

# **Percepções em torno de uma experiência participativa: a discussão do planejamento estratégico de desenvolvimento urbano (Congresso da Cidade) de Chapecó (SC) – 2001**

*Monica Hass\**

## **Resumo**

Este artigo analisa o processo participativo que ocorreu em torno do planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano, chamado de Congresso da Cidade, que aconteceu em Chapecó (SC), em 2001. Partindo principalmente do relato de experiência dos entrevistados, problematiza questões envolvendo a metodologia do processo participativo adotado, a motivação em torno da implantação do CC, a definição dos temas a serem discutidos, o perfil dos participantes e as resistências em relação ao projeto. O trabalho contém também o histórico e as principais características do Congresso da Cidade, que é um instrumento de governança implantado pelo governo popular para planejar o desenvolvimento urbano local a médio e longo prazo, com a participação de atores sociais, do mercado e do governo. A análise é feita a partir do neoinstitucionalismo, demonstrando o papel do Estado/Governo local na implantação do instrumento de governança. Ressalta-se que neste texto se parte do pressuposto de que o CC é um experimento de governança com características híbridas, uma vez que contém tanto elementos oligárquicos quanto democráticos.

**Palavras-chave:** Experiência. Participação. Planejamento urbano. Governança.

## Apresentação

A Constituição Brasileira de 1988, com o processo de descentralização, revalorizou o papel das cidades e dos governos municipais colocando a problemática do urbano no centro das discussões, bem como o debate em torno da construção de “bons governos”, eficazes e eficientes, para dar respostas aos problemas relacionados à crescente urbanização e ao avanço dos problemas sociais.

A discussão em torno do desempenho governamental local resultou na implantação de novos referenciais de planejamento e gestão das cidades, que contêm 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”.

Em termos de inovação na gestão pública municipal, no que diz respeito à discussão do desenvolvimento urbano, ressalta-se em 2001 a implantação do Congresso da Cidade de Chapecó<sup>1</sup>, que forneceu as diretrizes para a discussão do novo Plano Diretor do município, que entrou em vigor em 2004. Como o CC envolveu uma iniciativa do governo local será utilizado o neoinstitucionalismo<sup>2</sup> para fazer a análise dos dados, contemplando as variáveis: compromisso político<sup>3</sup> e o desenho institucional<sup>4</sup>.

É importante ressaltar também que este trabalho parte do pressuposto de que o CC é um instrumento de governança híbrido - uma vez que contempla elementos democráticos e oligárquicos<sup>5</sup> - instituído pelo governo democrático popular para planejar o desenvolvimento urbano local a médio e longo prazo, com a participação de atores sociais, do mercado e do governo, rompendo com a concepção tradicional e tecnocrática de pensar à cidade.

O objetivo deste artigo é problematizar o processo participativo que ocorreu em torno da discussão do planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó, chamado de

Congresso da Cidade, ocorrido em 2001, a partir da percepção dos entrevistados sobre: a metodologia do processo participativo adotado, a motivação em torno da implantação do CC, a definição dos temas a serem discutidos, o perfil dos participantes e as resistências em relação ao projeto. Inicialmente será realizado um rápido histórico sobre o Congresso da Cidade, a sua estrutura de organização e etapas de desenvolvimento do trabalho.

O relato de experiências envolve diferentes atores que participaram do planejamento (coordenadores do CC e dos grupos de trabalho, representantes do Conselho da Cidade, delegados que representaram os diferentes extratos sociais, gestores públicos), tendo-se verificado a existência de uma “elite de intelectuais orgânicos”, com uma fala muito bem articulada a respeito das propostas do governo em relação à gestão municipal e ao Congresso da Cidade.

Diante desta constatação optou-se, em termos metodológicos, trabalhar na perspectiva de Bakhtin (apud Minayo, 1993, p. 245) para quem existe uma ubiqüidade social nas palavras, uma vez que “elas são tecidas pelos fios de material ideológico; servem de trama a todas as relações sociais; são o indicador mais sensível das transformações sociais [...] a fala torna-se reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos...” Ela propaga também as representações históricas, culturais, sócio-econômicas de diferentes grupos sociais. No caso deste estudo, a fala dos entrevistados possui um conteúdo político-ideológico que identifica grupos que têm visões distintas do projeto em discussão.

## **Histórico e Características do Congresso da Cidade**

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<sup>6</sup>, assumiu o poder local e inovou em termos de gestão pública, implantando ao longo dos seus dois mandatos

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 de Chapecó foi instituído através do decreto municipal nº 8.850, de 02 de janeiro de 2001, no segundo ano do segundo governo da Frente Popular (PT, PC do B, 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 prazo 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 prazo 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.

Inicialmente foi realizada uma discussão interna entre o governo e um grupo de confiança, do qual fizeram parte pessoas da sociedade civil organizada, formadores de opinião e da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó) com a finalidade de fazer um debate inicial sobre os objetivos do evento, os eixos temático e a metodologia do Congresso<sup>7</sup>. Em seguida, durante os meses de maio e junho, o vice-prefeito Pedro Uczai, reuniu-se com diversas entidades públicas, 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”<sup>8</sup>.

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, 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 assembleias regionais, por entidades e por categorias) e a composição do Conselho do Congresso (num total de 29 representantes)<sup>9</sup>.

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.

c) Meio ambiente: agroecoturismo, saneamento, recursos hídricos, gestão ambiental, educação ambiental, legislação ambiental, agenda 21, áreas verdes etc.”<sup>10</sup>

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 já no início do processo de discussão.

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 ao “tipo de cidade” que se deseja. Contudo, a implantação do projeto afirma e amplia essas noções ao longo das discussões<sup>11</sup>.

### *Estrutura Institucional Participativa: canais de participação, competências e composição*

Quanto à estrutura institucional participativa do Congresso da Cidade observa-se que a mesma 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, nas demais estão presentes tanto atores do governo como da sociedade civil<sup>12</sup>, caracterizando o CC como um mecanismo de governança, uma vez que o objetivo é proporcionar a interação entre o governo e a sociedade, conforme será visto a seguir.

**A Instância Administrativa** envolvia a “Secretaria Executiva” que 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 e cuja equipe de trabalho era formada por três (3) pessoas do governo, diretamente ligadas ao Gabinete do vice-prefeito; e a “Comissão de Sistematização”, sendo que principalmente nas assembléias, 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.

**As Instâncias Propositivas foram divididas em quatro:** 1) 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”<sup>13</sup>. Era

composto por 29 membros, 12 eram representantes do governo local<sup>14</sup> e 17 de entidades<sup>15</sup>. 2) Os “Grupos de Trabalho” organizaram-se em três grupos constituídos por representantes do governo e da sociedade e foram formados a partir dos três eixos temáticos em discussão. Tiveram como objetivo coordenar os debates dos palestrantes, a elaboração do material para subsidiar as discussões dos conselheiros e das assembléias temáticas, regionais ou por categoria, bem como a sistematização das propostas de diretrizes e ações encaminhadas pelas assembléias. 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. 3) As “Assembléias temáticas, regionais ou por categoria” eram instâncias de discussão, formulação e construção das diretrizes e ações prioritárias do CC, bem como de escolha de delegados para a assembléia geral<sup>16</sup>. Elas foram organizadas e coordenadas pelos grupos de trabalho. No total foram realizadas, durante os meses de outubro e novembro, segundo relatório da prefeitura, 119 assembléias. 4) “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 assembléias temáticas, regionais ou por categoria. Mas, de acordo com os entrevistados, somente o grupo do meio ambiente organizou subgrupos.

**A Instância deliberativa / decisória:** “Assembléia 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 assembléias temáticas, regionais ou por categoria, na proporção de 1 (um) delegado para cada 10 presentes.

Apesar da preocupação do governo em promover a participação da sociedade civil e do mercado na coordenação das diferentes instâncias participativas do instrumento de governança implantado,

verifica-se que o desenho institucional participativo decisório do CC não permitiu um equilíbrio na representação dos diferentes segmentos sociais.

### *Etapas do desenvolvimento do trabalho*

A discussão do planejamento estratégico participativo sobre o desenvolvimento urbano a médio e longo prazo do município teve a duração de seis meses – de 19 de junho a 08 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 envolviam o Congresso da Cidade, com intelectuais e urbanistas de renome nacional<sup>17</sup>, 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.

**Divulgação:** 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.

**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.

**Assembléia Geral do 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. À tarde as diretrizes e ações foram para votação, no auditório do Lang Palace Hotel, onde a aprovação ou rejeição das propostas, foi por maioria simples dos delegados presentes no momento da votação. Ao todo foram eleitos 630 delegados para participar desta instância decisória, mas nem todos estiveram presentes; fato que resultou no questionamento da legitimidade da aprovação das propostas do CC, principalmente pelo segmento dos empresários, engenheiros, construtores e arquitetos.

### **A percepção dos atores sobre o processo participativo: a origem do método**

A metodologia do processo de implantação do Congresso da Cidade de Chapecó foi inspirada inicialmente na experiência da Cidade Constituinte de Porto Alegre (RS) e também no Congresso da Cidade de Belém (Pará), 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 construiu 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 Popular<sup>18</sup>. 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. Foram convidados, na 1ª Cidade Constituinte, 19 organizações para debater através de Grupos de Trabalho, sobre o desenvolvimento econômico, reforma e desenvolvimento urbano, circulação, 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, 1997).

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 assembleias distritais temáticas (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).

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<sup>19</sup>.

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 assembléias 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 para apresentar nas reuniões de mobilização das entidades e comunidade em geral.

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.

### *Motivações e temáticas em discussão*

No primeiro ano de governo da Frente Popular, 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 a coordenadora do CC, Eva Dalchiavon<sup>20</sup>, 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,<sup>21</sup> 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 Gregolin, ressalta no seu depoimento a preocupação do governo em criar um instrumento para pensar a cidade a médio e longo prazo, diante dos limites do Orçamento Participativo em definir as demandas mais imediatas de curto prazo da população.

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).

No que diz respeito a definição dos temas a serem discutidos no Congresso da Cidade, 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 tranqüilo. 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, 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. (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 Alberto 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).

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 da Secretaria de Planejamento, 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<sup>22</sup>. 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.)

Ressalta-se neste item que 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.

Além disso, também foram levantados questionamentos sobre os eixos temáticos defendidos pelo governo. Durante o período de mobilização das entidades em torno do CC, 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 em relação a eles, segundo Damo, não houve discussão.

### *Sobre o perfil dos participantes*

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 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. [...] 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”.

Contudo é importante destacar que a participação de representantes da Associação Industrial e Comercial no CC não significou a adesão efetiva da entidade ao projeto. A empresária Miriam Felipe<sup>23</sup> 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”.

Por parte do governo, segundo os entrevistados, 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).

Essa foi uma tensão do primeiro dia ao último dia do Congresso da Cidade. A tensão dos técnicos e estou 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 conselheiro do CC e presidente da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Carlos Alberto Caino de Oliveira, expressa a opinião dos engenheiros e arquitetos sobre os dilemas enfrentados em torno da representação desse segmento no CC, uma vez que na sua opinião, a grande maioria dos participantes levantavam demandas localizadas 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, no sentido de que na etapa final de discussão do CC houvesse uma preocupação maior com o perfil técnico dos participantes. No entanto, ela não foi aprovada.

Segundo o presidente da IAB de Chapecó (Instituto de Arquitetos do Brasil) 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?” Ele afirma ainda que o CC já veio pré-formatado pelo governo, com o objetivo de privilegiar as ações e os atores do Orçamento Participativo.

Verifica-se a partir das falas acima que 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 do planejamento da cidade, o segmento dos arquitetos e engenheiros, que até então eram os responsáveis, em função de seu saber científico, do seu “discurso competente” (Chauí, 1981) 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.

No que diz respeito ao perfil dos participantes, observa-se a ampliação do leque de atores envolvidos no debate sobre o planejamento futuro das duas cidades, comparando-se, no caso, com outros experimentos de planejamentos participativos, como o Orçamento Participativo. Neste sentido, identifica-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 (1997), 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.

Neste sentido, as estruturas institucionais participativas analisadas apresentam uma diversidade no perfil da representação, bem como densidade em termos de interesses representados, na perspectiva da governança democrática de Boschi. E remetem à busca de parcerias público-privado, favorecendo a interlocução entre o Estado, a sociedade e a cooperação entre os diferentes atores.

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, entre eles representantes dos setores da indústria e do comércio, das imobiliárias e da construção civil, mas com o predomínio de segmentos e movimentos/associações identificados com o poder público.

Além disso, nas assembleias, 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 assembleias 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 às 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.

## Considerações Finais

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 no CC, uma vez que enquanto responsável pela administração da coisa pública ele tem um projeto político-ideológico a defender.

No contexto da governança das novas institucionalidades os arranjos institucionais de interação entre o governo e a sociedade visam através da sua organização garantir a democratização dos processos decisórios dos governos. Para isso propõe-se que a composição e a coordenação desses fóruns, nos seus conselhos e demais instâncias participativas, sejam paritárias, objetivando um equilíbrio entre a representação do governo e os diferentes segmentos envolvidos na discussão.

Entretanto, no caso analisado ressalta-se que o desenho institucional proporcionou a gestão pública local o controle sobre os participantes do instrumento de governança, com a maioria dos delegados identificados com as suas propostas de desenvolvimento futuro das cidades. Sendo assim, verifica-se que a utilização de regras, critérios, instâncias participativas que têm como pressuposto “promover a realização prática dos princípios democráticos-participativos” (Lüchmann, 2002) pode transformar-se num espaço de manipulação e oligarquização do experimento deliberativo, a favor de um projeto político-ideológico partidário.

Os resultados da pesquisa realizada mostram que em Chapecó o governo efetivamente assumiu um compromisso em torno da realização do CC e centralizou o processo de discussão do planejamento estratégico participativo de desenvolvimento a longo prazo. Verifica-se procedimentos elitistas, burocráticos e autoritários nas

práticas adotadas em torno da discussão do planejamento participativo de desenvolvimento urbano da cidade de Chapecó que remetem à abordagem da teoria elitista (Michels), principalmente a partir da avaliação da coordenação do evento, bem como do seu desenho institucional.

A partir de relatos dos entrevistados, como também de documentos consultados, conclui-se que o Congresso da Cidade de Chapecó é um instrumento de governança com características híbridas, uma vez que contempla elementos oligárquicos e democráticos. A perspectiva da governança democrática do CC está presente na ampliação e diversificação da participação com a presença da população em geral e representantes de diferentes entidades sociais e políticas; na interação entre os atores sociais, do governo e do mercado; na ampliação da agenda temática do planejamento participativo, uma vez que até então ele restringia-se ao Orçamento Participativo, que decidia ações a serem executadas em espaços micro, de ano a ano e não a médio e longo prazo. A governança oligárquica, no controle por parte da elite dirigente da agenda de discussão, da perspectiva metodológica adotada, das instâncias participativas implantadas e dos segmentos sociais e políticos presentes no debate, garantindo desta forma, a defesa do projeto do poder executivo local.

## Notas

\* Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, é professora da Área de Ciências Humanas e Jurídicas da Universidade Comunitária da região de Chapecó.

<sup>1</sup> Ressalta-se que Chapecó foi a primeira cidade catarinense a implantar o Congresso da Cidade. Trata-se de um planejamento estratégico de desenvolvimento local, que tem a sua origem nos modelos de gestão urbana e estratégias de desenvolvimento local elaborados por agências multilaterais e consultores internacionais, a partir dos anos 70 e 80, onde destaca-se Jordi Borja, sociólogo e consultor da TUBSA (Tecnologias Urbanas S.A.) de Barcelona, que teve papel importante no projeto Cidade Constituinte de Porto Alegre (RS) e no projeto Cidade Futuro, de Santo André (SP) (Hass, 2006).

<sup>2</sup> O estudo sobre o papel do Estado como ator e autor de ações específicas na definição e implementação de políticas públicas tem se acentuado a partir dos anos 80, com o neoinstitucionalismo. 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” (ABU-EL-HAJ, 1999, p.72). De acordo com 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 cultura política, a estratégia dos autores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições”.

<sup>3</sup> Compromisso governamental, “fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo certamente é não apenas a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos político-partidários, como o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta” (Borba e Lüchmann, 2007, p.27).

<sup>4</sup> Segundo Lüchmann, 2002, p.58), 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”.

<sup>5</sup> A governança democrática está presente, principalmente na ampliação e na diversificação da participação e é trabalhada na perspectiva de Boschi (1999) como “formatos de gestão pública que fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”; já a governança oligárquica refere-se ao controle do processo participativo por parte da elite dirigente, garantindo desta forma, a defesa do projeto político-ideológico do poder executivo local, cuja leitura é feita a partir da teoria das elites (Michels). Para obter maiores informações sobre a governança democrática e oligárquica, consultar Hass, 2006 e 2008.

<sup>6</sup> A Frente Popular era formada pelo PT, PPS, PC do B, PMN e PSB.

<sup>7</sup> Para maiores informações sobre o Congresso da Cidade de Chapecó ver a tese de doutorado da autora “Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001 – 2004.

<sup>8</sup> Fonte: Jornal “Diário do Iguauçu”, de Chapecó, de 19/20 de maio de 2001. p.4.

<sup>9</sup> Fita gravada pela coordenação do Congresso da Cidade no dia do lançamento do evento.

<sup>10</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p.31.

<sup>11</sup> 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) que aprovou diretrizes e ações prioritárias para a cidade, para os próximos 15 anos.

<sup>12</sup> Regimento Interno do Congresso da Cidade. Publicação da Prefeitura Municipal sobre o Congresso da Cidade.

<sup>13</sup> Regimento Interno do Congresso da Cidade. Publicação da Prefeitura Municipal sobre o Congresso da Cidade, p.33.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Regimento Interno. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó sobre o CC, p.34.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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](http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade).

<sup>19</sup> 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”. (Hass, 2006).

<sup>20</sup> Entrevista realizada com a coordenadora do CC, Eva Maria Cella Dalchiavon, em 03 de junho de 2002, em Chapecó.

<sup>21</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d., p.7.

<sup>22</sup> O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó foi discutido de 2002 a 2003, à luz dos princípios do Estatuto da Cidade e das diretrizes do Congresso da Cidade. Em 2006, no governo do PFL e PP, o projeto sofreu alterações nas questões referentes ao uso do solo e índices urbanísticos beneficiando a especulação imobiliária do município. Para maiores informações a respeito ver HASS, M.; ALDANA, M.;BADALOTTI, R. O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. Revista Ciências Sociais Unisinos, v. 44, p.208-219, 2008.

<sup>23</sup> Entrevista realizada com a empresária Miriam Felippe, no dia 03/06/2002, em Chapecó.

## Referências

BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena H. (org.) **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

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.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2000.

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

HASS, Monica. **Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004**. Tese de Doutorado em Sociologia Política. UFSC. 2006.

\_\_\_\_\_. **Experiências de governança democrática e oligárquica: o Congresso da Cidade de Chapecó e o projeto Cidade Futuro de Santo André**. In: IV Congresso da Alacip. San José, Costa Rica. Anais do IV Congresso Alacip 2008.

LÜCHMANN, 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.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, 1. Semestre de 1997.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: UNB, 1982.

WEBER, Max. **Ciência e Política**. Duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

MINAYO, Maria Cecília e SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MONTEIRO, Ricardo R.; GUSATTI, Flávio Cosme. Plano diretor de desenvolvimento territorial: a experiência de Chapecó à luz do estatuto da cidade. In: SIGNORI, Andréia Aparecida; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro Francisco (orgs.). **Chapecó uma cidade transformada**. Chapecó, s/d.

MOURA, S. **Cidades Empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas**: tendências à renovação na gestão local. Universidade Federal da Bahia, 1997. (Doutorado em Administração Pública).

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e Governo Local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.

## **Abstract**

This article analyzes the participatory process that occurred around the participatory strategic planning urban development, called City Congress, held in Chapecó (SC) in 2001. Based mainly on account of experience of respondents discusses issues surrounding the methodology of the participatory process adopted, the motivation around the implementation of the CC, the definition of the topics to be discussed, the participants' profile and the resistance against the project. The work also contains the history and main characteristics of the City Congress, which is an instrument of governance implemented by the government to plan for the popular local urban development in the medium and long term, with the participation of social actors, market and government. The analysis is done from the neo-institutionalism, demonstrating the role of the state / local government in the implementation of effective governance. It is noteworthy that this text it is assumed that the CC is an experiment in governance with hybrid features, since they contain both oligarchic and democratic elements.

**Keywords:** Experience. Participation. Urban planning. Governance