de meio ambiente ou fundação do meio ambiente”.¹⁸

De acordo como secretário de planejamento e urbanismo na ocasião, Amélio Bedin, novamente foi uma decisão de governo encaminhar um projeto para a Câmara Municipal, propondo a criação da Secretaria do Meio Ambiente.

Quando o Pedro assumiu, ele propôs a criação da Secretaria do Meio ambiente e da Fundação da Cultura. Aí o seguinte: a Câmara de Vereadores não aprovou a criação da secretaria e aprovou apenas a criação da Fundação de Cultura.[...] A discussão na Câmara de Vereadores foi mais em relação a cargos, mais de natureza política, digamos, política do ponto de vista de disputa de poder, enfim, seria outra estrutura pra ter mais um secretário. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Segundo Amélio e Gregolin, com a decisão da Câmara de não criar a Secretaria do Meio Ambiente, o executivo municipal optou em estruturar um pouco melhor o departamento do meio ambiente. Mas afirmam que o governo não avançou na questão ambiental. Amélio Bedin ressalta, entretanto, que “todos os conceitos, a visão sobre a questão ambiental, está no Plano Diretor [...] o conceito que acabou vindo lá daquela discussão feita, quando se fez o Congresso da cidade, a partir daquela idéia de que a gente precisa controlar as questões ambientais, a gente precisa dar condições de um conforto maior pras pessoas [...]”.

O representante dos Engenheiros e Arquitetos no Conselho da Cidade, Carlos Alberto Caino de Oliveira relata que outro assunto polêmico discutido no Congresso da

Cidade foi a questão dos rios: de deixar 30 metros na beirada do rio, que é lei federal, destacando as posições divergentes sobre o assunto.

A nossa posição, da Associação dos Engenheiros, era de que os rios dentro da cidade não são mais rios. Já estão virando canais. Então, que tem que ter cuidado, é claro, mas que poderia ser construído perto do canal, até em cima do canal, se deixasse aberturas. Teve outras entidades que achavam que não. Dentro da cidade tinha que desmontar os canais e fazer virar rios de novo.¹⁹ Sabe? E o pessoal dos bairros que a gente achou assim que não, vão ficar com eles, teve uns quantos que se manifestaram e não queriam saber de deixar os 30 metros livre. [...] Não, árvore e mata é só pra esconder ladrão. E lixo, não é nós que jogamos lixo, vem de tudo quanto é lado e jogam lixo, na beira do rio. Então, quer dizer, nós técnicos nunca tinha pensado nisso, mas eles moram lá na ponta e também eles achavam que você vai deixar 30 metros com árvore, com grama, com capoeira? Que ninguém corta, né? Vão se esconder ladrão e jogar lixo. Então, cada um tinha uma idéia um pouco diferente. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, Chapecó, 19 ago., 2004).

Já o Secretário de Planejamento e Urbanismo da época avalia que as polêmicas maiores ocorreram nas discussões do Grupo de Trabalho “Uso do solo Urbano”, envolvendo a defesa dos interesses do setor imobiliário e da construção civil, que se sentiam ameaçados pelos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Teve debates.[...] No meio ambiente não foi muito, assim, muito; as entidades participaram e tudo, mas não teve assim grandes divergências na questão do meio ambiente. Transporte e trânsito também não. [...] as diretrizes foram reais, que não tem prioridade do PPS e essa coisa toda, né. E como teve um estudo que foi a base, que a Única fez, não teve grande divergências em relação àquilo que foi proposto. As maiores divergências foram em torno da questão do Uso do Solo Urbano. E aí com quem mais teve divergência? Com as imobiliárias. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out. 2004).

Gregolin complementa:

Quando tu discute instrumentos como o uso dos vazios urbanos como uma das diretrizes; discute incluir o IPTU progressivo como um dos mecanismos de orientação do desenvolvimento. Na verdade instrumentos que o próprio Estatuto da Cidade já tinha contemplado. Então as imobiliárias tiveram uma participação muito ativa nos grupos de trabalho, pra garantir também o debate a partir dos interesses deles. E saber pra onde vai a cidade, porque eles usam muito isso. A cidade se expande pro sul, por exemplo, uma das diretrizes tirada expansão urbana pra região sul; em função de avaliar que pro norte tem a captação de água, pro oeste estamos no limite, pro leste aqui, tem dificuldade em função da bacia, [...] então a definição pro sul que interessa muito pras imobiliárias. A valorização vai se dar pro sul. Então, certamente depois dessas definições, eles vão correr comprar terra naquela região. Então, eles participaram do Congresso da Cidade com

¹⁸ Publicação “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 25.

¹⁹ Esta posição foi defendida por uma das ONG’s – a Kirka, que participou do Congresso da Cidade.

muito interesse. Então, a possibilidade de rever a planta genérica de valores, que base no cálculo do IPTU, tudo isso. Então aí os debates, quem participava mais era o Flávio Gusatti e o pessoal. Mas no final foi se conduzindo o debate em torno de diretrizes, que é difícil também, se pegar as dez diretrizes aqui, é difícil você ter gente que se contrapõe. Elas são mais universais, são linhas gerais. Mas no grupo de uso do solo urbano que os interesses se manifestaram mais. E isso depois no Plano Diretor aparece bem.

O que se pode observar neste item, é que em relação as duas ações mais polêmicas discutidas no Congresso da Cidade – a criação de uma Secretaria ou de uma Fundação do Meio Ambiente e a criação ou não de um sistema de transporte público - foi dado o encaminhamento por parte do governo, de enviar o projeto de criação da Secretaria do Meio Ambiente para a Câmara de Vereadores, sem ouvir os segmentos interessados e que não foi aprovado. Além disso, após o estudo de viabilidade sobre a implementação do sistema de transporte coletivo, o executivo municipal optou pela sua não implantação. Estes encaminhamentos demonstram a centralidade da gestão pública na condução dos procedimentos pós-Congresso da Cidade.

5.4 Conflitos envolvendo as ações implementadas do CC

Na avaliação do ex-secretário municipal de desenvolvimento econômico e agricultura, Clóvis Dorignon, “a mobilização pra participação foi bem discutida. Eu acho que o problema começa a haver depois do congresso, quer dizer, com os encaminhamentos. [...] o governo chamou para si de novo a execução e a orientação”.

5.4.1 Plano Diretor

Os conflitos de interesse em torno da questão do uso do solo evidenciaram-se especialmente durante a discussão do Plano Diretor, em torno dos índices urbanísticos. O maior conflito entre os técnicos da prefeitura, juntamente com o campo popular e o setor imobiliário e de construção civil, envolveu o índice de ocupação dos terrenos urbanos e a altura das edificações (o número de pavimentos).

A proposta dos técnicos da administração municipal era de um índice básico de construção de 4 e o grupo dos arquitetos, engenheiros e das imobiliárias mantinham o

índice de 12, do Plano Diretor anterior de 1990, mas chegaram a propor o índice de 9 e baixaram até 7, na tentativa de negociar com os técnicos da prefeitura e chegar a um meio termo entre a proposta do governo e dos setores que eles estavam representando, mas sem apresentar uma justificativa técnica.

Entretanto, os técnicos da prefeitura não manifestaram nenhum interesse em negociar com estes segmentos, e também não houve nenhuma iniciativa da coordenação da mesa em intermediar esta negociação. Os técnicos do poder público argumentaram e justificaram com dados técnicos quanto à necessidade de manter o índice 4 e não se prontificaram em alterá-lo, sendo que a assembléia referendou a proposta do governo.

Diante do impasse, o comentário de um dos representantes desses setores foi: “deixa passar. Na Câmara a gente tem maioria. Na Câmara a gente derruba” (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004). A representante da UNOCHAPECÓ reagiu à fala, manifestando o seu inconformismo em relação a deslegitimação do espaço público em questão:

Então claro, tinha ali o local que era o espaço público, do debate, mas eles estavam inconformados. Aí eu lembro que eu falei que era uma contradição. Eu disse: Phô, se estamos aqui todos discutindo algo, se a intenção é não respeitar o que é decidido aqui, então todo o resto perde o sentido. Isso me chocou, assim. Porque parecia realmente que todo o resto era perfumaria. Mas essas coisas eram fundamentais, eles tinham outras vias, outras áreas de influência pra depois tentar derrubar. Tanto que teve que ter uma negociação, ficar num meio termo pro projeto ser aprovado.

No dia 12 de novembro de 2003, seis entidades ligadas ao segmento das imobiliárias e construção civil²⁰, e mais a OAB e a ACIC encaminharam para o relator do projeto do Plano Diretor na Câmara, vereador Célio Damo, do PPS, um documento questionando vários itens do Plano Diretor aprovado na Assembléia Geral, mas a questão principal girava em torno da solicitação de revisão dos índices urbanísticos.

No mesmo documento fica explícita a posição destas entidades sobre quem detém o saber para decidir e planejar os rumos da cidade. “É fundamental a participação da população no encaminhamento de sugestões e diretrizes para a condução do Plano

²⁰ SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Chapecó), AEAO (Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste, IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), SECOVI/OESTE (Sindicato das Empresas Imobiliárias e Condomínios).

Diretor, mas a redação, a decisão, o planejamento e a gestão devem ficar a cargo de uma equipe técnica multidisciplinar levando em conta as entidades de classe de profissionais técnico-científicos, como IAB e AEAO, pois o detalhamento de um plano diretor é extremamente técnico”. Além disso, “as entidades reiteram a importância das propostas, que são resultados de inúmeras reuniões realizadas para o estudo técnico do Plano Diretor, visando sua viabilidade econômica e social dentro da **perspectiva de incrementar a economia do município**”²¹ (grifo meu).

De acordo com o Secretário de Planejamento e Urbanismo e coordenador executivo da discussão do Plano Diretor, Amélio Bedin, o governo e entidades negociaram, chegando a um consenso em torno das solicitações feitas.

No caso do Plano Diretor, a questão que mais houve discussão foi a questão dos índices, em termos de altura de edificações, taxa de ocupação, essas questões foram as mais polêmicas. Então, depois na Câmara de Vereadores, nós fizemos negociação direta envolvendo vereadores, envolvendo entidades. A gente alterou em alguns casos um pouco os índices que haviam sido aprovados no Congresso. A gente fez reunião com o conselho, colocando um pouco essas dificuldades que se tinha em aprovar o Plano nas condições que tinha ido pra Câmara e aí eu, a secretaria aqui representando o governo, fizemos obviamente uma discussão interna no governo e acabamos negociando com entidades, como é o caso da Associação dos Engenheiros, Sindicato da construção, Secovi, mais entidades empresariais que tinham interesse na alteração dos índices. Então a gente cedeu, as entidades cederam e acabamos acertando por consenso. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Na negociação com os técnicos da prefeitura, responsáveis pela elaboração do Plano Diretor e os segmentos envolvidos, o índice básico da taxa de ocupação de 4, aprovado no Congresso da Cidade passou para 5.6, quando a proposta das entidades ligadas à construção civil e imobiliárias era de 6.4. Além disso, o número máximo de andares nas edificações de 8,0 aprovado no CC, passou para 11. Após a negociação entre o governo e a entidades, o projeto do Plano Diretor, que sofreu 56 emendas, foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores.

Na avaliação do coordenador Amélio Bedin, “as alterações que ocorreram foram poucas, foram pequenas, em relação digamos àquilo que tinha sido aprovado”. Para Flávio Guzatti: “A discussão que aconteceu pra esses interesses localizados, [...] não

²¹ Documento de alteração das propostas do projeto do Plano Diretor, encaminhado para a Câmara de Vereadores de Chapecó.

feriu [...] na concepção que a sociedade discutiu.[...] Se tivesse alguma coisa de concepção, eu entendo que deveria ser retomada a discussão”. Para Silvana Winckler, da Unochapecó “o resultado foi muito positivo. A lei como foi votada, ela ficou muito parecida com o que tinha. Pouca coisa foi mexida [...] A essência ficou”.

O secretário de governo, na ocasião, Altemir Gregolin entende que “todo projeto entra na Câmara de Vereadores com uma margem de negociação. Se não, como fica o papel do vereador? Só homologar? Mas tem questões centrais dos projetos que não se negocia, que não se cede”. Para ele, no caso do Plano Diretor, “as emendas não mexeram na essência do projeto; alteraram-se apenas alguns índices que envolvem os interesses dos vereadores e corporações que representam”.²²

O coordenador executivo da discussão do projeto do Plano Diretor, secretário de planejamento e urbanismo Amélio Bedin, justifica a posição da administração municipal em não negociar com as entidades na Assembléia Geral do Plano Diretor. Segundo ele o governo avaliou que tinha força suficiente para aprovar uma proposta ideal de índices que acreditava que deveriam incidir sobre a construção civil e estrategicamente deixou a negociação para a Câmara de Vereadores.

Lá o governo tinha força suficiente pra aprovar o que queria. Na verdade é um pouco isso. Como aquilo já tinha sido fruto de uma discussão prolongada e até exaustiva, naquele momento se aprovou isso. Mas a gente sabia que na Câmara de Vereadores tinha que haver uma outra negociação. Então, como estratégia de negociação era melhor deixar pra Câmara de Vereadores. Que se você altera pra maior lá, você tinha que alterar de novo na Câmara de Vereadores, certo. [...] Então, isso foi uma estratégia que nós tivemos porque nesse sentido acabou ficando um plano mais em conformidade com todos os princípios e conceitos que ele estava colocando. Se não você tem um risco de colocar lá um bom princípio, princípios onde o cidadão é que está no centro do processo de planejamento e tal e na hora h você dizer: não, é a atividade econômica que vale mais, dane-se o sujeito; você tem esse risco, de uma lei tão ampla, acontecer essa incoerência. Então, como estratégia de negociação era melhor fazer aquilo. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Estima-se que o resultado da negociação considerado positivo pelo governo e aliados, somente foi possível porque a administração municipal tinha o respaldo da proposta aprovada na assembléia final do Plano Diretor. Sendo assim, os representantes

²² Conversa informal mantida com Altemir Gregolin no dia da votação do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores. 19/12/2003.

da entidade sabiam que também teriam que ceder no processo de negociação em torno do novo Plano Diretor do município.

5.4.2 Reformas do Trânsito

As transformações no trânsito do centro da cidade de Chapecó, mesmo tendo sido discutidas e acordadas no Congresso da Cidade e antes da sua implantação, com setores mais resistentes às alterações, como o setor empresarial, geraram reações tanto da população em geral, uma vez que mexeu com o seu cotidiano, bem como de segmentos comerciais, como proprietários de casas comerciais, restaurantes e postos de combustível, que viram seus empreendimentos ameaçados pelas mudanças.

A representante da UNOCHAPECÓ no Congresso da cidade fala sobre os reveses do projeto:

Assim, eu sei que tem uns reveses, sabes? Às vezes a gente vê esses reveses, como agora, assim, véspera de eleição... e é assim mesmo; os avanços não são tranquilos, não há garantias. Mas foi um momento muito bonito e que frutificou. Porque há, por exemplo, um documento que foi aprovado que eu imagino que deverá ser respeitado. Também vai depender, é óbvio, da mobilização das pessoas, mas... Enfim, o Plano Diretor que é uma lei, uma lei aprovada que tem que ser cumprida. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004).

Em relação às transformações que ocorreram Pedro Uczai complementa: “O que está colocado na mudança do trânsito é que as diretrizes que definiram a concepção do projeto ficaram claras e foram decididas democraticamente. Porém, quando isso se transforma em obras de experiência de vida, ela traz algumas mudanças necessárias e que não se muda facilmente [...] se produz uma nova mobilidade, uma nova configuração da cidade, não temos dúvida nenhuma. E portanto, de poder”.

O secretário de Planejamento e Urbanismo no período de discussão do CC, Altemir Gregolin comenta que após as deliberações na Assembléia do Congresso da Cidade, o governo entrou em contato com as entidades comerciais e industriais – ACIC, CDL e SICOM - para informá-los a respeito das diretrizes e ações aprovadas sobre o trânsito da cidade. “Principalmente essas entidades, que sempre estavam mais vigilantes, questionando. E já quando a gente discutiu o projeto básico do trânsito, eles

já solicitaram que gostariam de discutir o projeto executivo, quando o projeto executivo estivesse pronto”. Mesmo com esta iniciativa do poder executivo local, não foi possível evitar as reações da população e de setores comerciais do centro da cidade, no que diz respeito as reformas do trânsito.

Olha, inclusive nós recuamos em algumas questões, depois do Congresso da Cidade, em função de solicitação, por exemplo, das entidades. Tipo a questão da mão-única. Foi a principal questão. É que depois do Congresso da Cidade, nós continuamos conversando com as entidades, apresentamos aí o Congresso da Cidade, ele tinha na mão as diretrizes do trânsito. Vai ser mão-única, essa coisa toda aí; na região central vai ter regulamentação pra carga e descarga, essa coisa toda aí. Prioridade do pedestre, faixa de segurança pro pedestre. Então as diretrizes básicas. Depois do Congresso da Cidade foi elaborado o projeto executivo. Que daí o projeto executivo diz o que vai acontecer em dado cruzamento, em cada esquina; vai ter semáforo, não vai ter semáforo, tudo. Então nós continuamos conversando com as entidades a partir de ter o projeto executivo na mão. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Na avaliação do Gregolin, as reações negativas em torno da implantação do plano não ocorreram por iniciativa das entidades, que concordaram com ele. Mas por parte da população e de setores comerciais localizados e também por interesses político-eleitorais, uma vez que o projeto foi implantado num ano eleitoral, mas precisamente dois meses antes das eleições municipais.

Então, nós discutimos o projeto executivo com essas entidades e teve até uma reunião [...] que foi uma reunião ampliada, não só pro CDL, SICOM, mas com outras entidades também. E houve naquela reunião uma concordância com o projeto executivo, salvo uma questão, que era a questão da mão-única. E nós revimos isso e decidimos não implantar nesse momento a mão única. Até porque exigiria resolver a questão do transporte coletivo junto também. Então não foi implantado. Agora, as entidades concordaram com o projeto. Concordaram com o projeto, a tal ponto que toda essa encrenca que teve aí, não teve iniciativa das entidades.

Ele complementa: “Qual é a razão principal da polêmica? A razão principal, primeiro: Foi implantado na época da eleição, então no momento propício de tirar dividendos políticos, numa mudança como essa. Uma mudança como essa exige pelo menos cinco, seis meses de adaptação. Sempre vai ter resistência no momento da implantação e acabou sendo implantado numa época de eleição”.

De acordo com o secretário de Planejamento e Urbanismo na ocasião do Congresso da Cidade o governo optou em implantar as reformas do trânsito, já que os recursos para o mesmo foram liberados. “Era pra ter sido implantado ainda em 2001, 2002. E aí o recurso que era pra vim do BNDES não veio e conseguimos depois com o Badesc e o Badesc só liberou agora. Entendeu? Então nós tínhamos duas opções: Ou a gente implantava e corria um certo risco, ou a gente não implantava e deixava pra depois da eleição. E a gente achou que deveria implantar. Se o recurso estava liberado qual era a justificativa pra não implantar? É complicado”. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Para Gregolin a administração pública local fez uma avaliação política equivocada do momento ideal para sua implantação, não prevendo as reações da população. “Nós podia ter evitado, por exemplo, se tivesse noção do impacto. O problema é que não se tinha claro também o impacto que teria o fechamento dos cruzamentos. Nós podia ter botado as sinaleiras e tudo e só fechar os cruzamentos depois da eleição”.

As reações ao projeto, segundo Altemir Gregolin, vieram após a sua implantação, quando os seus efeitos foram sentidos. Ele destacou ainda a inabilidade do setor responsável do governo pela execução da obra em preparar a população em geral para as transformações que iriam ocorrer. “Então teve falta de habilidade aí do setor lá de se precaver. Podia fazer o seguinte: Uma semana antes botar na imprensa, televisão e rádio, dizer o seguinte: Nos próximos dias vai ser um caos no trânsito, por isso, por isso, por aqui. Aí nós corremos atrás do prejuízo depois”.

Outra questão que prejudicou a implantação das mudanças no trânsito foi a não associação da obra com o Congresso da Cidade. Ressalta-se que mesmo o CC sendo uma marca do executivo municipal, considerada por alguns dos entrevistados como uma ação estratégica do então vice-prefeito, Pedro Uczai para afirmar o seu projeto de governo, no momento da implementação das reformas do trânsito, poucas vezes ele foi associado a discussões, deliberações ocorridas no Congresso da Cidade, com a participação de atores da sociedade civil e da administração pública.

O presidente do PT, de 2001 a 2004, Luiz Carlos Borsuk atribui os problemas ocorridos na implantação das obras do trânsito à burocratização do governo:

[...] Talvez seja sinônimo de uma burocratização do nosso governo, de má burocratização. Eu tenho esse sentimento. Nós temos assim assistido burocratas, ocupando espaços [...] Talvez nós nos descuidamos de cuidar mais da formação política de alguns comissionados nossos, de que ouvir e de que a mística é muito importante. O que eu chamo de mística é assim, você lembrar, trazer a história, dizer que olha: O Congresso da Cidade decidiu. Nós estamos fazendo porque o Congresso da Cidade decidiu, porque o povo decidiu. Essa é a mística. (Luiz Carlos Borsuk, Chapecó, 20 jul., 2004).

Quanto à manifestação das lideranças, principalmente das entidades comerciais e industriais, na imprensa, no mês de agosto, no período do início das reformas, de que eles não tinham conhecimento do projeto como um todo, Gregolin afirma que era jogo político deles, uma vez que as reformas do trânsito foram discutidas nas reuniões do grupo de trabalho do CC e que elas também foram apresentadas nos espaços das entidades comerciais e industriais e que após o Congresso da Cidade, foi discutido também o projeto executivo das reformas com as entidades.

Isso aí é tudo jogo político deles. E eu falo mais do que ninguém porque, quando eu ouço falar isso, dá vontade de pular no pescoço. Porque naquele ano em que fui secretário de planejamento, quando começamos a discutir o projeto no Congresso da Cidade, só eu fiz uma meia dúzia de reunião no chão deles, tchê. Entendeu? Lá, além dos grupos de trabalho normais, aí reunião na ACIC, reunião no SICOM, reunião na Câmara de Vereadores, reunião pra todo que é lugar. Depois do Congresso da Cidade, o Amélio, meu Deus, ele fez não sei mais quantas reuniões. Projeto executivo, readequações, nós cedemos em vários pontos, várias áreas. Então, esse argumento de que não foi discutido é um argumento dos mais, é uma sacanagem mesmo. Entendeu? A tal ponto que uma das questões centrais, que era a mão-única, nós fizemos a opção de não implantar, a pedido das entidades. Entendeu? Mas eles vivem dizendo, eles criaram um sentimento de criar uma cidade anti-PT. Nós que mais discutimos, nós que mais criamos mecanismos de participação, que nunca nessa cidade se fez isso, pega o exemplo de 96, era um caos. Pra ver prefeito, só meia dúzia via. Entendeu. Nunca discutiam, não se discutia com ninguém. Nunca teve um governo tão democrático quanto a gente. E os caras conseguiram construir um sentimento de rejeição ao PT, que o PT não dialoga. Nós somos autoritários e não dialogamos. Tentam implantar os seus projetos, não abrem a mão. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Na avaliação de Altemir Gregolin o governo popular afrontou interesses do setor empresarial ao longo dos seus dois mandatos, sendo assim, no período eleitoral, eles marcaram posição.

Porque a gente também afronta interesses. Porque se fosse por eles, nós nunca ia implantar estacionamento paralelo, por exemplo. Porque eles têm uma cultura de cinquenta anos atrás ainda, que todo mundo tem que ter lá uns dez espaços na frente da loja pra estacionar lá, que é privativo deles. A maioria dessa gente não pensa no conjunto. Pensa nos interesses particulares e econômicos deles. O comércio é a avenida Getúlio Vargas, entendeu? Agora com o novo trânsito, por exemplo, o comércio está se expandindo, pra Fernando Machado, pra Nereu Ramos, pra Rui Barbosa, pra Porto Alegre. Porque o trânsito leva as pessoas pra essas ruas também. E pros bairros. E a redução no número de acidentes, que se tu pega de março pra agosto, por exemplo, o número de acidentes com vítimas reduziu pela metade. Então reduziu, por exemplo, o número de socorros. Então, essas coisas eles não tão muito preocupados com o conjunto digamos da cidade. Vêm as questões muito mais imediatas. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

O secretário de Planejamento e Urbanismo no período da implantação da obra, Amélio Bedin, reconhece que a obra feriu interesses e foi realizada contra a vontade de alguns setores: “Foi deliberado no Plano Diretor, o governo acabou decidindo, acabou ouvindo, você acaba se comprometendo já com decisões, já com investimentos e coisas e aí chega num certo ponto que aí você vai fazer a ferro e fogo. De certa forma, acabou sendo. Nós fizemos contra a vontade de muitos setores que daí disseram: Não, nós não sabíamos. Nós não fomos ouvidos”. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Os vereadores, principalmente da oposição, também criticaram a administração municipal pelo fato de o projeto executivo das reformas do trânsito não ter sido encaminhado para apreciação na Câmara de Vereadores. Segundo o secretário de governo do último ano do mandato petista em Chapecó, Altemir Gregolin, a discussão das reformas do trânsito foram discutidas na Câmara de Vereadores, enquanto diretriz geral no Plano Diretor. Já o projeto executivo de uma obra, de acordo com ele, não precisa passar pela Câmara, pois “trata-se de uma obra; a prefeitura licita e faz”. Ele ressalta a dificuldade de uma discussão desta envergadura no Legislativo, uma vez que os diferentes interesses seriam mobilizados através dos partidos políticos.

E nem teria condições de fazer uma discussão dessas na Câmara. Nós íamos acabar com o projeto, porque cada vereador ia mobilizar um grupo de pessoas, de comerciantes, de empresários, pra discutir o projeto. E daí nós ia ter que abrir mão, porque não tem como fazer uma mudança dessas sem contrariar diversos interesses. Sem prejudicar uma loja, um posto de gasolina, não tem como. Então, se você vai querer atender todos os interesses particulares, tu acaba com o projeto. E compromete a lógica, o sentido maior do projeto, que é fazer do trânsito uma coisa boa. Pelo menos achamos que fizemos isso. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Gregolin, entretanto, reconhece que podem ter ocorrido falhas da administração municipal no sentido de estabelecer um diálogo maior com certos segmentos. “Claro, eu não descarto assim, não digo que a gente não tenha falhas. De que a prefeitura, de que nós não tivemos interlocutores que pudessem fazer uma relação melhor. Em alguns momentos, nossa relação mais geral com esses setores poderia ter uma aproximação maior, um diálogo maior do prefeito, no sentido de reduzir resistências. Nem tudo é interesses divergentes.”

O secretário Amélio Bedin também entende “que um dos graves problemas do governo é que nós tivemos problemas de comunicação”, e também de falta de diálogo com os segmentos sociais em geral. Ele faz um relato dos problemas:

A gente não conseguiu nem mostrar o que nós fizemos em termos de políticas públicas, nas diferentes áreas. Nós não conseguimos mostrar o que nós fizemos. Então isso é um problema de comunicação, que passa por propaganda mesmo, passa por informação, de passar a informação, e passa pela relação que o governo tem com os diferentes setores. Então, eu lembro bem, por exemplo, assim: eu fui secretário de uma outra área no primeiro governo. Eu tinha com frequência reunião com setores, os setores mais populares, eu tinha conversa. Sindicatos, associações, a gente discutia programas, discutia políticas, uma série de coisas. No segundo governo isso diminuiu. Então, por exemplo assim, mesmo com os aliados nossos, a gente acabou tendo problemas de relação. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Bedin elenca outros problemas enfrentados pelo governo:

Eu acho que é um problema nosso. É um problema do prefeito e é um problema dos secretários. Do estilo e do jeito de fazer. [...] Acho que nós, aí é um problema do prefeito. O Pedro se ocupou com questões macro no governo. E essas questões macro acabaram, por exemplo, assim, tirando o prefeito muito daqui. Então, fazendo uma análise depois das coisas acontecer, é que o prefeito tem que se preocupar com as coisas micro. Não só das coisas macro. Tem que estar mais presente. Por exemplo, assim; se eu tenho respaldo as pessoas me ouvem. Se eu não tenho respaldo as pessoas não me ouvem. Aí também tem o problema da representação política. Eu acho que nós enfraquecemos no mandato do Pedro, porque nós perdemos algumas figuras que acabaram indo pro governo federal ou saíram daqui.[...] Então, nós tivemos problemas de representação, tivemos problemas de presença mesmo e nós quebramos essa relação. Tanto é que muitas das críticas assim, às vezes tem certos setores que dizem não, nós não fomos ouvidos ou nós não somos ouvidos, vocês são arrogantes, vocês fazem e não ouvem a gente. Então, qual é o problema aí? O problema não é o fato de não ter feito, o problema é que você de repente não sentou pra ouvir a opinião do cara. Mesmo que fosse só para convencê-lo de que aquela proposta não era a melhor e a tua proposta seria melhor. E isso nós erramos. E passamos essa idéia de arrogância. Acho que a gente se distanciou.

Bedin acredita ainda que a relação estreita entre o partido e o governo, onde o partido deixou de ser um espaço autônomo, um espaço de discussão de políticas e programas, contribuiu para os problemas enfrentados pela gestão 2001-2004. Ou seja, a burocratização partidária e do governo que ocorreu, principalmente no período da gestão de Pedro Uczai, resultou em que a administração democrática popular ficasse sem base de apoio para o desenvolvimento do seu projeto político.

Em termos de partido, aquilo que era mais comum, fazer fóruns, discutir propostas, convidar o pessoal da base do partido pra discutir propostas, programas novos, coisas desse tipo, acabou não se fazendo mais. O partido deixou de ser uma instância de discussão. Um espaço de discussão de políticas e programas. Quer dizer, o governo ficou meio que autônomo em relação ao partido. Então, nós perdemos a relação inclusive no partido. Aí nós perdemos a relação com os setores de apoio.

Pelo que foi visto, muitas foram as razões elencadas pelos entrevistados, que resultaram na resistência da comunidade em geral, como de segmentos mais específicos, em relação às reformas do trânsito do centro da cidade: a burocratização do governo e do partido; a ausência de um diálogo maior com os diferentes segmentos da sociedade civil; a não preparação da população para as mudanças que passariam a ocorrer no centro da cidade; conflitos com os interesses comerciais e a implantação do trânsito no período pré-eleitoral.

5.5 Disputa de interesses e consenso no processo de discussão do CC

Através das entrevistas realizadas verificou-se que o processo de discussão do CC foi democrático, transparente, dialógico; enquanto que no processo de decisão na conferência final do Congresso da Cidade, houve a disputa através da utilização do instrumento do voto na tomada de decisões, sem possibilitar um debate mais aprofundado, envolvendo a argumentação e a negociação entre os atores com interesses em conflito.

Em relação à posição da administração municipal no processo de discussão e de decisão do CC, a coordenadora do evento, Eva Maria Cella Dalchiavon, explicita o posicionamento da Frente Popular de disputar as suas propostas, voltadas para os

interesses da maioria da população, uma vez que o projeto político-partidário do governo identifica-se com o marginalizados e excluídos da sociedade, contrapondo-se aos interesses econômicos.

Nós sempre quisemos que o processo fosse democrático, aberto e sempre construído de forma *consensual*. O que [...] houve *disputa*, e a nossa posição política era expressa [...] foi na Assembléia Geral. Lá sim o governo e as pessoas se posicionavam politicamente. Que visão que o Estado tem...[...] houve uma divisão explícita dos interesses econômicos e dos interesses da maioria. (Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 jun. 2002).

O então vice-prefeito complementa afirmando que o consenso envolvia a construção metodológica do processo de discussão e não o de decisão.

Claro, o consenso era no fazer-se metodológico, no fazer-se do processo, na busca da legitimação do processo. Sem ingenuidade, sem ingenuidade. Eu fui um grande incentivador que a grande disputa de projeto de cidade, de posições, de propostas, pudesse se dar no Congresso da Cidade. Então, por isso que nós permitimos as reuniões por bairros, por regiões, reuniões por entidades e por empresas.[...] Nós queríamos e nós provocamos que tinha que ter bastante delegados. E delegados de todos os setores.[...] Porque lá era o ponto da disputa. Lá seria o **palco da democracia e não do consenso**. E efetivamente o Congresso não teria que ser o consenso. Todo o processo se construiu metodologicamente buscando o consenso pra legitimar o processo da participação e da democracia; o Congresso tinha que ser o lugar de efetivamente **explicitar a posição da maioria e não do consenso**. E por isso foi disputado o dia inteiro. Se nós pegar proposta por proposta, as propostas mais polêmicas, elas foram voto por voto, voto por voto. (Grifo meu). (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Uczai reforça a questão do posicionamento de disputa do governo:

É evidente que nós não somos ingênuos e não somos neutros no debate do que nós queremos para a cidade. E se nós queremos uma cidade que nós acreditamos que ela seja mais aberta, mais democrática, que ela possibilita socializar direitos no conjunto da população na área do uso do solo urbano, na área ambiental, no transporte, no trânsito, para que os sujeitos possam ter direito a cidade, que é a cidadania, é evidente que nós disputamos. É evidente que nós propomos.

Estrategicamente falando, para defender a sua proposta de concepção de cidade, o poder executivo adotou os seguintes procedimentos.

É evidente que nós construímos reuniões, inclusive anteriores a reunião do Conselho, dentro do governo. Às vezes tinha reunião às 7 horas da noite, às 6 horas nós estávamos reunidos, pensando aquele debate que estava colocado naquela pauta. Portanto, nós discutimos a pauta. Nós não íamos ingenuamente naquelas reuniões quando aquelas

reuniões eram de disputa. Até porque nós éramos minoria e nós tínhamos que disputar com os representantes da sociedade civil, as posições que nós defendíamos. Então foi de disputa. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Para o presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, por mais que tivesse havido um processo de discussão em que a possibilidade de um consenso em torno de um planejamento urbano da cidade estava inicialmente colocada, ele é difícil em função dos diferentes interesses e visões que estavam presentes no experimento participativo em questão. Neste sentido, ele destaca o contraponto entre as duas visões que se sobressaíram durante o evento: a dos ambientalistas/preservacionistas e as do setor da construção civil e que envolvem pontos de vista diferenciados.

Eu acho que o consenso é difícil. É difícil. Do que a gente viu tem que cada um ceder um pouquinho, ir dando as suas idéias. Por exemplo, tem gente que quer construir. Então quer construir até em cima dos canais e o mais que der nos terrenos do centro. Tem a parte dos ambientalistas que não quer deixar construir perto dos rios [...] e tem que diminuir a altura dos prédios na cidade, melhorar os apartamentos para dar mais ventilação. E tem uns que pensam mais é perto de casa. Onde tem sua casa precisa de uma praça, precisa asfaltar a rua, precisa de iluminação, precisa de segurança. Mas o choque maior eu acho que dá é entre os ambientalistas e os que querem, vamos dizer assim, desenvolver as construções na cidade e valorizar os terrenos. E com isso tenho que não vai dar consenso. [...] Ter consenso geral. Tem que separar em assuntos menores e entrar em acordo com esses assuntos menores. Um bolo só, dizer assim, ah, isso aqui é o consenso, é difícil. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, 19 ago., 2004).

O posicionamento da Caino remete ao “consenso progressivo” praticado em algumas administrações progressistas e de esquerda, como em Santo André (SP).

De acordo com a Secretária Executiva do CC, Rosana Lampugnani:

Todos os pontos assim que foram levantadas na questão do transporte, trânsito, a questão urbana e meio ambiente, foi conflitivo, porque sempre tinha dois lados; um que era a população de Chapecó, que tinha uma visão e certos representantes de certas entidades tinham outra visão. No trânsito, o pessoal das empresas de ônibus tinha uma visão, o povo, a população de Chapecó tinha outra visão. Isso aconteceu com o trânsito, com a questão do meio ambiente, aconteceu com a questão do uso do solo urbano [...] depende dos interesses de cada lado. (Rosana Lampugnani, Chapecó, 25 set., 2003).

A conselheira Silvana Winckler, da Unochapecó, comenta sua impressão sobre a discussão do processo no Conselho da Cidade, e ressalta que o consenso estava mais presente entre os membros do Conselho.

Nas reuniões do conselho, é claro, a gente sabia que havia grupos de interesse, mas mesmo esses grupos de interesses, no caso do Congresso da Cidade, eles não apareceram assim de uma maneira forte. Foram mais forte no Plano diretor. Aí sim sentiu-se muito mais a mobilização, por exemplo, do setor imobiliário, do órgão de classe dos engenheiros e arquitetos. Aí sentiu-se mais. Foi mais corporativo. Mas no Congresso da Cidade, como se tratava de aprovar diretrizes e ações prioritárias, uma política mais geral, não era ainda uma legislação, como é o Plano Diretor, isso não apareceu. Parecia que havia um grande consenso sobre o que era melhor pra cidade [...] se havia opiniões divergentes a gente discutia, discutia, mas sempre se chegou a um consenso. E esse conselho sempre também trabalhou, até tecnicamente, com encaminhamentos mais interessantes, confiáveis. (Silvana Winckler, Chapecó, 16 ago., 2004).

Silvana Winckler prossegue dizendo que os conflitos de interesses, durante o Conselho da Cidade evidenciaram-se mais nas assembleias, onde “que a gente percebia, por parte, por exemplo, dos trabalhadores dos bairros, que havia uma compreensão mais de classe. Ou seja, da diferença entre a população dos bairros e a população do centro; entre trabalhadores e empresários. Nas assembleias isso ficava mais evidente; quando as pessoas tratavam de evidenciar as suas necessidades”.

Questionado se a postura da coordenação geral do evento foi de dialogar, negociar, buscar o consenso, o engenheiro Caino respondeu: “Sim, sim. Pelo menos a conversa toda foi em cima disso daí, né”.

Entretanto, ressaltou a desconfiança de algumas entidades no que diz respeito à manipulação do processo por parte do governo. “Teve gente que achou que a coisa tava preparada e que nós só fomos fazer número. [...] Pra gente que trabalhou, que foi nas reuniões, me pareceu assim que realmente foi discutido tudo. Foi na discussão tomaram outros rumos; tomaram um rumo que a gente não imaginava, mas tinham muitas cabeças diferentes, muitos interesses diferentes. E então, o resultado não foi bem o que a gente imaginava.”

Questionado se a falta da prática da experiência participativa por parte dos membros da entidade dificultou no sentido de compreender a dinâmica do processo que acabou resultando em frustrações por parte dos envolvidos, Caino afirma acreditar que sim.

Eu acho que tem bastante a ver com isso. É uma coisa nova. De repente se fosse participar de outros, de repente daqui a pouco vai ser chamado, já tem uma outra idéia, uma outra postura ou modo de ver. Daqui a pouco nós vamos conseguir melhorar mais, acrescentar mais. Assim como era o primeiro, sempre tem alguma coisa pra consertar. Mas o importante é que foi feito alguma coisa, eu acho. Porque nunca houve isso. O

Plano Diretor sempre veio güela abaixo. E nesse teve um pouquinho de participação. Talvez não foi bem o que nós queríamos, mas houve. (Carlos Alberto Caino de Oliveira, Chapecó, Chapecó, 19 ago., 2004).

O coordenador geral do CC ressalta a falta de tradição de experiência da democracia participativa por parte dos setores mais conservadores e tradicionais da cidade – empresários, engenheiros, arquitetos e construção civil - que convivem mais diretamente com a democracia representativa.

Agora, esses setores não têm tradição, não têm experiência construída de democracia participativa. São entidades, várias delas, que se constituem em diretorias, cujas diretorias deliberam a maior parte de suas ações, poucas assembleias, poucos debates democráticos se fazem com suas próprias bases, nas suas próprias entidades. Se tem 700 filiados na ACIC, quantas assembleias e debates eles fazem?[...] Também nas empresas não há democracia participativa. A relação do trabalho, no mundo do trabalho, não é democracia participativa. Pode ser de concessões. Pode ser de metodologia, a partir da qualidade total, de ouvir trabalhadores para a resolução de problemas, para diminuir custos, aumentar a produtividade.[...] As entidades trazem um pouco essa tradição da democracia participativa não ser fundamental. De não construir essa experiência. Por isso o Congresso da Cidade foi novidade. Então foi difícil eles compreender que por ali podiam decidir o futuro da cidade, eles sendo maioria. Que eles podiam mobilizar o conjunto das suas entidades e ter maioria. (Pedro Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

Uczai destacou a presença de lideranças de entidades que participam já de algum tempo das experiências participativas.

[...]Por isso tiveram mais facilidade as lideranças que já participavam do OP, que participavam de Conselhos Municipais, que participavam de Conselhos da sociedade, que participavam de formas democráticas já no conjunto da sociedade; facilitou elas participar do debate. Os que não participavam ou entidades que têm uma tradição diferente não perceberam a importância do significado desse envolvimento, desse comprometimento. No caso da ACIC, por isso teve representação, mas não conseguiu colocar na própria entidade a importância de estar dividindo o futuro da cidade.

Estas falas de Pedro Uczai demonstram que a participação é um processo educativo a longo prazo. Na sua tese de doutorado, intitulada “O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado” (2000), Pedro de Carvalho Pontual faz uma discussão interessante a respeito do processo educativo que ocorre no interior das práticas do Orçamento Participativo, a partir da experiência de Santo André (SP). O processo educativo que proporcionou importantes aprendizados aos atores envolvidos, fez com que os participantes identifiquem o Orçamento Participativo como uma “escola de cidadania”.

Por sua vez, o ex-secretário de Planejamento e Urbanismo lembrou que ao longo das diversas etapas de discussão do Congresso da Cidade havia uma pré-disposição do governo em buscar o consenso, via diálogo, e que esta orientação já estava presente nos próprios Grupos de Trabalho.

O esforço era de buscar, de construir consensos.[...] A idéia era conseguir ir na plenária com o máximo de consenso em torno das questões. Os Grupos de Trabalho tinham exatamente esse objetivo: elaborar propostas e construir consenso em torno das propostas. O que foi possível avançar, beleza. O que não foi, ia pro debate. Nos Grupos de Trabalho [...] tinham propostas divergentes. Se as duas obtivessem pelos menos 30% essas propostas divergentes iam pra plenária final. Se uma delas não conseguisse 30% já morria. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Gregolin destacou ainda o papel central dos coordenadores do CC na busca do consenso: “As questões centrais divergentes, todas eram discutidas por quem estava coordenando. Principalmente o Pedro e a Eva Maria. [...] e eu que também estava na coordenação; eu acho que o mais significativo foi a divergência em torno do transporte coletivo, da criação da empresa”, onde não se conseguiu construir o consenso com um dos principais proprietários de empresa de transporte urbano, no que diz respeito à elaboração de um estudo de viabilidade para possibilidade de criação de empresa pública de transporte coletivo.

Tanto no caso da criação da empresa pública de transporte coletivo, como no caso da criação da Fundação ou Secretaria do Meio Ambiente, os coordenadores não conseguiram consensuar durante a Assembléia Geral do CC e decidiram encaminhar a proposta de continuidade dessas discussões após o Congresso da Cidade; o que foi aprovado pela assembléia.²³ Entretanto, após o Congresso, o governo decidiu de forma autoritária, desrespeitando o que havia sido decidido na Assembléia Geral, encaminhar a proposta da criação de uma Secretaria do Meio Ambiente para apreciação na Câmara de Vereadores.

Na visão de Clóvis Dorigon o processo de discussão do Congresso da Cidade foi democrático, mas que no momento da decisão (assembléia final) ficou evidenciada a condução, o controle do processo por parte dos membros da prefeitura de forma a

²³ O regimento interno do CC, no cap. IV, art. 6. III, prevê este encaminhamento: “propor formas de encaminhamento ou continuidade das discussões, naqueles aspectos que entender necessário”.

aprovar o seu projeto de cidade, sem estabelecer um processo de negociação entre as partes envolvidas, uma vez que o executivo municipal, identificado com um governo voltado para as camadas populares, estava “disputando” o seu projeto, com os representantes dos interesses econômicos da cidade.

Porque eu achei tranqüila a composição do conselho e eu acho que foi um processo interessante o Congresso, a discussão do Congresso da Cidade. A própria formulação do conselho foi uma composição interessante. [...] Então eu acho que, realmente, se estabeleceu um espaço, ou estava criado um espaço de diálogo, [...] e digamos assim, um primeiro passo. Mas aí em função desse sectarismo [...] essa confiança não avançou tanto quanto deveria. [...] foi acho que, na hora de decidir, a barra foi forçada ali. [...] Bom o Governo tinha interesse [...] me parece que tinha pré-estabelecido algumas coisas que teria que se aprovar e se conduziu a plenária final muito neste sentido. Meio atropelou os setores empresariais que estavam ali no Congresso da Cidade, tinham que ser mais respeitados. Porque essas pessoas na medida que elas estavam participando do Congresso da Cidade, estavam dizendo que estavam acreditando naquele mecanismo. As que não acreditaram não participaram. Então esse diálogo que tinha que fazer, que tinha que ser feito com essas pessoas, com esses empresários, com esses setores que estavam presentes aí. E não atropelar, como foi feito, em alguns momentos. [...] Na plenária final, não houve discussão, não se estabeleceu uma discussão franca, um diálogo, de chegar a um consenso [...] na hora de decidir. [...] **Vamos fazer a disputa com a burguesia, [...] o enfrentamento com a burguesia.**

Como já foi visto, o governo não tinha a preocupação em consensuar pontos de vista diferentes sobre a cidade, pois tinha um projeto com o qual ele se identificava e com o qual ele foi para a disputa, como diz a coordenadora Eva Maria Dalchiavon e que era compartilhado com o campo popular, segmento com a qual a administração se identifica.

Agora, o ex-secretário Clóvis Dorignon alerta que, quando os experimentos de gestão democrática são copiados de uma cidade por outra, problemas podem acontecer. Tentar implantar um modelo que envolve a negociação, o consenso, sem querer de fato (pois na fala dizem que sim) negociar com os outros segmentos sociais, é arriscado e compromete o projeto de gestão democrática do governo popular.

Acho que o instrumento, o Congresso da Cidade, que me parece uma proposta interessante, está comprometida hoje, em Chapecó. Que o problema é esse: você vai lá, tem os formuladores dessas propostas que têm concepções democráticas e enfim, depois outros municípios vão lá e pegam e tentam transplantar de forma mecanicista e não têm esses mesmos pressupostos. E não conhecem, muitas vezes nem compartilham desses pressupostos. Por exemplo, quem fala em luta de classes não pode estar falando em construir espaços de consenso, por exemplo. Então, com essa realidade dessa visão simplista de mundo, dicotomizada assim, não é inviável, você não governa. Mas, então

eles vão ter que recorrer a estes mecanismos, que o Tarso Genro propôs lá em Porto Alegre e não sei mais quem, enfim, que têm uma outra concepção de sociedade, mais democrática. E aí vão lá e buscam e dizem, não: os caras lá são social-democrata, mas nós vamos pegar o que interessa pra nós e nós vamos fazer a revolução. Então essas coisas têm muita incompreensão, muita falta de visão do mundo. Acho que, incompreensão por onde a sociedade anda atualmente e o que é democracia, o que é uma sociedade democrática. (Clóvis Dorignon, Chapecó, 14 e 15 de nov., 2003).

A partir do que foi visto pode-se afirmar que o consenso é mais difícil num contexto político, em que a disputa pelo poder envolve elites políticas conservadoras tradicionais, que dominavam na política local até poucos anos e um governo de esquerda que, apesar de se colocar como aberta ao diálogo, dirige prioritariamente as suas políticas para as camadas populares.

Por isso, entendo que a discussão sobre “para qual cidade administrar” deveria ter sido feita em Chapecó antes da realização do Congresso da Cidade. Apenas copiar um modelo de instrumento participativo, que possui um desenho institucional concebido a partir de um contexto econômico, social e político diferenciado, mas principalmente, que possui um modelo de gestão, cuja concepção político-ideológica é diferenciada - no caso de Porto Alegre, a discussão “de para qual cidade administrar” já havia sido feita antes da Primeira Cidade Constituinte -, é ao meu ver, miopia política.

De acordo com Borba et al (2006, p. 22) “há que se recuperar o processo de desenvolvimento das diferentes experiências, suas proximidades e distanciamentos com os respectivos modelos de origem, avaliando em que medida se reproduz, na esfera local, a premissa (falaciosa) da “monocultura institucional” (Evans, 2003), caracterizada pela implementação (ou imposição) e generalização de modelos institucionais sem a necessária adaptação ao ambiente sócio-político e cultural local”.

Em Chapecó, adotou-se um instrumento participativo, que foi adaptado ao ambiente político, econômico, social e cultural local, mas que não foi totalmente eficiente na sua proposição, pois uma das premissas básicas do experimento de governança adotado, e que estava vinculado a concepção político-ideológica da gestão do governo que originou o modelo do planejamento participativo do desenvolvimento urbano, era a busca do consenso, da negociação e não a luta de classes, o confronto entre os segmentos envolvidos na discussão do desenvolvimento futuro da cidade, como ocorre em Chapecó.

Ao dados da pesquisa indicam que o governo democrático popular de Chapecó não é neutro; que possui um projeto de que tipo de cidade quer, e o defende. Por outro lado, mostra que nas estratégias políticas utilizadas para defender a sua proposta durante o processo de discussão do Congresso da Cidade, o poder administrativo local acaba reproduzindo um estilo no *policy making* chapecoense que remonta a uma cultura autoritária e centralizadora, em que a negociação entre as partes e a busca do consenso em torno dos conflitos sobre o planejamento urbano deixam a desejar. Ao meu ver, esta cultura política tradicional limita o Congresso da Cidade, como instrumento democrático de gestão pública e de governança e ameaça a governabilidade local, bem como a democracia deliberativa enquanto mecanismo de gestão pública democrática.

5.6 Gestão dos Projetos do Congresso da Cidade.

Um dos problemas ocorridos no CC e que resultou nas dificuldades que surgiram em relação à implantação das ações deliberadas no Congresso da Cidade é que o instrumento participativo não definiu competências e não criou uma instância, uma forma de acompanhamento da implementação das obras aprovadas.

Segundo a coordenadora Eva Dalchiavon²⁴ o OP e o CC “são instrumentos de planejamento e gestão pública paralelas e que se complementam”. Sendo assim, no Congresso da Cidade planejou-se para 15 anos, mas é no OP que se decide qual a obra prioritária a ser realizada. “[...] se é do governo municipal, nós, dependendo da natureza do assunto, nós devemos levar para as temáticas e as próprias regiões, dizendo pra população que isso foi uma proposta do Congresso da Cidade. Nós vamos disputar quando for o caso de decidir orçamento”.

De acordo com secretário de planejamento e urbanismo na ocasião do Congresso da Cidade, Altemir Gregolin, por mais que houvesse uma preocupação no início da discussão, do CC ser um instrumento paralelo e complementar ao OP, não houve após a realização do evento uma articulação “digamos das próprias deliberações do Congresso

²⁴ Entrevista com a coordenadora do I CC, Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 jun., 2002.

da Cidade, com o Orçamento Participativo. Embora assim, a Secretaria de Governo cumpriu um pouco da função de garantir os recursos, por exemplo, nas discussões do orçamento e tal”. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

Amélio Bedin e Altemir Gregolin relacionam a fragilidade do orçamento participativo, que deixa de ser um instrumento estratégico no segundo mandato da Frente Popular com a não articulação entre o OP e o CC.

Na verdade, eu avalio que nesse mandato o orçamento participativo perdeu força. [...] Ele deixou de ser aquela questão central do governo, como no primeiro mandato, que a gente tinha o prefeito comandando e os secretários. [...] fragilizou a equipe, reduziu equipe. Quem assumiu não foi mais gente de ponta. Então, acho que em função disso ele acabou deixando de ser um instrumento estratégico na prática. Entende? No discurso continuou sendo, mas na prática ele foi se enfraquecendo. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

De acordo com o sindicalista e professor Alzumir Rossari, membro da executiva do PC do B, o partido manifestou ao governo a preocupação para se voltar a priorizar o orçamento participativo, base de sustentação do governo popular, entretanto, não foram ouvidos.

o governo de certa forma não deu aquela importância que o Fritsch deu para o Orçamento Participativo; fez discussões de grandes temas da cidade, como o Congresso da Cidade, como pensar a cidade para daqui dez anos, como pensar a modernização do trânsito, como pensar uma articulação mais próxima com o empresariado e outras coisas mais, onde a gente viu, e um pouco o debate interno dentro da Frente Popular, e eu enquanto integrante do PC do B a gente faz muito esse debate, manifestamos várias vezes ao prefeito essa preocupação de que teria que retomar o Orçamento Participativo, que essa era a base fundamental da sustentação do governo popular; e que os segmentos da elite de Chapecó, eles podem até ser simpáticos em qualquer tipo de discussão, participar de qualquer tipo de discussão, mas que eles têm uma posição política muito clara e muito definida a favor de um projeto, certo, que é o deles. [...] ou seja, se investiu na cidade, se modernizou, para ter uma crítica violenta em cima da administração. Talvez esse debate estivesse desassociado da realidade concreta da população. [...] Por exemplo, nós apontávamos que esses recursos deveriam ser prioritariamente investidos, por exemplo, sob o ponto de vista do asfalto, para os corredores de ônibus dos bairros; investir principalmente esses recursos para os bairros populares e para o interior, porque essa era a base eleitoral do governo popular. [...] não que esse debate sob o ponto de vista de pensar a cidade para mais tempo, não seja necessário, mas [...] as administrações têm que resolver os problemas concretos da população e normalmente em curto prazo, caso contrário, eles se voltam para outros projetos e têm outros interesses. [...] **acho que houve um divórcio entre aquilo que era ansiedade popular e aquilo que um grupo mais ilustrado pensava como solução para a cidade. (grifo meu).** (Alzumir Rossari, presidente do Sindicato dos Bancários de Chapecó, professor da UNC, de Concórdia/SC e membro da executiva do Pc do B, Chapecó, 14, jan. 2006).

O secretário do desenvolvimento e urbanismo, Amélio Bedin, comenta que a relação entre o OP e o CC não ficou definida pela administração municipal, seja em termos de obras a serem privilegiadas, pelos dois instrumentos participativos de planejamento, seja em relação aos recursos a serem utilizados, bem como quanto a forma de decidir quais obras a serem priorizadas. Para ele, o Orçamento Participativo sofreu um esvaziamento em função do governo privilegiar a execução de ações do Congresso da Cidade, algumas delas estratégicas em termos de projetos políticos da Frente Popular.

Essa é uma questão que não ficou muito resolvida no governo. Porque o que o Congresso da Cidade propôs foram projetos de mais longo alcance, inclusive, com um comprometimento grande de receitas. E que acabou tirando do OP, que eram investimentos mais de curto prazo. Você veja por exemplo assim: se nós não tivéssemos feito a obra do trânsito, nós poderíamos ter feito asfalto no Pinheirinho. Então, essa é uma questão que não se resolve dentro do governo: Como é que se resolve essa questão de recursos pro OP, ou definição do orçamento via OP, com questões do Congresso da Cidade ou outras questões por exemplo que o governo quer fazer. Você vai fazer, o governo vai propor nas assembleias do OP essas propostas e daí é o OP que define, ou essa instância do Congresso da Cidade já definiu e não com o OP? Nesse sentido o que houve? Houve um certo esvaziamento do OP, por conta dessas definições do Congresso da Cidade. E o governo chegou a discutir, nós chegamos a discutir o assunto por várias vezes, mas a gente acabou não chegando a um consenso. Mas a prática revelou um pouco isso: Que tem decisões que foram extraídas lá do Congresso da Cidade, que não vão passar pelo OP. No fundo a prática nos revelou um pouco isso. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

A fala da coordenadora Eva Maria Dalchiavon é esclarecedora neste sentido:

No Congresso da Cidade, o governo e a sociedade civil fizeram um debate do futuro de Chapecó na área do desenvolvimento urbano, sem se preocupar se aquela ação prioritária e diretriz é de execução do governo municipal, estadual ou federal. [...] E quando não é da esfera de execução do governo municipal, nós vamos fazer gestões pra que essa cidade implemente essas diretrizes. Nós, a partir do CC, já estamos fazendo gestões de financiamento junto ao BNDS para conseguir recursos para a reestruturação da malha viária de Chapecó. (Eva Maria Cella Dalchiavon, Chapecó, 03 jun., 2002).

Rossari, por sua vez afirma que entre os conselheiros do OP houve a manifestação em relação ao privilegiamento do CC em relação ao OP “[...] dentro dos conselheiros sempre tinha pessoas vinculadas ao partido, com uma discussão maior neste sentido. Eu recordo assim que pelo menos duas pessoas vinculadas ao partido e que participavam como conselheiros, levantavam muito essa polêmica de que as

prioridades do orçamento estavam cada vez menos atendidas em detrimento desta discussão mais macro da cidade.” Entretanto, esta preocupação não chegou a ser manifestada nas assembleias do CC e no Conselho da Cidade.

Ou seja, o encaminhamento inicial do governo de definir o Orçamento Participativo como instância decisória das obras do Congresso da Cidade acabou não ocorrendo. Além disso, em vez de o CC tornar-se um instrumento paralelo e complementar do OP, acabou fragilizando este instrumento de planejamento participativo, principalmente em decorrência da disputa em termos de recursos humanos e financeiros.

Questionado se a administração local privilegiou algumas obras macro do CC, em vez de privilegiar o micro do OP, buscando um retorno político nas vésperas de uma campanha eleitoral (a de 2004), Amélio Bedin respondeu: “Na prática acho que foi”. Este aspecto acabou resultando numa centralização maior do executivo municipal na decisão das obras a serem implementadas, o que remete à burocratização e à elitização do partido e do governo, que deixa de ouvir a sua base partidária e passa a ignorar as demandas dos segmentos mais excluídos e marginalizados da sociedade civil, privilegiando as decisões “estratégicas” da elite política partidária e dos gestores públicos, ou seja, os profissionais da política, como nos lembra Michels, no jogo político eleitoral.

Outra questão que Amélio Bedin levanta é que o número das demandas do OP e do CC – dos dois instrumentos de planejamento participativo de gestão pública – comprometeram a capacidade de investimento da prefeitura.

Não é que o OP não teve preocupação, o governo sempre teve preocupação com o OP. Mas o governo acho que criou demandas demais. Esse foi o problema. Quer dizer, quando ele desenvolveu o Congresso da Cidade, o Congresso da Cidade trouxe demandas, o OP trouxe demandas, e aí ele se comprometeu politicamente tanto com uma instância quanto com outra instância. E aí me parece que faltou receita pra executar. Embora a gente conseguiu viabilizar empréstimos, conseguiu viabilizar recursos federais [...] apesar disso, nós tivemos um problema de capacidade de investimento. Então, a dificuldade do governo atender OP e atender Congresso da Cidade foi por conta de recursos. Agora, o problema maior qual foi? Acho que o governo puxou muita brasa em cima dos pés. Quer dizer, ele acabou abrindo tantos flancos e aumentou tanto o nível de exigência, que ele acabou não conseguindo dar conta daquilo que ele se comprometeu fazer. Esse é o maior problema.[...] Então, a gente precisa cuidar muito. Quando se abre muitas instâncias de participação, você está aumentando as demandas. E aí você pode não

ter capacidade de dar conta delas e aí você cria um problema de respostas. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

O fato é que o número excessivo de demandas advindas através de instrumentos de planejamento e gestão pública colocou em risco a governabilidade local. Neste sentido, a articulação com outros mecanismos de participação é importante, pois afinal é necessário discutir a cidade em toda a sua complexidade e não desconectada em diferentes visões setoriais (Hereda, 1999). O conjunto dos canais de participação deve se articular de um modo a não produzir decisões desencontradas ou superpostas. Pelo que foi visto, não há por parte do governo popular de Chapecó, uma reflexão mais profunda a respeito da vinculação entre as instâncias participativas do OP e do CC, em torno do planejamento integrado do desenvolvimento da cidade.

Segundo Amélio Bedin, secretário de planejamento e urbanismo, durante a implantação das obras do CC:

O Congresso da Cidade, ele foi um processo participativo, mas ele não previu o que ia acontecer, como é que você ia gerenciar, as futuras decisões. Talvez esse tenha sido o problema do Congresso da cidade, que ele na verdade tinha que se manter de forma pensante, enquanto um fórum ou alguma coisa dessa natureza, pra ser um espaço permanente de discussão das questões que haviam sido levantadas. Porque ele produziu diretrizes e sugestões para o poder público. A maior parte das propostas que o Congresso da Cidade elabora é para o poder público. Mas ele também tem diretrizes e ações para o setor privado, para entidades, para organização, enfim, pra sociedade. Mas na sua concepção ele acabou sendo o quê? Ele teve começo, meio e fim.[...] Eu acho que a concepção de um processo dessa natureza, quando se começa, não tem mais como terminar. Eu acho que houve realmente um problema na concepção do processo. Quer dizer, na medida em que você fechou, aí a continuidade disso ficou comprometida. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

Ele reconhece que o governo sofreu um desgaste por não ter dado um retorno para as pessoas, entidades que participaram do Congresso da Cidade, em relação às decisões a serem tomadas e de não tê-las chamado para conversar. “Acho que houve um desgaste, sim. Houve um desgaste porque ele não previu uma instância onde, digamos, aquela questão que havia sido deliberada fosse discutida. É claro que houve um desgaste nesse sentido sim do governo. Por quê? Porque havia gerado uma discussão, gerado um expectativa e não houve continuidade do processo”.

Com o final do processo de discussão do Congresso da Cidade, na Assembléia Final, como nenhuma instância específica do executivo municipal ficou responsável

pelo acompanhamento das diretrizes e ações a serem implementadas²⁵, cada órgão e cada secretaria recebeu o documento aprovado e responsabilizou-se pela implantação das obras que lhe diziam respeito; constavam no Planejamento anual. O secretário do Desenvolvimento e Urbanismo relata:

Na verdade assim: o Congresso da Cidade produziu decisões virou um documento. Aí o seguinte: As diferentes instâncias do governo receberam, digamos, esse documento e procuraram formular políticas a partir daquelas deliberações. Como foi nosso caso, vou citar o caso do Plano diretor, a gente assumiu, foi uma tarefa que era uma deliberação de executar.[...] Um outro caso, tinha a discussão do trânsito. Houve uma discussão no Congresso da Cidade da reformulação do trânsito, de transformação das vias em mão-única, etc.[...] Essas duas decisões do Congresso, a secretaria aqui assumiu e digamos implementou.[...] Agora, questões políticas que dependiam de um estudo, de uma análise depois, acabou não se tendo mais instância pra discutir e o governo acabou implantando de forma que ele entendeu. [...] então, o Congresso da cidade aprovou uma proposta. Quando a gente foi de fato executar, ela acabou gerando os problemas que a gente sabe que gerou. (Amélio Bedin, Chapecó, 12 nov., 2004).

De acordo com o ex-secretário de Planejamento e Urbanismo e Secretário de Governo em 2004, Altemir Gregolin, a responsabilidade técnica da execução das obras ficou com a Secretaria de Planejamento e Urbanismo e a coordenação política via Gabinete do Prefeito.

O Gabinete do prefeito que gerencia mais essa questão do que é projeto importante do governo. Então, tem um planejamento dos quatro anos de mandato, todo ano ele é revisto, readequado. Então, tem as prioridades do governo, que a gente chama de marcas de governo. Então, o gabinete é responsável por acompanhar isso. Gabinete, secretaria de governo. Então, por exemplo, o trânsito é uma das marcas nossas, que nós queríamos ver consolidado.[...] Então, essas prioridades do Congresso da Cidade, especialmente Plano diretor, trânsito, são metas importantes do Governo. (Altemir Gregolin, Chapecó, 16 out., 2004).

No item anterior verificou-se na fala dos entrevistados a quebra de confiança de atores envolvidos no processo, em relação ao instrumento participativo de planejamento

²⁵ Belém, que eliminou o OP e formou apenas o Congresso da Cidade, criou duas instâncias para acompanhar a implementação das obras e a coordenação dos próximos Congressos da Cidade: 1) O Congresso Distrital: os conselheiros distritais são eleitos em votação direta e são responsáveis pela fiscalização das ações e obras da prefeitura nos seus distritos; 2) Conselho de Belém: eleito no final do Congresso Geral de Belém, tendo como atribuição a deliberação sobre o planejamento da cidade e os recursos municipais. Além disso, ficou responsável pela coordenação dos próximos Congressos da Cidade. Será renovado a cada dois anos e terá representação dos setores que estão participando do congresso, bem como da administração municipal (Jornal do Povo, 2 de set. 2001).

a longo prazo, tanto por parte de agentes do setor público como da sociedade civil, seja em função da fragilidade do processo participativo como da não implementação de ações aprovadas no Congresso da Cidade.

Neste sentido, concordo com D'Avila Filho (2000, p. 263) que ressalta: “um modelo de gestão pública promotor da governança precisa e pretende criar, antes de tudo, uma relação de confiança. A confiabilidade entre os atores, sobretudo dos agentes sociais para com o poder público, é o suporte que permite o exercício da governança”. No caso de Chapecó observa-se que o contrato social instaurado entre os diferentes atores do governo e da sociedade civil rompeu-se durante o processo decisório do CC (a assembléia geral).

Por fim, Borja (1996, p. 158) alerta que:

A definição de um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade.

Agora, por mais que Borja fale da necessidade imediata da implantação das ações como de medidas que garantam a sua implementação para garantir a eficácia da definição de um Projeto de Futuro, entendo que outro elemento fundamental é a forma de implantar estas ações; que se siga a mesma lógica do planejamento participativo, que envolveu a discussão do Congresso da Cidade. Ou seja, que haja uma instância de gestão democrática, na qual estejam representados os técnicos, administradores públicos, entidades e a comunidade em geral, que participaram do processo de discussão e que possuem a competência de acompanhar e fiscalizar os projetos a serem implementados.

CAPÍTULO 6

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA

Tendo como pano de fundo as variáveis e os indicadores elencados para a análise deste trabalho, levanto a seguir os principais pontos positivos e negativos do CC, refletindo assim os limites e as possibilidades do Congresso da Cidade, enquanto um experimento de governança, que tem como princípio básico a articulação entre o Estado e a sociedade.

No estudo destacam-se os limites do desenho institucional do instrumento de governança que discutiu o planejamento urbano de Chapecó, a médio e longo prazo, basicamente a partir da investigação do perfil dos participantes, isto é, de quem participa e os interesses que representam, a natureza das suas relações, as práticas envolvendo o princípio participativo, principalmente por parte dos gestores públicos, através do qual constatou-se que no Congresso da Cidade estão presentes tanto elementos da governança democrática quanto da governança oligárquica.

6.1 O Compromisso de Governo

A ampliação da participação para discussão do planejamento do desenvolvimento de Chapecó a médio e longo prazo e a modernização do Plano Diretor, através da participação de “toda sociedade civil organizada” estavam previstas no Plano de Governo, do segundo mandato da administração democrático popular. Neste sentido, destacam-se a importância do projeto político-partidário e a plataforma de governo na implementação e aperfeiçoamento dos instrumentos participativos, contribuindo desta forma para a ampliação da democracia. De acordo com Meneguello, o diferencial do PT, em relação às outras gestões públicas ligadas a partidos mais conservadores/tradicionais, é justamente a questão participativa.

Verifica-se que houve um comprometimento político, por parte do executivo municipal em torno do projeto de desenvolvimento urbano da cidade. Identificou-se a inclusão de diferentes segmentos sociais no processo de discussão, demonstrando a capacidade do governo local em articular forças sociais diferentes, ou seja, uma pluralidade de atores em busca da defesa dos seus interesses, conforme perspectiva de Boschi e que remetem a parcerias público/privado, favorecendo, desta forma, a interlocução entre o Estado e a Sociedade e a cooperação entre os diferentes atores.

Houve também a preocupação da prefeitura em envolver os setores da administração pública, principalmente as secretarias, no planejamento futuro da cidade, que participaram tanto das palestras e das instâncias que coordenaram o processo, quanto dos grupos de trabalho. Entretanto, identificou-se a dificuldade em atrair os representantes do poder público para a discussão de um planejamento a longo prazo, que foi atribuída pelos coordenadores do CC à cultura administrativa tradicional dos agentes públicos e à dificuldade dos participantes em planejar ações a longo prazo em relação ao desenvolvimento urbano da cidade.

A administração municipal proporcionou ainda infra-estrutura de trabalho, via contratação de assessorias, criação de secretarias, coordenadorias administrativas, recursos financeiros e uma ampla divulgação do projeto. Além disso, possibilitou a capacitação dos participantes, principalmente através das palestras que versavam sobre os diferentes temas abordados no Congresso da Cidade, ocorridas na sua fase inicial de discussão.

Cabe salientar que o governo assumiu um compromisso político em torno do Congresso da Cidade, seja em termos da sua realização, seja da implementação de algumas propostas, transformando-o numa questão estratégica para o poder público local, visando à sua hegemonia política, bem como o desenvolvimento da cidadania.

Ou seja, houve um grande investimento do governo no evento, sendo que este comprometimento político foi um dos fatores determinantes do sucesso da governança do instrumento analisado, principalmente nas duas primeiras fases da sua discussão. No caso do instrumento participativo implementado em Chapecó, pode-se dizer que, principalmente na primeira fase, a de mobilização da sociedade civil e a segunda, quando ocorrem as discussões das diretrizes e ações do CC, nos grupos de trabalho e nas assembléias, o próprio envolvimento da administração, através do vice-prefeito e dos seus secretários, bem como a mobilização ocorrida em torno da participação expressiva da sociedade civil organizada, geraram um clima de confiança em relação ao

Congresso da Cidade. Já no terceiro momento, da apreciação das diretrizes e ações na Assembléia Geral, quando ocorrem as discussões nos grupos de trabalho e nas assembléias, a confiança em torno do instrumento participativo foi abalada, basicamente em função da desconfiança dos técnicos em relação à participação popular.

Já na quarta etapa do CC, que diz respeito à implantação das diretrizes e ações apreciadas os conflitos de interesses e as formas de encaminhamento para a realização de obras aprovadas geraram um clima de desconfiança em relação ao CC, principalmente por parte do setor da construção civil, do setor imobiliário e de outros representantes da elite econômica local.

Para fazer a discussão a respeito da eficácia do instrumento de governança estudado na implementação das ações e obras aprovadas, é importante recuperar o objetivo do Congresso da Cidade: “é um instrumento de planejamento a médio e longo prazo, que busca pensar a cidade a partir da opinião, da participação e da mobilização de todos os setores da sociedade. Neste processo, **o poder público e a sociedade planejam conjuntamente as ações que caberá a todos os atores sociais implementar visando** às mudanças na cidade para que todos os seus habitantes tenham mais qualidade de vida [...]”¹.(grifo meu).

É interessante observar que apesar de estar prevista a participação de todos os atores sociais, tanto no planejamento, como na implementação das ações, a metodologia do planejamento participativo do desenvolvimento urbano da cidade não possuía um campo que definisse as responsabilidades no que diz respeito à implementação dos projetos. Como já foi visto no quinto capítulo, em algumas poucas ações estava prevista a parceria público-privada. Mas precisamente quem dos atores sociais assumiria a ação a metodologia não contemplava. Tanto que o governo chamou para si a responsabilidade das ações implantadas, como o Plano Diretor e as obras do trânsito da cidade, não ocorrendo a concertação, mesmo porque esta questão de “concertar ou não com a direita”, não estava resolvida entre os membros do Partido dos Trabalhadores e entre os integrantes do governo democrático popular.

E o mais interessante ainda é que há um descompasso entre o que é dito e entre o que está escrito, pois na sua entrevista a então coordenadora do CC, Eva Maria Cella Dalchiavon, falou que as ações aprovadas no Congresso da Cidade seriam apreciadas no

¹ “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 7.

Orçamento Participativo e para os recursos das obras macro-estruturantes a administração municipal encaminharia projetos a órgãos e instituições financeiras do governo em nível estadual e nacional. Em nenhum momento das entrevistas efetuadas com os membros do governo foi manifestado o interesse do mesmo em contar com a parceria de recursos humanos e financeiros do setor privado. Deduz-se daí que, desde o início do CC, não havia o interesse por parte dos gestores públicos em fazer a concertação. Ou seja, a concertação não ocorreu somente pela dificuldade do empresariado tradicional e corporativista em discutir os seus interesses com os demais segmentos, mas sim também pelo fato da esquerda não querer “concertar com a direita/burguesia”.

Além disso, pelo fato de não ter sido prevista uma instância específica para o acompanhamento da realização das ações do CC, uma vez que a responsabilidade em relação às mesmas foi distribuída entre as diferentes secretarias, há dificuldade em se obter informações sobre as efetivamente realizadas. Após três anos da execução do planejamento participativo para o desenvolvimento urbano a médio e longo prazo da cidade, o governo não prestou contas à comunidade e/ou para os atores sociais que participaram do instrumento deliberativo, sobre as obras efetuadas. E mesmo as ações implantadas dificilmente eram associadas pelos gestores públicos a decisões tomadas no Congresso da Cidade, como foi visto no caso das reformas do trânsito do centro da cidade. As maiores obras têm visibilidade por si só, mas as pequenas não. Gestores públicos entrevistados justificaram que estas formas de encaminhamento no que diz respeito à implementação de decisões tomadas no CC resultaram do insulamento burocrático do governo; do perfil técnico e burocrático dos seus administradores.

Entre as ações realizadas que tiveram um relativo sucesso, ressalta-se o Plano Diretor. Entretanto, “o diálogo, a negociação” entre o segmento da construção civil e do imobiliário da cidade não ocorreu no espaço público do CC, mas sim no espaço da representação, na Câmara de Vereadores.

Já as reformulações do trânsito, diante das resistências já explanadas, foi implantada “à revelia” pela administração municipal, com diversas manifestações acontecendo durante a execução das mesmas, principalmente pelos comerciantes, proprietários de postos e restaurantes do centro da cidade. A obra, que de acordo com o governo democrático popular era para ser a grande obra estruturante que traria a vitória da Frente Popular para o terceiro mandato, foi segundo a avaliação dos petistas e seus

aliados uma das grandes responsáveis por sua derrota.² Por duas razões: como uma obra macro-estruturante realizada no centro da cidade, não atendeu aos interesses da grande maioria do eleitorado da esquerda, que é o segmento popular e que reside nos bairros. E a classe média e alta que era do interesse do governo agradar posicionou-se contra a mesma. Ressalta-se ainda que o segmento popular deixou de ter muitas de suas reivindicações atendidas através do OP em função do investimento em ações aprovadas no Congresso da Cidade.

Por último, entendo que a avaliação quantitativa não é a mais apropriada a se fazer num instrumento que visa, a partir da implantação das suas ações, aumentar a qualidade de vida de todos os habitantes da cidade. Haveria a necessidade de se ter elaborado indicadores para fazer a avaliação do experimento participativo de planejamento neste sentido.

6.2 A Tradição Associativa

Quanto à dinâmica associativa da comunidade verificou-se que ela contribui para a eficácia da governança local, pois ao organizar os interesses e mobilizar os indivíduos, o associativismo fortalece o processo político de interlocução entre o Estado e a Sociedade (Boschi, Avritzer).

Neste sentido, averiguou-se que Chapecó possui uma história de lutas políticas e sociais, com o papel atuante da Igreja Católica Progressista (Comissão Pastoral da Terra, pastorais) e de sindicatos. A partir dos anos 80, no contexto da redemocratização, surgem os movimentos sociais do campo (das mulheres, dos sem-terra, dos atingidos por barragens) e um novo sindicalismo rural e urbano, destacando-se, no último caso, o movimento dos bancários, ligados a partidos de esquerda (PC do B, PT e PDT). Na década de 70 são criadas também as associações de bairro, com um perfil clientelista, mas que se fortalecem nos anos 90, desde a implantação do Orçamento Participativo. Ou seja, há o entendimento de que o OP teve impacto em Chapecó, no associativismo local, como também no Congresso da Cidade, na medida em que novas organizações de bairro surgiram com a implantação do OP, uma vez que este estimula a organização comunitária, visando à obtenção de obras públicas. Por outro lado, entende-se que os

² As reações às obras foram tão polêmicas que uma das propostas de campanha do candidato da oposição que venceu as eleições, João Rodrigues, do PFL, prometia rever o projeto de reestruturação do trânsito no centro da cidade. Poucos meses após o seu mandato, grande parte das obras já haviam sido modificadas.

movimentos sociais da região e o associativismo local potencializam o OP e o Congresso da Cidade.

Avalia-se assim que a experiência política desses movimentos políticos e sociais foram canalizados para o âmbito dos espaços coletivos e decisórios do Congresso da Cidade, uma vez que muitos desses atores presentes no CC e no Plano Diretor são atores atuantes desses movimentos. Conclui-se daí que o tecido organizativo expressivo contribuiu para o sucesso do instrumento de governança local.

É claro que há a necessidade de relativizar-se o papel do associativismo local, no processo de democratização das relações entre sociedade civil e Estado, diante dos interesses presentes nos diferentes segmentos sociais e do próprio Governo. Mas entende-se que a ampliação da participação no instrumento de governança analisado foi possível devido a duas razões: em primeiro lugar, em função do papel central do poder executivo no estímulo à organização de movimentos sociais e associações, contribuindo desta forma para o desenvolvimento de uma cultura cívica, e conseqüentemente de capital social, por parte da população, através da implantação de espaços públicos decisórios; e em segundo lugar, devido ao intenso associativismo comunitário existente em Chapecó, envolvendo tanto o espaço urbano quanto o rural.

6.3 Aspecto organizacional do desenho institucional

Apesar da importância do contexto de organização do tecido social e o compromisso político do governo para a abertura e a ampliação dos espaços participativos, estes fatores, segundo Lüchmann (2002, p. 144):

não garantem, por si próprios [...] uma sustentabilidade capaz de impactar positivamente tanto o campo da institucionalidade estatal, quanto o campo da organização social. É neste sentido que se insere, nessa combinação, a variável do desenho ou formatação institucional. Enquanto resultante das articulações Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos.

Neste sentido, “enquanto resultante das articulações Estado e sociedade”, a estrutura organizativa do Congresso da Cidade compõe-se de três instâncias, que, com exceção da primeira, envolvem tanto atores do governo quanto da sociedade civil: a administrativa (composta pela secretaria executiva e a comissão de sistematização), a propositiva (pelo Conselho da Cidade, Grupos de Trabalho, Assembléias temáticas,

regionais ou por categorias e os subgrupos) e a deliberativa/decisória (pela Assembléia Geral do Congresso da Cidade).

Entretanto, na minha avaliação, as instâncias de discussão criadas não permitiram um aprofundamento maior do debate pela população leiga, uma vez que nos Grupos de Trabalho fizeram parte mais intensamente os técnicos da administração municipal, e com menos intensidade os técnicos do segmento da construção civil e do imobiliário. Mesmo com o espaço aberto para que a comunidade em geral participasse, e com a existência inclusive da instância dos sub-grupos de trabalho, somente o GT do meio ambiente mobilizou várias entidades para uma ampla investigação sobre o tema.

Quanto às discussões nas assembleias, elas ocorreram, com raríssimas exceções, apenas uma por região, por categoria ou por temática, não possibilitando um aprofundamento dos debates. A assembleia geral, por sua vez, teve dois momentos: o primeiro, na parte da manhã, quando os delegados em grupo tiveram acesso ao relatório das propostas de diretrizes e ações levantadas e na medida do possível debateram e examinaram a fundo os temas suscitados. Já no segundo momento, da decisão, via maioria dos votos, as falas abrangeram mais a disputa dos projetos a partir dos interesses dos atores do que um diálogo, uma negociação em torno de pontos consensuais.

Além disso, o regimento do Congresso da Cidade que previu a organização do Congresso da Cidade em assembleias temáticas, por categorias e regionais – instâncias de discussão, formulação e construção de diretrizes e ações prioritárias do CC - configurou um desenho institucional que se baseou tanto no critério da escolha de delegados por entidades, quanto pelo critério da territorialidade, seguindo neste último caso o modelo das discussões via regiões do Orçamento Participativo, que além do centro e dos bairros da cidade, abrange também a comunidade rural.

Em relação ao OP de Chapecó, Avritzer (2002) afirma que ele está repetindo a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas inova no que diz respeito ao seu desenho institucional, uma vez que o articula com um programa de planejamento estratégico e participativo no meio rural. Pode-se dizer o mesmo em relação ao desenho do CC, mesmo que as discussões do planejamento do desenvolvimento urbano envolvessem mais intensamente temáticas urbanas, uma vez que a Cidade Constituinte de Porto Alegre também somente fez a discussão do espaço urbano.

Contudo, apesar da iniciativa do governo local, a participação deixa a desejar. Percebe-se uma presença ainda pequena, especialmente de alguns segmentos, levando-

se em conta o número das organizações locais e a população do município. Ressalta-se também a eventualidade de algumas participações. O que ao meu ver não desmerece a experiência inovadora de gestão, que muda a lógica de relação entre o Estado e sociedade, fugindo do velho padrão centralizador e autoritário dos planejamentos. Seguindo o pensamento de Boschi, “a qualidade” da representação é mais importante do que a quantidade dos participantes.

Nota-se ainda a preocupação por parte dos coordenadores do processo participativo que discutiu o planejamento urbano a longo prazo da cidade em aliar o saber técnico e o popular, com o predomínio do segundo – o popular. Sendo assim, no Congresso da Cidade, estão presentes tanto a governança técnica quanto a movimentalista (Frey). Os coordenadores entenderam de que é necessário valorizar os diferentes tipos de “saberes” no processo deliberativo de planejamento urbano de Chapecó.

Ou seja, o estilo de gestão analisado identifica-se, primordialmente, com a abordagem “democrático-participativa”, tendo como princípio a universalidade participativa. No entanto, verifica-se ainda a preocupação com o perfil técnico dos participantes, apresentando características também de uma gestão social-democrata de cunho neoliberal (Frey).

6.3.1 Desenho institucional participativo

No que diz respeito ao perfil dos participantes, observa-se a ampliação do leque de atores envolvidos no debate sobre o planejamento futuro da cidade, comparando-se, no caso, com outros experimentos de planejamentos participativos, como o Orçamento Participativo. Neste sentido, identificou-se a inclusão de setores médios e empresariais no processo de discussão, demonstrando a capacidade do governo local de Chapecó em articular forças sociais diferentes, ou seja, uma pluralidade de atores, em busca da defesa dos seus interesses.

Este aspecto remete a Moura, que identifica alterações nas práticas de gestão e de participação na década de 90, diante das mudanças econômicas e sociais em andamento, ocorrendo a continuidade do ideário democrático, mas em “bases renovadas”. Ou seja, além de haver a preocupação com a ampliação dos atores sociais, dirigindo-se para o conjunto da sociedade, entre eles os agentes econômicos, a agenda

de discussão foi além da “inversão de prioridades”, que objetiva o atendimento de demandas populares mais imediatas e localizadas.

As estruturas institucionais participativas analisadas, ao meu ver, contribuem para a consecução do fenômeno da governança, uma vez que apresentam uma diversidade e legitimidade no perfil da representação, bem como densidade em termos de interesses representados, na perspectiva de Boschi. E também porque remetem à busca de parcerias público-privado, favorecendo a interlocução entre o Estado e a sociedade e a cooperação entre os diferentes atores, sem esquecer dos conflitos que giram em torno dos diferentes interesses dos segmentos envolvidos.

Entretanto, é importante ressaltar quem são os participantes deste fórum e os interesses que representam. Em relação às características do perfil dos participantes, verifica-se que no Congresso da Cidade de Chapecó houve na composição do Conselho da Cidade (instância propositiva que possuía a competência principal de coordenar o processo participativo), o envolvimento de diversos segmentos sociais, com o predomínio de setores e movimentos/associações identificados com o poder público.

Além disso, nas assembléias, instância onde aconteceu a discussão e aprovação de diretrizes e metas do planejamento urbano, constata-se a presença de forma expressiva de setores populares e do governo. Observa-se neste sentido, que o desenho institucional, principalmente através da realização de assembléias regionais, por categorias e temáticas, estas duas últimas englobando entidades em geral, proporcionou por parte do poder executivo o controle sobre o instrumento participativo, com a maioria dos delegados identificados com o mesmo e demonstrando fidelidade as suas propostas. O desenho institucional participativo constituiu-se assim numa estratégia centralizadora do poder local, uma vez que os atores centrais do CC foram os atores governamentais e de extratos sociais aliados com o governo de esquerda.

No processo de discussão do Congresso da Cidade identificou-se também a centralidade do executivo municipal na definição dos seus eixos temáticos e diretrizes gerais. O projeto do desenvolvimento da cidade é pensado a partir da perspectiva do governo da Frente Popular, que detectou deficiências nas ações encaminhadas pelos seus gestores. Ou seja, até então, a administração municipal havia priorizado políticas urbanas em torno da saúde, educação e assistência social.

Por mais que se apresente o instrumento como algo pensado pelos atores sociais da cidade, houve a mobilização da sociedade civil em torno de um projeto de governo. Isto é, constata-se a centralidade do executivo na decisão sobre o tipo de cidade que se

quer e sobre a condução do CC, inclusive com a hegemonia de aliados e de membros do governo (técnicos, secretários, funcionários e cargos comissionados) nas coordenações dos grupos de trabalho e na instância final decisória da Assembléia Geral, enquanto delegados. Com esta estratégia, a esquerda, no caso com a supremacia do PT, conquistou a hegemonia de seu projeto frente às demais disputas de interesses relacionados ao planejamento da cidade.

Ao meu ver, a centralidade na condução do processo resultou na centralização do governo em torno da discussão do CC, uma vez que ele, a partir do controle das diferentes instâncias participativas (Conselho da Cidade, Grupos de Trabalho e Assembléias, principalmente as dos bairros), manipulou o experimento de governança para que fosse aprovada a proposta de desenvolvimento urbano de Chapecó, idealizado pelo governo democrático popular, uma vez que este tinha um projeto político-ideológico a defender. Isto significa que o desenho institucional, ou seja, as regras, arranjos e espaços participativos capazes de ampliar e diversificar/pluralizar os atores, não garantiu a confiança por parte dos atores sociais em torno do processo participativo implantado, que teve a sua representatividade e conseqüentemente sua legitimidade questionadas. Teoricamente (Lüchmann, Bohmann) um bom desenho do experimento participativo deveria qualificar a participação. Mas não é isto que se verifica no experimento de governança analisado.

Por sua vez, Bohmann defende o papel do Estado e dos partidos políticos na promoção de esferas públicas deliberativas e na implantação das ações resultantes destas instâncias participativas e decisórias. Entretanto, penso que as práticas partidárias, as estratégias políticas em torno de projetos políticos hegemônicos, mesmo por parte de partidos de esquerda, contaminam nocivamente o processo participativo, ameaçando o avanço em torno do aprofundamento democrático da sociedade brasileira.

Vejamos mais especificamente o caso do Partido dos Trabalhadores, que na sua organização a partir da década de 70 diferencia-se dos demais partidos políticos tradicionais, colocando-se como o “novo”, o “diferente”³ no cenário político-partidário brasileiro, pois se forma a partir do sindicalismo, de movimentos sociais e populares e está “voltado para a representação dos interesses e anseios dos segmentos economicamente explorados e politicamente dominados no país” (César, 2002, p. 19).

³ A respeito da organização do Partido dos Trabalhadores ver César (2002), Meneguello (1989), Keck (1991).

No entanto, desde que começou a participar mais ativamente do processo político-eleitoral, na luta pela conquista do poder, transforma sua estrutura organizativa numa máquina política oligárquica, através da qual um pequeno grupo de pessoas toma as decisões em nome do partido e do governo. Essa modificação resultou no desaparecimento de suas formas originais de organização interna, onde núcleos organizados por local de trabalho, estudo, moradia ou por movimentos sociais, as chamadas bases, atuavam na sociedade e participavam dos mecanismos de decisão internos do partido. Por outro lado, constata-se uma gradativa redução do número e na elitização do perfil dos delegados eleitos aos encontros e congressos partidários. Com isso, estreitaram-se os canais de participação das bases nas instâncias decisórias do partido, assim como os mecanismos de acesso e seleção de novos membros aos organismos de direção partidários.

E conforme verificado neste trabalho, não foi diferente em relação ao PT de Chapecó, uma vez que nas suas práticas políticas envolvendo a conquista do poder, bem como no momento em que está no exercício do poder, reproduz os vícios patrimonialistas dos demais partidos elitistas. Condutas que são apontadas por autores como O'Donnell (1991) e Moisés (1995) como razões para a não-consolidação democrática brasileira.

Segundo vimos, para Meneguello a criação dos espaços participativos é o diferencial do PT em relação aos demais partidos políticos. Entretanto, as práticas políticas autoritárias e centralizadoras na gestão destes espaços participativos, por parte de uma elite política profissional da esquerda, ao meu ver, ameaça o princípio participativo, da transparência, da participação igualitária.

6.4 Governança democrática e oligárquica

Avaliar o sucesso ou fracasso no desempenho de espaços públicos que têm como princípio a interação entre o Estado e a sociedade não é tarefa fácil. No caso do Congresso da Cidade de Chapecó, por um lado, não se pode deixar de olhar para os avanços que houve em termos de participação e deliberação com o instrumento de governança implantado. Por outro, não se pode negar a centralidade do governo, uma vez que enquanto responsável pela administração da coisa pública ele tem um projeto a defender.

A ação do Estado e da sociedade civil para Boschi tem uma função estratégica no processo de formulação de políticas públicas. O autor entende que para ocorrer um equilíbrio nesta interação, para que ocorra a sinergia entre Estado e sociedade, há a necessidade de um Estado forte, que implante os compromissos assumidos no seu projeto político e, enquanto responsável pela administração da coisa pública, encaminhe os projetos e as demandas que surgem numa comunidade complexa e plural, onde os diferentes interesses estão em jogo. Neste sentido, os governos locais não são mais considerados como simples agências prestadoras de serviço, mas sim responsáveis, como afirma Evans, pela implementação da ação pública, via aplicação do princípio participativo, objetivando a legitimação do governo local.

Por sua vez, Lüchmann (2000) defende a centralidade do poder público e do projeto político-partidário para a implementação de experiências de democracia deliberativa no caso brasileiro, em função do quadro da organização da sociedade civil ser complexo, plural e desigual e da desigualdade social.

Boschi também ressalta a necessidade de uma sociedade forte, que exerça um papel ativo e propositivo frente ao Estado, às instituições em geral, e não meramente reivindicativo como nos anos 70 e 80. Conforme visto no capítulo 3, a sociedade civil chapecoense possui uma forte tradição associativa, vinculada inicialmente à igreja católica progressista e cujos representantes tiveram um desempenho significativo no OP e no CC. Além disso, nos últimos anos, tiveram no governo democrático popular um impulsionador de movimentos sociais e associações. Esse papel do governo na organização de movimentos sociais é defendido por Cohen (1999), objetivando a “promoção de um associativismo civil atuante e vigoroso”.

No caso de Chapecó a influência dos gestores públicos nos movimentos e associações contribuiu para um controle maior por parte da administração municipal em relação às organizações civis, pautando inclusive a sua agenda. Pois, como foi visto, o governo tomou a posição de influenciar o debate sobre o desenvolvimento urbano de Chapecó, sendo que também as regras e os procedimentos adotados adequaram-se à tarefa de privilegiar a participação de segmentos sociais organizados, a maioria deles, identificados com o próprio poder público municipal.

Os resultados da pesquisa realizada mostram que em Chapecó o governo centralizou o processo de discussão do Congresso da Cidade. Além disso, verificam-se procedimentos elitistas, burocráticos e autoritários nas práticas adotadas em torno da discussão do planejamento participativo de desenvolvimento urbano da cidade de

Chapecó, bem como na implementação de suas ações que remetem à abordagem da teoria elitista, no caso trabalhado mais especificamente a partir de Weber e Michels. Ou seja, observam-se nas práticas que envolvem o instrumento participativo emergente de planejamento e de democratização da gestão pública características institucionais híbridas, uma vez que contêm em seu interior tanto elementos democráticos como oligárquicos.

Os elementos democráticos, principalmente quando comparados a outros espaços públicos como o Orçamento Participativo, podem ser assim caracterizados: ocorreu a ampliação e pluralização dos atores através da participação de setores de diversos segmentos sociais, bem como do governo; houve a ampliação da agenda temática de discussão, uma vez que de problemas localizados e imediatos passou-se a discutir o futuro da cidade, e ocorreu transparência no processo de discussão e formulação de diretrizes e ações. É difícil estabelecer os limites desta transparência, pois a maioria dos entrevistados tem a percepção de que o processo de discussão foi democrático, que havia uma margem para o diálogo e a negociação, mas desde que não interferisse no projeto da prefeitura, identificado com a “inversão de prioridades” e os princípios do “Estatuto da Cidade”.

Por sua vez, os elementos oligárquicos dizem respeito à reprodução da concepção elitista e hierárquica de gestão, através do controle da agenda temática, das instâncias participativas e dos segmentos participantes do processo de discussão dialógica, por parte de um grupo, de uma elite do governo local, em busca da hegemonia do seu projeto político.

6.5 Demais limites e riscos do exercício da governança

O que se observa também ao analisar os limites e as resistências em torno do Congresso da Cidade, enquanto instrumento de governança, é que ainda está presente, por parte da elite política, econômica, conservadora local - que até há poucos anos dominava na política do município e que se agrupa atualmente em volta do Centro Empresarial e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico - uma desconfiança em relação à esquerda, principalmente ao Partido dos Trabalhadores: ou seja, vigora o anti-petismo.

Por mais que haja uma interação entre o setor público e o privado através do Congresso da Cidade, e que diferentes atores da sociedade civil participem deste

experimento de governança, não se estabelece uma relação de confiança entre o executivo municipal e o segmento empresarial, da construção civil e do imobiliário: o governo desconfia dos empresários/arquitetos/construtores e engenheiros – afinal, na ótica de muitos gestores petistas, trata-se de burgueses com os quais o partido e o governo estabelece uma luta de classes - e para os empresários, trata-se de petistas, comunistas, que somente beneficiam “os pobres” – sendo que por trás desta desconfiança está a disputa pelo poder político local⁴. E neste clima de desconfiança, a administração municipal diz que está aberta ao diálogo, e a elite econômica diz que não; que ela apresenta as propostas prontas com pouca margem para alterações.

Os dados da pesquisa apontam que a resistência do setor empresarial chapecoense, bem como do segmento dos construtores e imobiliárias, envolve tanto a questão político-partidária⁵ (anti-PT) como a defesa dos seus interesses corporativistas. Estes dois aspectos apresentam-se no caso estudado como fatores limitadores da governança.

Além disso, faltou clareza dos empresários em termos de princípios, de concepção de desenvolvimento urbano a longo prazo; esta foi dada pelo governo a partir da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Aos empresários restou a crítica e em alguns momentos a defesa pública dos seus interesses corporativistas.

Mas de qualquer forma os empresários, seja do comércio, da indústria como da construção civil, denunciavam através das suas falas qual era a sua “visão sobre a cidade”. Esta se diferencia da proposição do governo, que partia das necessidades dos cidadãos em geral, e entende que todos precisam ceder neste sentido, principalmente o cidadão/comerciante do centro. O governo, no seu projeto de desenvolvimento urbano e na perspectiva de inversão de prioridades, parte particularmente das necessidades dos cidadãos dos bairros, uma vez que julga que os interesses dos cidadãos do centro da cidade já foram contemplados, ao longo dos 89 anos de dominação da elite econômica e política tradicional de Chapecó. O segmento empresarial/comercial, por sua vez, defende os seus interesses econômicos e tem preocupações relacionadas ao centro da

⁴ No caso de Chapecó não esquecer que há o histórico de conflitos do poder político local, desde a criação do município, com a disputa entre os coronéis locais, passando pela cassação do prefeito Sady de Marco e do processo de *Impeachment* do prefeito José Fritsch. Trata-se de uma cidade conservadora, tradicional no aspecto político partidário, onde a luta pelo poder local é intensa.

⁵ Nas eleições municipais de 2004, o PT perde as eleições. No centro da cidade, onde em outras eleições o PT foi ampliando a votação, no último pleito foi literalmente contra o PT, principalmente em função das reformas no trânsito; tanto que o atual governo já desfez praticamente todo o projeto urbano realizado antes das eleições.

cidade e não em relação aos seus arredores; preocupa-se com a especulação imobiliária e com o monopólio do transporte coletivo urbano.

Por trás da resistência e/ou dos limites da governança local, além do antipetismo e do corporativismo dos empresários, dos construtores e do setor imobiliário, está a dificuldade do governo democrático popular em negociar, em ceder no seu projeto de desenvolvimento urbano a longo prazo da cidade. Ao defender o seu projeto político-ideológico, ele acaba centralizando o encaminhamento do processo de discussão e a implementação das ações, gerando uma desconfiança em relação ao instrumento de governança instalado, por parte dos extratos da sociedade local, citados acima e também pelo segmento popular, que deixou de ter algumas de suas reivindicações atendidas através do Orçamento Participativo em detrimento da implantação de obras estruturantes da cidade, aprovadas pelo CC.

Neste sentido, os equívocos cometidos na condução do processo de discussão e implementação das diretrizes e ações do Congresso da Cidade geraram uma crise na governabilidade local, com o governo democrático popular desagradando tanto os extratos médios e altos, como os segmentos populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de analisar o desempenho do Congresso da Cidade de Chapecó, enquanto um instrumento de governança local, partiu-se do conceito de Boschi (1996) para quem a governança identifica-se “a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”.

O conceito e os fatores de sucesso de governança de Boschi, que dialoga tanto com o neo-institucionalismo, quanto como com a teoria do capital social (associativismo), permitiram a utilização nesta pesquisa de variáveis e indicadores já utilizadas por outros autores no estudo de formatos de gestão pública inovadoras, (Avritzer e Navarro, Lüchmann, Borba et al.), quais sejam: o compromisso de governo, a tradição associativa e o desenho institucional.

O cenário deste estudo é o município de Chapecó, pólo agroindustrial do País, localizado no oeste de Santa Catarina, dominado política e economicamente durante 89 anos por uma elite tradicional conservadora. Em 1997, a esquerda, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, assumiu o poder local e inovou em termos de gestão pública, implantando vários instrumentos participativos que ampliam a participação da população em processos decisórios, que envolvem a formulação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento, como o Orçamento Participativo, Conselhos Gestores e o Congresso da Cidade.

O Congresso da Cidade foi implantado em 2001, com a finalidade de discutir de forma participativa, o desenvolvimento urbano de Chapecó, a médio e longo prazo. Os eixos centrais de discussão foram: o uso do solo urbano, transporte e trânsito e meio ambiente. Mas como foi visto, o fórum extrapolou a discussão sobre o desenvolvimento urbano e incorporou na agenda o tema do desenvolvimento econômico. Sendo assim, as diretrizes e ações do instrumento de governança pesquisado, que remetem à renovação da gestão pública local, principalmente a partir do segundo mandato do governo democrático popular, objetivando obter a hegemonia de seu projeto político-ideológico,

identificado com a “inversão de prioridades”, contém primordialmente idéias relacionadas ao ideário democrático e outras que são permeáveis ao movimento do empreendedorismo competitivo.

Entre os fatores de sucesso do experimento da governança local analisado destacam-se: a pluralidade dos atores envolvidos no processo de discussão; a qualidade dos atores envolvidos, tanto da população quanto dos técnicos; o comprometimento do governo em torno do instrumento participativo implantado; a capacidade do governo em articular forças sociais diferentes no fórum de discussão; o desenho institucional que proporcionou a participação tanto de membros do executivo municipal quanto da sociedade civil; a capacitação dos participantes; uma forte tradição associativa local;

Quanto aos fatores limitadores do CC sobressaem-se: a defesa de interesses corporativistas por parte do segmento da construção civil e imobiliário; o anti-petismo; a centralização do governo nas diferentes etapas de planejamento do desenvolvimento local urbano médio e a longo prazo; a inexistência de uma instância que encaminhasse as ações e obras aprovadas; a dificuldade da administração municipal em dialogar, negociar, consensuar, tanto no momento de deliberação do CC como na implementação de ações aprovadas, frente aos diferentes interesses contraditórios envolvidos, uma vez que defende o seu projeto político-ideológico; a centralização, burocratização e elitização tanto da instância governamental quanto da partidária; a mobilização de atores identificados na sua maioria com o projeto do executivo, através do desenho institucional implantado.

Como foi visto, o Congresso da Cidade constituiu-se de elementos de governança democrática e oligárquica. A perspectiva democrática está presente no aumento da participação e na interação entre atores sociais e políticos, na ampliação da agenda temática, bem como na transparência, digamos “limitada”, do processo de discussão e decisão. A oligárquica, no controle por parte da elite dirigente, da agenda, das instâncias participativas e dos extratos sociais e políticos presentes na discussão sobre o desenvolvimento urbano de Chapecó, garantindo desta forma, a defesa do projeto do executivo.

Penso da mesma forma que Fernandes e Bonfim (2005) que os estudos sobre sistemas partidários e eleitorais, bem como a teoria elitista clássica podem se constituir numa ferramenta importante para a compreensão da dinâmica decisória nos experimentos participativos, diante do caráter excludente, hierárquico e oligárquico da formação social e política brasileira. Até mesmo para não reproduzirmos padrões de

funcionamento da democracia carregados de um teor normativo, que dificilmente serão alcançados no caso brasileiro. Além disso, inspirando-me na tese de D'Ávila Filho (2000)⁶ e a partir das conclusões da minha tese começo a desconfiar que os fenômenos políticos não são puros: ou democráticos ou oligárquicos. Eles se “contaminam” entre si. Isto é para pensar, refletir. Não tenho um posição definitiva a respeito.

A partir do estudo realizado e leituras efetuadas, percebe-se ainda que um dos grandes dilemas dos governos de esquerda que implantam instrumentos de governança para refletir sobre o desenvolvimento urbano local a longo prazo é a definição “para qual cidade” estão pensando direcionar as ações de desenvolvimento: para os cidadãos de toda a cidade ou para a maioria, os excluídos, os marginalizados. Este dilema envolve as próprias contradições que estão presentes no fazer-se da cidade.

Enquanto algumas administrações democráticas populares como Porto Alegre, Santo André e São Paulo adotaram um estilo de participação, centrado mais na negociação, na busca do consenso, entre os diferentes interesses presentes na sociedade civil; outras, como Santos, na sua primeira gestão, e no caso do estudo em questão, Chapecó, optaram por uma gestão de confronto, de inversão de prioridades. Como foi visto, a corrente político-partidária que possui a hegemonia do PT na época era a articulação de esquerda, que assume no seu governo uma postura de conflito de classes. Influência da formação das lideranças através dos movimentos sociais e sindical e da igreja católica progressista.

Entre as visões dos intelectuais, como foi visto, também há controvérsias sobre esta questão. Enquanto Borja e Castells defendem a busca do consenso em torno dos planejamentos estratégicos de desenvolvimento local a partir de uma idéia coletiva - perspectiva com a qual as cidades de Porto Alegre e Santo André foram influenciadas -, Oliveira entende que é impossível construir consensos em torno do bem comum num sistema capitalista, diante da fragilidade dos representantes do campo popular frente ao campo que agrupa os interesses dominantes.

Ribeiro (1995) contribui com esta discussão afirmando que governos reformistas não devem ser concebidos como meras instâncias mediadoras de negociação.

⁶ D'Ávila Filho (2000, p. 302) estudou a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre e considera o OP “como um fenômeno híbrido, que contém os elementos tidos como promotores de cidadania: um caráter democrático, critérios gerais públicos de distribuição de benefícios e aspectos universalistas, mas, ao mesmo tempo, traços clientelistas tais como a ausência de mecanismos legais que garantam a participação e o ingresso aos centros de decisão”.

Ele deve assumir a sua dupla condição de governo comprometido com o ideário reformista e, ao mesmo tempo, de representante de uma maioria eleitoral. O seu papel é também, portanto, o de ajudar os múltiplos sujeitos coletivos da sociedade que encarnam o seu projeto a se constituírem em atores e forças políticas, o que significa que ele não pode abrir mão da lógica da gestão participativa, ou seja, do conflito. Por outro lado, a gestão da negociação deve ter cláusulas prévias condizentes com o partido assumido pelo governo: a redistribuição da renda e da riqueza urbanas de forma a produzir melhorias significativas nas condições de vida da população. (Ribeiro, 1995, p. 144).

Entende-se que apesar de um governo reformista ser eleito por um segmento social e automaticamente ter que responder as suas expectativas, não pode deixar de trazer a sociedade civil como um todo para o debate para tentar encontrar pontos em comum, mas sempre tendo presente a melhoria das condições de vida da grande maioria da população, a partir de uma melhor redistribuição de renda/da perspectiva da justiça social.

Neste sentido, há necessidade dos gestores públicos terem clareza a respeito dos experimentos participativos a serem adotados. A mera reprodução de um instrumento participativo de governança de uma cidade para outra (no caso de Chapecó, principalmente a experiência de Porto Alegre), com contextos políticos, econômicos e sociais diferenciados, ou como afirma Evans, a instituição da monocultura institucional, sem a clareza necessária por parte dos administradores municipais sobre a influência do projeto político ideológico do governo, no seu desenvolvimento, pode gerar uma descrença dos participantes, em torno de instrumentos deliberativos que possuem a intenção de aprofundar a democracia brasileira, além de gerar a ingovernabilidade das cidades. Pois, como nos ensina Putnam, o desempenho das instituições está relacionado com a história política, econômica, social e cultural da localidade. Não existem modelos únicos, universais. Eles se distinguem de acordo com os contextos nos quais são concebidos.

Porém, cabe salientar que independente dos prós e contras do instrumento de governança analisado, compartilho da visão de Boschi de que a ampliação e a diversificação da participação dos extratos sociais é um dos elementos principais dos experimentos de governança. Mesmo porque, esta ampliação da perspectiva democrática proporcionou o rompimento com a concepção tradicional e tecnocrática de planejamento do desenvolvimento urbano local, trazendo à tona atores sociais anteriormente ignorados pela verticalidade das gestões públicas tradicionais, enquanto cidadãos que têm direito a pensar, refletir e propor ações em relação à cidade em que vivem.

No entanto, diante dos diferentes interesses presentes nos processos decisórios, é importante ter clareza sobre o perfil dos participantes. Compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre as políticas públicas locais é a finalidade da deliberação democrática, para a qual o Estado e a sociedade civil se unem em torno de dispositivos participativos. Mas, quais os interesses que predominam entre os atores políticos presentes? O interesse particular, o interesse corporativo e/ou o interesse geral? E diante desta diversidade de interesses, o consenso é possível? Como foi visto, os experimentos de governança são marcados por relações de conflito e podem ser instrumentos de manipulação por parte do poder público, em nome de um projeto político-ideológico partidário, que por sua vez remete à centralização e elitização do processo participativo.

Neste sentido, os dados da pesquisa indicam que o desenho institucional, ou seja, a utilização de regras, critérios, instâncias participativas que têm como pressuposto “promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” pode transformar-se num espaço de manipulação e oligarquização do experimento deliberativo, a favor de um projeto político-ideológico partidário, pois o componente ideológico (Frey) definiu o perfil dos atores políticos e não a perspectiva da qualificação e da representatividade dos envolvidos, o que ocasionou, no estudo efetuado, questionamentos quanto à legitimidade do instrumento de governança.

Outro aspecto que pode influenciar negativamente os espaços públicos deliberativos diz respeito às estratégias e prazos do sistema político eleitoral. Observa-se que, no caso estudado, o calendário eleitoral foi o responsável pelo prazo estabelecido para o final das etapas de discussão do Congresso da Cidade, do Plano Diretor e da definição sobre a data da implantação das reformas do trânsito no centro da cidade. No primeiro caso, ao meu ver, deveria ter havido um prazo maior para a discussão e deliberação das diretrizes e ações aprovadas. No terceiro, houve reações da população e de empresários que, acredita-se, tiveram influência no resultado eleitoral, sendo que a reforma urbana realizada pelo governo democrático popular foi abandonada e reformulada pela atual administração municipal, do PFL e PP, eleita em 2004.

Porém, não apenas os diferentes interesses, o projeto político-partidário, o calendário eleitoral e a centralização interferem nos resultados dos instrumentos de governança. A qualificação dos atores políticos também. Por sua vez, é certo que a crescente desigualdade social, econômica e cultural tem influência nos processos deliberativos. Neste sentido, a busca pela qualidade da participação deve envolver a

capacitação dos atores políticos, em sua perspectiva pedagógica e política, principalmente no caso em que as decisões envolvem questões técnicas, como no planejamento do desenvolvimento urbano a médio e longo prazo de Chapecó e no novo Plano Diretor. No entanto, entende-se que o próprio processo de discussão nos espaços participativos ajuda a capacitar os participantes.

Mas algumas questões sobre a qualificação dos atores ficaram sem resposta. Como fica a questão da legitimação dos experimentos deliberativos, quando diferentes segmentos sociais não se sentem suficientemente representados? Quais as saídas para uma representação mais proporcional, para uma redefinição da representação política? Como definir uma representatividade política mais justa nos espaços participativos, uma vez que a representação tradicional não corresponde à expectativa dos representados? E quando a representação nas instâncias deliberativas também não atende aos anseios do conjunto da sociedade civil?

Há ainda outros aspectos a ressaltar sobre os experimentos de governança a partir de reflexões que surgiram com o estudo realizado.

Quando olhamos para a relação entre as espaços participativos criados pela administração municipal, principalmente o Orçamento Participativo, com o Congresso da Cidade, verifica-se que o caráter dispersivo das iniciativas debilitou o conjunto das políticas públicas. A pesquisa indica que há necessidade de uma coordenação efetiva, que contenha e administre os diferentes experimentos democráticos para que não ocorra a fragmentação dos projetos, principalmente quando há problemas orçamentários.

A sustentabilidade da governança exige, ao meu ver, a existência de uma instância institucional que concentre as ações, os programas a serem implementados, visando a sua continuidade. O planejamento e a execução das obras deliberadas em espaço público resultarão na legitimação do instrumento de governança. Além disso, para que a legitimidade do instrumento de fato ocorra, entendo que os atores sociais não devem estar limitados a participar apenas das decisões relacionadas às diretrizes e ações a serem implantadas, mas deve haver também uma instância transparente através da qual acompanham o processo de formulação e implementação dos projetos.

Neste sentido penso ainda que para que o instrumento tenha legitimidade a sua discussão não pode ser fruto de um “desejo” do que se gostaria de ver realizado, mas sim ter presente a factibilidade técnica e financeira das propostas aprovadas. No caso de projetos macro-estruturantes, como os que resultaram do planejamento sobre o desenvolvimento urbano a médio e longo prazo de Chapecó, corre-se risco por não ter

um orçamento previsto e depender de recursos de instâncias federais e estaduais. Quanto maior clareza houver por parte dos atores políticos neste sentido, melhor. Pois nada mais desgastante para o processo participativo, e que pode desacreditá-lo, do que uma série de decisões sem a posterior implantação, pois como ressalta Boschi, o sucesso da governança envolve a eficácia na implementação das políticas públicas.

Finalmente, entendo que independente de ser um projeto de hegemonia e de governança, dos seus avanços e retrocessos, o Congresso da Cidade foi um momento especial da vida cívica chapecoense, quando por um curto espaço de tempo houve um contrato social com e sobre a “polis” entre diferentes atores governamentais e sociais. A cidade de Chapecó não é mais a mesma depois do CC, pois “se debateu”, “se refletiu”, “se conflitou”. Estes conflitos e disputas, principalmente entre o governo democrático popular e determinadas entidades ligadas a extratos médios e altos da sociedade, agravaram a relação de desconfiança/confiança entre a elite político-econômica e a esquerda local, tendo seus desdobramentos na eleição municipal de 2004, com o retorno dos partidos tradicionais ao poder local, capitaneados pelo PFL e PP. Quanto às discussões e práticas de intervenções urbanas ocorridas e que ainda devem ocorrer, principalmente a partir do novo Plano Diretor, elas somente serão apreendidas no decorrer do tempo.

Maricato (2000, p. 173) ressalta que “a elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros”. Da mesma forma que a autora, levanto dúvidas quanto à durabilidade do compromisso estabelecido em Chapecó, diante das resistências e da falta de clareza do setor imobiliário e da construção em torno de vários itens que compõem o plano: como o IPTU progressivo, a função social da propriedade, a gestão democrática e outros. Como diz Maricato (Idem): “[...] cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos”.

Mas se a cidade e os cidadãos chapecoenses não são mais os mesmos, a esquerda chapecoense também não o é. Com suas contradições e discussões a respeito delas sempre adiadas, caminhou rumo à oligarquização partidária e do governo e precisa achar novamente o caminho da participação e da transparência nos processos decisórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 1, p. 37-42, 1998.
- ACIOLY, J., HERZOG, A. et all. **Persupuesto participativo em la Municipalidad de Santo André, Brasil**: Los retos de integrar acciones de corto plazo con visiones estratégicas de la ciudad (Versão Preliminar). IHS (Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano, Holanda; SINPA (Programa de Apoyo para la Implementación de Planes Nacionales de Acción, Bolivia, 2002.
- ACSELRAD, Henri (org.) **A duração das cidades**: Sustentabilidade e risco nas políticas Urbanas. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. In **BIB**, Rio de Janeiro, n. 47, 1. Semestre de 1999, pp. 65-79.
- A mobilização do Capital Social no Brasil**. O caso da reforma sanitária no Ceará. São Paulo, Annablume, 1999.
- ALBA, Rosa. **Espaço Urbano**. Os agentes da produção em Chapecó. Chapecó, Argos, 2002.
- ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ANDRADE, Iraci de e SEABRA, Nuely Fátima. Assistência Social: Construindo inclusão social e cidadania, in **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática**: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil, In **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. SANTOS, Boaventura de Souza (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- “Teoria democrática e construção democrática. Reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização”, In CASTRO, M. F.

- (org.). **A sociedade democrática no final do século XX**. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- “Um desenho institucional para o novo associativismo”, in **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. N. 39. 1997.
- Cultura Política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, 1995.
- Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova**, n.50, 2000.
- e NAVARRO, Zander Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de. **A estrela partida ao meio**. São Paulo: Entrelinhas, 1995.
- BADALOTTI, Rosana M. **A Cooperação Agrícola e a Agroecologia como base para a viabilização da agricultura familiar no Oeste Catarinense: o papel da APACO** (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense) e demais agentes sociais. (Tese de doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Florianópolis, UFSC, 2003.
- BAQUERO, Marcello (org.). **Condicionantes da consolidação democrática : ética, mídia e Cultura política**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.
- Capital Social na América Latina. In: BAQUERO, M. **Reinventando a sociedade na América Latina**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2001.
- Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil, in **Revista de Sociologia Política**, C, 21, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BECKER, Ademar José (org.) **A cidade reinventa a democracia**. As contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- BECKER, H. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- BENEVIDES, Maria Hermínia Tavares. **A cidadania ativa**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- BIANCHI, Jaime. O Sagrado e o Profano: o papel da Igreja Católica na eleição de 1996 em Chapecó. (Monografia Pós-Graduação em História: Cidade, Cultura e Poder). Chapecó, UNOCHAPECÓ), 2003.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

-BOBBIO, Norberto. “Existe uma doutrina marxista do Estado?”. IN BOBBIO, Norberto Et al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

----- **O futuro da democracia** – uma defesa das regras do jogo. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

-BOHMAN, J. La democracia deliberativa u sus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun., 2000.

-BORBA, Julian et all. Modelos de desenho institucional em orçamentos participativos: as experiências de Santa Catarina. **Grifos**, Chapecó, 2005.

-BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In **DADOS-Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 42, n. 4, 1999, p. 655 a 690.

----- **A Arte da Associação**. Política de Base e Democracia no Brasil. São Paulo, Vértice; Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.

-----**Elites Industriais e Democracia**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

-BORBA, Julian. A burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático-populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996. (Dissertação de Mestrado em Sociologia Política). Fpolis, 1998.

-BOTH, Ricardo. O processo de Impeachment do prefeito José Fritsch no ano de 1998. (Monografia curso de História). Chapecó, UNOCHAPECÓ, 2004.

-BROSE, Markus (org). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.

-CACCIA BAVA, Silvio. “Dilemas da gestão municipal democrática”, In: VALADARES, I. & COELHO, M. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

-CAMARA, Alexandre T, MARTINELLI, Carlos J. e NADAL, Raul de. Desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social, in **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004.

-----A política econômica em um governo democrático e popular, in **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004.

-CASTRO, Henrique C.O. Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático. In: **A Construção Democrática na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais,

cidadania e cultura política. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1988.

-CASTRO, Maria Helena G. “Governo local, Processo Político e Equipamentos Sociais”: Um balanço bibliográfico”, In: **Revista BIB**, n. 25, Rio de Janeiro, 1988.

-CARVALHO, Sonia Nahas de. **O Estatuto da Cidade e as possibilidades políticas do Plano Diretor**. Texto apresentado no III Encontro Nacional da ABCP, julho de 2002, Niterói, RJ.

-CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**, n. 45, São Paulo, julho de 1996.

-CASTELLS, M. **Cidade, Democracia e Socialismo**: A experiência das Associações de Vizinhos de Madri. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

-CEOM (1995). Para uma história do oeste catarinense – 10 anos de CEOM. Edição dos **Cadernos do CEOM**, ns. 1 a 8. Chapecó: Unoesc, 332p.

-CESAR, Tadeu Benedito. “Verso, reverso, transverso”. O PT e a democracia no Brasil, in **A Lógica do Processo eleitoral em Tempos Modernos**. Novas Perspectivas de Análise. BAQUERO, Marcello (org.). Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

-COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMN, J; REGH, W. **Deliberative democracy**. Essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Technology, 1999.

-----Procedimiento y substancia em la democracia deliberativa. **Metapolítica**, México, v. 4, p. 24-47, abr./jun., 2000.

-COLAÇO, Roberto Luiz. **Inovações Institucionais em Gestões Participativas**: Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Florianópolis, junho de 1999, UFSC.(Dissertação de Mestrado em Sociologia Política).

-COMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade? In **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. ACSELRAD, Henri (org.) Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

-COUTO, Cláudio Gonçalves. Mudança e Crise: O PT no Governo em São Paulo. **Lua Nova**: Cedec, São Paulo, n. 33, p. 145-164, 1994.

- D'AVILA, Filho. **Democracia, clientelismo e cidadania**. A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre. (Tese de doutorado em Ciência Política na IUPERJ), Rio de Janeiro, 2000.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. **Capital Social**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2003.
- DAGNINO, Evelina (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.
- DANIEL, Celso. “As Administrações Democráticas e Populares em Questão”. **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU, n. 30, p. 11-27, 1990.
- “Perspectivas que o desenvolvimento local e a distribuição de renda abrem à construção do socialismo”. In: **Desenvolvimento local e socialismo**. DANIEL, Celso et all. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.
- Gestão Local e Participação da Sociedade. In **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994.
- DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade Popular: O Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os Desafios da Construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”, In **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. DINIZ, Eli (org.)
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Org). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In **Corporativismo e Desigualdade**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989.
- DOWBOR, Ladislau. **Governabilidade e Descentralização**. São Paulo, IPEA, 1994.
- DOMINGUES, José Maurício. Da Escola de Frankfurt aos sistemas e mundo da vida na teoria dual de Habermas, IN: **Teoria Sociológica no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

- ESPINDOLA, Carlos José. **As agroindústrias no Brasil: o caso Sadia**. Chapecó: Grifos, 1999.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. São Paulo: Globo, 1991.
- FARIA, Cláudia Peres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Lua Nova**, n. 50, 2000.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- “Orçamento Participativo e esfera pública: Elementos para um debate conceitual”, In **Por uma nova esfera pública**. A experiência do orçamento participativo. FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (orgs). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia**. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2000.
- FERNANDES, Antônio Sérgio A. A comunidade cívica em Walzer e Putnam. **Lua Nova**, n. 51, 2000.
- FERREIRA, A.L. **Lages: Um jeito de governar**. São Paulo: POLIS, 1991 (POLIS Publicações, n. 5).
- FISCHER, Tânia. **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro, FGV, 1993.
- (org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FIORI, José Luís. **Governabilidade, por que e qual?** T&D 29, jun/jul/ago 95.
- FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova: Cedec**, n. 37, p. 107-138, 1996.
- **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Texto apresentado no Seminário Nacional “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”. Florianópolis, dezembro de 2004.
- GONDIM, Linda e MOREIRA, Sandra M. **Plano Diretor Participativo: Instrumento para democratizar a gestão urbana?** Texto apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS. 25 a 29 de outubro de 1995.
- GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

- GOMES, Paulo de Oliveira. **A ação da Igreja Católica no bairro São Pedro: um depósito de massa sobranete. 1959 – 1985.** (Monografia em História). Chapecó, UNOESC, 1998.
- GENRO, Tarso. **O futuro por armar.** Democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. “Participação popular, cultura política e ação coletiva: Uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre, In: **A Construção da Democracia na América Latina. Estabilidade democrática, processos eleitorais, Cidadania e cultura política.** BAQUERO, Marcello (org.) Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.
- GRAMSCI, Antônio. **Poder, política e partido.** (org. Emir Sader). São Paulo: Brasiliense, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. **O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional.** Campinas, Embrapa/Unicamp, 2000.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, V.II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- Conhecimento e Interesse.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- HARNECKER, Marta. **Tornar possível o impossível: a esquerda no limiar do século XXI.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- “Governos locais: sinais de um caminho alternativo”, in BECKER, Ademar José (org.) **A cidade reinventa a democracia.** As contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Revista Espaço e Debates**, n. 39, Ano XVI, São Paulo, 1996.
- HASS, Monica. **Os Partidos Políticos e a Elite Chapecoense.** Um estudo de poder local. 1945-1965. Chapecó, Argos, 2000.
- O linchamento que muitos querem esquecer.** Chapecó, Argos, 2003.
- (Org.)Partidos, Eleições e Voto.** Chapecó, Argos, 2003.
- HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HIRSCH, Maria Adelaide Pasquali. **Ernesto Francisco Bertaso: de Verona a Chapecó.** Chapecó, Argos, 2005.

- HONNETH, Axel. Teoria Crítica. In: GIDDENS E TURNER (Orgs.). **Teoria Social Hoje**. São Paulo: UNESP, 1999.
- JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o debate. **Lua Nova**: Cedec, São Paulo, n. 20, p. 121-143, 1990.
- KLEBA, Maria Elisabeth. **Descentralização do Sistema de Saúde no Brasil**. Limites e Possibilidades de uma estratégia para o empoderamento. Chapecó: Argos, 2005.
- LAJUS, Maria Luiza de Souza. **Memória da Resistência nos Movimentos Sociais Urbanos em Chapecó**. (Pesquisa apoiada pela Fundação de Ciência e Tecnologia – FUNCITEC e Fundo de Apoio a Pesquisa da Universidade Comunitária Regional – UNOCHAPECÓ), Chapecó, UNOCHAPECÓ, 2003.
- LAMOUNIER, Bolivar e MENEGUELLO, Raquel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**: o caso brasileiro. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- LAMOUNIER, Bolivar (org.) **Voto de Desconfiança: Eleições e Mudança Política no Brasil**. Petrópolis, Vozes; São Paulo, CEBRAP, 1980.
- LAVAREDA, Antonio. **A Democracia nas Urnas**. O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed. IUPERJ, 1991.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e voto**. São Paulo, Alfa-ômega, 1993.
- LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Moraes, 1991.
- LIMA, Jacob Carlos. A Teoria do Capital Social na Análise de Políticas Públicas, in **Política & Trabalho** 17, setembro de 2001.
- LIMONGI, Fernando. Prefácio de Dahl, Roberto. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997.
- LUCAS, João Ignácio Pires. “Oligarquização partidária e eleições municipais. Esboço de algumas tendências”, in BAQUERO, Marcelo (org.). **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos**. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, 2002, Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.
- LUMANGO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2005.
- O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P. **Transições do regime autoritário**. Primeiras conclusões. São Paulo, Vértice, 1988.

- O'DONNELL, G; SCHIMITTER, P. & WHITEHEAD, L. **Transições do regime autoritário. América Latina.** São Paulo, Vértice, 1988.
- O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** IN: Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, out. 1991.
- OFFE, Claus e WISENTHAL. “Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre Classe social e forma de organização”, In: Claus Offe, **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 65-73.
- OFFE, Claus. “A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”. In: Offe, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In **A duração das cidades.** Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. ACSELRAD, Henri (org.) Rio de Janeiro, DP&A, 2001.
- OSMONT, Annick. La Gouvernance: Concept Mou, Politique Ferme. In **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n. 80-81.
- MAGALHÃES, I., TREVAS, V., BARRETO, L. **Governo e Cidadania: Balanços e reflexões sobre o modo petista de governar.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1. Semestre de 1997.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Os desafios da gestão municipal democrática. Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio. São Paulo: Pólis, 2000.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo.** Brasília, IPEA, 1993.
- MENEGUELLO, Rachel. PT. **A formação de um partido – 1979-1982.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- “Partidos e Tendências de Comportamento: o cenário político em 1994. In: DAGNINO, Evelina (org). Anos 90. **Política e Sociedade no Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 1994.
- A face dominante da esquerda brasileira: avanços, mudanças e dilemas do Partido dos Trabalhadores, In **Eleições e Partidos.** Cadernos Adenauer IV, n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2003. (rever forma de citação).

- MELO, Marcus André B.B. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”,. In **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (Org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- MEZZAROBA, Orides. **O Partido Político no Brasil**. Teoria, História e Legislação. Joaçaba: UNOESC, 1995.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: UNB, 1982.
- MINAYO, Maria Cecília e SANCHES, Odécio. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição Ou Complementaridade?** In Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.
- MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia**. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo, Ática, 1995.
- MOUR, Paulo Gabriel M. de. “PT: a mutação de um partido”, in **Logos**, Canoas, v. 12, n.1, maio de 2000, p. 43-52.
- MOURA, Reidy Rolim de. **Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa: O orçamento participativo em Blumenau e Chapecó**. (Dissertação em Mestrado em Sociologia Política). Florianópolis, UFSC, 2004.
- MOURA, Suzana. **Cidades Empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local**. Universidade Federal da Bahia, 1997. (Doutorado em Administração Pública).
- MOTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Rio de Janeiro, Itatiaia, 1965.
- NEGRI, Fabiana L. e ANDRADE, Iraci de. A política de habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza, in **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, 2005.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a crise da política e a esquerda em crise. **Lua Nova**: Cedec, São Paulo, n. 43, p. 77-92, 1998.
- PACHECO, Regina Silvia. Iniciativa Econômica Local: a experiência do ABC. In **Parceria Público-Privado**. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G.M (org.) São Paulo, Summus, 1993.
- PAIM, Elison Antonio. **Fala Professor (a): o ensino de história em Chapecó**. 1970-1990. Chapecó, Grifos, 1997.

- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. In: **Dados**, vol. 43, 2000.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, L. C., BRESSER, P. et all. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- POLI, Odilon. **Leituras em Movimentos Sociais**. Chapecó: Grifos, 1999.
- PONTUAL, Pedro. “Por uma Pedagogia da Participação Popular”, in **Participação popular em Governos Locais**. VILLAS-BOAS, Renata (org.). São Paulo, POLIS, 1994. n.14.
- O Processo Educativo no Orçamento Participativo**: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado. Tese de Doutorado em Educação, PUC/SP, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro:Relume-Dumará, 1995.
- RAMOS, Maria Helena Rauta e BARBOSA, Maria José de Souza. “Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta”, in **Metamorfozes sociais e políticas urbanas**. RAMOS, Maria Helena Rauta (org.) Rio de Janeiro, DP&A editora, 2003.
- REIS, Gisele dos e FREIRE, Jussara. **Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local**. Texto apresentado na ANPOCS, 2002.
- REIS, Fábio Wanderley. “Governabilidade, Instituições e Partidos”, In **Mercado e Utopia**. Teoria Política e Sociedade Brasileira. REIS, Fábio Wanderley (org.) São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. “a (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana”, in **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. VALLADARES, L. e COELHO, Magda P. (org.) Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- RAMINELLI, Ronald. “História Urbana”, in **Domínios da História**. Ensaios da Teoria e Metodologia. CARDOSO, C. F e VAINFAS, Ronaldo (orgs). Rio de Janeiro, Campus, 1997.

- RENK, Arlene. **Narrativas da diferença**. Chapecó: Argos, 2004.
- RICO, Elizabeth de Melo Rico e RAICHELIS, Raquel (org.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo, EDUC;IEE, 1999.
- RODRIGUES, Arlete M. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo, Contexto, 1997.
- RODRIGUES, Iram Jácome (org.) **O novo sindicalismo**. Vinte anos depois. Petrópolis, Vozes; São Paulo, EDUC; São Paulo, UNITRABALHO, 1999.
- ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- É possível uma política urbana contra a exclusão? In, **Serviço Social e Sociedade**, n. 72. São Paulo, Cortez, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultura, 1997.
- ROVER, Oscar José. O orçamento participativo (OP) de Chapecó e sua dimensão rural. In: Avritzer & Navarro (orgs.), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ROSSARI, Alzimir. **História do Sindicato dos Bancários de Chapecó: Experiências, lutas e organização**. (Monografia especialista em História e Museologia). Chapecó: UNOESC, 1997.
- ROSSARI, Alzimir e MACHADO, Libero G. **Representações sobre a organização da classe operária nas indústrias da alimentação de Chapecó-SC**. (Pesquisa financiada pelo Fundo de Apoio à Pesquisa - FAPES). Chapecó: UNOESC, 1993.
- SADER, Eder. **O Poder, cadê o Poder**: Boitempo Editorial, 1997.
- Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SANCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó, Argos, 2003.
- SANTOS, José Martins dos. Inclusão Produtiva, in **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Souza Santos (org.) **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.
- SANTOS JUNIOR, O. A., QUEIROZ, L. e AZEVEDO, Sérgio (Org.) **Governança Democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1994.
- SANTOS, Wanderley G. dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.
- SASSEN, Saskia. **As cidades na economia global**. São Paulo, Studio Nobel, 1998.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo, Edições Loyola/Centro João XXIII, 1993.
- SCHERER-WARREN, Ilse e CHAVES, Iara Maria (org.) **Associativismo Civil em Santa Catarina**: Trajetórias e Tendências. Florianópolis, Insular, 2004.
- SEIBEL, Erni. “Debilidade Institucional e Políticas Não-Públicas”, in **A trama da Privatização**. A Reestruturação Neoliberal do Estado. ALVIM, Valdir e FERREIRA, Alceu Conceição (org.) Florianópolis, Insular, 2001.
- SILVA, Marcelo K. **Construção da “participação popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001 (Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Sociologia).
- SILVA, Ricardo Toledo. Projeto Cidade Constituinte – Porto Alegre: o desafio de uma nova prática de planejamento, In **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (org.) Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.
- SINGER, André. **O PT**. São Paulo, Publifolha, 2001.
- SIGNORI, Andréia Aparecida, BOSENBECKER, Luciane e UCZAI, Pedro Francisco (org.) **Chapecó, uma cidade transformada**. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó – gestão 2001/2004, 2005.
- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Brasiliense, 1996.
- SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil, in SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SILVA, Claiton Marcio da. **Os Partidos Políticos e o Regime Militar em Chapecó: os conflitos políticos evidenciados na cassação do prefeito municipal em 1969**. (Monografia de História). Chapecó, UNOESC, 2000.
- SILVA, Clovis Pires da. **Participação Popular e Cultura Política**. As emendas populares na Assembléia Constituinte de 1989 em Santa Catarina. Florianópolis: Ed. Da UFSC, Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1999.
- SILVA, Ricardo. “Duas tensões na teoria democrática”, in **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis: UFSC, v.1, n.1, jan. 1982.
- . Democracia delegativa ou vicissitudes da transição? IN: Revista de Sociologia & Política. N. 4/5, 1995.
- SILVA, Rita de Cassia Nunes. Partido dos Trabalhadores – Uma perspectiva de organização, participação e construção partidária em Chapecó/SC. Chapecó, Unochapecó, 2003 (Monografia especialização em História – Cidade, Cultura e Poder).
- SILVA, Ricardo Toledo. Projeto Cidade Constituinte – Porto Alegre: o desafio de uma nova prática de planejamento, in **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs.) Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- SILVEIRA, Alair. “Empresários de Porto Alegre e administração petista. Marcos relacionais”, In **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos**. Novas Perspectivas de Análise. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.
- SOCZEK, Daniel. **ONGS: Metamorfoses de um paradigma em construção**. Tese de Doutorado em Sociologia Política. UFSC, 2005.
- SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otavio. “A Democratização do Poder Local e seus Dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte”, In **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. DINIZ, Eli (org.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

- STROPASOLAS, Valmir L. **O Mundo Rural no Horizonte dos Jovens**. Tese de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas. UFSC, 2002.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia/Edusp, 1987.
- TEIXEIRA, João P. **Escritos Militantes: Agonia Militante e Socialismo Agônico**. Florianópolis: Ed. do Autor, 1996.
- UCZAI, Pedro (org.) **Dom José Gomes: mestre e aprendiz do povo**. Chapecó, Argos, 2002.
- UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre., in *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 45, julho de 1996.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, in **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- VÉRAS, Maura P.B. **Trocando olhares**. Uma introdução à construção sociológica da Cidade. São Paulo: Studio Nobel: EDUC, 2000.
- VILLAS, Bôas, Renata (org.) **Participação Popular nos governos Locais**. São Paulo, Pólis, 1994. n.14.
- Os canais institucionais de participação popular, In VILLAS, B. **Participação Popular nos governos Locais**. São Paulo: Pólis, 1994. n. 14.
- VITULLO, Gabriel Eduardo. “Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada, In **Cadernos de Ciência Política**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, n. 3, 1999.
- Transitologia, consolidologia y democracia em América Latina: uma revisão crítica. In: *Revista de Sociologia & Política*, n. 17, 2001.
- O desafio da construção de um modelo deliberativo. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 2, n. 3, jan/jun. 2000.
- WAGNER, Altair. **E...Chapecó levantou vôo**. Florianópolis, De Letra, 2005.
- WEBER, Max. Classe, Estamento e Partido. In: GERTH, Hans e WRIGHT MILLS, C. (Orgs) **Ensaio de Max Weber. Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- Ciência e Política**. Duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.
- Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UNB, 1999, v. 2.
- KECK, Margaret E. **PT. A lógica da diferença**. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

