

## **PLANEJAMENTO URBANO E ECONÔMICO DE CHAPECÓ(SC): CONCEPÇÕES DE CIDADE E DE GESTÃO PÚBLICA**

**Monica Hass**

*Doutora em Sociologia Política e professora da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Neste texto fiz um recorte da pesquisa realizada para a tese de doutorado em Sociologia Política, da UFSC, intitulada "Democracia e Governança: o Planejamento Estratégico Participativo de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004. E-mail: monicah@unochapeco.edu.br*

### **Resumo**

Novos desafios estão 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 implantados pelos governos nacionais, resultando na diminuição do Estado nas atividades econômicas e na promoção de 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. A redefinição das competências da esfera local colocam 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 a esse novo cenário econômico e social. A discussão em torno do desempenho governamental local, resultou na implantação de novos referenciais de planejamento e gestão das cidades, a partir das estratégias de desenvolvimento econômico de cidades européis e americanas, na década de 80, visando à integração competitiva no mercado global. Entre as quais destacam-se, de acordo com Santos Junior (2001, p. 30) "as ancoradas na idéia de cidades estratégicas e na 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. Sendo assim, a finalidade deste trabalho é resgatar as concepções de cidade e de gestão pública discutidas a partir da agenda temática e das diretrizes e ações aprovadas no planejamento participativo de desenvolvimento urbano e econômico, também chamado de Congresso da Cidade, que aconteceu em 2001 e 2002, em Chapecó, no segundo mandato da Frente Popular (PT, PCdoB, PSB e PAN). Neste sentido, verificou-se na experiência do Congresso da Cidade, uma gestão pública identificada com o ideário democrático, mas em "bases renovadas". Ou seja, a gestão foi além da "inversão de prioridades", que objetivava o atendimento de demandas populares mais imediatas e localizadas, ampliando a participação dos atores sociais, entre eles, os agentes econômicos. Consequentemente, as diretrizes e ações do CC contêm idéias relacionadas ao ideário democrático e outras que são permeáveis ao movimento do empreendedorismo competitivo. Por sua vez, as diretrizes do Congresso da Cidade fundamentaram a discussão do Plano Diretor de Chapecó aprovado em 2004.

## Introdução

Novos desafios estão 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 implantados 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. A redefinição das competências da esfera local colocam a problemática do urbano<sup>1</sup> no centro das discussões, bem como o debate em torno da construção de “bons governos”, eficazes e eficientes para dar respostas a esse novo cenário econômico e social.

A discussão em torno do desempenho governamental local, resultou na implantação de novos referenciais de planejamento e gestão das cidades, a partir das estratégias de desenvolvimento econômico de cidades européias e americanas, na década de 80, visando à integração competitiva no mercado global. Entre as quais destacam-se, de acordo com 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”.

A Constituição Brasileira de 1988 também 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 aos Partidos dos Trabalhadores, inovam, difundindo idéias e práticas de gestão local que enfatizam o alargamento da democracia e da cidadania. 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.

As práticas de gestão e de participação, segundo Moura (1997) sofrem alteração na década de 90, tendo em vista as transformações econômicas e sociais em curso. Neste contexto ocorre a preocupação com a 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”<sup>2</sup> de Porto Alegre, desenvolvida entre 1993 e 1996, constituiu-se numa expressão desse ideário democrático de bases renovadas, com certas nuances do empreendedorismo competitivo.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

Em termos de inovação na gestão pública municipal de Chapecó, no que diz respeito à discussão do desenvolvimento urbano, ressalta-se a implantação do Congresso da Cidade, que ao nosso ver é um procedimento de governança utilizado para planejar o desenvolvimento local a médio e longo prazo, que rompe com a concepção tradicional e tecnocrática de pensar a cidade. É importante ressaltar que o instrumento de governança<sup>3</sup> envolve a articulação de forma participativa, entre uma pluralidade de atores, constituindo-se num espaço de negociação e interlocução entre a sociedade civil e o governo, conformando-se um *locus* de disputa de interesses.

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, Congressos de Cidade, Conselhos Setoriais e outros fóruns de discussão. No caso de Chapecó, o Congresso da Cidade foi eleito pelo governo local o fórum principal para a discussão da cidade em sua dimensão de *polis* com amplos setores da sociedade.

Sendo assim, a finalidade deste texto é resgatar as concepções de cidade e de gestão pública discutidas a partir da agenda temática e das diretrizes e ações aprovadas no planejamento participativo de desenvolvimento urbano e econômico, também chamado de Congresso da Cidade, que aconteceu em 2001 e 2002, em Chapecó (SC).

## 1 Estilo de gestão do governo democrático popular

Chapecó, pólo agroindustrial do país, localizado no oeste de Santa Catarina, foi dominado política e economicamente durante 89 anos, por uma elite tradicional conservadora. Em 1997, a esquerda, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores<sup>4</sup>, assumiu o poder local e inovou em termos de gestão pública, implantando vários instrumentos participativos que ampliam a participação da população local em processos decisórios.

O Governo Popular de Chapecó inova, introduzindo um modelo de gestão municipal, que segue a linha do “modo petista de governar”<sup>5</sup>, objetivando romper com o estilo tradicional de fazer política, da elite política chapecoense, que utilizava-se da máquina administrativa, do clientelismo, de apadrinhamento político e de práticas de corrupção. Quanto ao modelo 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<sup>6</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Entre os pesquisadores brasileiros que vêm resgatando as experiências de gestões públicas participativas, utilizando o conceito de governança, ressalta-se Renato Boschi (1999, p. 656). Para o autor, o conceito de governança, com o qual trabalhamos, 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”.

<sup>4</sup> A coligação “Prá Frente Chapecó” era formada pelo PT, PPS, PSB, PC do B e PMN.

<sup>5</sup> Sobre o “Modo Petista de Governar” ver o livro “Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar, 1999.

<sup>6</sup> A grande maioria das lideranças políticas do PT de Chapecó pertencem à corrente da articulação de esquerda.

das camadas sociais menos favorecidas<sup>7</sup>, desenvolvendo políticas públicas na área da saúde, educação e assistência social.

Entre os espaços de participação constituídos ressalta-se o do Orçamento Participativo, criado em 1977, 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 realizadas através do orçamento municipal<sup>8</sup>. 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, como o Congresso da Cidade e a discussão do Plano Diretor.

Estes espaços 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 presente 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, ressalta-se 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 como o desenvolvimento da cidadania, compromisso político do Partido dos Trabalhadores.

Na eleição municipal de 2000, uma nova coligação – Frente Popular - é formada, composta pelo PT, PC do B, PSB e PAN, sendo os candidatos a prefeito e vice do PT. 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.

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 do município, 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. Mesmo porque, durante a campanha eleitoral municipal de 2000, a oposição acusou o governo democrático popular de não possuir uma política municipal de desenvolvimento econômico.

Neste sentido, através da implantação do Congresso da Cidade, em 2001, coordenado pelo então 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

---

<sup>7</sup> As desavenças estão presentes desde o início da administração popular. O segmento 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. 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. O processo foi arquivado em outubro de 1998, por decisão do presidente da Câmara de Vereadores, por entender que houve a prescrição do prazo previsto em lei para o julgamento. Uma outra arena de manifestação de conflitos de interesses é o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Chapecó, criado no final da gestão do PPB/PFL, em 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.

<sup>8</sup> 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, intitulada “Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa”.

chama as entidades como a ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó), CDL (Clube dos Diretores Logistas) e OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) para participar das reuniões do Orçamento Participativo.

## 2 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. 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 está 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 futura em torno da elaboração do novo Plano Diretor da cidade<sup>9</sup>;
3. a questão da hegemonia do projeto político do governo.

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 previstos no Plano de Governo da Frente Popular para o período 2001/2004.

A decisão em torno da implantação do Congresso da Cidade 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”<sup>10</sup>.

De acordo com a coordenadora 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,<sup>11</sup> o CC

é um instrumento de planejamento de desenvolvimento urbano 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.

Ou seja, há por parte do governo o interesse em garantir uma representação plural da sociedade civil, bem como o de juntar o saber técnico com o saber popular. Eva Maria Dalchiavon ressalta que “a gente sempre quis desconstruir a visão de que só os técnicos

---

<sup>9</sup> Entrevista com a coordenadora executiva do I Congresso da Cidade, Eva Maria Cella Dalchiavon, no dia 03 de junho de 2002, em Chapecó e do coordenador executivo do Novo Plano Diretor de Chapecó, Flávio Gusatti, no dia 11 de dezembro de 2002.

<sup>10</sup> Entrevista com Eva Maria Cella Dalchiavon.

<sup>11</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d.

que sabem [...] porque o povo pensa, vive e mora e tem uma visão da cidade que precisa ser respeitada”.

Após várias rodadas de discussão com diferentes setores da comunidade foram definidos os três eixos temáticos a serem discutidos no Congresso da Cidade de Chapecó:

1. Uso do solo: espaços de moradia, espaços públicos, espaços das atividades econômicas, loteamentos, áreas de preservação, áreas não edificantes, etc.
2. Transporte e Trânsito: organização do trânsito, vias prioritárias, passagens de pedestres, educação para o trânsito, vias rápidas, transporte coletivo, etc.
3. Meio ambiente: agroecoturismo, saneamento, recursos hídricos, gestão ambiental, educação ambiental, legislação ambiental, agenda 21, áreas verdes, etc.”<sup>12</sup>

### **3 Concepções sobre cidade e gestão pública**

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.

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, a partir dos anos 70 e 80, 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 a autora (1997, p.54) às abordagens em relação às novas expressões da gestão local indicam três planos fundamentais:

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.

---

<sup>12</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d. p. 31.

### 3.1 Gestão pública: a abordagem empreendedora e competitiva

Borja e Castells (1998)<sup>13</sup> enfatizam a conjugação da competitividade e sustentabilidade. De acordo com os autores, no contexto da globalização, as cidades 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-privada<sup>14</sup>, 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 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

---

<sup>13</sup> 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 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.

<sup>14</sup> 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).

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”<sup>15</sup>(Harvey, 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.

---

<sup>15</sup> 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 talvez ainda mais surpreendente, o autor sugere que este tipo de processo poderia vir a favorecer uma transição socialista (idem, p. 50)”.



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 desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e da gestão democrática da cidade, ou seja, exercer a *governance*);
3. 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”<sup>16</sup> 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).

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*”.

---

<sup>16</sup> 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).

### 3.2 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 fruto da confluência, mais ou menos direta, das 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, 1995; 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.<sup>17</sup>

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”.

---

<sup>17</sup> 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).

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”<sup>18</sup>(Moura, p. 50). Estas tendências<sup>19</sup> estão expressas nos planejamentos<sup>20</sup> de desenvolvimento econômico e urbano e nos planos diretores<sup>21</sup> das cidades.

### 3.3 Diretrizes e ações aprovadas do congresso da cidade

Analisando as diretrizes e ações aprovadas e implantadas do Congresso da Cidade, percebe-se que as discussões 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 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 Uczai<sup>22</sup>, está presente o ideário democrático.

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 Uczai ressalta também a preocupação com o desenvolvimento descentralizado e homogêneo da cidade:

---

<sup>18</sup> 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 ).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Uma nova visão de planejamento urbano surge no Brasil 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 até então. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana que influenciou as decisões da Assembléia Nacional Constituinte 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).

<sup>21</sup> Ressalta-se que o inciso 1. do artigo 182 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidade com mais de 20 mil habitantes, com a participação da sociedade local.

<sup>22</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d, p. 7 e 8.

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 Uczai, Chapecó, 18 ago., 2004).

A professora Silvana Winckler<sup>23</sup>, representante da UNOCHAPECÓ na discussão do desenvolvimento urbano de Chapecó, comenta que o Conselho da Cidade<sup>24</sup> partiu de algumas diretrizes, envolvendo as seguintes preocupações. “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.

Foram dez (10) as diretrizes<sup>25</sup> 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;

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada com Silvana Winckler, em Chapecó, no dia 16 de agosto de 2004.

<sup>24</sup> O Conselho da Cidade, integrado por membros da prefeitura e da sociedade civil coordenou a metodologia de construção do Congresso.

<sup>25</sup> “Congresso da Cidade: a cidade pensada por todos e para todos”. Publicação da Prefeitura Municipal de Chapecó, s/d.

- 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.

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).

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 se inserir 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 atirando 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 Cidade<sup>26</sup>; 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 (grifo meu), aeroporto, rodoviária e terminais urbanos.

Como já vimos, o viés econômico, 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.

Vejamos as diretrizes gerais do CC que contêm traços de caráter econômico, aliado a 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 (grifo meu), 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 todos<sup>27</sup>”(grifo meu).
- 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 Urbano<sup>28</sup>.
- “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.

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Publicação Congresso da Cidade, p. 31.

<sup>28</sup> Idem, p. 16.

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<sup>29</sup>, 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<sup>30</sup> do CC.

Quanto à inclusão da ação do GT Uso do Solo Urbano “promover a implantação de agro-indústrias familiares”<sup>31</sup>, 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 cooperativas<sup>32</sup> 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”.

Destaca-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:

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada com Luiz Carlos Borsuk, em Chapecó, em 20 de julho de 2004.

<sup>30</sup> Instância máxima deliberativa das diretrizes e ações sobre os eixos temáticos aprovados, tendo direito a voto os delegados(a)s eleitos nas assembleias temáticas, regionais ou por categoria.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>(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 (grifo meu), assim como programas de conscientização e educação ambiental.<sup>34</sup>
- 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 (grifo meu), buscando tecnologias para tratamento de dejetos orgânicos, compostagem e reciclagem dos entulhos<sup>35</sup>.
- 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 Uzai, 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 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 nosso ver foi estratégico por parte do governo democrático-popular e não apenas decorrente de problemas metodológicos, no sentido de setores da administração pública

---

<sup>33</sup> Idem, p. 10.

<sup>34</sup> Idem, p. 23.

<sup>35</sup> Idem, p. 26.

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 agroecológicas<sup>36</sup>, bem como de ações envolvendo a perspectiva da economia solidária<sup>37</sup>, uma vez que durante a campanha das eleições municipais de 2000, a esquerda foi criticada pela oposição, de não possuir um projeto de desenvolvimento econômico.

Ressalta-se ainda que os traços do empreendedorismo competitivo do CC se mesclam entre diretrizes e ações voltadas para o contexto da inserção de Chapecó no contexto mundial, da globalização, e as ações planejadas para uma cidade/município<sup>38</sup> voltada para uma gestão democrática e participativa e preocupada com a justiça social.

### Considerações finais

No que diz respeito à qualidade da representação no processo participativo do Congresso da Cidade, observa-se a ampliação do leque de atores envolvidos na discussão do planejamento estratégico sobre o futuro da cidade, comparando-se, no caso, com outros experimentos de planejamentos participativos, como o Orçamento Participativo, onde ocorre a presença preponderante dos setores populares, constituindo-se num espaço de caráter menos plural. Em relação a isso 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 públicos e privados, em busca da defesa dos seus interesses.

Neste sentido a experiência do CC 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, a gestão foi além da “inversão de prioridades”, que objetivava o atendimento de demandas populares mais imediatas e localizadas, ampliando a participação dos atores sociais, entre eles, os agentes econômicos.

Como vimos, o Congresso da Cidade 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 a renovação da gestão pública local, principalmente a partir do segundo mandato do governo democrático popular, objetivando obter a hegemonia de seu projeto político, contêm primordialmente idéias relacionadas ao ideário democrático e outras que são permeáveis ao movimento do empreendedorismo competitivo.

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> A respeito da economia solidária ver Singer (2002).

<sup>38</sup> Na minha tese utilizo tanto o termo cidade, como município, a partir da noção de *continuum* rural-urbano (Graziano da Silva (1996) que está presente no grupo que formulou o Estatuto da Cidade.

Um aspecto que chamou a atenção no estudo realizado e também em leituras efetuadas, é que um dos grandes dilemas dos governos de esquerda que implantam instrumentos de governança para refletir sobre o desenvolvimento urbano e econômico 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 e não foi diferente no caso de Chapecó, uma vez que os membros do governo e do Partido dos Trabalhadores (bem como dos demais partidos que faziam parte da Frente Popular) não possuíam 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 PT não realizou esta discussão, persistindo ao longo do segundo mandato, que previa uma gestão compartilhada com os diferentes segmentos sociais o dilema se a gestão deveria estar voltada prioritariamente para as camadas populares e/ou também para os demais segmentos sociais.

Diante desta indefinição, a interlocução do governo com os diferentes segmentos sociais, uma das premissas básicas do Congresso da Cidade, acaba comprometida. E este dilema político-ideológico, 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, durante o processo participativo implantado, o governo posiciona-se ao lado das camadas populares, numa visível “luta de classes” contra os atores “convidados” do setor empresarial e comercial da cidade. Além disso, como a questão da parceria público-privado não está resolvida, chama para si a implantação das ações aprovadas no Congresso da Cidade.

Neste sentido, entendemos que 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<sup>39</sup>, com contextos políticos, econômicos, 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.

Mas cabe salientar que independente dos prós e contras do instrumento de governança analisado, compartilhamos 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 e econômico 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.

---

<sup>39</sup> A metodologia de implantação do Congresso da Cidade foi inspirada principalmente na “Cidade Constituinte” de Porto Alegre, sendo que a gestão pública daquela cidade remete a perspectiva político-ideológica social democrata (Utzig, 1996).

### Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, Klaus (org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 15-60.

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.

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.

BORBA, J. et al. Modelos de desenho institucional em orçamentos participativos: as experiências de Santa Catarina. Chapecó: Argos, 2005.

CACCIA BAVA, Silvio. "Dilemas da gestão municipal democrática", In: VALADARES, I. & COELHO, M. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CÂMARA, A.; MARTINELLI, C. J.; e NADAL, R. A política econômica em um governo democrático e popular. In SIGNORI, Andréia, BOSENBECKER, Luciane e UCZAI, Pedro (Orgs.). **Chapecó: uma cidade transformada**. Chapecó: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004.

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, M, BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**, n. 45, São Paulo, julho de 1996.

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.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. In: **Espaços 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: DANIEL, Celso et al. **Desenvolvimento local e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

-----Gestão local e participação da sociedade. In **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova: Cedec**, n. 37, p. 107-138, 1996.

HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana e o capitalismo tardio. **Revista Espaço e Debates**, n. 39, Ano XVI, São Paulo, 1996.

HASS, Monica. 2006. **Democracia e Governança: o Planejamento Estratégico Participativo de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004.** (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

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

MOURA, Reidy Rolim. **Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa: O orçamento participativo em Blumenau e Chapecó.**(Dissertação de Mestrado em Sociologia Política). Florianópolis, UFSC, 2004.

MENEGUELLO, Rachel. 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.

OLIVEIRA, F. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H (Org.) **A duração das cidades.** Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PACHECO, Regina Silvia. Iniciativa econômica local: a experiência do ABC. In LODOVICI, E. e BERNAREGGI, G.M. (org.) **Parceria Público-Privada.** Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1993.

ROVER, Oscar. “O Orçamento Participativo de Chapecó e a sua dimensão rural”, in A inovação democrática no Brasil. AVRITZER L. e NAVARRO, Z (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS JUNIOR, Or. Alves do. 2001. **Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan: FASE.

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.

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: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.