



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

GESTÃO PARTICIPATIVA E AS INTERAÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COM OS MOVIMENTOS INSURGENTES EM CIDADES DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

HERMANO JOSÉ BATISTA DE CARVALHO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

VANESSA MARIA VASCONCELOS VERAS

PROGRAMA DE POS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA UECE

RAFAELA CAJADO MAGALHÃES

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

BRENA KELLE CARNEIRO VASCONCELOS

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

Agradecimento à órgão de fomento:

Gostaríamos de agradecer a colaboração e investimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ que investiu recursos financeiros para custear o desenvolvimento desta pesquisa.

GESTÃO PARTICIPATIVA E AS INTERAÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COM OS MOVIMENTOS INSURGENTES EM CIDADES DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

1. INTRODUÇÃO

As cidades diferem-se das entidades naturais, por serem, em sua essência, artefatos, isto é, sistemas formatados na arte e na cultura humana, pois seus principais elementos são os seres humanos, portanto, capazes de “pensar, aprender, planejar, esquecer, mudar de ideia; e suas ações e comportamentos são produtos de intenções, planos, normas sociais e culturais, de pressão política e assim por diante” (PORTUGALI, 2012, p. 57). Por isso, a gestão do aglomerado urbano requer inovações, as quais devem dar ênfase à participação ativa de seus verdadeiros donos, usuários e transformadores, isto é, de seus cidadãos.

Vista por esse prisma, a decisão sobre o futuro da cidade não pode mais ter como suporte somente as teorias clássicas de urbanismo e de administração, que procuram moldá-la segundo o pressuposto de que ela é essencialmente previsível, e que, por isso, pode ser controlada e planejada, ou, ainda, que é um sistema fechado, com tendência ao equilíbrio e à máxima entropia.

Há ainda que se distinguir os projetos políticos que estão subjacentes ao incentivo à participação da sociedade civil, pois é preciso levar em conta que duas linhas de pensamento antagônicas disputam a primazia de estabelecer os processos de cogestão na administração pública, o que se torna ainda mais contundente na esfera local, pela cultura política prevalecente, podendo limitar sobremaneira o projeto democrático-popular, impedindo o estabelecimento da democracia cidadã como um processo decisório contínuo, respeitando, assim, a linha seguida, no Brasil, pela Constituição de 1988 (NEVES, 2008).

Sem embargo, seguindo-se a promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, foram inúmeras as formas de efetivação dessa participação cidadã, sendo a mais evidente a criação de conselhos, sejam os setoriais, sejam aqueles mais voltados para a gestão urbana das cidades, todos institucionalizados pelo poder público, valendo registrar ainda a realização periódica das conferências temáticas municipais, estaduais e nacionais. Nesse aspecto, vale destacar o mais simbólico movimento de participação realizado no Brasil, que foi o Orçamento Participativo, o qual, a partir da experiência de Porto Alegre, disseminou-se pelo país, e mostrou sua força de inovação social, ao se espalhar pelo mundo, reacendendo a discussão sobre democracia participativa e apresentando novas formas de tornar relevante a participação dos cidadãos no desenvolvimento das cidades, pois influi, de forma definitiva, na gestão das cidades (ALLEGRETTI, 2010; SINTOMER et al., 2010).

Este artigo, porém, pretende aprofundar-se no estudo de movimentos institucionalizados, como os conselhos gestores de políticas públicas, bem como daqueles que são organizados pela população, mas continuam à margem do reconhecimento público – definidos por essa pesquisa como movimentos insurgentes. Verificando se essas organizações foram capazes de traduzir os anseios da sociedade na condução de temas relevantes para o desenvolvimento da cidade, e se, dessa forma, conseguiram influenciar efetivamente a gestão municipal, em especial em ambientes de baixo desenvolvimento econômico e onde o clientelismo e o coronelismo foram muito prevalecentes.

Alguns estudos constataram que, em várias iniciativas de participação colegiada, o governo acaba exercendo uma centralidade aceita pelos cidadãos, tornando-o mais ativo na definição de prioridades e de políticas públicas, notadamente nos conselhos municipais (TATAGIBA, 2002).

Por outro lado, como as cidades brasileiras são ambientes de acentuadas desigualdades econômicas e sociais, é comum o surgimento de movimentos insurgentes de diversas matizes,

os quais podem estar sendo colocados à margem dessa dinâmica de conselhos, o que os impede de interferir de alguma forma na gestão participativa institucionalizada .

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Brasil tornou-se um excelente campo de investigação, especialmente desde a década de 1990, quando teve início um movimento que objetivava incluir a sociedade nos processos de gestão, através de instâncias e mecanismos que caminhavam na direção de uma democracia participativa nas cidades (os conselhos gestores de políticas públicas). Diante do quadro apresentado no tópico anterior, este artigo realiza uma investigação sobre os fatores expostos, partindo da hipótese de que os fóruns de participação institucionalizados ainda são bastante influenciados pela ação política do poder público municipal.

O que ora se questiona é se esses mecanismos já demonstraram a sua influência na gestão das cidades, e, mais importante, o quanto eles representam o pensamento da população, principalmente daquele segmento que já se auto-organizou em defesa de causas que expressam o cotidiano da pólis, e que forma os movimentos insurgentes. Esses movimentos emergentes, que se auto-organizam na cidade e aumentam a complexidade para a gestão pública serão também estudados, para se identificar em que nível eles interagem com a instância de participação institucionalizada, fornecendo subsídios para a administração pública.

Ante o exposto, delineou-se o quadro de lacuna que precisa ser aprofundada nesse estudo, o qual se apresenta através da seguinte questão de partida: Em que dimensão ocorre a interação dos movimentos de insurgência com os conselhos institucionalizados de participação cidadã, e como elas refletem na gestão de cidades do semiárido brasileiro?

No sentido de oferecer uma adequada resposta para a questão, o estudo elegeu como objetivo geral investigar os modelos de participação de cidadãos nos conselhos gestores de políticas públicas municipais, observando a sua interação com os movimentos de insurgência presentes nas cidades, e perscrutando a influência dessa participação na gestão municipal.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. O ambiente complexo das cidades: implicações na gestão

Como afirma Werna (1995), o conceito de gestão urbana é polissêmico, e nos últimos anos, devido à forte influência das agências multilaterais, assumiu variadas formas, as quais trouxeram uma forte associação com o modelo neoliberal de desenvolvimento.

Entretanto, no início da década de 1960, quando ainda não se vivia por debaixo da soberania neoliberal, Jacobs (2011) lançava o seu manifesto contra o planejamento urbano, ensejando uma discussão sobre a complexidade organizada das cidades, o que veio a ser aprofundado pelos estudiosos da Teoria da Complexidade de Cidades (PORTUGALI, 2012), que revela uma abordagem dos sistemas complexos, mostrando que as cidades estão sempre em estado de emergência, longe do equilíbrio, exibindo fortes componentes de não-linearidade, e que não podem ser estudadas ou administradas levando-se em conta paradigmas próprios de sistemas mecanicistas.

Com efeito, os fenômenos que acontecem nas cidades – como o desenvolvimento espacial – surgem muito mais de forma autônoma do que de modo planejado, já que resultam de combinações de fatores, e que, portanto, deveriam ser analisados pela perspectiva de um crescimento evolutivo, e não pela criação de espaços artificiais (DE ROO E RAUWS, 2012).

Dessa forma, cria-se uma discussão muito importante da Teoria da Complexidade de Cidades com os defensores do planejamento, seja o de caráter de gestão ou o técnico, valendo,

nesse contexto, enfatizar o ensinamento de Johnson (2012, p. 171), para quem “as ferramentas disponíveis para preverem o futuro complexo são muito primitivas”.

Diante dessas constatações, é de se supor que um modelo de gestão de cidades deve ser elaborado para além das dimensões administrativas que estejam voltadas para a centralidade dos mecanismos de controle aplicados aos modelos tradicionais, valendo dizer que a gestão municipal deve ser pautada considerando-se a incorporação da complexidade de cidades. Assim, as dimensões de controle baseadas nos modelos tradicionais pedem equivalentes no universo da complexidade. Essa tarefa não é trivial, já que as funções de controle são relacionadas com o modo como se pensa o processo de gestão, e a questão que emerge desses pressupostos é como pensar em um modelo de gestão diferente, que leve em conta, por necessário, a inclusão e a integração com a comunidade (PINTO et al., 2014).

3.2. A participação institucionalizada e a insurgência cidadã

3.2.1. Participação institucionalizada: peculiaridades brasileiras

Segundo Faria (2010) é crença comum entre estudiosos como Habermas, Putnam, Rogers e Tocqueville, que a participação cívica é condição fundamental para o fortalecimento dos sistemas democráticos, em suas diversas dimensões, sejam as de cunho sociocultural, sejam as de natureza político-institucional. Não haverá consolidação democrática sem que as pessoas sejam chamadas a expressar suas opiniões, o que funciona também como um processo de capacitação para oferecer autonomia e noção de compartilhamento do poder político.

Essa participação cidadã tem-se tornado o elemento inovador na dinâmica da democratização, pois possibilita a inclusão de temáticas muitas vezes desconhecidas do sistema político nas discussões sobre o processo decisório das políticas públicas, principalmente no âmbito local (SANTOS; AVRITZER, 2002 apud BRASIL, 2004).

Na visão de Miraftab (2009), no entanto, a utilização dos espaços institucionalizados ou como ela denomina, os “espaços inventados”, não possuem necessariamente a criação de um espaço mais democrático. Esses locais acabam servindo como um instrumento de “pacificação” dos conflitos e de cooptação instrumental de movimentos e ativismos urbanos. Para a autora o que deveria ocorrer era uma interação em conjunto com os “espaços convidados” (aqueles utilizados para a realização de ações efetivas por parte dos cidadãos e suas organizações), e tornar ambos espaços válidos de mudança social. Esses “espaços de resistência” são inovativos e possuem práticas contra hegemônicas, transgressivas e imaginativas. (MIRAFTAB, 2016).

Apesar das dificuldades que ainda se apresentam nesse novo movimento dos cidadãos, haja vista que ainda “acarretam o tensionamento das estruturas governamentais (...) do aparato burocrático-administrativo e de suas lógicas” (BRASIL, 2004, p. 49), muitas iniciativas indicam que os cidadãos se mostram dispostos a participar quando são convocados, já que a melhoria da cidade é um anseio de todos.

Em algumas iniciativas, até mesmo os movimentos populares sentem-se representados e respeitados nos foros de discussão, na medida em que realizam reuniões em bairros da cidade, muitas vezes por sugestão dos movimentos comunitários, o que se considera de longo alcance, pois políticos, empresários, técnicos e membros da elite intelectual são levados a ouvir e discutir os problemas urbanos com a população da periferia (CARVALHO, 2004).

Nesse sentido, além da dinâmica institucional, é importante o reconhecimento da dinâmica societária, que poderá ser demonstrada na ação de uma plêiade de movimentos, organizações e associações que ampliem e disseminem uma cultura política que venha a influir nas ações da esfera política institucional, como o parlamento e as estruturas do Poder Executivo (FARIA, 2010).

Mesmo considerando o pouco tempo de maturação da experiência brasileira, Leal (2003) levanta também a preocupação com as práticas participativas, principalmente pela

prevalência das maneiras tradicionais de se fazer política no país, marcadas pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, o que viria a contaminar o exercício da democracia nesses fóruns, pois não haveria o sentido de igualdade entre os atores sociais a serem envolvidos nas negociações que são necessárias nos processos que envolvem interesses múltiplos, e até antagônicos.

Na outra mão, o poder público passa a estimular essas iniciativas pessoais, pois aproveita-se dos laços que são formados, desestabilizando o poder de representação das organizações, tornando as parcerias entre o público e o privado uma mera troca de interesses, e voltando-se para o modelo de “interpenetração dos interesses privados no espaço público estatal (que) sempre foi um fator que corroeu a ação do Estado brasileiro na direção de um projeto de desenvolvimento voltado aos interesses nacionais” (LEAL, 2003, p. 62).

A existência dessa cultura política híbrida no Brasil constitui um sinal de alerta para os processos participativos, pois o clientelismo ainda é muito forte nas relações de poder local, no que resulta que as pessoas colocadas em conselhos para defender os benefícios coletivos acabam acatando propostas feitas pelo poder em troca de favores individuais (NEVES, 2008).

Outro fator a ser destacado como limitação estrutural na formação dos conselhos municipais seria o potencial relativamente estreito e reduzido quando se trata de uma interação efetiva com os diversos segmentos populares e de representação dos setores não-organizados (AVRITZER; PEREIRA, 2002). Sendo assim, essas instituições públicas voltam-se apenas ao cumprimento da legislação federal e de repasse de recursos, sem incorporar de maneira concreta as formas não-institucionais de ação coletiva, nem tampouco os espaços públicos que essas constroem no interior da sociedade civil (BRASIL, 2004).

Dessa forma, baseando-se em Leal (2003, p. 65), pode-se concluir que a força da democracia participativa em uma sociedade local será proporcional à “capacidade de expressão e de organização política da sociedade local, das condições socioeconômicas, territoriais e culturais e da própria capacidade de organização institucional” do município onde esteja localizada.

A citada autora destaca ainda a falta de interação das diversas instâncias de participação, o que estimula o surgimento dessas distorções no seio desses movimentos, resultando na apresentação de proposta de cunho corporativo, sem representar as verdadeiras aspirações da sociedade, notadamente aquelas presentes em movimentos espontâneos surgidos na cidade, e que não são consideradas no contexto de participação institucionalizado pelo poder público (LEAL, 2003).

Esses movimentos emergentes que se auto-organizam na cidade e aumentam a complexidade para a gestão pública, serão devidamente estudados para se identificar em que nível eles interagem com a instância de participação institucionalizada, fornecendo subsídios para a administração pública. São os aqui chamados movimentos de insurgência cidadã.

3.2.2. Movimentos de insurgência cidadã

Holston (2013) enfatiza que as democracias que não conseguem oferecer proteção aos cidadãos, nem cidades justas, estão hoje em número superior ao daquelas que o conseguem, valendo dizer que as políticas denominadas democráticas convivem com a violência e a injustiça contra os cidadãos, significando que estamos diante de uma disjunção.

Dessa forma, a democracia não se resolve apenas na esfera política, mas deve também levar em conta as complexidades que possibilitam a realização da cidadania em contextos históricos diferentes. Daí ser necessário que o entendimento do sentido de cidadania seja estendido aos “aspectos civis, socioeconômicos, legais e culturais da cidadania” (HOLSTON, 2013, p. 398).

Esse caldo cultural afetou fortemente as cidades brasileiras, haja vista a clara segregação que se observou após a alocação dos trabalhadores e imigrantes nas periferias urbanas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE essas regiões sofreram um grande

inchamento entre 1930 e 1980, período em que igualmente crescia a institucionalização dos direitos do trabalho urbano, criando-se uma centrifugação entre essas duas situações, daí resultando a modernização nacional (COSTA, 2017).

Essa é a fonte do fenômeno denominado cidadania diferenciada, que ocorre a partir da forma marginal como são tratados grupos de cidadãos, seja por classe social ou econômica, preferência sexual ou de ordem religiosa, além da origem de suas nacionalidades e naturalidades, presentes em especial entre os imigrantes (HOLSTON, 2003). Esses cidadãos, cujos direitos e obrigações lhes são atribuídos de forma diferenciada em relação a outros grupos, tendem a se insurgir contra os ditames sociais impostos pelas classes e pelo poder dominantes, organizando-se em torno de projetos que afrontam o status quo, e são muitas vezes ilícitos ou ilegais. Para Holston (2003) foi justamente essa centrifugação de desigualdades e ilegalidade, tornando a cidade cada dia mais injusta, que estimulou o processo de insurgência cidadã.

Na análise de construção de residências e de pequenas infraestruturas realizadas pelos próprios trabalhadores nas periferias de São Paulo, Holston (2013, p. 401) constatou que essas iniciativas representam uma “insurgência que começa com a luta pelo direito de uma vida cotidiana na cidade merecedora da dignidade de cidadão”. Com a iniciativa de construir seus espaços residenciais, os trabalhadores não só edificam uma nova cidade, mas realizam a constituição de uma pólis, mesmo que com uma espécie diferenciada de cidadania.

O entendimento de que a cidade é uma miríade de inter-relacionamentos sociais tem, igualmente, pautado estudos sobre os coletivos urbanos, os quais estão também inseridos nesse conjunto de contradições que o ambiente urbano produz (LIMA, 2014). Essas redes de solidariedade têm como principal força motriz a contínua difusão de saberes, assumindo sua forma insurgente pela capacidade de reunir atores heterogêneos e plurais, contribuindo para a construção de novas referências normativas (SCHERER-WARREN, 2008).

De acordo com Lima (2014), a insurgência desse movimento é contra “o novo urbanismo militar”, que visualiza os espaços e a população civil pela lente das guerras, observando-os como alvos e ameaças, o que fica evidente pelo fato de estar sempre a combater o tráfico de drogas e outros tipos de violência. É, pois, nesse sentido, que os coletivos urbanos vêm se colocando em sentido contrário a essa estigmatização da sociedade, visando multidimensionar a forma social, e minar essas propostas autoritárias. Esses movimentos refletem e atuam sobre assuntos de ordem socioeconômica, mas também no que diz respeito aos espaços urbanos, tratando de mobilidade, uso e ocupação do solo, definição dos patrimônios material e imaterial, além de outros temas relevantes ligados à administração pública, mormente no que toca à solidariedade.

O autor defende que essas ações desestabilizadoras, centradas nas “possibilidades e espaços de imaginação”, são necessárias para mostrar sua oposição às restrições e exclusões que se realizam sobre atividades que são permitidas na cidade, o que vem a alargar as fronteiras sobre o espaço construído, como visto anteriormente. Em conjunto com essas possibilidades, pode-se vir a transformar a cidade ao se criar um ambiente que estimule os processos solidários, de modo a contribuir para que as pessoas se alinhem em prol de um porvir mais equânime, influenciando decisivamente na construção de um novo projeto urbano e influenciando a sua gestão (LIMA, 2014).

Com efeito, após analisar movimentos sociais que atuam em cidades brasileiras, Lima (2014) adverte para o questionamento da centralização utilizada na condução das políticas de planejamento urbano no Brasil, que não detectam os grupos de indivíduos situados fora dos ciclos de desenvolvimento, mas que atuam em inúmeras atividades que são marginalizadas.

Portanto, a insurgência faz parte do cotidiano das cidades, já que suas produções são sempre resultantes da cultura urbana de massa, as quais tornam-se mais visíveis a partir da proliferação das tecnologias de informação e comunicação. Esses instrumentos devem ser devidamente considerados tanto na elaboração dos planejamentos urbanos, como também

potencializar o empoderamento dos cidadãos e permitir a cocriação de soluções urbanas (DÖRK; MONTEYNE, 2011). Daí ser imperioso admitir que a gestão de uma cidade deve se pautar por observá-la sempre dentro de um processo de construção dialógica, que leve em conta as identidades coletivas e a sua participação nos processos de decisão, com vistas a torná-la mais abrangente e inclusiva.

4. METODOLOGIA

4.1. Abordagem e tipologia da pesquisa

Diante das particularidades que envolvem os objetos estudados pela ciência social aplicada, a abordagem qualitativa refere-se a pesquisas que expõem uma realidade com base em elementos não quantificáveis (MINAYO, 2002). Este estudo se caracterizou como qualitativo, pois trabalhou com a perspectiva de explorar através da fala dos entrevistados, variáveis não dimensionáveis, capazes de responder ao questionamento principal da pesquisa.

4.2. Técnicas de coleta e análise de dados

A pesquisa foi realizada pelo próprio autor deste estudo, utilizando-se como instrumento de coleta de dados a entrevista aberta, cujas falas foram gravadas, considerando-se o envolvimento do pesquisador como fundamental para se trabalhar a cientificidade do processo, sendo necessário o seu compromisso com a objetivação, observando-se dois aspectos fundamentais, quais sejam: “captar a realidade da maneira mais honesta possível”, possibilitando que ela possa ser “refeita por quem duvide ou queira retestar, permitindo procedimentos de controle intersubjetivo” (DEMO, 2000, p. 155).

Foram sujeitos da pesquisa dezoito representantes, sendo nove de movimentos sociais de diversas tipologias e nove de conselhos gestores de políticas públicas em diversas áreas, alguns com atuação simultânea nas duas instâncias, em cinco cidades consideradas de pequeno ou médio porte, todas situadas no Ceará.

Para a análise das informações coletadas, aplicou-se o modelo proposto por Fielding (RICHARDSON, 1999), que prevê quatro fases: a) transcrição das falas audiogravadas durante as entrevistas; b) procura de categorias e pautas (temas); c) destaque e seleção de dados; e d) elaboração de esquema de análise (re-sequência).

Ainda em relação à análise de resultados das entrevistas no que tange a análise temática de conteúdo que, segundo Vergara (2005), defende a definição de categorias quanto ao propósito da pesquisa. Para a compreensão do contexto em que os dados coletados estão inseridos é necessária a realização das seguintes etapas: i) categorização do tema em estudo, com o uso de unidades de contexto; ii) o processo de inferência na pesquisa, com a identificação de núcleos de sentido necessários para a posterior classificação das unidades de contexto em temáticas; e iii) descrição e interpretação dos dados, que deve discutir o questionamento e os objetivos norteadores do estudo, em questão, com os temas advindos do campo (GOMES, 2002).

4.3. O ambiente da investigação: cidades do semiárido brasileiro

As cidades investigadas situam-se no estado do Ceará, pertencente à Região Nordeste, com a maior parte do seu território localizada no semiárido brasileiro, denominado “Polígono das Secas”, o que tem marcado de forma definitiva a história do estado, em seus aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais. A escolha dos locais de estudo deu-se pelo critério de acessibilidade e disponibilidade das pessoas que formaram as equipes locais de pesquisa. Além disso, foi relevante nessa definição, a existência formal de conselhos institucionalizados que estivessem em funcionamento normal, e onde fosse possível verificar a existência de movimentos insurgentes, a fim de que a investigação pudesse alcançar os objetivos definidos no estudo.

Ao todo, foram cinco cidades cearenses nas quais os pesquisadores conseguiram suporte das universidades locais e formaram a REDE-INOVACID: em Caucaia, Quixeramobim e Mauriti o estudo teve o apoio da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da Universidade Aberta do Brasil (UAB); em Sobral tiveram o suporte da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); e em Juazeiro do Norte foram auxiliados pela Universidade Federal do Cariri (UFCA).

Na pesquisa de campo, utilizou-se como método a pesquisa qualitativa tendo em vista que é através dela que se observa o entendimento dos “significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados, no lugar da produção das medidas quantitativas de características ou comportamentos” (RICHARDSON, 1999, p. 90). Nesse contexto, a pesquisa qualitativa contempla a complexidade da realidade, reconhecendo-a, e não tentando enquadrá-la em um método duro, que não consegue captar os fenômenos qualitativos do contexto social, como, por exemplo, militância política, cidadania, compromisso ético, que não são captados pela simples mensuração de dados (DEMO, 2000).

A primeira etapa da pesquisa empírica deu-se com o alinhamento dos grupos de cada região em relação ao andamento da pesquisa. O primeiro contato com eles foi visando a apresentação da metodologia da pesquisa e ao final de cada encontro eram sanadas as dúvidas e oficializado o convite para participação da pesquisa. Tais encontros foram realizados entre os meses de novembro de 2017 e dezembro de 2018.

O próximo passo então seria a identificação dos 38 movimentos insurgentes ativos em cada localidade. Seguindo o modelo de Richardson (1999, p. 90), os formulários aplicados antes de cada grupo focal foram analisados um a um, sendo as informações sobre os modelos organizacionais dos movimentos identificadas, recortadas e reorganizadas em tópicos-chave, relidas, colocadas em ordem sequencial, e escolhidas de acordo com os seus alinhamentos em relação aos resultados da pesquisa, conforme o Quadro 01:

QUADRO 01 - Modelos Organizacionais dos Movimentos Insurgentes Pesquisados

INICIATIVA DA CRIAÇÃO DO MOVIMENTO: São variadas as iniciativas e as motivações que levaram à criação dos diversos movimentos pesquisados. Destaca-se entre elas a iniciativa pessoal naquelas que são movimentos insurgentes de atuação mais voltadas para prestar serviços dedicados à comunidade local. No rol pesquisado foram muito presentes movimentos formalmente estabelecidos, como os sindicatos de trabalhadores de diversas profissões. Outros são oriundos de esforços comunitários da sociedade civil e de instituições religiosas, mesmo que não se restrinjam só a cumprir agendas religiosas, mas principalmente assistência social e sanitária. Merece registro, por outro lado, que de todos os movimentos participantes apenas um foi criado por iniciativa da administração pública municipal.
REPRESENTANTES/PARTICIPANTES: Apesar de muitos representantes de representantes não terem se manifestado sobre essa questão, fica acentuada, no entanto, a participação de voluntários da sociedade civil nos quadros dos movimentos insurgentes.
LIDERANÇA: Embora as lideranças individuais tenham se sobressaído é relevante o número de movimentos que acentuaram as suas lideranças coletivas denotando algumas características de rede no seu formato organizacional.
PÚBLICO-ALVO DE ATUAÇÃO: Os movimentos embora formados por iniciativas pessoais ou, ainda, dentro de comunidades específicas, a maioria deles dedica sua atuação a toda população do município.
ATIVIDADES PRINCIPAIS (ÁREA): Destacam-se nas áreas de atuação dos movimentos aquelas voltadas para os serviços educacionais, sociais e sanitários, bem como os culturais e esportivos, sem que essas áreas, em muitas oportunidades, estejam bem definidas, sendo encontrados movimentos de multiatuações.

SUPORTE FINANCEIRO: Nesse quesito, existem muitas modalidades de captação de recursos, destacando-se os recursos advindos de doações da comunidade ou da população em geral. Existem ainda algumas assistidas por contribuições regulares definidas entre membros ou associados, e outras que tem na realização de eventos o seu sustento financeiro. Exclusivamente pelo poder público, apenas um movimento insurgente enquadrou-se nessa modalidade. Registram-se também movimento cujo suporte advém das suas lideranças, não tendo, pois, qualquer fonte de financiamento externa.

BENEFÍCIOS COM ATIVIDADES: Os movimentos que trabalham com a disseminação da cultura, da inclusão social para pessoas com deficiência e de jovens em situação de risco destacaram-se nesse quesito. Também foi relevante a participação de outros movimentos que têm o foco de atuação no incremento da educação e da consciência cidadã e na defesa dos direitos dos trabalhadores.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022

Os Conselhos Municipais ativos de cada cidade também foram levantados, em um total de 26 conselhos distribuídos nas cinco cidades.

Ambos os grupos de atores do estudo foram identificados através de pesquisas na internet ou conversas informais com pessoas de cada região. Pelo fato de existirem grupos oriundos de cada localidade, esse contato acabava sendo mais assertivo por conhecerem a dinâmica da cidade, o que provavelmente não aconteceria com a mesma eficácia se fosse realizado por pessoas da cidade de Fortaleza, por exemplo. Depois disso, eram enviados ofício-convite para solicitar a participação na pesquisa, seja das instituições públicas como dos movimentos identificados. Os grupos focais foram realizados entre os meses de dezembro de 2018 e julho de 2019.

A essência do grupo focal consiste na interação entre os participantes e o pesquisador, que objetiva colher informações a partir da discussão focada em tópicos específicos e diretivos. Um ator importante neste processo é o moderador do grupo, pois cabe a ele criar um ambiente propício para que diferentes percepções e pontos de vista venham à tona, sem que haja nenhuma pressão para que seus participantes cheguem a um consenso ou estabeleçam algum plano conclusivo (IERVOLINO; PELICIONI, 2001).

A dinâmica de realização dos grupos focais iniciava-se com a apresentação dos objetivos da pesquisa, metodologia e os temas relevantes que seriam o suporte para as questões a serem colocadas para o grupo, como por exemplo: Existem interação dos conselhos (ou movimentos) com a os movimentos insurgentes da cidade? Essa interação (ou a falta dela) tem influência na gestão da cidade? Importante citar que os participantes ficavam dispostos em forma de um semicírculo, e a rodada de respostas iniciava-se pelo respondente colocado no início de uma das pontas da figura, o qual era sequenciado pelo respondente imediatamente colocado ao seu lado, até chegar ao final do semicírculo. Na sequência realizava-se a segunda rodada de perguntas e respostas em sentido contrário. Todos os encontros eram gravados e duravam em média uma hora. No final, o moderador perguntava se ainda havia alguma coisa a ser dita em relação às questões e logo após às manifestações encerrava a reunião convidando a todos para tomar um “café de confraternização”.

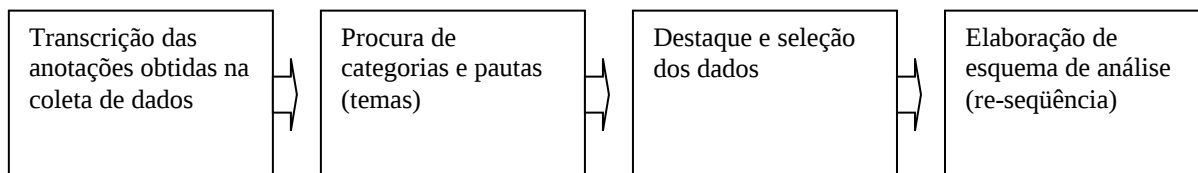
Por fim, foram programadas as apresentações das devolutivas das informações sistematizadas aos participantes dos grupos focais. Esses reencontros deram-se entre os meses de novembro e dezembro de 2019. Joaquim e Carrieri (2018) entendem que essa etapa se torna imprescindível para a pesquisa que pretende promover uma real reflexão e uma mudança social efetiva, pois ultrapassa os muros do ambiente acadêmico. Esse momento também foi útil para os pesquisadores lapidarem a qualidade das suas análises realizadas, ratificando ou aprimorando os resultados da análise. Ademais, nessas sessões invariavelmente surgiam ideias sobre soluções que poderiam ser aplicadas para sanar as deficiências encontradas.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa de campo deste estudo foi realizada em cidades do semiárido brasileiro, ou seja, situadas em área castigada pelas secas, fenômeno que historicamente legou aos seus habitantes algumas características marcantes, no que respeita aos aspectos socioeconômicos.

Para o tratamento das informações, foi aplicado o modelo ilustrado na figura abaixo (RICHARDSON, 1999):

Figura 1 – Esquema de Análise das Informações Qualitativas



Fonte: Richardson (1999)

A investigação tinha, pois, como principal interesse saber se essas relações de poder ainda se mantinham nos momentos atuais de vida urbana, como uma espécie de caldo cultural a marcar os processos de decisão e de participação, principalmente depois que Avritzer (2007) observou que o Ceará se apresentava como o estado de menor participação social, em relação a Pernambuco e Bahia.

A análise do resultado da pesquisa considera separadamente a atuação dos conselhos institucionalizados, a atuação dos movimentos insurgentes e a interação dos conselhos com os movimentos insurgentes.

a. Atuação dos conselhos institucionalizados

a) Motivação para formação

Os conselhos, em sua maioria, têm como principal motivação para sua institucionalização pelo poder público municipal o recebimento ou a captação de recursos financeiros. Com efeito, as instâncias de financiamento de projetos setoriais quase sempre exigem a formação desses conselhos como instrumentos de acompanhamento da aplicação dos recursos, tentando obter uma governança em relação à implementação dos projetos aprovados e à correta destinação dos recursos financeiros disponibilizados. Além dos órgãos públicos nas esferas estadual e federal, outras entidades, como, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, exigem a criação do Conselho de Meio Ambiente, que se encarregará de cumprir o protocolo de atividades necessárias para concorrer ao “Selo Verde”, que acaba sendo uma comenda de distinção do município, facilitando o seu trabalho junto às fontes de recursos voltadas para a área ambiental.

b) Descontinuidade na atuação dos conselhos

A atuação dos conselheiros é irregular. Em alguns casos, quando há participação de representantes da sociedade civil, são frequentes as reclamações acerca da ausência dos representantes do poder público, ao que atribuem a descontinuidade das reivindicações da comunidade submetidas à deliberação do conselho. Na outra vertente, os representantes do poder público apontam a ausência e o pouco interesse da sociedade civil em participar das reuniões do conselho como uma das causas da falta de efetividade das atividades desse colegiado.

c) Cooptação de conselheiros

Registra-se também, em alguns casos, que muitos representantes da sociedade civil, por falta de experiência nesse tipo de atividade, pela incapacidade de acompanhar as discussões

feitas em termos técnicos pelos especialistas, ou mesmo por interesses pessoais, acabam assumindo as determinações oriundas do poder público, desconstituindo a representatividade da sociedade civil no conselho, que, assim, transforma-se em mera instância do Executivo.

d) Inadequada nomeação de representantes

A nomeação de representantes para o conselho é precedida de convite dirigido pela prefeitura aos órgãos públicos, no caso dos representantes da gestão; e a organizações não governamentais, entidades representativas de classes trabalhadoras e empresariais e outras organizações de diversas naturezas, no caso de representantes da sociedade civil. Em muitos casos, os representantes nomeados não têm o menor interesse nos assuntos tratados no conselho, o que provoca a ausência nas discussões, embora eles não se neguem a assinar as atas referentes às deliberações. Em outras experiências, as pessoas perdem o interesse de participar por não se sentirem valorizadas no conselho, seja por desconhecimento dos assuntos ali tratados, seja pelo pouco caso que os membros dominantes atribuem às suas opiniões.

b. Atuação dos movimentos insurgentes

a) Independência do poder público

Existem movimentos insurgentes que, pelo apelo de sua causa e pela relevância técnica/política de seus membros, conseguem mobilizar diversas outras organizações e pessoas de notabilidade, o que lhes confere certa independência do Poder Executivo, chegando, em alguns casos, a obter mais sucesso na captação de apoio político, logístico e financeiro em instâncias estaduais e federais, razão pela qual passam a funcionar como um “poder paralelo” no município. Outros, mesmo sem esse poder de fogo, detêm o apoio pessoal de militantes para a sua causa, mantendo-se atuantes mesmo apesar da limitação de recursos.

b) Dependência do poder público

Outros movimentos não só recebem a colaboração do poder público local, mediante disponibilização de recursos humanos, logísticos e financeiros, como alguns foram criados a partir de órgãos da própria gestão pública, embora, depois de dar início à sua atuação e mostrar resultados, recebam o apoio da sociedade civil, que presta serviços voluntários para ajudá-los a alcançar seus objetivos.

c. Interação conselhos / movimentos insurgentes

a) Impossibilidade de interação

A falta de normal funcionalidade do conselho acarreta duas situações: primeiro, faz com que os movimentos que detêm força política nem procurem estabelecer diálogo com uma instância sem a substância devida; e, segundo, impossibilita que os outros movimentos, mesmo necessitando de apoio, procurem o conselho, por acreditar que o esforço será em vão, devido às motivações escusas que sustentam a atuação do colegiado.

b) Interação pessoal: duplo papel de integrantes

A interação muitas vezes só acontece quando um integrante de movimento insurgente é nomeado conselheiro. Aí a interação vai depender muito da relevância política desse conselheiro, pois ele pode apresentar com mais propriedade as reivindicações do movimento, e conseguir o apoio, senão do poder público, mas, pelo menos, de outras entidades representadas no conselho. É, pois, uma interação forçada por uma situação pessoal, e não um objetivo de atuação do próprio conselho.

c) Influência na gestão da cidade

Pelas informações acima expostas, verifica-se que somente quando ocorre a tênue interação do conselho com o movimento, advinda da dupla atuação de seus integrantes, é possível alguma sinergia capaz de levar adiante as reivindicações oriundas dos movimentos populares para serem devidamente consideradas pela administração da cidade. Fora isso, essa influência inexiste.

7. CONCLUSÃO / CONTRIBUIÇÃO

O confronto do modelo clássico de gestão urbana frente à discussão trazida pela corrente que defende a Teoria da Complexidade de Cidades, leva a uma instigante reflexão, pois coloca em evidência a importância dos cidadãos nos processos de modelagem da cidade, na forma preconizada por Jacobs (2011) no início da década de 1960.

Esse protagonismo cidadão, que influencia e determina o destino da cidade, foi empiricamente detectado através de pesquisas realizadas por docentes do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará, que ousaram propor novos princípios para os ambientes complexos, como as cidades, que vieram a complementar e, em alguns aspectos, modificar aqueles estabelecidos no modelo clássico POCCC, proposto por Fayol no início do século XX, que permeou a forma de se estruturar as organizações públicas e privadas na Era Industrial, mas que perdura fortemente até os dias atuais (PINTO et al., 2014).

Mas o que merece ser destacado, aqui, é que esse protagonismo cidadão, que pode ser detectado nos movimentos auto-organizados e emergentes, induz, de forma contundente, a ideia de que será ineficaz qualquer esforço de gestão para a cidade que não leve em conta a participação do cidadão, cujas formas deverão ser buscadas independentemente de qualquer pensamento ideológico do poder local.

Com efeito, essa dinâmica dos movimentos auto-organizados e emergentes realizados pelos cidadãos, independentemente do controle da administração pública local, é que, em última instância, determina os destinos da cidade, tanto nos seus aspectos positivos, quanto nos negativos. Dessa forma, deixar de entendê-los, de integrá-los e de observá-los, como sugere o modelo dos pesquisadores cearenses, significa colocar a gestão da cidade sempre em uma posição reativa, sendo surpreendida periodicamente com fenômenos sociais não incluídos em seus planos, e que, portanto, vão exigir o dispêndio de recursos não previstos em seus orçamentos.

Acredita-se, assim, que as inovações sociais que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, apesar de variadas, contribuíram para um avanço no modelo de gestão, mesmo que ainda preservem muitos pontos negativos que precisam ser revistos e melhorados.

Neste artigo, centrou-se a atenção em uma dessas formas – no conselho gestor de políticas públicas – e, objetivando-se oferecer uma visão mais ampliada da sua atuação, resolveu-se perscrutar em que nível essa instância institucionalizada pela própria gestão pública já se preocuparia em visualizar as necessidades de coletivos emergentes e auto-organizados, sobre diversos temas, para poder embasar seus trabalhos e influenciar de forma mais efetiva a gestão da cidade.

Constata-se, no entanto, através de outras pesquisas realizadas sobre o assunto, que já se verifica nesses conselhos a influência maléfica do clientelismo e do patrimonialismo, já que muitos conselheiros, chamados a representar segmentos da sociedade civil, já estariam a ser cooptados pelo poder de plantão, fazendo com que esses representantes estivessem ao lado da administração pública, esquecendo-se de defender os interesses de seus representados (NEVES, 2012; LIMA et. al, 2020).

Quando Sintomer e Gret (2003) questionam se a iniciativa de democracia participativa de Porto Alegre, com a implantação do orçamento participativo, teve motivações semelhantes às aquelas efetivadas na Europa, fazem uma comparação com o modelo adotado pela França, nos conselhos de bairros, destacando três níveis que estão ali presentes, sendo: a) o da gestão, que leva a ideia de gerir em parceria com a população; b) o social, cujo objetivo consiste em estimular a sociabilidade que se reverte em paz social; e c) o da democracia participativa, dando aos cidadãos a oportunidade de exercitar a sua ação política.

Os autores concluem que a experiência de Porto Alegre foi marcante naquilo que corresponde aos objetivos sociais e políticos. Contudo, a gestão não teria sido considerada em

sua totalidade, mas apenas em parte, como se manifesta nas modificações da estrutura organizacional, ao criar três instâncias importantes para suportar a participação popular, como o Gaplan e o CPC, para o orçamento participativo, e uma secretaria de planejamento, mais próxima do Conselho da Cidade e do Planejamento Estratégico.

Entretanto, repetiu-se ainda, no modelo diferenciado de Porto Alegre, uma tentativa de mudança de método e de ação, mas não se enfrenta a necessidade de se estabelecer novos princípios para a gestão da cidade de um modo geral.

Pelo estudo aqui exposto, essa assertiva parece confirmar-se, pois os modelos de gestão urbana não se conformam dentro de um processo de cogestão, haja vista que seus princípios ainda remontam ao pensamento burocrático e ao modelo fordista de administração, especialmente em nações em desenvolvimento, como o Brasil. Dessa forma, os conselhos são tratados como uma extensão administrativa da máquina pública, e sua existência se justifica somente como instrumento para cumprir procedimentos burocráticos e de controle.

A administração pública municipal não enxerga, através da lente do modelo de gestão consagrado, o verdadeiro espírito da criação dessas instâncias participativas, e, portanto, não absorve essa mudança de caráter conceitual que deveria se concretizar em um modelo diferente, com princípios diversos daqueles até hoje aplicados na gestão urbana. Por isso, tornam-se infrutíferos os esforços em busca de uma gestão compartilhada.

Daí a preocupação de Portugal (2012) em convocar as ciências sociais para adentrar definitivamente no campo de estudos sobre a complexidade nas cidades, o que, no tocante à gestão, precisa ser realizado pelos pesquisadores da ciência da administração, objetivando o desenvolvimento de estudos mais aprofundados e permanentes nesse sentido, cooperando com aportes conceituais que venham a complementar ou substituir os modelos colocados na prática atual, reinventando essa forma de gerir aglomerados humanos auto-organizados e emergentes, que se prenuncia, assim vaticina Johnson (2003), como uma questão interessante, mas de difícil resolução, e que precisa ser visualizada em uma escala de largo prazo.

Vislumbra-se que essa discussão já foi iniciada por diversos estudiosos, recomendando-se, nesse contexto, observar-se a proposição realizada por Pinto et. al (2014), que se apresenta como um dos pontos de partida dentro dos parâmetros da ciência administrativa.

Ressalte-se, por outro lado, que os movimentos insurgentes mostram uma força de organização e de deliberação que surpreende e rompe com esses grilhões do passado, na medida em que, na busca de soluções para suas causas de luta, não se conformam com a falta de apoio da administração local, e partem para ultrapassar fronteiras, dirigindo-se a outras instâncias nos âmbitos estadual e federal. Essas iniciativas, confrontadas com as experiências de cooptação encontradas nos conselhos gestores de políticas públicas, possibilitam a constatação de que esses grupos institucionalizados de participação devem ser reorientados, indicando que, para a cidade e a sua comunidade, o papel da administração pública precisa ser repensado quanto à inclusão dessas instâncias participativas.

Mais grave ainda é quando se detecta que a formalização do conselho tem por objetivo cumprir um pré-requisito estabelecido por órgãos governamentais (estaduais ou federais), ou ainda, viabilizar a obtenção de “selos ou comendas” de organismos multilaterais, a serem utilizadas como diferenciais na captação de recursos, obrigando seus participantes a cumprir apenas os procedimentos burocráticos exigidos pelas entidades financiadoras. Em decorrência disso, os conselhos sofrem ainda a inadequabilidade de seus componentes, já que muitos deles são convidados por amizade ou por concordância com as linhas de pensamento da administração pública, e não por competência, já que o conselho tem por objetivo apenas cumprir requisitos formais para a obtenção de recursos. Diante desse quadro, pode-se notar que as interações dos conselhos com os movimentos insurgentes são tênues, ou não ocorrem.

Essas interações só tomam corpo quando um componente de um movimento insurgente, por sua formação intelectual ou de relevância na comunidade, é convidado para participar de

um conselho de gestão de políticas públicas. Mesmo assim, pelo que foi possível constatar, dificilmente essa interação resulta em algum fortalecimento para as causas, haja vista que ao chegar ao conselho o integrante se vê diante de uma realidade em que não encontra espaço para fazer valer o seu conhecimento e sua opinião, já que a composição desse colegiado foi movida por outro jaez.

Dessa forma, pode-se concluir que as interações dos conselhos gestores de políticas públicas com os movimentos insurgentes nas cidades do Ceará são irrelevantes, motivo pelo qual os participantes dos movimentos insurgentes preferem se estabelecer junto à comunidade, onde são bem aceitos, mas não colaboram de maneira relevante com a gestão da cidade, pois seus conhecimentos não são incorporados nas discussões do conselho e, por consequência, desconsiderados pela administração pública.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Giovanni. Os Orçamentos Participativos na Itália: Inovações dentro de um quadro em rápida transformação. In: SILVA, E. M.; CUNHA, E. S. (org.), **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 67-110.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p. 16-41, 2002.

BRASIL, F. P. Participação Cidadã e Reconfigurações: nas Políticas Urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 35-51, 2004.

CARVALHO, Hermano José Batista. Avaliação de planejamento estratégico de cidades: o caso da Região Metropolitana de Fortaleza (Planefor). In: ARARIPE, A.; BORGES, C.; LUZON, J. L., **Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: EdiUece, 2004. p. 137-163.

CARVALHO, Hermano José Batista. Gestão de Cidades: um modelo inovador de administração pública na trajetória da democracia participativa. In: CARVALHO, H. J. B. (org.). **Gestão de Cidades: construção de uma nova abordagem**. Fortaleza: EdUece, 2019. p. 146-198.

COSTA, José Pedro Brito. **Cidadania diferenciada e as ocupações irregulares de terras públicas no Distrito Federal**. 2017. Dissertação (Mestrado em Constituição e Sociedade) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017.

DAU, A. G.; PALASSI, M. P.; E SILVA, M. Z. Consciência política e participação dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória – ES. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 199-211, 2019.

DEMO, P. **Metodologia do Conhecimento**. São Paulo: Atlas, 2000.

DÖRK, M.; MONTEYNE, D. Urban co-creation: envisioning new digital tools for activism and experimentation in the city. In: CONFERENCE OF HUMAN-COMPUTER INTERACTION, 29., 2011, Vancouver. Proceedings... Vancouver: CHI, 2011.

FARIA, C. F. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, v. 36, p. 187-204, 2010.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 67-80.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente: Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IERVOLINO, S. A.; PELICIONI, M. C. F. A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 115-21, 2001.

JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

LEAL, S. O novo capital social das cidades brasileiras. **Cadernos Metr pole**. v. 10, p. 55-74, 2003.

LIMA, C. M. A cidade insurgente: estratégias dos Coletivos Urbanos e vida pública, **Arquitetura Revista**, v. 10, n. 1, p. 31-36, 2014.

LIMA, A. N.; SANTOS, T. F. A. M.; CLEMENTE, J. C.; MESQUITA, N. M. C.; FERREIRA, M. M. P. Temas centrais e deliberações dos conselhos municipais de educação sob o enfoque do patrimonialismo brasileiro. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 13765-13778, 2020.

MIRAFETAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global South. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.

MIRAFETAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

NEVES, A. V. Controles democráticos, participação e clientelismo: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 16, n. 1, p. 213-222, 2012.

NEVES, A. V. O Pensamento conservador na sociedade brasileira: ambiguidades entre o público e o privado. **Serviço Social & Sociedade**, v. 93, p. 83-100, 2008.

PINTO, F. R.; CÂMARA, S. F.; CARVALHO, H. J. B. Gestão Inteligente de Cidades: A Complexidade e a Inovação na Gestão dos Aglomerados Urbanos. In: Congresso Nacional de Sociedade e Inovação (CASI), 7, 2014, Volta Redonda. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2014.

PORTUGALI, Juval. Complexity Theories of Cities: Achievements, Criticism and Potentials. In: PORTUGALI, J.; MEYER, H.; STOLK, E.; TAN, E. (org.) **Complexity Theories of Cities Have Come Age: An Overview with Implications to Urban Planning and Design**. Berlin: Springer, 2012. p. 47-62.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, M. R. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas**

públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, v. 21, n. 54, p. 505-517, 2008.

SINTOMER, Yves., O Orçamento Participativo na Europa: Potencialidades e Desafios. *In*: SILVA, E. M.; MARTINS, E. S. (org.), **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 41-66.

SINTOMER, Y.; GRET, M. **Porto Alegre**: A Esperança de uma Outra Democracia. Porto Alegre: Campo das Letras, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. Atlas, 2005.

WERNER, E., The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept”, **Cities**, v. 12, n. 5, p. 353-359, 1995.