



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS

CENTRO DE PESQUISAS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS - CEPPAC

TICIANA NASCIMENTO EGG

ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CASO DAS POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DE DIADEMA, SP

BRASÍLIA

2009

TICIANA NASCIMENTO EGG

ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CASO DAS POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DE DIADEMA, SP

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós Graduação sobre as Américas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas

Orientador: Prof. Dr. Lúcio R. Rennó Júnior

Brasília, março de 2009

TICIANA NASCIMENTO EGG

ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CASO DAS POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DE DIADEMA, SP

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós  
Graduação sobre as Américas como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em Ciências  
Sociais, especialista em estudos comparados sobre as  
Américas

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Lúcio Rennó Remuzat Júnior (orientador)  
(Universidade de Brasília)

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro  
(Universidade de Brasília)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Rebecca Neara Abers  
(Universidade de Brasília)

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer à Capes, pelo fomento crucial para a realização do mestrado.

Às colegas da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Cristina Villanova, Andréia Macedo, Rita Machado e Bárbara Formoso, cuja convivência me proporcionou grande aprendizado e estimulou a realização da pesquisa.

Aos gestores da Secretaria de Defesa Social, pelos esforços em conceder informações para a pesquisa.

A todos que se dispuseram a conceder entrevistas no meu trabalho de campo.

À Carolina Ricardo, coordenadora do Instituto Sou da Paz, pela disponibilidade em prestar informações e compromisso com a transparência das ações e ao Orlando Vitoriano, ex-gestor da Prefeitura de Diadema e vereador, pela gentileza em dispor contatos cruciais para o trabalho de campo. A contribuição de vocês foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao orientador Lucio Rennó, pelo apoio, disponibilidade e empenho na orientação.

Aos amigos dos tempos de graduação, Kauara Ferreira, Renata Radicchi, especialmente Humberto Eustáquio, Paulo Palhares e Vicente Júnior, que me acompanharam de perto nesses dois anos de estudos em ricas conversas realizadas nos bares da cidade.

À Andréa Cariello, Ângela Veiga, Marcela Morais e Paula Dourado, amigas queridas, por sempre estarem do meu lado e me apoiarem nesse momento.

À Marília Oliveira, colega de mestrado e amiga, pelas valiosas conversas ao longo desses dois anos e apoio no desenvolvimento do trabalho.

Agradeço aos meus colegas do Ceppac, em especial, Bruno Aber Saber, Irmina Walczak e Márcia Machado, pelas preciosas trocas e convivência que tornaram esses dois anos ainda mais agradáveis.

Aos meus sobrinhos, Will e Gabi, por tornarem minha vida mais alegre e colorida.

Por fim, gostaria de agradecer especialmente às minhas irmãs, Rafaela, Julia e Cássia, minhas companheiras de vida e amigas de todas as horas, e aos meus pais, meus exemplos e meus pilares, pela paciência, apoio e compreensão. Obrigada por acreditarem em mim e me apoiarem nessa empreitada. Dedico essa dissertação para vocês.

## **Resumo**

A presente dissertação tem como objetivo estudar como o Estado pode buscar o ativismo da população local na discussão de problemas sociais e desenvolvimento de políticas públicas, por meio da consolidação de espaços públicos, e analisar quais limites podem ser apresentados à participação popular nesses espaços. Para tanto, foi desenvolvido estudo de um caso cujo ambiente cultural apresentava-se contrário ao engajamento popular e à aproximação entre Estado e comunidade - as ações e políticas de segurança pública de Diadema. Foram analisados três espaços públicos desse município – audiências públicas, fóruns itinerantes de segurança pública e conselho municipal de segurança pública.

Conclui-se que a prefeitura de Diadema buscou articular-se com comunidade local na discussão de questões de segurança pública, proporcionando oportunidade para essas se engajarem e influenciarem as ações estatais. No entanto, verifica-se que os impactos participativos foram limitados, pelos motivos a seguir: herança cultural adversa e contrária à participação, falta de autonomia e sustentabilidade da participação popular no referido setor e centralismo decisório do Estado. Ressalta-se que as audiências públicas e os fóruns itinerantes consistiram em importante avanço democrático e ruptura com padrões autoritários do setor da segurança pública local, principalmente pelo fato de não haver ativismo popular relevante na área, além de promoverem o aprendizado democrático e empoderamento da comunidade local e controle social das ações do Estado. O conselho, por sua vez, é um órgão marcado por centralismo estatal e fechado à participação de importantes atores sociais locais.

## **Abstract**

The main objective of the present thesis is to study ways for the state to seek local population activism in the discussion of social problems and public policies development, through the consolidation of public spaces, and analyze what limits and constraints can be presented to this community participation. For the purpose of this work, a case study was put together – public security policies and actions in the city of Diadema whose cultural environment shows signs of opposition to public engagement and the proximity of community and State. Three public spaces of Diadema were placed under the microscope: public hearings, itinerant public security forums and the public security municipal council.

The author concludes that the city of Diadema sought articulation with the local community to discuss public security issues, providing an opportunity for the people to be engaged and influence state actions. However, the author observed that the impacts from this participation were limited due to the following reasons: cultural heritage not in favour of participation, lack of autonomy and sustainability of community engagement in the sector and a highly centered decision-making process on behalf of the state. Nevertheless, it is crucial to note that the public hearings and itinerant public security forums were an important democratic enhancement and a rupture from authoritarian patterns from the local public security sector, especially if we take into consideration the fact that there was no relevant community activism in the area. Besides that, the initiatives that took place promoted local community empowerment and social control over state actions. The public security council, however, is an institution distinguished by its state centralism and by its strict take on the participation of all important local social actors.

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 – Documentos pesquisados

Quadro 2 - Gestões municipais de Diadema

Quadro 3 - Compromisso 8 – Ação de criação da mediação de conflitos

Quadro 4 - Demandas de segurança pública OP – prioridades para a cidade (2001-2007)

Quadro 5 - Demandas de segurança pública OP – prioridades para a região (2001-2007)

Quadro 6 - Compromisso 9 do 2º Plano Municipal de Segurança Pública

Quadro 7 - Compromisso 11 e ação de criação dos Fóruns

Quadro 8 - Realização dos fóruns itinerantes em 2006

## **Lista de Siglas**

ABC – Região industrial de São Paulo cujos municípios são Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul

COMUSP – Conselho Municipal de Segurança Pública

Conseg – Conselho Comunitário de Segurança Pública.

GCM – Guarda Civil Municipal

GLBTT – Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

PC – Polícia Civil

PM – Polícia Militar

PT – Partido dos Trabalhadores

SNI – Sistema Nacional de Inteligência

SP – São Paulo

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Número de casos por tipo de crime – Diadema – SP (2001-2005)

Tabela 2 - Média mensal de homicídios em Diadema – SP (1998-2007)

## Sumário

Agradecimentos	
Resumo	
Abstract	
Lista de quadros	
Lista de siglas	
Lista de tabelas	
Introdução.....	13
Capítulo 1: Estruturas de Oportunidade Política.....	22
Capítulo 2 – Participação e Espaços Públicos.....	32
2.1 A teoria da democracia participativa.....	34
2.2 Espaços públicos e a realidade brasileira.....	37
2.3 Limites da participação e dos espaços públicos no Brasil.....	42
Capítulo 3 – Aspectos Metodológicos.....	48
3.1 Definição do problema:.....	48
3.2 Perguntas específicas.....	48
3.3 Objetivos Gerais.....	49
3.4 Objetivos específicos.....	49
3.5 Procedimentos metodológicos.....	49
3.5.1 Estudo de Caso.....	49
3.5.2 Mapeamento de processos.....	51
3.6 Pesquisa empírica.....	53
3.7 Fontes de dados.....	55
3.8 Limites e dificuldades enfrentadas na pesquisa de campo.....	57
Capítulo 4: O caso de Diadema e as políticas de segurança.....	59
4.1 – Panorama histórico, sócio-econômico e político de Diadema.....	59
4.2 A segurança pública municipal e os processos políticos.....	61
4.2.1 O período 2001-2004.....	64
4.2.2 O período 2005 – 2008.....	67

Capítulo 5: Estruturas de oportunidade, espaços públicos e participação nas políticas de segurança de Diadema .....	71
5.1 – Audiências públicas de elaboração do 2ª Plano Municipal de Segurança Pública.....	76
5.2 Fóruns Itinerantes de Segurança Pública.....	85
5.3 Conselho Municipal de Segurança Pública .....	93
Conclusão e considerações finais .....	100

## **Introdução**

Após 20 anos do fim do período autoritário no Brasil, a discussão sobre democracia encontra-se em uma encruzilhada entre explicações e experiências mais centradas em aspectos representativos da democracia frente a inovações institucionais participativas. A vertente representativa da teoria democrática – majoritária no meio acadêmico por anos – é questionada hoje por muitos estudiosos. Verificam-se experiências políticas no Brasil, por exemplo, de participação popular, cujas categorias analíticas dessa corrente não conseguem abarcar a complexidade do processo. Nesse sentido, preceitos clássicos da participação estão sendo retomados e aplicados, para explicar experiências democráticas brasileiras.

A teoria dos espaços públicos de discussão, por exemplo, defende a existência de arenas deliberativas de políticas nas quais a sociedade civil participa ativamente junto ao Estado. A noção de público volta-se justamente para a superação da clivagem existente entre população e políticos no desenvolvimento de políticas. As arenas são públicas por constituírem instituições que buscam unir sociedade e Estado nesse processo.

Por outro lado, mesmo na atual vertente da democracia participativa, é comum considerar o Estado como um ente fechado à sociedade civil e inimigo natural da participação, conforme demonstra Dagnino, ao reconhecer a possível democraticidade desse ente. A teoria das oportunidades políticas, por sua vez, busca analisar como o Estado pode abrir oportunidades para os movimentos sociais se engajarem em ações coletivas. Dessa forma, confere-se centralidade ao papel do Estado e suas variações como ponto de partida para a análise do ativismo dos movimentos.

Desenvolver políticas de segurança pública no Brasil em consonância com ideais democráticos é ainda um desafio. A cultura autoritária nas organizações e governos, bem como poucas inovações institucionais configuram entraves importantes para o avanço democrático no setor. A presente dissertação buscará explorar um caso particular de como surgiram mecanismos participativos nessa área, a partir dos preceitos da teoria das estruturas de oportunidade política e teoria da democracia participativa e dos espaços públicos de discussão. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é estudar uma experiência na qual o Estado buscou desenvolver mecanismos participativos no processo de discussão e tomada de decisão de políticas públicas. Em outras palavras, a pesquisa tem dois objetivos principais: analisar o processo de construção de espaços públicos a partir de iniciativas do Estado, enfocando as idéias de estrutura de oportunidade política e de enquadramento político, e avaliar o impacto desses espaços, por meio de uma análise da participação popular neles. Como objeto de pesquisa empírica foi realizado estudo de caso nas políticas de segurança pública desenvolvidas em Diadema, município do estado de São Paulo.

Como será visto a seguir, essa é uma área de atuação do Estado que historicamente não é marcada pela abertura do Estado à sociedade civil, ainda mais quando se pensa no caso particular de Diadema, uma das cidades mais violentas do país até recentemente. Na verdade, a redução da violência em Diadema tem início com mudanças significativas na forma que o Estado encontrou para lidar com o problema, passando por ampliação das esferas participativas em seu processo decisório sobre segurança pública. Ao mesmo tempo, a cidade sempre foi governada por partidos de esquerda, principalmente o PT, indicando que houve variação na forma como o partido encarou o problema de segurança em suas diferentes administrações. Portanto, torna-se um estudo de caso interessante, que enriquece o debate sobre arenas participativas no sistema político brasileiro.

## Violência, Segurança Pública e o Estado

A criminalidade é um dos maiores problemas da atualidade. O seu crescimento, desdobramentos e configurações em diferentes modalidades – violência doméstica, tráfico de drogas, crime organizado, racismo, xenofobia – são hoje as maiores preocupações da sociedade brasileira. De acordo com o relatório da Organização Mundial da Saúde, a violência é hoje uma das principais causas da morte de pessoas entre 15 e 40 anos. É considerada, pelo setor da saúde, como uma epidemia, devido aos seus efeitos e desdobramentos. No caso do Brasil, a violência manifesta-se principalmente na criminalidade urbana, especificamente nos homicídios, roubos, furtos, seqüestros e tráfico de drogas. O crescimento da criminalidade iniciou-se na década de 80 e hoje representa um dos principais problemas urbanos brasileiros. De acordo com dados do SIM/Datasus, entre os anos 1980 e 2000, os homicídios nas cidades passaram de 11 para 27 para cada 100 mil habitantes. (Miraglia, 2000, Nascimento: 2002).

Atualmente vive-se um período em que a democracia está consolidada (considerando parâmetros da democracia representativa). Em consequência, a questão da segurança pública entra na agenda política e acadêmica com uma nova ênfase – “seja porque a questão da segurança passou a integrar a temática da democratização das instituições após 20 anos de autoritarismo, seja porque o período da transição coincidiu com o acentuado crescimento da criminalidade”. (Neme: 2005, 130).

Retomando o histórico da atuação governamental em questões de segurança, observa-se que, no período autoritário, a questão da segurança se voltava principalmente para a sustentação do regime e do *status quo* e para segurança nacional. A lógica era militar, e a atuação dos agentes priorizava investigações e repressão aos opositores do regime autoritário e a defesa do território nacional. As principais instituições da época eram o SNI (criado em 1964, inicialmente como uma agência civil de informações, mas cujos principais cargos eram ocupados

por militares) e as Forças Armadas. Ou seja, não havia atuação e instituições voltadas diretamente para o combate à criminalidade. Em primeiro lugar, porque, na época, ela não configurava um problema grave como o é nos dias de hoje; em segundo lugar, porque o setor estava voltado prioritariamente para a manutenção do regime.

No governo, já democrático, do Presidente José Sarney, não houve mudanças substanciais no âmbito das instituições voltadas para a segurança, pois ele ainda compartilhava decisões com os militares. Fernando Collor adotou algumas medidas no sentido de diminuir a influência das Forças Armadas e fortalecer o papel do presidente da República em face delas. Dentre suas ações, ressaltou-se a extinção do SNI, a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, chefiada por um civil, e a retirada do *status* de ministro do chefe da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas. Apesar de inovadoras para a época, suas iniciativas tiveram resultados somente incrementais, sem grandes impactos. (Zaverucha: 1994)

A partir da década de 90, percebem-se algumas transformações institucionais relevantes nessa área, no âmbito federal. No governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Lançaram-se planos, como o Plano Nacional de Segurança Pública e o Programa Nacional de Direitos Humanos, e consolidou-se um Sistema Único de Segurança Pública. Embora não se pretenda aqui avaliar a efetividade desses programas e instituições, há de se ressaltar que tal mudança significou avanços para a área de políticas de segurança pública na esfera federal, pois ensejou a preocupação com a relação entre políticas de segurança e direitos humanos, bem como configurou iniciativas no sentido de tratar os problemas da criminalidade com maior racionalidade e planejamento e definir mais certamente os limites e o papel das forças policiais. Outrossim, tal mudança revelou avanços na abertura de canais de comunicação entre sociedade e Estado e na legislação. (Neme: 2005, Adorno, 1998, Soares, 2003)

Com o governo Lula, buscou-se aperfeiçoar tais instituições. Recentemente foi criado o Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Trata-se de iniciativa importante, pois busca aprimorar a relação entre políticas de segurança pública e democracia, no sentido de uma política de segurança pública voltada para a cidadania, buscando superar, assim, o conservadorismo e autoritarismo do setor.

A Constituição Federal atribui aos estados o desenvolvimento de políticas por meio das polícias militar e civil, reconhecendo, contudo, o papel dos municípios, ao afirmar que eles podem formar guardas municipais. Tradicionalmente, as políticas de segurança pública são tratadas pelos primeiros; porém, com o crescimento da criminalidade, percebe-se que aumentam as controvérsias federalistas, quando se trata das práticas das políticas de segurança. Há um movimento de descentralização dessas políticas para o município, confirmado pelo Governo Federal, com a implantação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. O SUSP buscar afirmar o papel dos municípios no enfrentamento da criminalidade, principalmente na prevenção da violência.

Mesmo com os avanços institucionais no âmbito federal, ainda são grandes as dificuldades em desenvolver políticas de enfrentamento da criminalidade em consonância com os ideais democráticos. A solução que combina políticas eficazes e legalidade ainda é um problema, pois grande parte dos governos – reconhecidas as exceções – ainda implementa ações truculentas como tentativas de conter o avanço da criminalidade. Mesmo havendo um Executivo Federal favorável à proteção dos direitos humanos, a implementação das políticas “na ponta” – nível estadual e municipal – ainda não corresponde à nova ordem por diferentes motivos. (Neme: 2005)

Desenvolver políticas de segurança no Brasil em consonância com ideais democráticos é, portanto, um desafio, passados 20 anos de transição e consolidação do regime. O

legado autoritário é forte na questão da segurança pública, e as leis brasileiras refletem isso. Zaverucha afirma que a Constituição Federal de 1988, por exemplo, não trouxe avanços democráticos no setor, principalmente pela forte influência exercida pelos militares no processo constituinte. Em primeiro lugar, porque não se definiram os limites da atuação das Forças Armadas e das forças policiais; ao contrário, mantiveram-se os termos e objetivos demasiadamente conservadores e amplos da Constituição de 1967, abrindo-se, assim, a possibilidade de diferentes interpretações. As relações entre civis e militares não se alteraram; não está previsto, por exemplo, o controle civil sobre os militares. A instituição policial – civil e militar - apresenta fortes traços autoritários; historicamente sempre teve um papel repressivo, e não se conseguiu superar ainda essa herança histórico-cultural.

Quando se fala sobre democracia e segurança pública no Brasil, os problemas remetem ao autoritarismo, e não a uma democracia formalmente consolidada, que, no nosso caso, ainda está emperrada em questões civis, como violações de direitos humanos e violência policial. E é nessa relação entre direitos humanos e segurança que grande parte dos autores do meio acadêmico brasileiro dirige suas análises.

Alguns teóricos, por outro lado, tratam sobre participação e segurança pública. Luís Eduardo Soares (2006) define algumas condições que devem ser observadas no planejamento de uma política pública de segurança. O autor ressalta dois meios principais de se buscar o que chama de “segurança pública cidadã” – políticas preventivas e ação das polícias ou guardas municipais. Para ele é importante constituir consórcio ou gestão participativa, com vista a um pacto entre governo municipal e entidades não-governamentais, com o objetivo de promover a sinergia de esforços, voltados principalmente para a definição do diagnóstico sobre os problemas mais graves, estabelecimento de prioridades e estabelecimento de uma agenda.

A partir desse paradigma da prevenção da criminalidade, é reconhecido o papel dos municípios no combate à criminalidade. Autores como Luis Eduardo Soares e Paula Miraglia afirmam que, como a prefeitura quem lida diariamente com a população e com problemas locais, pode atuar com mais agilidade para solucionar problemas locais e, ao mesmo tempo, mobilizar e articular a população em geral.

Por outro lado, há que se reconhecer que, em programas de segurança pública, nem sempre a participação é pertinente, pois há circunstâncias que exigem que o Estado assuma papel central, pois são problemas e processos de sua responsabilidade. Desse modo, é reconhecida a importância do protagonismo do Estado nas políticas de segurança, não somente sob o ponto de vista político, mas também operacional.

As políticas de segurança pública, por definição, envolvem o uso da força, e isso explica, em parte, os entraves aos avanços democráticos. Adicione-se a isso o passado autoritário do Brasil, e os desafios são ainda maiores. É por isso que tratar sobre segurança pública e democracia ainda remete a direitos humanos e repressão, tão enfatizada pelos movimentos sociais do período de transição. A Constituição Federal não ajudou nesse processo, pois, se, por um lado, promove avanços no sentido democrático, como o reconhecimento dos conselhos gestores de políticas públicas, por outro, especificamente no tocante à segurança pública, manteve traços autoritários ainda marcantes.

Além disso, o Estado é legitimado exclusivamente para utilizar a força (Deve-se ressaltar que os teóricos discutem hoje se o Estado está perdendo ou não o monopólio exclusivo da força nos dias de hoje, e há diferentes razões para isso, sendo o crescimento da segurança privada um dos principais. Para fins do trabalho, considera-se que o Estado é único legitimado para tanto). Falar em participação não é retirar esse poder e transferi-lo para a população, mas sim garantir que o atendimento das demandas, uma solução mais eficaz para os problemas e a

promoção dos direitos civis. Os espaços públicos no setor da segurança pública podem constituir instrumentos de articulação entre sociedade e Estado, levando-os a discutir questões tais como os problemas relacionados à criminalidade, a fiscalização e controle das ações do Estado e da polícia, a capacitação do cidadão para utilizar e discutir sobre recursos disponíveis, o conseqüente aprendizado social e o fortalecimento da confiança entre policiais e população.

Nesse sentido, para avançar no debate, é importante estudar experiências no Brasil que buscam justamente romper o continuísmo autoritário no setor, introduzindo novas práticas democráticas que procuram ultrapassar os limites puramente formais da democracia representativa e incluir aspectos da participação nesse setor. Analisar a democracia no tocante às políticas de segurança pública significa contribuir não somente para o debate sobre violência e práticas políticas, mas também para a própria teoria democrática. O debate enriquece quando o próprio Estado toma a iniciativa de incorporar a sociedade civil nas discussões sobre segurança.

A dissertação busca, então, responder a duas perguntas principais: De que forma o Estado pode prover abertura política para a participação da sociedade civil discutir políticas públicas? E quais foram os resultados obtidos através dos espaços públicos criados para a participação da sociedade civil nas iniciativas de Diadema?

Os próximos dois capítulos estão voltados para o embasamento teórico do trabalho. No primeiro, será trabalhada a teoria das oportunidades políticas, a partir da visão de seus principais teóricos, como Sydney Tarrow e Charles Tilly. Posteriormente, a partir de uma contextualização do debate teórico do papel da democracia, será estudada a corrente participacionista, principalmente com base nos pressupostos de Carole Pateman. Finalmente, complementando essa corrente, será estudada a teoria sobre espaços públicos de discussão e a contextualização destes na realidade da democracia brasileira.

Após a contextualização teórica, passa-se à descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa empírica. Para a contextualização do estudo de caso, foi desenvolvido um panorama histórico e sócio-político do Município de Diadema e descritos os problemas relacionados à criminalidade. Passa-se, então, ao estudo do processo de espaços públicos no setor, à análise da participação política nestes espaços e à avaliação dos resultados obtidos.

## Capítulo 1: Estruturas de Oportunidade Política

As teorias democráticas enfocam o papel da sociedade civil na consolidação da democracia. O Estado é comumente visto como “inimigo natural” da democracia e desempenha, portanto, papel secundário ou mesmo contrário ao ativismo dos movimentos. Para Robert Putnam (2002), por exemplo, o bom andamento das instituições democráticas depende de uma sociedade engajada civicamente, ou que tenha capital social. Nesse sentido, a atuação do Estado sobre a sociedade civil tem efeitos negativos e onerosos, se comparados à mobilização horizontal da sociedade. Ou seja, a ação de um Estado forte tende a inibir a participação cívica dos cidadãos.

No entanto, entender a democracia atualmente implica estudar o Estado com um olhar diferenciado do tradicional, reconhecendo a importância de uma possível “democraticidade do Estado”, ou seja, da possibilidade de o Estado abrir-se para a sociedade civil participar das políticas públicas. Peter Evans (1996) analisa contextos nos quais é possível haver relação construtiva entre Estado e sociedade, ao contrário de muitas experiências nas quais o primeiro, por meio de postura centralizadora e vertical, desenvolveu relações de soma zero com a sociedade civil organizada. O autor afirma que existem formas de sinergia na interação governos e sociedade no desenvolvimento de políticas públicas, e essa sinergia pode ser um catalisador para o desenvolvimento. Para ele, as normas de cooperação e redes de ação cívica entre cidadãos podem ser promovidas por agências públicas e usadas para fins de desenvolvimento<sup>1</sup>. Nessa linha, de acordo com Rebecca Abers (1998), em determinadas situações, os atores do Estado podem ser a força transformadora que promove o crescimento do associativismo e ações coletivas cooperativas e a melhor implementação de políticas públicas. (Abers: 1998) A teoria das

---

<sup>1</sup>Autores defensores da sinergia não negam a existência de conflitos de soma-zero. A intervenção do Estado pode destruir redes promissoras sociais e minar normas sociais. Eles não tomam a sinergia como um dado, mas exploram as condições sob as quais pode se tornar realidade.

oportunidades políticas contribui para a análise das variações do Estado como fator influente para ações coletivas e consolidação da democracia, sendo esta considerada a partir de ideais participativos.<sup>2</sup>

No estudo sobre movimentos sociais, principalmente os norte-americanos, houve o desenvolvimento de três perspectivas de análise: estruturas de oportunidades políticas ou processos políticos, estruturas de mobilização e enquadramentos culturais ou de processos (*cultural framings* ou *framing processes*). Tais construtos teóricos buscam analisar três principais fatores na análise do surgimento e desenvolvimento das revoluções e movimentos, respectivamente: a estrutura de oportunidades políticas e limites aos movimentos, as formas de organização disponíveis aos atores e os processos coletivos de interpretação, atribuição e construção social que mediam oportunidade e ação.<sup>3</sup>

O objeto de análise é o Estado e buscar-se-á estudar suas mudanças institucionais como ponto de partida para a abertura política e participação da sociedade civil nas políticas de segurança de Diadema. Assim, a teoria das oportunidades políticas e suas variáveis são utilizadas para avaliar o papel deste ente na consolidação de iniciativas participativas, mais especificamente em espaços públicos de discussão de políticas públicas. Em outras linhas, argumenta-se que esses

---

<sup>2</sup> Cabe enfatizar que essa teoria não busca analisar especificamente contextos democráticos, mas sim outras circunstâncias, até mesmo experiências totalitárias. Os ideais participativos serão explicitados na próxima seção.

<sup>3</sup> Focalizar-se-á as estruturas de oportunidades políticas, mas cabe definir brevemente os tipos de estruturas. Estruturas de mobilização são veículos coletivos, formais ou informais, que os movimentos e participantes mobilizam para atuarem e atingirem seus fins em ações coletivas. De acordo com a teoria da mobilização de recursos, se sistemas políticos institucionalizados influenciam a ação coletiva e as formas dos movimentos, essa influência não é independente dos diferentes tipos de estruturas de mobilização por meio das quais os grupos se organizam. Para a teoria da mobilização de recursos, os movimentos podem surgir de oportunidades do ambiente, mas o seu sucesso ou fracasso depende da forma como eles moldam suas ações. Então, não é somente uma questão da disponibilidade de estruturas de mobilização, mas também do perfil organizacional dos grupos. Para o movimento sobreviver, os insurgentes devem ser capazes de criar uma estrutura organizacional mais estável para sustentar a ação coletiva. A teoria dos *framing processes* busca incorporar um aspecto cognitivo e cultural aos movimentos e enfatiza a importância das idéias, percepções e significados compartilhados entre os participantes de movimentos como alavancas e legitimação das ações. Para esses teóricos, no vácuo de alguma percepção compartilhada, os movimentos podem não se mobilizar, mesmo havendo a oportunidade, sendo esse condicionamento da presença ou ausência das percepções os *framing processes*. Para ver o debate das teorias, ver: Tarrow: 1996.

espaços podem ser desenvolvidos a partir de oportunidade política iniciada pelo Estado. Isso não significa rejeitar o papel dos movimentos sociais, mas sim, analisar de que forma o Estado impulsiona a participação da sociedade civil. Essa escolha se deu pelas seguintes razões:

- No tocante à democracia e relação entre Estado e Sociedade, comumente centralizam-se os estudos nas mudanças dos movimentos sociais, e não nas mudanças ocorridas internamente no Estado como fator de mudança;
- Em Diadema, a participação popular em políticas públicas de outras áreas é difundida, porém, em políticas de segurança pública. A mudança na gestão significou um marco na busca da participação da sociedade civil em questões de segurança pública, por meio do desenvolvimento de espaços públicos de discussão.

Em linhas gerais, os teóricos das estruturas de oportunidades políticas defendem que o contexto político pode definir limites e oportunidades aos movimentos sociais e suas ações. Ou seja, a premissa básica das estruturas de oportunidade política é que fatores ambientais ampliam ou inibem as mobilizações sociais e formas específicas de reivindicações.

Há consenso entre teóricos e críticos da teoria das estruturas de oportunidades políticas em torno da definição de Tarrow, e é essa que será utilizada para os fins a que se propõe este trabalho. Sendo assim, estruturas de oportunidade política são:

“consistentes - mas não necessariamente formais, permanentes ou nacionais - sinais aos atores políticos e sociais para os encorajarem a usar ou não recursos internos para formar movimentos sociais”. (Tarrow: 1996 – tradução da autora)

Há que se observar que esse conceito aplica-se a um tipo de ação coletiva – os movimentos sociais. Porém, considerar somente os movimentos sociais na realidade brasileira é restringir ou mesmo desconsiderar a heterogeneidade da sociedade civil e as suas diferentes formas de organização. Cabe trazer aqui a visão de Dagnino, que reconhece tal heterogeneidade e

critica aqueles que consideram a sociedade civil como um único corpo, uniforme<sup>4</sup>. Deve-se considerar outras formas de ação coletiva, como as associações locais, igreja e até mesmo a atuação individual, como as lideranças comunitárias e a própria participação direta dos cidadãos. Portanto, mesmo correndo o risco de estar “estirando” o conceito de oportunidade política, considerar-se-á o termo ação coletiva no lugar de movimentos sociais, de forma a abranger a complexidade da democracia brasileira.

O conceito de estruturas de oportunidade política, por sua vez, apresenta algumas categorias analíticas interessantes, que podem auxiliar na compreensão do surgimento de espaços públicos no Brasil. Inicialmente, sob um ponto de vista subnacional, há dois tipos: (Tarrow: 1996)

- Oportunidades voltadas para questões específicas (issue-specific): como ambiente político e institucional canaliza a ação coletiva em torno de questões particulares. Cabe esclarecer que o trabalho voltará às oportunidades desse tipo estudadas no setor da segurança pública de Diadema. As oportunidades do objeto são classificadas dessa forma, visto que implicam a discussão de questões de segurança pública, sem o envolvimento de público específico.
- Oportunidades específicas para grupos (constituency-specific): enfocam as estruturas de oportunidade para grupos específicos e como as mudanças ocorrem ao longo do tempo.

Além desses dois subtipos, há uma outra corrente denominada “estrutura de oportunidade centrada no Estado”, ou paradigma estatista, que, por sua vez, possui duas perspectivas, que são:

---

<sup>4</sup> Para a autora, a sociedade civil também deve ser analisada sob diferente olhar. Ela não pode mais ser considerada um ente único, geralmente denominado de “Terceiro Setor”, mas sim marcada por uma heterogeneidade de atores (associações, igrejas, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, etc), que participam de formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, mesas, fóruns) e possuem diferentes práticas e projetos políticos. Para a autora, a heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. (Dagnino: 2006)

- estatismo *cross-sectional*: o Estado é visto como arranjo autônomo e estável de instituições e arena de competição política rotineira em que as estratégias dos movimentos são afetadas pelo ambiente de sua política institucional. Essa perspectiva estuda as variações entre os Estados.

- estatismo dinâmico: perspectiva que estuda como o Estado muda e produz oportunidades políticas. Teóricos argumentam que “todo o sistema político passa por mudanças que mudam o ambiente de atores sociais suficientemente para influenciar a iniciação, formas e resultados de ação coletiva”. O foco, portanto, é intra-estatal. (Tarrow: 1996, 44)

Para alguns autores das estruturas de oportunidades políticas, como Charles Tilly e Tarrow, é necessário interpretar as oportunidades políticas a partir de eixos variados e conjunturais, e não se voltar para continuidades. Nesse sentido, estudar a variação da estrutura do Estado permite avaliar e interpretar as variações nacionais e a influência sobre o surgimento de movimentos sociais. Tarrow argumenta que a perspectiva *cross-sectional* permite ligar as oportunidades políticas dos movimentos sociais a uma rede nacional de regularidades institucionais. Pode ser falha por não apreciar as variações subnacionais e por desconsiderar a importância das mudanças no próprio Estado.

Sendo assim, para entender a dinâmica e o impacto de movimentos, nem sempre é construtivo analisá-los a partir de uma estrutura estática de conflitos e instituições estatais, mas pode ser produtivo observá-los a partir da dinâmica do Estado. Desse modo, a teoria de oportunidade política é “uma forma de predizer a variância na periodicidade, estilo e conteúdo das reivindicações ativistas ao longo do tempo a partir da variância ao longo dos contextos institucionais”. (Meyer, Minkoff: 2004, tradução da autora). É essa perspectiva do estatismo dinâmico que será utilizada no presente trabalho.

É importante identificar que variáveis dos sistemas políticos influenciam a ação coletiva. McAdam (1996a) consolida quatro principais dimensões da oportunidade política a partir das contribuições de Brockett, Kriesi, Rucht e Tarrow:

- A relativa abertura ou fechamento de sistemas políticos institucionalizados;
- A estabilidade ou instabilidade de um arranjo de alinhamento da elite que tipicamente amarram a política;
- A presença ou ausência de aliados da elite;
- A capacidade do Estado e sua propensão à repressão.

A primeira dimensão enfatiza a importância atribuída à forma legal e à estrutura institucional do sistema político. A segunda e a terceira consideram a estrutura informal das relações de poder características de um sistema. McAdam (1996a) diferencia as duas, sendo a primeira o arranjo duradouro de elites que tendem a estruturar oportunidades ao longo do tempo; e a segunda é a simples presença ou ausência de elites aliadas. A repressão do Estado é a dimensão mais controversa, visto que alguns autores não a consideram. Segundo o mesmo autor, há relevante evidência empírica da importância dessa variável, pois há uma natureza imprevisível da repressão e dos processos sociais que estruturam sua operação.

Existem algumas críticas de cunho metodológico e epistemológico à teoria das oportunidades políticas. Para Jasper e Goodwin (1999) há um componente tautológico na teoria, pois movimentos sociais não surgem sem a possibilidade de associação dos indivíduos, ou seja, a oportunidade política se dá dentro de um contexto em que há movimento social. Conforme seu entendimento, não se pode negar que os processos políticos podem influenciar a mobilização, mas a mobilização não depende necessariamente de oportunidades. Os fatores que contribuem

para a mobilização social são aqueles que também contribuem para a mudança política, e livrar-se do papel independente do protesto não é uma questão simples de se resolver.<sup>5</sup>

De fato, Tarrow (1988) e McAdam (1996) afirmam que a teoria da mobilização de recursos complementa a da oportunidade política, pois atenta para a estratégia dos grupos na mobilização de recursos disponíveis. Oportunidades políticas de atores coletivos variam entre atores e mudam ao longo do tempo, e não somente em resposta a fatores externos a eles. Uma vez que a ação é gerada, movimentos podem afetar suas próprias estruturas de oportunidade. Oportunidades abrem caminho para a ação política, porém movimentos também fazem essas oportunidades.

Além disso, Goodwin e Jasper (1999) afirmam que é necessário reconhecer que processos culturais e estratégicos definem e criam os fatores usualmente apresentados como estruturais. As percepções não são necessárias somente para os atores reconhecerem as oportunidades, mas em muitos casos podem criar oportunidades. O teórico McAdam reconhece essa limitação e afirma que a “oportunidade tem um componente cultural importante, e perde-se algo importante quando se limita a atenção para a variância das instituições políticas e as relações entre os atores”. (McAdam: 1996a; 25)

Comumente, a estrutura de oportunidade política tem sido usada para explicar dois acontecimentos: o timing da ação coletiva e os resultados desta. De acordo com McAdam (1996a), existe uma grande variedade de fenômenos que podem ser explicados a partir do conceito de estruturas de oportunidade política. As duas variáveis acima não conseguem exaurir

---

<sup>5</sup> Autores ressaltam que, ao mapear os dois juntos, estudiosos correm o risco de cometer dois erros: ou tirar o papel do protesto social por inteiro, ou designar todas as mudanças políticas para o ativismo, sem olhar para a influência das mudanças sociais mais amplas que criam condições para os movimentos. As dificuldades em resolver esse fenômeno levaram a confusão de oportunidades para mobilização sociais e oportunidades para mudança política. (Goodwin, Jasper: 1999, McAdam: 1997). Cabe enfatizar que, no caso de Diadema, essa problemática está resolvida, visto que foram encontrados poucos indícios de ativismo no setor da segurança pública.

esse leque. Aqui então se percebe o perigo da confusão conceitual. Reside aí a principal crítica à teoria: o conceito é demasiado amplo e explica uma magnitude de fenômenos (efeito esponja) sem o correspondente rigor metodológico e conceitual. Em outras palavras, argumenta-se que há uma imprecisão conceitual, que resulta na aplicação da teoria para diversos arranjos sem um refinamento do teste das propostas teóricas.

Para resolver os desafios conceituais e metodológicos, algumas soluções são propostas. Inicialmente, deve-se definir claramente o caso a ser explicado (variável dependente) e que dimensões da estrutura de oportunidade política o explicam (variáveis independentes) (McAdam: 1996a). Além dessa, Meyer e Minkoff ressaltam que se deve ter clara a distinção entre oportunidades políticas relativas a questões (*issues*) ou públicos (*constituency*) e os mecanismos pelos quais as condições na política podem ser traduzidas em ação coletiva. (Meyer, Minkoff: 2004)

Meyer e Minkoff propõem perguntas com o objetivo não somente de nortear a compreensão do fenômeno empírico em questão, mas também de direcionar a aplicação da teoria das oportunidades políticas na explicação do caso e sanar algumas limitações. A primeira pergunta posta é: “Oportunidades políticas para quem?” Ou seja, o que provoca mobilização para um movimento ou diminui a mobilização de outro? Reside aí a necessidade de verificar os pesos relativos de fatores *constituency* ou *issue* e avaliar as mudanças no contexto político.

A segunda pergunta norteadora dos autores é: “oportunidade política para o quê?” Embora a perspectiva da oportunidade política ou processo político presuma que os protestos podem, às vezes, provocar mudanças na política pública, analistas dos movimentos sociais ainda precisam desenvolver um desenho geral e compreensivo para avaliar o impacto do protesto social sobre a política. O outro questionamento é: “como funcionam as oportunidades políticas?” Embora as mudanças na oportunidade política estejam relacionadas às mudanças no volume e nas

táticas da mobilização social, deve-se investigar como as oportunidades se traduzem em ações coletivas. É importante entender os mecanismos pelos quais as mudanças na oportunidade impliquem mudanças na mobilização, formação organizacional ou políticas públicas. No caso de Diadema, pode-se apontar que as oportunidades se dão principalmente pela construção de espaços públicos de discussão. Os autores propõem, então, a especificação das oportunidades políticas e seus efeitos sobre as variáveis dependentes.<sup>6</sup>

As oportunidades políticas no presente estudo referem-se à constituição de espaços públicos de discussão constituídos pela Prefeitura de Diadema. Ou seja, a constituição desses espaços permite à sociedade civil local e mesmo aos cidadãos promover ações coletivas em torno das questões de segurança pública. O objeto principal do trabalho é analisar como se deram essas ações coletivas e que impactos tiveram a partir dessas oportunidades do Estado – ou, no caso, espaços de discussão.

Os processos políticos foram desconsiderados nas análises dos teóricos dos movimentos sociais. A partir da década de 70, o interesse voltou-se para a política da ação coletiva, ou seja, a relação com o Estado, as formas convencionais e a troca política. A dinâmica da ação coletiva é mais bem entendida na sua relação com o processo político. A estrutura de oportunidade política pode ajudar a entender variações nas estratégias, estruturas e resultados de movimentos similares que surgem em diferentes lugares. (Tarrow: 1988) Portanto, serão empregadas as categorias analíticas mencionadas acima para avaliar a trajetória histórica da formação de espaços públicos na área de segurança pública em Diadema.

---

<sup>6</sup> Apesar de não ser o mesmo objeto do trabalho, cabe mostrar que eles estão particularmente interessados em duas questões que passam por tais variáveis: os efeitos de mudanças estruturais em oportunidades como diferenciadas de efeitos de sinais enviados pelo sistema político, o peso relativo de abertura para questões específicas e aberturas gerais na política. (Meyer, Minkoff: 2004)

As políticas de segurança são comumente definidas e executadas pelo Estado, principalmente por este possuir o monopólio legítimo da força. Há, portanto, um centralismo e insulamento decisório nesse setor, e a sociedade civil tradicionalmente não atua. Isso se deu também no Município de Diadema, em que a participação e engajamento da sociedade no setor da segurança pública eram praticamente nulos. O Estado, reconhecendo esse empecilho cultural e institucional, promovendo iniciativas no sentido de consolidar espaços públicos, abriu oportunidades políticas para a sociedade civil começar a participar e discutir ações de segurança pública do município.

## Capítulo 2 – Participação e Espaços Públicos

Estudar a participação da sociedade civil em processos decisórios implica estudar a democracia sob o ponto de vista teórico e analisar sua evolução na sociedade contemporânea. As teorias tradicionais desenvolveram diferentes concepções e conceitos da democracia e atribuíram-lhe paralelamente diferentes funções. A classificação dessas correntes teóricas sobre democracia varia entre diversos autores, mas a divisão clássica as divide em duas principais teorias: a da democracia participativa e a da democracia representativa<sup>7</sup>. O objetivo dessa parte é apresentar a teoria participativa a partir de uma visão crítica da representação.

Estudos empíricos da democracia apontam, hoje, que as categorias analíticas utilizadas por essas correntes muitas vezes não são suficientes para explicar toda a complexidade do processo democrático e seus desdobramentos, havendo, portanto, a necessidade de se consolidar novas dimensões, para permitir o estudo das nuances e especificidades resultantes da evolução histórica da democracia em sociedades contemporâneas. O objetivo deste capítulo é estudar a democracia participativa, o debate contemporâneo sobre ela e a proposta por parte de diversos autores das novas variáveis analíticas. Desse modo, com os objetivos do trabalho em mente, aprofundar-se-á a discussão sob a perspectiva dos espaços públicos desenvolvida por Habermas e incorporada por Leonardo Avritzer e Evelina Dagnino em suas aplicações empíricas para a realidade da democracia brasileira. Deve-se ressaltar que os teóricos participacionistas não refutam a teoria representativa; eles reconhecem a sua importância e papel na democracia contemporânea. O que eles buscam é incorporar novas dimensões para explicar o fenômeno democrático.

---

<sup>7</sup> Existe uma terceira teoria, que é a da democracia deliberativa, mas o trabalho ater-se-á à divisão tradicional das teorias democráticas.

Deve-se levar em conta a existência de certa confusão teórica em considerar os espaços públicos de discussão como dimensão da corrente deliberativa da democracia. Os autores que utilizam os espaços públicos não fazem, contudo, referência à democracia deliberativa, como Avritzer (2002) e Dagnino (2006), que se referem diretamente à participação. Desse modo, para os objetivos deste trabalho, considera-se a noção de espaços públicos como categoria adjacente à teoria da democracia participativa. Inicialmente, será apresentada a teoria representativa da democracia, e, então, contrastada com a corrente participativa.

Até os anos 60, a teoria democrática predominante na Ciência Política foi a chamada representativa, ou elitista. Essa corrente tem como principais teóricos Schumpeter (por ser um dos precursores da teoria) e Robert Dahl (por aprimorar a teoria e buscar preencher as lacunas deixadas por Schumpeter). Um dos principais argumentos da teoria, em linhas gerais, consiste em uma participação crítica direta dos cidadãos nas decisões políticas, consolidada principalmente por meio do voto. Apesar de não se pretender aprofundar o debate sobre diferentes teóricos da democracia<sup>8</sup>, cabe demonstrar a definição de Schumpeter, principalmente por ser um dos precursores da teoria da democracia representativa. Com essa definição, consolidada em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), o autor busca apresentar uma concepção mais realista da teoria da democracia, e diz que a democracia é “*o arranjo institucional voltado para as decisões políticas no qual os indivíduos adquirem poder para decidir os meios de luta competitiva pelos votos do povo.*” (Schumpeter 1942, 269). O papel do povo restringe-se a produzir um corpo intermediário que consolidará um governo. Schumpeter, bem como Robert Dahl, criticam a visão clássica de democracia, que postula a participação plena dos cidadãos, afirmando que a defesa do papel central da participação na tomada de decisões não corresponde à

---

<sup>8</sup> Para considerar debate, ver Pateman (1995), Avritzer (2002).

realidade política. Desse modo, a democracia é vista como um conjunto de instituições voltadas para regular o processo político, ou seja, como um sistema de regras do jogo.<sup>9</sup>

## 2.1 A teoria da democracia participativa

A partir dos anos 60, ressurge, então, a corrente participativa da democracia, que tem como importante teórica Carole Pateman. Essa autora analisa criticamente teóricos representativos da democracia e constrói a sua percepção de democracia, atribuindo um caráter normativo, pois resgata a noção clássica de participação direta. Clássica porque remete ao ideal democrático grego. Sua contribuição à teoria parte também dos construtos de teóricos clássicos da democracia participativa, como Rousseau, Stuart Mill e Cole.<sup>10</sup>

Para a autora, a teoria da democracia participativa parte do pressuposto de que os indivíduos e as instituições são conectados, não podendo ser considerados de forma isolada. Para ela, remeter a democracia à existência de instituições representativas é limitante, por desconsiderar outras formas de interação entre indivíduos e decisões políticas em outras esferas.

---

<sup>9</sup> Para Dahl (1971) a democracia refere-se à contínua responsividade do governo diante das preferências dos cidadãos considerados politicamente iguais e define três condições para que isso aconteça: que todos os cidadãos tenham oportunidades de formular suas preferências, de expressá-las aos concidadãos, ao governo por meio de ação coletiva ou individual, de tê-las igualmente consideradas. Constrói um conceito respectivo à democracia chamado de poliarquia e afirma que, para que essa seja efetiva, as instituições políticas devem prover oito garantias: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem votos, eleições livres, fontes alternativas de informações, instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Deste modo, ainda que o autor tenha aprimorado o sentido da democracia, ao incluir novos aspectos e direitos dos cidadãos, percebe-se que essa ainda se volta para a representação política.

<sup>10</sup> A teoria da democracia deliberativa busca focalizar a questão da participação com base em uma concepção acerca da legitimidade política. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que proporcionam uma nova lógica de poder, alternativo ao hierárquico e tradicional. Esses processos são orientados por princípios da igualdade participativa e do bem comum, e assim, é dada importância às condições de liberdade e igualdade dos atores deliberativos. Para Cohen, os resultados são democraticamente legítimos quando são objeto de um acordo racional e argumentativo obtido por meio da associação entre indivíduos livres e iguais. Nesse sentido, a atuação do associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas e garantir a competência de controle requerida para a promoção do bem-comum. (Lüchmann: 2007)

A participação envolve discussão e decisões tomadas por parte dos cidadãos e também um processo de desenvolvimento da capacidade destes no exercício da cidadania.

Pateman dá atenção especial à área industrial, por ela ser a principal fonte de trabalho para os cidadãos. Para ela, grande parte dos indivíduos despense suas vidas no local de trabalho, sendo esse um espaço propício para a educação de cidadãos na participação em assuntos coletivos. Estudando essa área, a autora diferencia três tipos de participação. A primeira refere-se ao que chama de pseudoparticipação, na qual não há participação na tomada de decisões, mas apenas a discussão. Não há um processo de influência direta sobre a decisão; o objetivo é apenas gerar um sentimento de participação. O outro tipo é a participação parcial. Parcial porque o indivíduo não possui o mesmo poder de decisão dos líderes. Ele atua tão-somente no sentido de influenciar as decisões, mas o poder de decidir cabe, ao final, ao líder ou superior hierárquico. Por fim, existe a participação plena, que implica igual poder entre indivíduos em influenciar o resultado final. (Pateman: 1992: 96 a 99)

Em linhas gerais, a democracia exige participação, e o resultado do regime não são apenas as políticas, mas também outros produtos do processo – empoderamento e desenvolvimento político e social dos indivíduos. Tais produtos retroalimentam o processo democrático:

“Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação da teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas” (Pateman: 1995; 61)

Deste modo, o aprendizado político da população também é atributo, visto que a participação exercita os cidadãos e os capacita na discussão de questões públicas, conforme afirma

Abers:

Yet the argument for participation goes beyond its potential for promoting good, efficient public decision making. (...) Participation is not only a matter of transferring public responsibilities to civic groups but also about increasing citizen control over the state and improving the capacity of people to understand and decide about issues affecting their lives more generally. (Abers: 2000; 05)

Nesse sentido, o controle da sociedade sobre o Estado também é uma importante virtude da participação. Controle social volta-se para o acompanhamento do processo de elaboração e implementação de políticas e das ações do Estado.

Muitos autores têm estudado a consolidação da democracia brasileira após o período autoritário. A partir de estudos de caso e pesquisas quantitativas sobre a participação da sociedade civil em decisões políticas, têm direcionado seus esforços para verificar em que grau a teoria representativa é suficiente para explicar a realidade política do Brasil, bem como a aplicabilidade da teoria da democracia participativa, passados anos do processo de democratização. Segundo Avritzer (2002) e Dagnino (2006), por exemplo, a teoria representativa democrática não é suficiente para explicar o processo democrático dos países latino-americanos. Sendo assim, tais estudos buscam incorporar novas categorias de análise, dentre as quais se destaca o espaço público. O seu estudo é importante para se analisar as maneiras como sociedade civil e governo se relacionam e os modos como esses encontros podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento dos governos na direção da participação. (Dagnino: 2002)

## 2.2 Espaços públicos e a realidade brasileira

O conceito de esfera pública inclui um novo elemento no debate sobre a democracia nos séculos XX e XXI. Ele traz de volta a esfera de interação livre entre grupos, associações e movimentos, incluindo um terceiro caminho na teoria democrática, que vai além do debate entre teóricos representativos e da participação.

O precursor da noção de espaço público é Jürgen Habermas, que, já nos anos 60, defendia que o estudo histórico e sociológico da evolução da esfera pública é fundamental para se entender a sociedade. Seus construtos consistem em importante contribuição para a teoria democrática, pois, ao mesmo tempo em que constituem crítica à teoria representativa, apontam a complexidade das relações sociais no processo político, não podendo ser esse unicamente estudado por meio das instituições representativas. Para Habermas, as decisões políticas nas sociedades modernas envolvem outra dimensão, que abarca as relações entre Estado e sociedade cuja localização é o espaço entre a sociedade civil e a autoridade estatal. A esfera pública é um espaço onde os indivíduos podem discutir questões públicas, de forma igualitária, sem hierarquia entre os participantes nem impedimento de participação. Caracteriza-se pela racionalidade resultante da institucionalização dos debates e seria um espaço para a nova conexão entre racionalidade e participação. Segundo o autor, as esferas públicas contemporâneas são resultado da ação da burguesia européia durante o Iluminismo. (Habermas: 1984)

Habermas compatibiliza democracia, racionalidade e participação. A existência de públicos não-institucionalizados resolve o problema da participação, pois são capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. (...) Para ele, a democracia se constitui em um fluxo de comunicação que tem seu início nas redes de comunicação da esfera pública. Os acordos políticos resultantes desses processos são legalmente institucionalizados e administrativamente implementados. Diferentemente do elitismo democrático, a democracia, nessa perspectiva, é estruturalmente dependente das redes de comunicação existentes na esfera pública, redes essas que estabelecem a direção do processo de produção de poder nas sociedades democráticas. (Avritzer: 1996; 95)

Leonardo Avritzer constrói, assim, sua perspectiva de espaço público a partir da teoria da esfera pública de Habermas e do estudo do processo de democratização da América Latina. Defende uma nova concepção de democracia que liga esse processo e a formação de espaços públicos nos quais cidadãos deliberam no processo formal de decisão sobre projetos voltados para a sociedade<sup>11</sup>. Segundo ele:

“Democratization ceases to be regarded simply as the institutionalization of political competition and becomes a societal practice in need of institutionalization. I (will) argue that democratization is the result of transformations at the public level and that full democratization is the capacity to transform new practices from societal innovation into a public form of decision making” (Avritzer: 2002; 5)

A dicotomia elites-massas utilizada por teóricos representativos e também por teóricos da transição democrática deve ser superada, por limitar a complexidade do processo. Essa dicotomia consiste principalmente em enxergar a sociedade civil como pólo de virtudes frente ao Estado e aos partidos, e como principal instrumento do aprofundamento democrático; os demais atores, por outro lado, localizam-se no lado oposto, o da resistência à democracia e apoio ao *status quo*. (Dagnino: 2006; Avritzer: 2002) Desse modo, como forma de superar a dicotomia, Avritzer incorpora, como Habermas, a categoria “público” como alternativa a essa dicotomia, entendido, aqui, como um espaço da sociedade, e não mais como parte do Estado. Os espaços constituem uma esfera pública existente entre o mercado e o Estado e que envolve comunicações individuais e deliberações.

O autor considera, portanto, o papel de deliberação dos espaços públicos, por meio de foros públicos e de mecanismos de prestação de contas. Esses estariam conectados por meio de

---

<sup>11</sup> Deve-se considerar que autores criticam as teorias da transição democrática da América Latina por não questionarem a teoria representativa, visto que trabalham com a idéia de que a representação é meta e fim do processo de democratização. Acabaram por aceitar a representatividade e as eleições como principais fontes de participação popular. Mesmo com o contexto histórico dos anos 70 e 80, no qual as reivindicações demandavam representação, as teorias e análises da transição democrática acabavam por reduzir esse processo como embate entre atores democráticos contra autoritários, sem considerar e aprofundar a complexidade da democracia em si. (Dagnino: 2006, Avritzer: 2002) Para as teorias da transição democrática, destacam-se os autores Guilherme O’Donnell, Juan Linz e Alfred Stepan.

diversos formatos institucionais e legais, que lhe abririam capacidades de implementação de políticas públicas<sup>12</sup>. Avritzer ressalta a importância em consolidar instituições para incluir questões públicas no processo de tomada de decisão política. Argumenta que os movimentos sociais, uma vez que formam o nível público de deliberação direta sobre questões coletivas, devem consolidar instituições formais (e não somente informais) para incluírem na arena política as questões públicas. Assim, tais arranjos constituem o nível institucional necessário que liga a esfera pública em emergência com o meio político.

Sendo assim, o autor desenvolve a sua concepção de esfera pública baseado em três idéias: a de um espaço de interação face-a-face, em que indivíduos se engajam ativamente em discussões sobre as fundações morais da política; a da esfera independente do Estado, mas que tem debates conectados com este; e a idéia de que essa esfera pode prover o campo político com atores e processos deliberativos, que, por sua vez, podem democratizar ainda mais a prática política.

Nesse sentido, é possível sistematizar duas categorias analíticas dos espaços públicos consolidadas pelo autor: a autonomia da participação e dos espaços públicos em relação ao Estado; e a influência da sociedade civil sobre as decisões políticas. Ressalte-se que tais categorias compartilham diretamente os preceitos da democracia participativa definidos por Pateman e, portanto, serão utilizadas como referência no trabalho.

Além dessas duas categorias, outros autores incorporam novos aspectos dos espaços públicos, como o empoderamento da população e controle social sobre as ações do Estado, conforme definido pela teoria da democracia participativa. Sob o ponto de vista de aprendizado social, para Dagnino, a principal virtude dos espaços públicos consiste no seu caráter de

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, Avritzer critica Habermas por esse atribuir aos espaços públicos um caráter defensivo, uma forma de barrar os abusos do Estado, e não reconhecer o caráter ofensivo, sendo capaz de atuar diretamente sobre o poder político ou indiretamente - por meio da pressão no Poder Legislativo.

aprendizagem e de mudança de uma cultura política adversa. Mesmo não havendo decisões consistentes, o exercício de discussão e debate acerca de questões públicas reproduz uma cultura democrática e contribui para o empoderamento da população. Segundo a autora, esses novos arranjos estimulam a consolidação de uma capacidade mais propositiva dos setores da sociedade civil e essa capacidade contribui, por sua vez, para a superação de uma cultura contrária.

Nesse sentido, a autora incorpora nova categoria analítica aos espaços públicos, que pode ser sistematizada em “aprendizado político”, categoria essa que está conectada às assunções de Pateman e Abers sobre empoderamento da população no processo participativo. (Dagnino: 2002a). Abers corrobora essa idéia, ao afirmar que:

Participatory forums provide one environment in which people can gain skills, knowledge, and organizing capabilities that help them both to control the state more effectively and to respond to problems themselves without the state themselves. (Abers: 2000; 05)

Nesse sentido, para Dagnino, a própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronta tanto as concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias sobre a democracia, mais especificamente sobre o processo decisório, e questiona também o histórico da supremacia do Estado nas decisões. Além disso, tem dado maior transparência das ações estatais e maior controle da sociedade sobre essas, colaborando, assim, para a erosão de uma visão centrada nos governos da política brasileira, que ainda predomina na cultura política. Aqui é importante a definição de uma quarta categoria, que é “controle social sobre as ações do Estado” – sendo que esse ocorre por meio do acompanhamento dos processos elaboração e implementação de políticas.

Importante exemplo de espaço público no Brasil são os conselhos gestores de políticas públicas. Tais instituições são amparadas por legislação nacional e apresentam um caráter decisório (de política pública) mais estruturado e sistêmico, sendo previstos de atuarem

nas três esferas governamentais (município, estado e plano nacional). Apresentam atribuições legalmente estabelecidas voltadas para a formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos que têm menos acesso ao aparelho do Estado. No entanto, na prática, os conselhos sofrem importantes limitações, conforme será abordado posteriormente. (Lüchman: 2007, Tataçiba, 2006)

Cabe mostrar a categorização de tais espaços de Dagnino (2002), desenvolvida a partir de estudos empíricos. Segundo ela, os espaços públicos podem ser classificados quanto à sua função: 1) consultivos e deliberativos, com relação às políticas públicas – referem-se à efetiva formulação de políticas públicas; 2) encontros mais pontuais – destinam-se à execução das políticas (ex: parcerias com ONGs); 3) de articulação da sociedade civil para monitorar a atuação do Estado – voltam-se para o controle social do Estado e busca de maior transparência das políticas públicas. A autora diferencia também outros dois tipos de relações estabelecidas nos espaços públicos: 1) Relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, procedimentos definidos (exemplos: conselhos, orçamento participativo); 2) Relações menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa – seja do Estado ou da sociedade civil – pode variar. Nancy Fraser distingue ainda os espaços públicos em “fortes”, que conseguem efetivamente resultados deliberativos, e “fracos”, aqueles em que há discussão entre os atores, mas não decisões vinculadas a estes. Deve-se ressaltar que a iniciativa em sistematizar os espaços públicos, e a dinâmica pode ainda deixar lacunas analíticas.

### **2.3 Limites da participação e dos espaços públicos no Brasil**

Os espaços públicos no Brasil enfrentam desafios e limites à sua consolidação como esferas decisórias e são criticados por isso. A participação limitada é uma das principais críticas; refere-se à restrição à efetiva influência da sociedade civil sobre a formulação das políticas públicas, por diferentes causas, que variam de acordo com as experiências. O problema-chave da representatividade, que é o afastamento dos eleitos dos seus representados, é uma causa relevante, pois as discussões de tais espaços não necessariamente refletem os reais anseios da sociedade como um todo.

Para Luciana Tatagiba (2002), algumas experiências hoje são ambivalentes, pois realizam o novo, inovam os processos e os conteúdos das políticas, e, ao mesmo tempo, mantêm os limites ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que diz respeito à democratização da decisão. Em seu estudo sobre conselhos gestores de políticas públicas, afirma que, se por um lado, há um avanço sob o ponto de vista gerencial, no sentido de haver aprimoramento no monitoramento e prestação de contas das ações, por outro, há pouco avanço no processo participativo de tomada de decisões. Há tendência de centralização das decisões sobre o Estado, tendo esse ente maior poder nesse processo do que em relação aos demais participantes da sociedade civil. Ainda, a autora ressalta que a autonomia dos conselhos é prejudicada pela dependência administrativa, financeira e operacional em relação às prefeituras.

Os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos gestores, por exemplo, têm sido afetados negativamente pela negação do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – grau de resistência esse que varia de acordo com o governo e seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas. Para a autora, a relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos se dá num contexto permeado de referências autoritárias. O enorme poder de controle dos governos

sobre os conselhos coloca muitas dúvidas acerca das reais condições de estes virem a exercer sua vocação deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio da participação social.

Um desafio a ser enfrentado é a tendência da centralização do Estado no processo de tomada de decisão e o fechamento deste aos grupos sociais. Conforme visto, o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado, e as relações que se estabelecem na atuação conjunta entre Estado e sociedade são permeadas de conflitos que envolvem principalmente a partilha de poder. Tais conflitos podem resultar em um jogo de soma zero, em que, dependendo do ambiente político, a sociedade civil pode ficar à margem das decisões. A cultura política predominante no Brasil – de clientelismo, autoritarismo, corporativismo nas decisões políticas – é também um fator complicador para a participação direta da sociedade em processos políticos.

Além disso, outra limitação apontada dos espaços públicos, quando consolidados como instâncias efetivamente decisórias, é de consolidar políticas fragmentadas, pontuais e, portanto, sem importantes mudanças sociais. (Dagnino: 2002, Tatagiba: 2006)

Outro obstáculo apresentado à participação é a necessidade de a sociedade civil se qualificar, ter domínio técnico sobre as discussões. A qualificação é condição necessária para uma participação efetiva; mais do que isso, a sua ausência tem implicações práticas, como a perpetuação da desigualdade dentro dos espaços públicos. A questão da qualificação tem sido enfrentada pela sociedade civil, que tem buscado maneiras de qualificar suas lideranças, como a participação de universidades e capacitação por parte de ONGs, mas ainda é presente. (Dagnino: 2002)

Os participacionistas reconhecem as limitações à participação plena. Pateman (2002) afirma que as desigualdades sociais influenciam a desigualdade na tomada de decisão. Ou seja,

há diferença de poder em sociedades com índices sócio-econômicos desiguais. Pateman reconhece ainda que há correlação entre baixo nível social e sentimento de eficácia política.

Um aspecto importante que não pode ser deixado de fora é o papel da representação, pois, mesmo em se tratando de espaços de discussão e deliberação, deve-se reconhecer que há certo grau de representatividade neles. Lüchman (2007) chama a atenção para um possível lado negativo, pois há margem para a redução da autonomia dos atores locais nas decisões sobre bens materiais, estando essa autonomia centrada no papel dos mediadores. A autora aponta ainda a necessidade de analisar a relação entre os próprios representados e, nesse sentido, afirma que uma representação legítima requer uma participação de todas as partes. Isso impõe responsabilidades para os representados, pois devem mobilizar uns aos outros para agir tanto no processo de mobilização como no de prestação de contas.

Apesar de grande parte dos estudos de caso referentes à participação apresentarem visão negativa e tom crítico acirrado, há autores que apontam para as virtudes dos espaços públicos e sua contribuição para a consolidação democrática. Dagnino chama a atenção para os problemas advindos das críticas radicais à participação e aos espaços públicos, conforme abaixo:

“Nesse sentido, atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar, inexoravelmente à constatação do seu fracasso (...). Uma avaliação mais produtiva deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade entre forças políticas onde ele se dá.” (Dagnino: 2002a; 296, 297)

Uma forte crítica às deliberações dos espaços públicos de discussão entre Estado e sociedade civil está no fato de produzirem políticas fragmentadas, pontuais e paliativas. Tais considerações, de acordo com a autora, são feitas com base em um modelo do que seria uma verdadeira política pública, que deveria ser necessariamente determinada por uma direção clara,

sistemática e universal, pressuposto esse que, segundo a autora, parece estar implícito nas avaliações dos espaços públicos de participação da sociedade civil. A autora questiona se, afinal, a produção de tais políticas não reflete uma necessidade e reivindicação da sociedade. Desse modo, faz uma réplica às críticas de um modo geral, afirmando que:

“Subjacente a essas críticas, pode estar uma concepção sobre o significado das políticas públicas e dos espaços que tenderiam a considerar a elaboração das políticas públicas como uma arena política aberta, onde a disputa hegemônica se daria entre os contendores equivalentes e cujo resultado seria capaz de definir o caráter geral dessas políticas. Se elas não assumem um caráter igualitário universalizante e global, a participação da sociedade civil seria então ineficaz e inútil. Esse entendimento maximalista dá a essa arena política uma centralidade na disputa hegemônica que parece ilusória, no sentido que a considera um espaço em que ataque frontal ao Estado pode e deve ser travado. Essa concepção tende a ignorar a multiplicidade de espaços da disputa hegemônica e mitifica exatamente operacionalizar a direção dos rumos da sociedade, uma direção no seu próprio projeto político.” (Dagnino: 2002)

Na análise da participação e dos espaços públicos, deve-se chamar a atenção para a lacuna deixada pelos teóricos no que se refere à análise do Estado diante desse processo democratizante e de participação dos grupos sociais. Os autores que consideram os espaços públicos como mecanismos promovedores da democracia têm o foco no desenvolvimento da sociedade civil. Ainda que critiquem a visão extremista do Estado como um mal contra a democracia, o seu papel ainda não é inteiramente estudado. Dagnino ainda busca, mesmo que de forma incipiente, considerar as variações no grau de democratização e de abertura do Estado como uma variável importante para a participação.

Rennó (2003), corroborando a tese de Tarrow, e também, em certo sentido, a de Evans, demonstra que o Estado pode estimular a participação coletiva, independentemente de haver cultura estabelecida na sociedade. Segundo o autor, as instituições podem gerar incentivos para a formação de organizações voluntárias e associações. Arranjos institucionais podem estimular o ativismo e a ação coletiva diminuindo os riscos envolvidos na participação ou fortalecendo grupos sociais em que tenham espaço para mostrar suas demandas. O autor

demonstra que na América Latina, por exemplo, as garantias e espaços dados por instituições formais do Estado parecem ter papel crucial no ativismo da população, especialmente por limitarem comportamentos oportunistas, contrariando a teoria de Putnam.

Em linhas gerais, espera-se que, com a democratização e desenvolvimento de esferas públicas, a sociedade possa estar mais próxima do Estado, exercer um papel mais efetivo de controle, o que implica maior abertura na definição de prioridades políticas, maior transparência e, portanto, maior responsabilidade do Estado e efetividade das políticas públicas. O Estado, então, deve sentir-se obrigado a estar aberto à negociação com grupos sociais. Espera-se, ainda, que a participação tenha um impacto sobre os próprios atores sociais, como aprendizado social e promoção da cidadania. Após 20 anos de democracia no Brasil, percebe-se que são vários os desafios e limites à participação direta implementada por meio das esferas públicas. A cultura política autoritária, particularista e clientelista, a centralização das decisões no Estado, os entraves dos desenhos institucionais de efetivação da participação e da deliberação são sérios obstáculos à democracia e às esferas públicas. Os espaços públicos no Brasil, por outro lado, têm sido canais de expressão e defesa de reivindicações dos cidadãos, controle e transparência das ações do Estado, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas. Têm um impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática, além de fortalecerem o aprendizado social, por meio do exercício da cidadania.

Questiona-se se a participação, seja no seu caráter educativo ou deliberativo, está efetivamente difundida em todos os setores, ou se há ainda presença de insulamento burocrático ou clientelismo em alguns setores, como o de segurança pública, por exemplo. É importante ainda analisar como o Estado tem reagido aos espaços públicos, se ainda está fechado às discussões públicas, ou se houve mudança na sua postura diante da democracia. Desse modo, argumenta-se que os espaços públicos de discussão podem ser oportunidades políticas abertas

pelo Estado. O impacto desses espaços será analisado a partir do grau da participação que obtêm. Ou seja, analisar-se-á a força dos espaços públicos de Diadema a partir da análise de quatro categorias:

1. Influência da sociedade civil sobre as deliberações dos espaços públicos;
2. Autonomia da participação e dos espaços públicos em relação ao Estado;
3. Processo de aprendizado e empoderamento da sociedade civil;
4. Controle social sobre as ações do Estado.

Historicamente, o Município de Diadema tem sido gerido por governos de esquerda – tradicionalmente apoiadores da democracia – se considerar como referência o discurso desses no momento de transição democrática. A participação da população difunde-se em diferentes áreas, com destaque para a educação, saúde e habitação. O Orçamento Participativo é relevantemente ativo e opera há 20 anos. Há uma cultura participativa bastante difundida, principalmente em função do papel do movimento social local e do apoio governamental.

Este trabalho visa estudar uma política setorial: a de segurança pública, e analisar como se construíram os espaços públicos de discussão com a sociedade civil; como o Estado construiu espaços públicos e permitiu que a sociedade civil local passasse a atuar e discutir questões de segurança pública; e quais são, na prática, as virtudes e limites desses espaços públicos. O seu impacto será avaliado a partir da força da participação popular, com base nas quatro categorias analíticas citadas anteriormente.

### **Capítulo 3 – Aspectos Metodológicos**

Serão listados abaixo, a fim de tornar mais fácil a leitura e compreensão dos argumentos principais da dissertação, os objetivos e perguntas norteadoras de cada etapa do processo de coleta de dados. Com isso, pretendemos oferecer um mapa para os capítulos de análise dos dados. Por último, oferecemos uma discussão sobre estudos de caso, enfocando suas vantagens e limitações.

#### **3.1 Definição do problema:**

As políticas de segurança pública seguem padrões autoritários e são pouco abertas à participação da sociedade civil. Além disso, na literatura, o Estado é visto como um ente que dificulta a democratização e abertura para a sociedade civil. Com base nisso, a principal pergunta a ser respondida é:

De que forma o Estado pode prover abertura política para a participação da sociedade civil discutir políticas públicas? E quais foram os resultados obtidos através dos espaços públicos criados para a participação da sociedade civil nas iniciativas de Diadema?

#### **3.2 Perguntas específicas**

- Quais foram os mecanismos ou processos políticos que levaram à construção de espaços públicos nas políticas de segurança pública de Diadema? (como surgiram os espaços públicos)
- Como funcionam os espaços públicos?
- Até que ponto o Estado se abriu para a participação da sociedade civil em questões de segurança pública?
- Qual o impacto obtido por esses espaços?

- Em que medida os mecanismos participativos consistem em espaços de influência da sociedade civil sobre o processo de tomada de decisão de políticas públicas?
- Em que medida os mecanismos participativos contribuem para o aprendizado democrático e empoderamento da população?
- Em que medida os espaços públicos resultam em maior controle social e transparência das ações do Estado?

### **3.3 Objetivos Gerais**

Analisar o processo político de construção de oportunidades políticas e os fatores que culminaram e/ou limitaram a participação nas políticas de segurança pública em Diadema.

### **3.4 Objetivos específicos**

- Analisar o processo de construção de espaços públicos;
- Identificar os processos políticos pelos quais se deu a inserção da sociedade civil nas políticas de segurança pública;
- Analisar o impacto dos espaços públicos, por meio da avaliação da participação popular; e
- Analisar se a participação foi efetiva, e seus fatores impulsionadores ou limitantes.

### **3.5 Procedimentos metodológicos**

#### **3.5.1 Estudo de Caso**

Para o estudo do objeto da dissertação, foi realizado um estudo de caso do setor da segurança pública do Município de Diadema, SP. Os estudos de caso são feitos em função da necessidade de se compreender fenômenos sociais complexos. Escolhe-se um caso como objeto

de pesquisa e realiza-se uma análise aprofundada deste. Segundo Yin (2005), estudos de caso buscam investigar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto. Permitem investigar as características holísticas e significativas dos acontecimentos, tais como trajetórias individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças políticas, entre outros; e visam principalmente responder a questões do tipo “como” e “por quê”.

“A essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ele tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, processos, instituições ou eventos: o motivo pelo qual foram tomados, como foram implementados e com quais resultados”. (Yin: 2005; 31, citando Schramm)

Uma vantagem do estudo de caso é a análise de mecanismos causais de fenômenos políticos. A identificação dos mecanismos causais aqui é feita principalmente pelo *process tracing*, a que Bennett e George (2004) se referem, o qual consiste na identificação e mapeamento dos processos que geram o fenômeno observado, por meio da coleta de dados a partir de diferentes fontes, como documentos e entrevistas.

Portanto, por focalizar apenas um caso, a importância do estudo de caso é permitir que este seja examinado profundamente. Bennet e George (2004) estabelecem formas distintas de estudos de caso:

- Estudos de caso configurativos disciplinados: usam teorias estabelecidas para explicar o caso. Ao explicar um caso histórico importante, podem contribuir para o teste da teoria. (Bennet, George: 2004)
- Estudos de caso heurísticos: indutivamente identificam novas variáveis, hipóteses, mecanismos causais e trajetórias causais. Casos desviantes são exemplos. (Bennet, George: 2004)

O estudo de caso das políticas de segurança de Diadema desenvolvido no trabalho lança mão de teorias para explicar a inclusão da participação, possuindo, portanto, característica configurativa. No entanto, busca estabelecer um diálogo entre a teoria da democracia

participativa e as estruturas de oportunidade política, introduzindo, desse modo, novas variáveis, o que lhe confere, adicionalmente, um componente heurístico.

O estudo de caso é a estratégia escolhida para o exame dos acontecimentos contemporâneos, mas desde que não se possam manipular comportamentos (ou seja, quando o controle não é possível). Nesse sentido, a investigação do estudo de caso, segundo Yin, enfrenta uma situação tecnicamente única e também problemática, em que haverá mais variáveis de interesse do que dados. Ou seja, há sempre o risco de se incorrer em afirmações causais espúrias, pois não se pode controlar pela gama possível de explicações. A fim de minimizar o problema, deve-se utilizar diferentes fontes de evidências, triangulando diversas técnicas de pesquisa e baseando a coleta de dados do estudo de caso por categorias analíticas teoricamente inspiradas.

### 3.5.2 Mapeamento de processos

O foco da maior parte dos estudos de caso está em explicar determinado fenômeno e suas causas, com maior profundidade. Nesse processo de explicação, o método de *process tracing* é bastante adequado para identificar os mecanismos causais e variáveis que levaram à alteração do objeto em si, bem como para resolver problemas relacionados à indeterminação das variáveis causadoras. A noção de mapeamento de processos utilizada é a de Bennet e George (2004).

Bennett e George (2004) afirmam que *process tracing* - ou mapeamento de processos - é um método para identificação de um processo causal que leva ao resultado de uma dada variável dependente, de um dado caso em um dado contexto histórico. Esse método busca a cadeia e mecanismos que ligam um fenômeno observado e os fatores que o influenciaram.

Segundo os autores, o mapeamento de processos está ligado à construção de teorias por diferentes motivos. Inicialmente, não somente gera inúmeras observações sobre um caso, mas

também identifica a ligação entre tais observações que constituem a explicação do caso. Ademais, por meio do mapeamento de processos, pode-se identificar uma nova variável independente influenciadora da variação do objeto em questão não prevista pela teoria, além de possibilitar a explicação para casos desviantes de uma teoria. (Bennet e George: 2004)

O mapeamento de processos de um estudo de caso está atrelado ao estudo da história do caso, especialmente porque esta é a fonte das informações relacionadas ao fenômeno e instrumento de validade de relações causais traçadas. Porém, como é feito em estudos de caso, os autores ressaltam a importância de se considerar diferentes fontes de informação para o mapeamento, como arquivos, jornais, entrevistas, documentos (com a ressalva de que se deve considerar as circunstâncias nas quais estão inseridas essas fontes, como, por exemplo, o perfil do entrevistado).

Os autores afirmam que uma das formas de se mapear processos é utilizar um caso longitudinal e o dividir em dois subcasos. Este consiste em analisar o fenômeno em dado momento para comparar com outro momento, o que permite ao investigador identificar a configuração do “antes e depois” dentro de uma seqüência de desenvolvimento de um caso longitudinal. O maior desafio desse tipo de pesquisa é que mais de uma variável muda ao longo do tempo. Isso é importante para o *process tracing*, pois não somente as variáveis de interesse mudam, como também outras variáveis potencialmente causais se alteram no mesmo período de tempo. Isso pode ajudar a estabelecer se as variáveis de interesse são causais ou se outras variáveis não são. No objeto empírico, houve um esforço de estudar de forma longitudinal a participação nas políticas de segurança de Diadema.

A própria teoria das oportunidades políticas está ligada ao *process tracing*. A análise dos processos políticos envolvidos na mobilização de uma ação coletiva implica estudar os mecanismos causais que a ensejaram, as variações e a contribuição das instituições do Estado.

Segundo Tarrow (citado por Bennet e George, 2004), o mapeamento é uma forma de agregar, em um maior número de dados, passos individuais em uma cadeia causal; conectar fases do processo político; e possibilitar ao investigador a identificação das razões para a emergência de uma dada decisão por meio da dinâmica dos eventos. Charles Tilly, por sua vez, enfatizou a importância do *process tracing*, quando há necessidade de se basear as proposições teóricas não somente em análises estatísticas com amostras grandes, mas também em histórias relevantes, cujas causas podem ser encontradas em diferentes cadeias de relações de causa-e-efeito.

Deve-se ressaltar rapidamente que outra forma de focalizar o estudo do processo causal é o *path-dependence*, ou seja, casos que consistem em uma seqüência de eventos, alguns deles determinam trajetórias no desenvolvimento de um resultado. Analistas da democratização têm buscado o mapeamento de trajetórias para explicar o fenômeno. Por outro lado, Tilly (2000) ressalta que regularidades na vida política são muito amplas, transhistóricas, mas não operam sempre de forma recorrente e processos em larga escala.

Sendo assim, o estudo das políticas de segurança pública de Diadema visou mapear os processos políticos que levaram à construção de espaços públicos em tais políticas. A seguir, o detalhamento sobre a pesquisa empírica realizada.

### **3.6 Pesquisa empírica**

A pesquisa empírica baseia-se em estudo de caso voltado à análise da relação entre Estado e participação nas políticas de segurança pública em Diadema, SP. Nesse sentido, utilizou ferramentas de pesquisa qualitativa e realizou-se por meio de trabalho de campo. Nesse trabalho, fizeram-se entrevistas aprofundadas com gestores da prefeitura e de outras organizações e lideranças comunitárias participantes dos espaços públicos analisados. Coletaram-se, também,

documentos referentes às políticas de segurança e às instituições envolvidas nos processos políticos estudados, como fonte de informação complementar.

Como não existe literatura consolidada acerca do objeto empírico, a pesquisa empírica teve dois componentes: exploratório e analítico. Foi necessário desenvolver pesquisa exploratória no sentido de obter informações básicas sobre o município e, principalmente, sobre a relação entre prefeitura e sociedade civil. Com essas informações básicas, passou-se, então, a uma pesquisa voltada para a obtenção de análises mais detalhadas e objetivas sobre o estudo de caso descrito.

Os objetivos da pesquisa exploratória foram:

- resgatar a história política do município;
- resgatar a história da segurança pública no município;
- analisar a inserção da sociedade civil nas políticas de segurança anteriores a 2001;
- estudar o processo de formação e consolidação da Secretaria de Defesa Social da Prefeitura de Diadema e de outras instituições;
- identificar os principais projetos da Secretaria e processos de evolução;
- estudar o desenvolvimento da sociedade civil de Diadema de uma forma geral;
- analisar a percepção da participação sob o ponto de vista dos gestores da prefeitura e de representantes da sociedade civil.

A denominada pesquisa analítica voltou-se para a análise dos resultados obtidos nas iniciativas da prefeitura, e teve como principais objetivos:

- Estudar o processo de construção dos espaços públicos;
- Estudar o funcionamento desses espaços;
- Analisar as discussões dos espaços públicos;
- Analisar o impacto desses espaços;

- Analisar o grau de influência e participação da sociedade civil local na tomada de decisão;
- Analisar o grau de transparência e prestação de contas da prefeitura;
- Analisar outras formas de participação e engajamento da sociedade civil;
- Analisar a relação entre a prefeitura e a população nos espaços públicos.

### **3.7 Fontes de dados**

#### 1) Documentos

Os documentos analisados são aqueles produzidos pela Prefeitura, decretos, leis, atas de reuniões, conforme quadro:

Quadro 1 – documentos pesquisados

Tipo de documento	Documentos analisados
Leis	Lei de criação da Guarda Municipal, lei de criação do Conselho Municipal de Segurança, lei de criação do Fundo Municipal de Segurança Pública, lei de criação da Ouvidoria da Guarda Municipal, lei de fechamento de bares
Atas de reuniões	Sete atas das reuniões do COMUSP, atas de oito reuniões dos fóruns itinerantes
Planos	1º Plano Municipal de Segurança de Diadema, consolidado pela Prefeitura, 2º Plano Municipal de Segurança de Diadema, consolidado pelo Instituto Sou da Paz e Secretaria de Defesa Social
Avaliações	Apresentação pela prefeitura da prestação de contas do 2º Plano Municipal de Segurança de Diadema, avaliação dos fóruns itinerantes consolidados pelo Instituto Sou da Paz e Secretaria de Defesa Social
Deliberações OP	Planilhas com resumos das demandas do OP por região, desde 2001, documento da Secretaria de Participação Popular

## 2) Entrevistas parcialmente estruturadas

Em função das diferentes atribuições dos gestores, e uma vez que o questionário foi parcialmente estruturado, a entrevista foi adaptada para as atribuições e perfil de cada um deles. É importante lembrar que as perguntas foram adequadas *ad hoc* durante as entrevistas, diante do perfil e andamento das conversas. Nesse sentido, o questionário elaborado serviu como um simples roteiro para direcionar as entrevistas. Desse modo, não há uma padronização geral de todas as respostas, visto que variaram de acordo com as perguntas realizadas.

Os entrevistados foram:<sup>13</sup> três gestores operacionais e administrativos da Secretaria de Defesa Social; dois gestores tomadores de decisão da Secretaria (participaram das três iniciativas); um ex-funcionário da secretaria com perfil de liderança comunitária (participou das três iniciativas); quatro lideranças comunitárias aleatórias – foram ou são conselheiras do OP(aleatórias); três lideranças comunitárias participantes dos fóruns itinerantes; um participante do Conselho Municipal de Segurança Pública, representante da sociedade civil; um participante da audiência pública do plano municipal; um gestor de ONG responsável pela execução das audiências públicas. Totalizaram, assim, dezesseis entrevistas aprofundadas com atores envolvidos no processo.

### 3) Dados agregados

Foram analisados índices sócio-econômicos do município disponibilizados pelo IBGE e dados referentes à criminalidade municipal consolidados pela Secretaria de Defesa Social do Município.

### **3.8 Limites e dificuldades enfrentadas na pesquisa de campo**

Iniciativas participativas em segurança pública são experiências recentes. Não há, de forma geral, número considerável de estudos acadêmicos sobre o tema, nem há também muitos estudos acadêmicos consolidados especificamente sobre a experiência da segurança pública de Diadema. Sendo assim, foi necessário realizar intensa pesquisa exploratória no município, no intuito de mapear e obter informações primárias sobre as ações desenvolvidas.

A obtenção de dados foi extremamente difícil por diversos motivos: não havia na prefeitura muitos documentos sistematizados sobre as ações realizadas; quando havia

---

<sup>13</sup> Diante da percepção do constrangimento por parte dos entrevistados, optou-se por preservar as suas identidades.

documentos, muitos não estavam disponíveis para acesso público ou haviam se perdido na organização; a mudança de alguns gestores anteriormente responsáveis pelas ações dificultou ainda o acesso às informações, especialmente os contatos dos participantes nas ações examinadas pela pesquisa; devido à falta de indicações e fontes de contatos dos participantes das iniciativas analisadas, o número de entrevistados é limitado. A ausência de documentos e o difícil acesso aos existentes já apontam para uma fragilidade do processo participativo: certa falta de transparência sobre seus métodos e resultados.

Por outro lado, é importante ressaltar que não houve divergência ou conflito entre a visão dos gestores e das lideranças e os documentos analisados. Todas as informações ora se confirmavam, ora se complementavam e convergiram para as mesmas conclusões. Além disso, os gestores dos projetos demonstraram perfil avaliativo e crítico das ações.

## **Capítulo 4: O caso de Diadema e as políticas de segurança**

### **4.1 – Panorama histórico, sócio-econômico e político de Diadema**

A história de Diadema iniciou-se em 1730, com a presença dos jesuítas na região. Em 1759, as terras passaram a fazer parte da Coroa Real, e somente em 1948 foi criado o Distrito de Diadema. Até por volta da década de 40, a cidade era considerada área rural. A partir de então, com o processo de industrialização e urbanização, passou por um processo transformador. Localiza-se entre São Paulo e São Bernardo do Campo e até 1958, estava incorporada a este último, quando, por meio de um plebiscito, a cidade emancipou-se como município. As primeiras eleições locais ocorreram em 1959.

Desde sua emancipação, o crescimento populacional de Diadema foi intenso. Na década de 60, a cidade possuía por volta de 12 mil habitantes. Em 1970, a população já havia crescido para 80 mil. Em 2000, a população local foi registrada pelo IBGE em 357.064 e, em 2007, atingiu 386.779 habitantes. O crescimento deu-se principalmente pelo movimento migratório desencadeado pela industrialização da região. O processo de urbanização da região contribuiu também para a transformação do espaço, com a construção de estradas e de moradias:

“No período compreendido entre o início da década de 60 e final dos anos 70, ocorreu um notável fluxo migratório de trabalhadores não especializados, produzindo uma explosão demográfica em ritmo muito superior à organização da infra-estrutura e baixo investimento em políticas sociais - no ano de 1970, a população do município alcançaria os 79.000 habitantes. Nesse período, Diadema, visando superar o estigma de cidade dormitório, incentivou, através de isenção de tributos, a instalação de indústrias na região. Aliada à escassez de terrenos com boa localização nos municípios vizinhos, a industrialização propiciou uma rápida proliferação de empreendimentos, transformando Diadema em um importante parque industrial.” (II Plano Municipal de Segurança de Diadema: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema: 2005; 08)

O território de Diadema é bastante pequeno, de 30,7 quilômetros quadrados, e possui densidade demográfica em torno de 12.000 hab/km<sup>2</sup>, a maior do Estado de São Paulo e uma das

maiores densidades demográficas do Brasil. Com a referida ocupação do espaço pelas grandes indústrias e imenso crescimento populacional, durante anos, Diadema enfrentou problemas referentes à habitação e outros relacionados, como de saneamento básico e saúde. Foram levantados inúmeros loteamentos irregulares sem infra-estrutura adequada, e o intenso crescimento gerou problemas sociais e de infra-estrutura para o município.

Hoje Diadema é uma cidade industrial e compõe a região metropolitana de São Paulo. Possui níveis baixos de renda: O PIB *per capita* em 2005 foi de R\$ 18.856 e o IDH de 0,79. Cabe comparar com os índices da cidade de São Paulo, que, no mesmo ano, foram de R\$ 25.000,00 e 0,84 respectivamente.

Desde o processo de democratização, a história política do município é marcada por governos de esquerda, conforme abaixo descrito<sup>14</sup>:

Quadro 2: Gestões municipais - Diadema

Período	Partido	Prefeito
1983- 1988 <sup>15</sup>	PT	Gilson Menezes
1989 – 1992	PT	José Augusto Ramos
1993 – 1996	PT	José de Filippi
1997 – 2000	PSB	Gilson Menezes
2001 – 2004	PT	José de Filippi
2005 – 2008	PT	José de Filippi
2009 – 2012	PT	Ricardo Reali

<sup>14</sup> O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980.

<sup>15</sup> Cabe lembrar que em 1986 as eleições municipais foram canceladas e os mandatos correntes foram prorrogados por dois anos.

Nas eleições de 1982, o Partido dos Trabalhadores consegue eleger prefeito em Diadema, sendo essa a primeira vitória do partido. A vitória, segundo Bisilliat (2004), foi inesperada até para os petistas, sendo a diferença de votos de 678, para um universo de quase 84 mil eleitores. Essa competição eleitoral repetiu-se nas outras eleições. De certa forma, a gestão do PT em Diadema foi um laboratório e enfrentou desafios iniciais importantes, pois, pela primeira vez, o partido deveria governar efetivamente.

Reflexo dos movimentos operários do ABC e movimentos urbanos, bem como da militância da esquerda, a sociedade civil de Diadema é relevantemente ativa e engajada nas questões públicas. É também bastante heterogênea, com a presença de sindicatos, movimento das mulheres, associações de moradores, sociedades “amigos de bairro”, igrejas atuantes, entre outros. Além disso, cabe ressaltar que o Orçamento Participativo<sup>16</sup> é bastante ativo e funciona há 20 anos.

#### **4.2 A segurança pública municipal e os processos políticos**

Durante vários anos, o principal problema do município era relacionado com questões de habitação e saúde, tendo em vista o acelerado crescimento urbano da cidade (o que foi bastante comum na década de 80 e 90). Passados os anos, a criminalidade passou a ser o principal problema de Diadema. De acordo com o Ministério da Saúde, a cidade chegou a ocupar, em 2000, o primeiro lugar na classificação das cidades mais violentas do país. Em 1999, na cidade de Diadema aconteciam em média 31 homicídios por mês. Nesse mesmo ano, foi atingida a taxa de 141 assassinatos por 100 mil habitantes.

---

<sup>16</sup> A ser conceituado posteriormente.

Tabela 1: Número de casos por tipo de crime – Diadema – SP (2001-2005)

Crimes	2001	2002	2003	2004	2005
Homicídio	238	192	154	123	97
Triplo Homicídio	2	2	1	0	1
Duplo Homicídio	7	9	11	6	5
Tentativa De Homicídio	98	152	146	149	113
Latrocínio	8	3	4	7	6
Roubo	2195	2407	2919	2395	2976
Roubo de Veículo	1622	1374	1284	1025	1308
Roubo de Carga	20	22	37	34	19
Roubo de Carga E Veículo	51	48	41	18	48
Furto	2114	2675	2918	2599	2963
Furto de Veículo	919	1005	1248	1097	1053
Extorsão Mediante Seqüestro	17	17	9	8	3
Tráfico de Entorpecentes	43	107	123	76	83
Porte de Entorpecentes	73	157	127	59	19
Porte de Arma	73	187	196	106	92
<b>Total</b>	<b>7480</b>	<b>8357</b>	<b>9218</b>	<b>7702</b>	<b>8811</b>
Total De Vítimas Fatais	265	219	182	142	116

Fonte: Secretaria de Defesa Social – Prefeitura de Diadema, SP

Tabela 2: média mensal de homicídios em Diadema – SP (1998-2007)

MÉDIA MENSAL									
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
28,8	31,2	22,6	19,8	16,8	13,9	10,8	8,6	6,5	6,7

Fonte: Secretaria de Defesa Social – Prefeitura de Diadema, SP

A criminalidade em Diadema configurou um grave problema social, principalmente no governo de Gilson Menezes. Considerando a taxa de homicídios, percebe-se que no fim da gestão em 1999, chegou-se ao ponto alto da criminalidade, com um importante declínio no ano seguinte. Ressalte-se que não se deve atrelar os problemas da criminalidade a essa gestão, pelas seguintes razões: as causas da criminalidade não estão relacionadas somente à má gestão; são diversas e complexas. A inserção efetiva do município no enfrentamento da violência é algo recente e, portanto, sem passado e experiências consolidadas. Além disso, havia fragilidade das instituições policiais do Estado de São Paulo. O que deve ser levado em conta é que a gestão realmente teve dificuldades e limites em tratar os problemas da segurança pública do município de forma efetiva.

A mais importante iniciativa do prefeito Gilson Menezes foi a criação da Guarda Municipal de Diadema, pela Lei Complementar Nº 100, de 12 de novembro de 1999. Essa instituição, contudo, só se consolidou como instrumento de combate à criminalidade graças ao aperfeiçoamento realizado na gestão seguinte.

Diante da grave situação em que se encontrava o município, em consequência principalmente dos altos índices de criminalidade, o enfrentamento da violência e criminalidade foi a prioridade governamental do prefeito eleito em 2000, Fillipe Júnior. Ressalte-se que a

gestão de Filippi significou um marco no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade no setor da segurança pública, visto que, antes, aparentemente não havia indícios dessa aproximação de forma efetiva no nível municipal. É por isso que o enfoque deste trabalho se dá nessa gestão. Assim, serão analisadas as iniciativas da Secretaria de Defesa Social na construção de três espaços públicos. Isso significa que, mesmo em uma cidade governada pelo PT (e aliados) desde os primórdios da redemocratização, houve enorme variação nas estratégias participativas do governo e nos resultados alcançados, conforme analisado a seguir.

Pode-se dividir essa gestão das políticas de segurança pública de Diadema em dois períodos principais, que coincidem com os dois governos do prefeito e com os planos municipais: o primeiro momento refere-se ao período de 2001 a 2004 e o segundo, de 2005 a 2008.

#### 4.2.1 O período 2001-2004

O pontapé inicial para as políticas municipais de segurança pública foi a elaboração de do 1º Plano Municipal de Segurança Pública feito pela prefeitura. Esse plano significou um marco no que se refere à gestão no nível municipal de segurança pública, visto que representa o primeiro planejamento e implementação efetiva de instituições e políticas da prefeitura local nesse setor. A partir dele, foi executado um pacote de ações no sentido de enfrentar a criminalidade de forma efetiva, a seguir descritas:

- Consolidação de centro de geoprocessamento, sistematização e informatização das ocorrências criminais;
- Aumento do efetivo da GCM e investimento na formação;
- Criação do Projeto Adolescente Aprendiz, dirigido para jovens de 14 e 15 anos, moradores em áreas que apresentam risco social;
- urbanização de favelas e investimento em iluminação pública;

- fiscalização do fechamento de bares<sup>17</sup> e de estabelecimentos irregulares, poluição sonora e comércio informal;
- Lançamento de campanhas, como de Desarmamento Infantil e Adulto, Conscientização e Prevenção ao Uso e Abuso de Álcool e Drogas;
- Projeto Anjos do Quarteirão – fiscalização nas ruas com a PM e GCM;
- Instalação de câmeras de segurança na cidade;
- Articulação entre Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal;
- Fechamento de Bares às 23h.

Além desse planejamento, deve-se ressaltar a importância da mudança institucional do setor realizada na referida gestão, sendo a criação da Secretaria de Defesa Social a principal. Anteriormente, as questões de segurança pública eram tratadas por uma coordenaria de defesa social, atrelada à Secretaria de Assistência Social. Essa coordenadoria não possuía suficiente corpo administrativo e operacional e autonomia política e decisória para lidar mais eficazmente com a criminalidade. Nesse sentido, a criação dessa secretaria significou importante marco institucional no enfrentamento municipal da criminalidade, pois a sua consolidação implicou maior estrutura administrativa e de funcionários, maior autonomia política e, em consequência, aumento da capacidade de formulação e implementação de políticas municipais em segurança pública. A consolidação dessa instituição acarretou também melhor articulação entre secretarias e outros órgãos nesse processo de enfrentamento da criminalidade e constituiu melhor canal de comunicação com população no setor, diante das iniciativas participativas desenvolvidas a partir dela.

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar a importância da política de fechamento de bares sobre a redução dos homicídios locais. Essa é uma das principais ações da prefeitura.

Ainda que não tenha importância tão central para a execução das políticas quanto a Secretaria de Defesa Social, deve-se destacar também a criação do Conselho Municipal de Segurança. Esse conselho consiste em órgão consultivo e deliberativo acerca de ações e problemas de segurança do município, e é caracterizado pela participação de diferentes órgãos estatais, como PM, PC, GCM, Secretaria de Defesa Social e outras secretarias. Está prevista a participação da sociedade civil, conforme tratado no Capítulo 2, e seu impacto será analisado no próximo capítulo. Pode-se adiantar, contudo, que essa participação sofre limitações.

Especificamente no que diz respeito à relação com a população, percebe-se, nesse período, um esforço incipiente no sentido de incentivar o envolvimento da população local nas ações de segurança pública, principalmente por meio das campanhas públicas realizadas, como da prevenção ao uso de álcool e da divulgação dos serviços disponibilizados. Dentre eles, destaca-se o processo de fechamento de bares. Essa lei foi implementada depois da realização de 105 audiências públicas, durante um ano e meio, junto aos comerciantes e donos de bares. Posteriormente, a prefeitura consultou a população sobre a aceitação dessa lei: segundo dados da instituição, a aprovação foi de 85%. É interessante mostrar que algumas lideranças do OP espontaneamente afirmaram ter sido entrevistadas sobre a aceitação dessa lei.

Verifica-se, portanto, que esse primeiro período se voltou principalmente para o planejamento municipal de políticas de segurança, busca pela intersectorialidade e participação de diferentes setores e instituições no enfrentamento da criminalidade e para a execução de ações operacionais no sentido de enfrentar e reduzir os altos índices de criminalidade. Não se verifica a construção de espaços públicos de discussão junto à população local, e há duas explicações principais para isso: falta de iniciativa do Estado para a construção de tais espaços e falta de ativismo da população local no setor. Em linhas gerais, ressalte-se que o Conselho Municipal de

Segurança - consolidado nesse período - deveria consistir em arena participativa, porém, é fechado à participação popular.

#### 4.2.2 O período 2005 – 2008

No segundo momento da gestão das políticas de segurança estudadas, as ações anteriores continuaram a ser implementadas, como a lei de fechamento de bares, projetos “anjos do quarteirão” e “clubinho da guarda”, e reuniões do COMUSP. Houve também aperfeiçoamentos, como a ampliação do projeto “Jovem Aprendiz” e a capacitação continuada da Guarda Municipal. Foi elaborado o 2º Plano Municipal de Segurança Pública, no intuito de dar continuidade e incrementar o planejamento municipal no setor. Esse plano é um documento mais detalhado e elaborado, se comparado ao primeiro, e destina-se à concepção de novas ações e ao aperfeiçoamento das iniciativas existentes. A partir dele, foram divididas três grandes prioridades no enfrentamento da criminalidade local: 1) criminalidade e fatores potencializadores; 2) gestão; e 3) urbanização. Cada prioridade está dividida em 17 compromissos, conforme abaixo discriminados:

##### 1) Criminalidade e Fatores Potencializadores

Compromisso 1 - Intensificar a redução do número de homicídios

Compromisso 2 - Criar e implementar políticas públicas inovadoras de prevenção da violência, voltadas para a juventude

Compromisso 3 - Combater a violência intrafamiliar

Compromisso 4 - Colaborar nas ações de combate ao tráfico de drogas

Compromisso 5 - Promover a cultura de paz nas escolas

Compromisso 6 - Combater a sensação de insegurança

Compromisso 7 - Desarmamento

Compromisso 8 - Difundir a Cultura de Paz como estratégia contra a Cultura de Violência

Compromisso 9 - Garantir a tolerância e a diversidade de identidades nas políticas públicas de segurança

Compromisso 10 - Câmeras de segurança: estabelecer um conjunto de regras e limites de utilização

##### 2) Gestão

Compromisso 11 - Ampliar a articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras secretarias do município  
 Compromisso 12 - Criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social  
 Compromisso 13 - Investir na formação e no aperfeiçoamento da Guarda Civil Municipal como órgão comunitário e preventivo  
 Compromisso 14 - Incrementar o sistema de informações criminais  
 Compromisso 15 – Avaliar a execução e impacto do Plano

3) Urbanização

Compromisso 16 - Desenvolver novas etapas do processo de fechamento de bares  
 Compromisso 17 - Investir na criação, revitalização e melhoria de espaços públicos  
 (Sou da Paz, Prefeitura de Diadema: 2005)

Para cada compromisso, definiram-se os desafios, as justificativas desses desafios, as ações para superar esses desafios, os atores envolvidos em cada ação e os resultados esperados. Como o documento é extenso, segue abaixo, para ilustrar o desenho do plano, a ação referente à mediação de conflitos (importante ação realizada e reconhecida pelas lideranças entrevistadas) do *Compromisso 8. Difundir a Cultura de Paz como estratégia contra a Cultura de Violência:*

Quadro 3: Compromisso 8 – Ação de criação da mediação de conflitos

Desafio 2	Promover a mediação de conflito a partir dos núcleos habitacionais de Diadema
Justificativa	A resolução de conflitos de maneira violenta muitas vezes é vista como a única alternativa para lidar com questões fundamentais em áreas onde o Estado e a Justiça não se fazem presentes. A descrença nas instituições públicas contribui decisivamente para a aposta no “todos contra todos” e na prevalência da violência como método mais eficaz para a conquista ou a manutenção de direitos. Em Diadema, pela própria ocupação da cidade, os núcleos habitacionais se caracterizam como centros de grande articulação social comunitária, e muitos se constituem em áreas de concentração de conflitos.
Ação 2.1	Treinar e sensibilizar a Guarda Civil Municipal para identificar situações dessa natureza.
Atores Envolvidos	Guarda Civil Municipal, parceiro externo.
Resultados Esperados	Tema da diversidade e tolerância abordado nos cursos ministrados para a Guarda.
Ação 1.2	Identificar locais potenciais e estratégicos para a criação dos centros de mediação.
Atores Envolvidos	Secretaria de Defesa Social, Guarda Civil Municipal, Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Habitação, Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Saúde, Secretaria de Comunicação, IPAL
Resultados Esperados	Mapeamento dos locais mais adequados para instalação dos Centros de Mediação de Conflitos.
Ação 2.2	Criar dois Centros-pilotos de Mediação de Conflitos nos Núcleos Habitacionais.
Atores envolvidos	Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Habitação, Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Saúde, Secretaria de Comunicação.
Resultados Esperados	Centros-pilotos de Mediação de Conflitos funcionando em regiões distintas da cidade.

Ação 2.3	Desenvolver cursos de formação de mediadores comunitários, que auxiliariam na resolução não-judicial e pacífica de conflitos, privilegiando a capacitação de pessoas respeitadas pela comunidade e que apresentem perfil compatível com a atividade.
Atores envolvidos	Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Habitação, Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Instituto Sou da Paz.
Resultados Esperados	Formação de mediadores comunitários.

Fonte: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, 2005

Somente nessa segunda gestão é que se verifica um verdadeiro esforço de aproximação à sociedade civil local na discussão das questões da segurança pública, com a realização das audiências públicas de elaboração do 2º Plano Municipal de Segurança Pública e dos fóruns itinerantes de segurança pública, a serem analisados a seguir.

De modo geral, as avaliações de estudiosos das políticas de segurança de Diadema são positivas, conforme afirma Paula Miraglia:

“Tomando como partido a eficácia de intervenções locais e os efeitos de uma política fundamentalmente preventiva como estratégia de redução da violência e criminalidade, o município de Diadema vem desenvolvendo, desde então, uma série de ações que tiveram impacto extremamente positivo na redução da criminalidade violenta no município. Além do impacto real, a experiência de Diadema serve como boa ilustração da série de mudanças no campo da segurança pública brasileira em andamento na última década. Diante de um quadro agudo e grave de violência, as diversas esferas do poder público e a sociedade civil organizada se viram obrigadas a rever suas estratégias de enfrentamento do problema. Nesse cenário, Diadema é um caso de estudo emblemático e muito profícuo do alargamento e multiplicidade dos atores envolvidos na prática de políticas de segurança e que, portanto, provoca uma reflexão interessante, reunindo elementos que proporcionam uma análise ampla a respeito do papel dos municípios na segurança pública.” (Miraglia, 2006, 93)

As ações de segurança desenvolvidas pela Prefeitura de Diadema são exemplos de políticas que tiveram bons resultados e sucesso. É importante ressaltar que o êxito no enfrentamento da criminalidade não está vinculado somente à boa atuação da prefeitura, mas também à do Estado de São Paulo, por meio da Polícia Militar, Polícia Civil e parcerias consolidadas com o Governo Federal, que contribuíram para a redução dos índices. Ao contrário da tradição das políticas de segurança pública, cuja elaboração e implementação seguem caráter hierárquico e autoritário, em Diadema verificam-se iniciativas no sentido de integrar a

comunidade local na discussão de problemas relacionados à segurança pública. O objetivo deste trabalho é estudar de que forma o Estado buscou se relacionar com a comunidade local nesse setor, e analisar em que medida as iniciativas significaram avanços sob o ponto de vista da democracia participativa e dos desafios enfrentados, a partir da análise de três espaços: Audiências públicas de elaboração do Segundo Plano Municipal, Fóruns Itinerantes de Segurança Pública e Conselho Municipal de Segurança.

## **Capítulo 5: Estruturas de oportunidade, espaços públicos e participação nas políticas de segurança de Diadema**

Inicialmente, é importante resgatar e contextualizar as características da relação entre Estado e sociedade civil nos períodos dos altos índices de criminalidade. Conforme dito, a sociedade civil de Diadema é bastante heterogênea, ativa e participante nas questões locais. No entanto, no período dos altos índices de criminalidade, a mobilização e ativismo em torno dos problemas da segurança pública do município eram baixos, conforme mostram os relatos. Os gestores da prefeitura afirmam que, na época da criminalidade alta, havia dificuldade em aproximar a população da discussão de questões de segurança. O motivo é simples: a população temia represálias do crime organizado ao ser vista como colaboradora da polícia ou do Governo. Portanto, colocava-se um sério obstáculo à participação, bastante típico da área específica de segurança pública.

“A população vivia com muito medo. No início da nossa gestão, não tínhamos como ter acesso à população. Ninguém queria opinar. (...) Era comum de manhã ir ao trabalho e passar por um corpo de uma pessoa que havia sido assassinada na madrugada” (...) “Há uma dificuldade muito grande em ter acesso à população quando o assunto é segurança pública. As pessoas têm medo de sofrer retaliação. (...) Tinham medo de reivindicar. Chegou-se ao ponto de passarem, no caminho ao trabalho, por cadáver, e seguirem adiante. As pessoas tinham muito medo de registrar ocorrência, de reclamar. Era como se estivessem entregando alguém, e tinham medo de serem as próximas.” (Gestor A da prefeitura – entrevista realizada em maio de 2008)

“Havia uma dificuldade de como articular e mobilizar. Por quê? A grande preocupação é segurança, mas as pessoas não querem discutir segurança em uma situação de vulnerabilidade. O que significaria ir para o bairro e chamar a “Dona Maria” pra discutir um plano de segurança, se do lado tinha um traficante? Esse foi o maior desafio que enfrentamos em envolver a participação popular na discussão de segurança. Eu vinha de uma trajetória da construção do OP, de um universo que nas plenárias participavam 800, 1000 pessoas (...) e na primeira reunião preparatória para apresentar o processo (2º Plano Municipal) participaram 80 pessoas e as pessoas estavam se considerando extremamente exitosas. Eu mesma fiquei chocada... mas, 80 pessoas? Como discutir um plano com 80 pessoas? Depois você começa a entender o contexto, as pessoas não participam. Depois eu fui entender que as pessoas têm medo por causa da questão da insegurança. (Gestor B da prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

Essas afirmações são confirmadas pelas lideranças:

“Morei num lugar que tinha um terreno baldio. Uma vez apareceu um garoto agonizando lá por que tinham espancado ele por causa das drogas. Na primeira vez eu tentei falar que ninguém tomava providência daquilo. Mas parecia que naquela época o município empurrava para o Estado, que empurrava para o município. Fomos entrando em uma situação tão perigosa que ver um corpo estirado era normal. Não era novidade. Todos os dias você via alguém morto. E se você fosse socorrer, você era o próximo.” (liderança comunitária A – entrevista realizada em agosto de 2008)

“Você não podia falar nada. A polícia até perguntava quem tinha matado, mas ninguém falava nada, quem foi. Todos sabiam quem era, mas a gente não podia falar.” (liderança B comunitária – entrevista realizada em agosto de 2008)

Somente uma liderança afirmou haver certo ativismo na área, esclarecendo que, mesmo nos períodos de alta criminalidade, ele atuava nas questões de segurança. Porém, não mencionou atuação junto à prefeitura ou ao Estado para reivindicar ações na localidade. Então, mesmo havendo certo grau de questionamento da situação, não havia ação efetiva junto ao Estado para resolver a situação. Como, então, surgiram oportunidades para a criação dos espaços públicos em um ambiente tão adverso?

As iniciativas participativas voltadas para o setor da segurança pública encontradas na época dos altos índices de criminalidades foram os Consegs. Os Consegs são Conselhos Comunitários de Segurança criados em 1985, pelo Estado de São Paulo, com o intuito de fomentar uma gestão participativa na questão da segurança estadual. Desse modo, apesar de o recorte do trabalho ser em ações da prefeitura, cabe ressaltar que a participação popular no setor não era totalmente nula antes da participação da prefeitura, visto que, em Diadema, estavam em funcionamento três Consegs – Conseg Centro/Taboão, Conseg Vila São José e Conseg Regional Sul. No conseg do Centro/Taboão, por exemplo, mesmo nos períodos de alta criminalidade, os problemas e causas da insegurança da região já estavam sendo discutidos. Porém, há de se ressaltar, houve declínio e dispersão do número de participantes nesse Conseg, cuja participação

já era baixa – em média 20 pessoas. No período de 1997 a 1998, por exemplo, esse Conseg não se reuniu<sup>18</sup>.

Apesar de não estar diretamente relacionado com o setor da segurança pública, outro espaço decisório de políticas públicas que influenciou a agenda de segurança pública é o Orçamento Participativo, desta feita, uma iniciativa da municipalidade. O OP consiste em espaço de relação permanente e direta da prefeitura com a população na definição de parcela do orçamento público. Segundo Fedozzi, “é uma forma de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem o orçamento público municipal na definição de prioridade na alocação de recursos e investimentos.” (Fedozzi, 2001; 97). O Orçamento Participativo é considerado um exemplo de sucesso, visto que a participação popular é efetiva.<sup>19</sup>

Com relação às plenárias do OP, Diadema é dividida em 13 regiões: Piraporinha, Promissão, Vila Nogueira, Casa Grande, Eldorado, Inamar, Serraria, Conceição, Centro, Campanário, Paineiras, Taboão, Canhema. Os assuntos de segurança pública estavam presentes em alguns dos debates e demandas surgidas. Segue abaixo quadro com as demandas referentes à segurança pública no Orçamento Participativo no período de 2001 a 2008:

---

<sup>18</sup> Os demais conselhos não foram analisados diante do recorte municipal da pesquisa.

<sup>19</sup> Para maiores informações sobre Orçamento Participativo, ver: *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*, Leonardo Avritzer, Democracy and Public Spaces.

Quadro 4: Demandas de segurança pública OP

Prioridades para a cidade (2001-2007)

PRIORIDADE	REGIÃO	ANO
Centro de recuperação para dependentes químicos	Serraria	2006-2007
	Piraporinha	2008-2009
	Casa Grande	2008-2009
	Conceição	2008-2009
	Campanário	2008-2009
	Inamar	2008-2009
Investimento na iluminação*	Eldorado	2005-2006
	Inamar	2005-2006
Investimento na área social, projetos para crianças e adolescentes/ centro de atividades para crianças e adolescentes/centro de referência para juventude*	Taboão	2002-2003
	Centro	2003-2004
	Serraria	2003-2004
Centro de cooperativas de empregos para jovens*	Conceição	2005-2006
Investimento na segurança	Paineiras	2002-2003
	Campanário	2002-2003
	Centro	2005-2006
Implantação de bases de segurança	Taboão	2001-2002
Segurança nas escolas municipais	Centro	2004-2005

Fonte: Secretaria de Participação Social de Diadema, 2008.

\* Cabe ressaltar rapidamente que a falta de iluminação e os terrenos baldios propiciam a atividade criminosa, como, por exemplo, o tráfico de drogas e roubos. Além disso, investimentos para crianças e adolescentes também estão relacionados com segurança pública, porque esses são os principais agentes da criminalidade.

Quadro 5: Demandas de segurança pública OP

Prioridades para a região (2001-2007)

PRIORIDADE	REGIÃO	ANO
Centro de recuperação para dependentes químicos	Piraporinha	2008-2009
Investimento na iluminação	Campanário	2001-2002
	Serraria	2003-2004
	Taboão	2004-2005
	Centro	2001-2002
Implantação de bases de segurança	Casa Grande	2008-2009
	Taboão	2002-2003
Programa Adolescente Aprendiz	Campanário	2006-2007

Fonte: Secretaria de Participação Social de Diadema, 2008.

O total de demandas consolidadas para o período no OP foi de 233, somando as prioridades estabelecidas para a cidade e prioridades para a região. Desse total, 25 demandas voltaram-se diretamente para questões de segurança pública – 17 prioridades para a cidade e 8

para a região. Vale comparar com os demais setores: para a área de saúde foram estabelecidas 65 prioridades, 46 prioridades para questões de habitação e urbanização, 36 prioridades para a educação e 25 para segurança pública. A área de esportes, cultura e lazer vinha em seguida, com 20 prioridades, e a construção de centros e espaços comunitários, com 19 prioridades. As demais prioridades são distribuídas para geração de emprego e renda, projetos sociais gerais e outros.

Se considerarmos, por exemplo, que, em 2001, a segurança pública ainda se encontrava em grave situação, somente três prioridades foram estabelecidas para o período de 2001-2002. Tendo em vista o universo das demandas, percebe-se que o espaço do OP foi parcialmente ou mesmo subutilizado para demandas de serviços voltados à segurança pública.

Nesse sentido, apesar de apontar que a participação na área não era nula, as iniciativas existentes referentes à segurança pública apresentavam então resultados limitados. No âmbito municipal, não foram encontradas iniciativas de participação diretamente ligadas ao setor. Verifica-se o contrário: as oportunidades para participação eram raras e faltavam espaços para ouvir a sociedade civil nas políticas de segurança, até mesmo porque a inserção dos municípios no enfrentamento da criminalidade é recente. Portanto, os indícios encontrados substanciam um diagnóstico de que, no período de alta criminalidade, a relação entre Estado e sociedade civil nas questões de segurança era mínima. Percebe-se uma descrença nas instituições policiais e na capacidade do Estado – seja prefeitura ou estado – em resolver o problema da criminalidade por parte das comunidades locais. O medo de retaliação por parte dos criminosos também era forte e dificultava a aproximação com o Estado. Além disso, as instituições estatais responsáveis por elaborar e implementar políticas eram frágeis e encontravam-se em desarranjo, não conseguindo atuar de forma efetiva nas causas e no combate à criminalidade. Não estavam consolidados os importantes canais de comunicação entre Estado e sociedade. Em linhas gerais, pode-se sistematizar os fatores que dificultaram a relação entre Estado e sociedade da seguinte forma:

- 1) Medo de retaliação e falta de confiança nas instituições do Estado (leis, polícia);
- 2) Insulamento da prefeitura na formulação das políticas de segurança;
- 3) Fragilidade das instituições encarregadas pelas políticas de segurança – secretarias, polícia, guarda municipal;
- 4) Falta de ativismo da população no setor.

É fundamental, então, avaliar como o Estado criou mecanismos participativos. Conforme visto, na primeira gestão de Filippi, não foram consolidados espaços de discussão com a comunidade local sobre segurança pública, tanto pela falta de iniciativa da própria prefeitura quanto da população. Ainda que haja iniciativas de busca por ativismo da população local, o governo focalizou os esforços em conter a criminalidade por meio do planejamento e da execução de ações estratégicas. A comunidade, por sua vez, manteve-se distante dos assuntos da segurança pública. O COMUSP consiste em uma primeira ação de integração da sociedade civil local. Sua participação, no entanto, é bastante limitada, como será analisado a seguir. Na segunda gestão é que se verificam reais iniciativas em envolver a comunidade local em espaços para discussão dos problemas de segurança pública.

Partindo desse diagnóstico da relação entre Estado e sociedade civil no referido setor, antes da gestão de Filippi, ou nos períodos de altos índices de criminalidade, serão analisadas três iniciativas de integração da comunidade local na discussão das questões de segurança pública: o Conselho Municipal de Segurança Pública, as audiências públicas de elaboração do 2º Plano Municipal de Segurança Pública e os fóruns itinerantes, seus impactos e limitações.

### **5.1 – Audiências públicas de elaboração do 2ª Plano Municipal de Segurança Pública**

Conforme visto anteriormente, em 2005, foi elaborado o 2º Plano Municipal de Segurança Pública com o objetivo de dar continuidade ao planejamento inicial realizado em

2001, ao aperfeiçoamento das ações desenvolvidas e à consolidação de novas ações, a partir da análise dos problemas pendentes de solução e com vistas à maior redução da criminalidade do município<sup>20</sup>. Conforme explicitado anteriormente, é a partir desse plano que se verificam iniciativas efetivas por parte da Secretaria de Defesa Social em desenvolver espaços de discussão sobre questões de segurança pública, sendo as audiências públicas de discussão desse planejamento e a realização dos fóruns itinerantes de segurança pública as principais ações.

Diferentemente do 1º Plano Municipal de Segurança Pública, na elaboração desse segundo planejamento, buscou-se agregar a sociedade civil local à discussão do Plano, por meio da realização de audiências públicas e da distribuição de folhetos para sugestão. Coube à prefeitura o convite aos participantes, que foram identificados a partir de uma seleção e mapeamento das organizações e representantes das comunidades das regiões em que seriam realizadas as reuniões. O depoimento de gestor da prefeitura explicita o processo de formação desses espaços, mais especificamente, o desenvolvimento das audiências públicas do 2º Plano:

“Começamos a pensar em construir um espaço onde eles se sintam confortáveis. E foi o que nós fizemos. Fomos para as regiões. No final conseguimos juntar umas 500 pessoas nessa discussão. Ao invés de fazer divulgação ampla, convidamos pessoas do grupo de idosos, da sociedade organizada, tinha o pessoal dos conselhos de compromisso, do conselho de saúde, do OP, então pessoas que já estavam em outros conselhos. Porque são multiplicadores naturais. Chegamos ao final do processo com uma participação de 500 pessoas.” (Gestor B da prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

O processo de elaboração do plano deu-se nas seguintes etapas:

1. Levantamento e análise prévia dos problemas e causas da criminalidade do município e das políticas vigentes da prefeitura;
2. Elaboração de uma proposta inicial do Plano Municipal por parte da ONG Instituto Sou da Paz e da prefeitura;

---

<sup>20</sup> Cabe destacar que foi estabelecida parceria com a ONG Instituto Sou da Paz, cujo papel voltou-se para assessoria técnica para a elaboração do plano e para a realização e condução das reuniões com a comunidade.

3. Realização de seminário de apresentação da proposta para prefeito, secretários e representantes da sociedade civil local;
4. Realização de cinco audiências públicas em cinco regiões do município, com o objetivo de discutir o plano com representantes da sociedade civil local;
5. Distribuição de 15 mil jornais para a população, com versão simplificada do plano, com espaço para sugestão, tendo esses sido devolvidos na prefeitura;
6. Espaço na página eletrônica da prefeitura para sugestões ao plano;
7. Análise e sistematização de todas as sugestões – obtidas por folhetos, páginas eletrônicas e audiências – e revisão da proposta;
8. Realização de novo seminário para apresentação da versão final do documento.

De acordo com Miraglia,

O plano tem como princípio a redução de todo tipo de violência interpessoal, sobretudo a violência letal. Estão destacadas ações específicas para a redução dos homicídios e da violência intrafamiliar, investindo em políticas voltadas para a juventude, a mediação de conflitos e a criação de espaços públicos de debate de temas relacionados à segurança: os fóruns itinerantes de segurança pública. O documento é resultado de um processo amplo que contou com um diagnóstico do quadro de criminalidade no local e das políticas vigentes, extensa participação da população na sua elaboração por meio de audiências públicas, e vem garantindo a articulação de diversas instâncias do poder público na sua implementação, como, por exemplo, outras secretarias da prefeitura, tais como as Secretarias de Saúde, Assistência Social e Cidadania, Educação, Cultura e Habitação. (Miraglia: 2006, 92)

As audiências foram realizadas durante a semana, à noite. Apresentava-se o plano e abria-se a palavra para os participantes opinarem e se expressarem. Após as audiências e recebimento das sugestões escritas, passou-se, então, à revisão do Plano: *“Com as sugestões que chegaram pelo site, com as sugestões do jornalzinho e com as audiências públicas, voltamos para fazer um trabalho de sistematizar, elaborar, incorporar as sugestões que as pessoas tinham feito. Fizemos, então, um trabalho mais interno de nova elaboração e consolidação do Plano.”* (Gestor Instituto Sou da Paz, entrevista realizada em fevereiro/2009)

Surgiram algumas limitações à participação nas audiências. Inicialmente, é importante afirmar que a forma de apresentação da primeira versão do Plano limitou a participação, pela extensão e complexidade do documento.

“O problema é que a apresentação do Plano era longuíssima. Era muito cansativo. Isso dispersava o público. Quando abria para perguntas, as pessoas já estavam cansadas. Isso foi nas duas primeiras audiências. As três últimas plenárias foram menos prejudicadas. Isso dificultou o processo. Do ponto de vista de conteúdo, as pessoas se identificavam, mas era longo. Muitas vezes chegava o final do processo e só tinha 50% do público inicial. Mas a gente conseguiu amenizar o impacto.” (Gestor B prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

De acordo com gestor da ONG, as sugestões foram diversas, que variaram desde reclamações gerais a propostas concretas. Dentre essas, destaca especificamente que as sugestões voltadas para questões de violência intrafamiliar e violência contra a mulher foram bastante concretas e enriquecedoras:

“Tem uma parte do plano, uma ação, que trata especificamente sobre violência intrafamiliar e o movimento organizado local de mulheres ajudou a gente a aprimorar até questões muito técnicas do assunto em uma das audiências”. (...) “As sugestões variaram muito, mas teve muita coisa concreta. Teve coisas do tipo “minha rua tem um buraco” até questões mais concretas e técnicas, como essa da violência intrafamiliar.” (gestor ONG, entrevista realizada em fevereiro/2009)

Exemplos foram dados, como: *“A população questionava, falava que tinha que usar outra linguagem nas políticas no plano. O movimento negro se organizou bastante, eles dialogaram, colocaram que ainda são vítimas de crime racial, a questão da violência intrafamiliar também.”* (gestor B prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

Citando um exemplo sobre a incorporação efetiva e influência da sociedade civil sobre o plano municipal, o gestor afirma que:

“Teve várias propostas. Nesse momento dessas plenárias era agregar. Se tinham 50 pessoas e ficavam 25 pessoas, essas pessoas realmente tinham propostas. Muita coisa do plano foi recheada com contribuição da sociedade. Lógico, algumas coisas já tinham sido construídas de um olhar de dentro pra fora, mas muita coisa foi incorporada e recheada com as contribuições.” (gestor B prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

“A questão da diversidade apareceu principalmente por causa do movimento GLBTT. Isso aqui apareceu por eles. Esse compromisso não estava colocado dessa forma. Esse capítulo foi motivado principalmente pela ação de um GCM contra um menino do movimento.” (gestor B prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

É interessante mostrar que, de acordo com depoimento de participante do Movimento GLBTT, as discussões referentes à questão da diversidade deram-se em torno de duas questões: preconceito e violência dos GCMs com relação a homossexuais e falta de canal de comunicação de denúncias de violência contra eles. Nesse sentido, as solicitações foram principalmente três: capacitar os GCMs em direitos humanos, aceitar a diversidade e consolidar o disque-denúncia. Considerando o Plano, percebe-se que as sugestões foram incorporadas ao *Compromisso 9: Garantir a tolerância e a diversidade de identidades nas políticas públicas de segurança*.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Ressalte-se que o participante entrevistado do referido movimento era funcionário da prefeitura e, portanto, próximo dos gestores organizadores.

Quadro 6: Compromisso 9 do 2º Plano Municipal de Segurança Pública

Desafio 1	Identificar e coibir situações de intolerância e discriminação
Justificativa	Garantir o direito à diversidade, seja ela relacionada à cor da pele, nível de educação, profissão, idade, presença de deficiência física ou mental, ao gênero ou à orientação sexual, significa a consolidação de uma sociedade mais democrática e, portanto, menos violenta.
Ação 1.1	Treinar e sensibilizar a Guarda Civil Municipal para identificar situações dessa natureza.
Atores Envolvidos	Guarda Civil Municipal, parceiro externo.
Resultados Esperados	Tema da diversidade e tolerância abordado nos cursos ministrados para a Guarda..
Ação 1.2	Divulgar o Disque-denúncia da Guarda Civil Municipal também como um meio de denunciar crimes dessa natureza.
Atores Envolvidos	Guarda Civil Municipal.
Resultados Esperados	Consolidação de um canal de denúncia mais seguro para crimes dessa natureza.
Desafio 2	Garantir que a atuação da Guarda Civil Municipal seja pautada nos princípios de respeito à diversidade e aos direitos humanos
Justificativa 2	Em meio ao conjunto de violações de direitos resultantes das falhas nas instituições democráticas, o Estado não pode ser um reprodutor dessas violações.
Ação 2.1	Incluir o tema da diversidade e tolerância no Manual de Abordagem da Guarda Civil Municipal.
Atores envolvidos	Secretaria de Defesa Social, Guarda Civil Municipal
Resultados Esperados	Inclusão do tema no Manual

Fonte: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, 2005

O entrevistado, por outro lado, afirmou que as ações ainda não foram implementadas, e que essa será uma reivindicação a ser discutida na conferência municipal do Movimento GLBTT local, a ser realizada neste ano, o que ressalta o papel das audiências como mecanismo de controle social e demanda por prestação de contas da prefeitura.

Considerando a classificação dos espaços públicos desenvolvida por Dagnino no Capítulo 2, as audiências públicas para a elaboração do 2ª Plano Municipal de Segurança Pública são espaços consultivos - por consultarem a sociedade civil acerca de propostas de ações e políticas públicas - e também deliberativos - por ter havido mudanças concretas em algumas ações propostas. Além disso, os espaços foram pouco formalizados, visto que não houve legislação que os criassem, e pontuais - voltados para a discussão de uma proposta de planejamento. Ao fim do processo, com a consolidação do documento final, finalizaram-se os espaços.

Inicialmente, tendo em vista a teoria das oportunidades políticas e o conceito consolidado por Tarrow no capítulo 1, as audiências públicas consistiram em sinais - ou oportunidade política - para a comunidade local e seus representantes participarem da discussão do planejamento municipal de segurança pública. Com relação às variáveis utilizadas pela teoria e definidas por McAdam, ressalta-se que duas delas tiveram papel importante para a construção desses espaços de discussão. Primeiramente, o fator abertura de sistemas políticos institucionalizados do Estado (prefeitura) foi importante para a consolidação desse espaço público (audiências). A prefeitura, nessa iniciativa, buscou envolver a sociedade civil local no processo de discussão do planejamento das próximas ações de segurança a serem implementadas no município, dando espaço para essas discutirem, opinarem e modificarem as ações e o direcionamento do que estava sendo proposto.

Verifica-se que a presença de aliados das elites governamentais também foi importante para a abertura dessa oportunidade. A existência dessas elites, personalizadas pelos gestores da prefeitura responsáveis pela execução das audiências, e o processo desenvolvido de buscar os representantes locais e convocá-los para as audiências são indicadores da importância dessa variável. O arranjo de interesses compartilhados e, principalmente, interesse do Estado em compartilhar decisões, foi necessário para a criação desse espaço.

Partindo para uma análise do funcionamento e impacto dos espaços públicos, inicialmente deve-se ressaltar que, como a prefeitura nas audiências públicas buscou agregar representantes de organizações locais, houve, portanto, um componente da representatividade nesses espaços, e não uma participação universal da população. Desse modo, existe uma combinação de participação popular com representação, a participação popular dada pelo ingresso de comunidades locais nas discussões e, a representação, pelos contactados a participarem. O número de participantes das audiências públicas, no total, foi de, em média 100

pessoas em cada. Sendo assim, não foi um número representativo das regiões, mas sim, das lideranças locais<sup>22</sup>. Por outro lado, não houve restrição aos outros indivíduos que porventura quisessem fazer parte das audiências. Deve-se ressaltar ainda que a participação sofreu uma limitação, especialmente nas duas primeiras audiências, devido ao referido problema da dinâmica das reuniões.<sup>23</sup>

Apesar de não terem sido analisadas efetivamente todas as sugestões e demandas e as mudanças resultantes dessas sobre o plano, pode-se afirmar que, de maneira geral, houve abertura por parte da prefeitura em ouvir a sociedade civil local e incorporar as suas sugestões. Nesse sentido, percebe-se indícios de que a sociedade civil influenciou as ações a serem implementadas pelo município, como os exemplos citados acima e depoimentos dos gestores responsáveis.

Por outro lado, o papel central desenvolvido pelo Estado no desenvolvimento desses espaços de discussão demonstra que a participação da sociedade civil não é auto-sustentada e autônoma, visto que dependeram fortemente da ação do Estado. Além disso, as iniciativas foram pontuais e temporárias, não havendo também importantes desdobramentos dos encontros ou construção de outras arenas que dessem continuidade à participação, nem por iniciativa do Estado, nem por pressão da comunidade local, o que confirma a dependência em relação à iniciativa estatal.

Considerando a categoria analítica aprendizado político, percebe-se que houve avanço no que se refere a práticas democráticas na elaboração de políticas. Adotando como parâmetro o fato de que anteriormente não havia canais de comunicação relevantes entre prefeitura municipal e comunidade, as audiências representam um rompimento com a tradicional clivagem entre

---

<sup>22</sup> Não há registros do número de sugestões recebidas via jornais e internet.

<sup>23</sup> Cabe ressaltar rapidamente que houve outras iniciativas que intentaram abarcar a universalidade da participação, por meio de mecanismos não convencionais, como eletrônicos e distribuição de folhetos. No entanto, há de se ressaltar aqui a não possibilidade de análise dos impactos desses meios específicos, diante da não referência dos gestores às sugestões recebidas e da falta de registros documentais sobre esses.

comunidade e Estado e, portanto, início de empoderamento e capacitação da comunidade nas discussões sobre segurança pública e na prática da participação. No entanto, a falta de continuidade do processo apresenta limitação ao aprendizado e empoderamento da população, visto que não foram verificados indícios relevantes do processo retroalimentador previsto na teoria participativa.

Adicionado a esse aprendizado, as audiências públicas representaram ainda avanços no que se refere ao controle social do Estado. O processo de elaboração desse segundo plano aproximou a população e suas lideranças ao acompanhamento do planejamento de ações a serem implementadas e proporcionou subsídios para futura cobrança da sociedade civil organizada.

Percebe-se, portanto, que houve iniciativa por parte do Estado em consolidar oportunidades para o ativismo da sociedade civil local por meio da realização de audiências públicas de discussão do Plano Municipal. Essas oportunidades significaram alguns avanços democráticos participativos no setor da segurança pública municipal, uma vez que foram apresentados indícios deliberativos, houve influência dos participantes sobre o processo e as audiências representaram mecanismo de transparência das ações da Secretaria de Defesa Social e Controle Social. Além disso, significaram o rompimento com a cultura política contrária e a incorporação de entes da comunidade local à discussão de políticas de segurança relacionadas acima, no tocante à democratização das relações entre Estado e sociedade civil.

Deve-se reconhecer, no entanto, que a participação popular sofreu limitações, pelos seguintes motivos: baixo número de participantes, falta de autonomia da participação e da construção dos espaços em relação ao Estado e de continuidade participativa. Há de se ressaltar ainda que a falta de canais de comunicação previamente consolidados ou de espaços públicos, resultante da tradição de fechamento do Estado à sociedade civil no setor, pelos motivos expostos

na Introdução e cultura setorial em Diadema, foi fator limitante para uma participação mais efetiva da sociedade civil no processo.

## 5.2 Fóruns Itinerantes de Segurança Pública

O 2º Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema estabeleceu diferentes ações e compromissos a serem cumpridos, voltados para a prevenção e enfrentamento da criminalidade do município. Na seção “Gestão”, há o Compromisso 11, cujo tema é “criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social”. Uma das ações desse compromisso é a criação de fóruns itinerantes para debater questões de segurança em cada bairro, conforme quadro abaixo:

Quadro 7: Compromisso 11 e ação de criação dos fóruns

Desafio 1	Criar canais alternativos de participação na gestão da política municipal de segurança de Diadema
Justificativa	A construção de políticas públicas em conjunto com a Sociedade Civil é uma das garantias da eficácia dessas ações. A aproximação entre Poder Público e Sociedade Civil é fundamental na medida em que garante informações mais confiáveis, co-responsabilização pelas políticas e o desenho de ações específicas para cada área da cidade. Nesse sentido, é preciso ampliar as possibilidades de ação de seus representantes.
Ação 1.1	Criar fóruns itinerantes para debater bimestralmente o tema da Segurança em cada bairro.
Atores Envolvidos	Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Habitação, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Núcleo de Participação Popular, Instituto Sou da Paz.
Resultados Esperados	Seis fóruns realizados entre setembro de 2005 e setembro de 2006.

Fonte: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, 2005

Nesse contexto, em 2006, foram criados os Fóruns Itinerantes de Segurança Pública e, nesse mesmo ano, realizaram-se reuniões em 13 regiões, sendo a divisão dessas regiões a mesma do Orçamento Participativo. Os locais dos fóruns eram espaços (físicos) públicos, como associações de moradores, igrejas, centros públicos e outros. O público-alvo era lideranças comunitárias locais e, do Estado, participavam a Secretária de Defesa Social, comandantes da PM

e da GCM e, eventualmente, outro gestor da Secretaria. Foram analisados os fóruns realizados em 2006, por dois motivos principais: o gestor responsável por sua implementação afirmou que, em 2007, houve um processo de esvaziamento dos fóruns e dificuldade administrativa da prefeitura em operacionalizá-los de forma efetiva. Ademais, não há registros de atas por parte da prefeitura dos fóruns realizados em 2007. Ou seja, não houve continuidade nesse processo. Não obstante, os resultados alcançados em 2006 tornam sua discussão relevante como um experimento que pode ser retomado no futuro.

Quadro 8: Realização dos fóruns itinerantes em 2006

Nº	REGIÃO	FÓRUM ITINERANTE DE SEGURANÇA
1	Casa Grande	7/março
2	Vila Nogueira	21/março
3	Piraporinha	4/abril
4	Canhema	18/abril
5	Taboão	3/maio
6	Paineiras	16/maio
7	Campanário	30/maio
8	Centro	20/junho
9	Conceição	11/julho
10	Serraria	25/junho
11	Eldorado	8/agosto
12	Inamar	21/agosto
13	Promissão	23/agosto

Fonte: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, 2006

As reuniões duravam em média 3 horas e foram realizadas no período da noite, obedecendo à seguinte dinâmica:

1. O representante da PM apresentava as ações e objetivos da sua organização, o papel e a atuação dos policiais no município e a localidade dos batalhões existentes em Diadema.
2. Na mesma linha, o representante da GCM também apresentava sua organização e o papel dos guardas municipais para a segurança local.

3. Por fim, a Secretária de Defesa Social apresentava as estatísticas de criminalidade do município, as ações desenvolvidas pela Secretaria e as principais ações do 2º Plano Municipal de Segurança Pública.
4. Em seguida, passava-se a palavra ao público. (Instituto Sou da Paz, 2006)

A divulgação e a chamada para os fóruns foram realizadas pela própria prefeitura junto às lideranças de cada região. Como nas audiências públicas de elaboração do 2º Plano, propositalmente a divulgação não foi intensa e não se pretendeu chamar toda a comunidade local para participar, como se dá nas plenárias do Orçamento Participativo, por exemplo. O motivo foi limitar a participação dos agentes dos crimes para evitar futura retaliação sobre os participantes. Desse modo, buscou-se apoiar a liberdade para a participação das lideranças, especialmente as denúncias de crimes e reclamações por parte destas (Instituto Sou da Paz, Secretaria de Defesa Social: 2006).

Segundo o gestor da prefeitura, o processo envolveu atores locais considerados importantes para o processo de difusão e multiplicação das discussões e informações consolidadas no espaço para as comunidades. Optou-se, assim, pela representatividade das associações e movimentos locais, e não pela participação universal da população, o que também consiste em híbrido de representação e participação direta. Deve-se ressaltar, por outro lado, que não houve restrição à participação dos cidadãos que aparecessem na reunião, somente a divulgação é que foi restrita. O número de participantes dos fóruns foi, em média, de 40 pessoas<sup>24</sup>. Considerando que o público era propositalmente restrito, percebe-se que, com a utilização de critérios representativos, pelos quais participavam principalmente representantes da população local, houve um número significativo, mas que, a partir de critérios da participação direta, esse número de participantes é limitado.

---

<sup>24</sup> Apesar do gestor mencionar 30 a 35, de acordo com as atas, houve uma média de 40-45 participantes.

“A gente não colocava faixa, não colocava carro de som, para não incluir um criminoso no meio e garantir uma situação de segurança. Cada liderança levava dois ou três. Não dava muita gente, dava uma média de 30 a 35 pessoas. Mas aquela pessoa que saía dali, com certeza, multiplicava a informação para outras pessoas, porque são agentes multiplicadores.” “(...)“As pessoas muitas vezes ficavam caladas e no final as pessoas vinham fazer denúncias, desde pontos de drogas, violência contra mulher, as pessoas denunciavam mesmo.” (gestor B da prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

Foram analisadas, neste trabalho, oito atas e um documento de avaliação das reuniões dos 13 fóruns realizados em 2006. Para os fins pretendidos neste trabalho, dividiram-se as discussões em três tipos: demandas concretas por ações, denúncias de diferentes naturezas e outras discussões. As principais questões abordadas nos fóruns itinerantes, enquadradas nesses três tipos de debates, foram:

1) Demandas:

- a) Solicitações de policiamento para a região;
- b) Solicitações voltadas para a infra-estrutura: iluminação pública e ocupação de terrenos baldios;
- c) Solicitação de instalação de novas câmeras de monitoramento;
- d) Solicitação de ronda escolar.

2) Denúncias:

- a) Denúncias de maus-tratos por parte de policiais militares e guardas municipais;
- b) Denúncias de pontos de tráfico na região;
- c) Denúncias de infratores da Lei de Fechamento de Bares da região;
- d) Reclamações gerais: poluição sonora, problemas operacionais do disque-denúncia, número Fecha Bar.

3) Outras discussões:

- a) Dúvidas em geral: papel da Polícia Militar;
- b) Elogios à atuação da prefeitura;

Conforme *feedback* da prefeitura, houve quatro tipos de respostas:

- a) Orientações sobre o acesso a serviços existentes que poderiam resolver problemas, como por exemplo, o disque-denúncia, ouvidoria da Guarda Municipal, número do Fecha Bar;
- b) Explicações sobre a não-possibilidade de atendimento a determinados serviços, como, por exemplo, aumento do policiamento em certas áreas não-prioritárias, devido ao número restrito de policiais e guardas municipais;
- c) Afirmação do andamento e encaminhamento de certas ações, como a instalação de câmeras;
- d) Registro de demandas a serem processadas e atendidas.

Cabe observar que as possíveis deliberações dos fóruns não se voltam para a elaboração de políticas propriamente ditas, mas, sim, para decisões sobre alocação de recursos e serviços, seguindo a mesma lógica do OP. Nesse sentido, os participantes em muitos dos fóruns demandaram a alocação de serviços de segurança, como a inclusão de ronda escolar e de policiamento local. Por outro lado, verificam-se poucos indícios de deliberações efetivas ocorridas nas reuniões. Em muitos casos, a prefeitura alegou limitação de recursos humanos e orçamentários para a realização da ação, como, por exemplo, aumentar efetivo da GM em algumas áreas. Deve-se ressaltar, no entanto, que o gestor da prefeitura aponta que muitas das demandas eram encaminhadas aos setores responsáveis:

“No dia seguinte a gente fazia uma triagem das denúncias e encaminhava para polícia civil, polícia militar, guarda municipal. A gente já tinha esse hábito. Tinha outras demandas, do tipo, questão de limpeza, que a gente encaminhava para a secretaria responsável. Só no caso da PM a gente não passava porque o comandante já estava na reunião. Eu acho que isso agilizava o serviço. Já era um hábito da prefeitura.” (gestor B da prefeitura: entrevista realizada em fevereiro de 2009)

A resposta dos participantes entrevistados na pesquisa, ao serem questionados se constatavam impactos diretos na região a partir das discussões do fórum, foi negativa, e os documentos analisados também apontam a execução de poucas ações a partir das discussões do espaço. Mesmo sem ter um papel efetivamente deliberativo, as avaliações referentes aos fóruns são positivas a partir tanto da visão de gestores quanto de participantes. Ambos os atores analisam a iniciativa como importante para a discussão da segurança pública na comunidade:

“Uma das ações do plano era a criação dos fóruns itinerantes e durante 2007 foram realizados fóruns, seguindo a divisão territorial do OP. Era muito bacana, por que levava a discussão sobre a segurança para a comunidade, o que não é tão simples. Ia a secretária, o comandante da guarda e da PM, eles faziam uma apresentação do que os órgãos estavam fazendo e das ações e depois era aberta a palavra. Tinha desde denúncias, as pessoas queriam saber como estava o andamento das ações, tiravam dúvidas como a Polícia Civil trabalha, como a Polícia Militar trabalha.” (gestor do Instituto Sou da Paz, entrevista realizada em fevereiro/2009)

“No fórum de segurança eu participei uma vez. É superinteressante, porque explica e ensina para você. Você pode passar então para a população.” (liderança comunitária D: entrevista realizada em agosto/2008)

Essa fala de uma das lideranças comunitárias confirma que o ganho principal da participação nos fóruns itinerantes é informacional e educativo. Os participantes obtinham informações da prefeitura que lhes auxiliavam no dia-a-dia e que contribuíam para um efeito multiplicador, na medida em que as lideranças passavam a informação para a comunidade. Nesse sentido, os fóruns também se assemelham em muito ao OP, que tem um efeito pedagógico para a população (Avritzer 2005).

Partindo, então, para uma análise dessa iniciativa, deve-se observar que os fóruns itinerantes de segurança pública foram espaços públicos abertos pela prefeitura à sociedade civil

organizada local para discutir problemas de segurança pública e, portanto, oportunidade política para o engajamento da comunidade local e de seus líderes (tendo em vista principalmente o conceito de Tarrow definido no Capítulo 1). A abertura do Estado, representado pela Secretaria de Defesa Social, influenciou o processo, e a iniciativa por parte dos gestores em divulgar as reuniões e se aproximar das lideranças locais demonstra que a presença de gestores aliados também foi fator importante para a abertura desse espaço.

Os fóruns itinerantes não tinham papel consultivo, como as audiências públicas do 2º Plano Municipal, mas, sim, de discutir questões relacionadas à segurança pública local. Seu papel, portanto, foi principalmente de discussão, educativo e informativo. Conforme dito, não foram observados resultados concretos dos debates e não houve deliberações efetivas sobre ações a serem realizadas, o que confirma esse caráter voltado para discussão do espaço e não de decisão efetiva sobre ações e serviços a serem realizados nas regiões (conforme deveria ser de acordo com a lógica do OP).

Ainda, os fóruns itinerantes não constituíram espaços públicos autônomos em relação à prefeitura. O protagonismo da Secretaria de Defesa Social era necessário para que as reuniões acontecessem. Essa essencialidade é confirmada pela dificuldade da prefeitura em organizar os fóruns nos anos de 2007 e 2008, que impediu que eles acontecessem de forma efetiva nesse primeiro ano e, em 2008, que as reuniões fossem realizadas. É reconhecido o importante papel desse ente em organizar e articular a comunidade. Contudo, para se atingir ideais participativos e consolidar uma sociedade civil efetivamente atuante nas questões de segurança, essa dependência deve ser superada.

O espaço foi importante instrumento para o aprendizado político no setor da segurança pública, visto que a comunidade local dispôs de um espaço para discutir problemas referentes à segurança pública da sua região com o Estado, o que consiste em importante

exercício e capacitação da sociedade na prática democrática no setor. Ademais, constituiu-se em iniciativas importantes de aprendizado da comunidade local sobre questões técnicas de segurança. Cabe lembrar que tal capacitação técnica é importante, visto que a desigualdade de poder decisório é também resultado da falta de conhecimento por parte da sociedade civil (confirme apontado no Capítulo 2). No entanto, saliente-se que a já referida falta de continuidade dos fóruns itinerantes provoca certa limitação do aprendizado político, uma vez que não se reproduziu efetivamente a retroalimentação do processo participativo, pela qual o aprendizado democrático gera mais participação, tratada por Pateman no Capítulo 2.

Além disso, os fóruns itinerantes ensejaram o controle por parte da sociedade civil, pois esta pôde acompanhar das ações exercidas pela PM, GCM e Secretária de Defesa Social. Nas reuniões, esses órgãos prestavam contas de suas ações no âmbito das políticas elaboradas; informavam o que se encontrava em execução. Os participantes puderam questionar e denunciar desvios de conduta dos agentes de segurança, apontaram a falta de certos serviços e ações já em andamento no município. Deve-se considerar ainda que as denúncias realizadas no fórum – tanto contra policiais e GCMs quanto de crimes - representam a consolidação da reivindicação dos direitos civis, que, conforme demonstrado, ainda não estão plenamente desenvolvidos nas políticas de segurança.

Desse modo, pode-se afirmar que os impactos participativos dos fóruns itinerantes são parciais. Se, por um lado, esses espaços representam maior transparência das ações do Estado, acarretam maior controle social e contribuem para o aprendizado social, por outro lado, não são espaços efetivamente deliberativos e são fortemente dependentes do Estado. É importante enfatizar, ainda, que os maiores impactos participativos sofreram limitação pelo baixo número de participantes e pela falta de continuidade dos fóruns. Há de se ressaltar que a cultura política existente de afastamento entre sociedade civil e Estado e a falta de canais de comunicação

previamente consolidados – conforme explicitados na Introdução e no Capítulo 4 - novamente são fatores inibidores de uma participação mais efetiva da sociedade civil no processo.

É importante reconhecer que a iniciativa da prefeitura em consolidar esses espaços, mesmo que a participação não tenha sido efetiva, representa importante avanço no que se refere às relações entre Estado e sociedade civil nas questões de segurança pública. Além disso, é interessante observar que os fóruns constituíram canal direto de comunicação entre representantes das comunidades locais com organizações tradicionalmente autoritárias – como a PM, o que significa avanço em relação à cultura da segurança pública existente. Sendo assim, verifica-se que, além desses espaços terem aproximado a comunidade local às instituições responsáveis – estaduais e municipais - pela segurança pública, contribuíram também para a promoção de direitos civis.

### **5.3 Conselho Municipal de Segurança Pública**

Uma importante ação implementada pela prefeitura no primeiro ano de gestão foi a criação de um Conselho Municipal de Segurança Pública. Essa instituição foi criada em 2001, pela Lei Municipal nº 2.040, de 11 de julho de 2001, de autoria do prefeito. As atribuições do Conselho, de acordo com a lei, são:

ARTIGO 2º - Compete ao Conselho:

- I –Propor projetos, medidas e atividades que visem promover a segurança dos munícipes;
- II –Desenvolver estudos, debates e pesquisas que tenham como objetivo melhorar a segurança pública;
- III - Desenvolver campanhas que promovam a participação da sociedade em projetos destinados à melhoria da segurança da população;
- IV -Receber sugestões da comunidade e opinar sobre denúncias que lhe forem encaminhadas;
- V -Apoiar realizações desenvolvidas por órgãos públicos de outras esferas e de organizações não governamentais, relativas à prevenção social, assistencial e educacional da violência, promovendo entendimentos com organizações e instituições congêneres;

- VI -Propor medidas de participação da administração pública municipal na segurança pública do município;
- VII -Estabelecer diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Segurança Pública<sup>25</sup>;
- VIII - Elaborar o seu regimento.

São, portanto, funções principais do Conselho administrar o Fundo Municipal de Segurança Pública, decidindo que ações receberão seus recursos; discutir os problemas eventuais e pontuais referentes à segurança do município; e executar encaminhamentos a serem tomados nesse sentido.

A Lei, em seu artigo 3º, dispõe que o Conselho é composto pelos seguintes atores:

- I – Representando o Poder Executivo Municipal:
  - a) Secretário de Governo
  - b) O Coordenador de Defesa Social
  - c) O Secretário de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano.
- II – Um representante do Poder Legislativo Municipal, indicado pelo Presidente da Câmara Municipal;
- III – O Delegado Seccional da Polícia Civil de Diadema, representando a Polícia Civil do Estado de São Paulo;
- IV – O Comandante do 24º Batalhão da Polícia Militar Metropolitana – 24º BPM/M, representando a Polícia Militar do Estado de São Paulo;
- V – Representando a Sociedade Civil:
  - a) O Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Sub-Seção de Diadema;
  - b) Um diretor da Associação Comercial e Industrial de Diadema – ACID;
  - c) Um diretor do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP – Diretoria Regional de Diadema;
  - d) Um representante dos Sindicatos de Trabalhadores com sede em Diadema;
  - e) O presidente de um dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG – em atividade no município;
  - f) Um representante da Igreja Católica do município;
  - g) Um representante dos Conselhos dos Pastores Evangélicos de Diadema.

---

<sup>25</sup> Segundo a Lei de criação do Fundo Municipal de Segurança Pública: (Lei Ordinária Nº 2041/01, de 12/07/2001)  
*ARTIGO 4º - A aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Segurança Pública dar-se-á segundo diretrizes fixadas pelo Conselho Municipal de Segurança Pública e por decisão da maioria de seus membros, exclusivamente para a realização de despesas inerentes aos objetivos definidos no artigo 2º.*  
*ARTIGO 5º - Caberá à Coordenadoria de Defesa Social as funções de:*  
*I – avaliar os programas e projetos a serem financiados pelo Fundo e submetê-los à aprovação do Conselho Municipal de Segurança Pública;*  
*II – elaborar o relatório anual das atividades subvencionadas pelo Fundo e enviá-lo para a apreciação do Sr. Prefeito;*  
*III – preparar a escrituração do Fundo, registrando a entrada e saída de receitas, suas origens e as suas destinações específicas.*

Não foi possível o acesso a um número significativo de atas de reuniões; analisou-se, assim, somente uma ata por ano (de 2001 a 2007). No entanto, a partir da análise dessas atas, pode-se apontar algumas tendências do Conselho. Inicialmente, percebe-se um centralismo por parte do Estado, que se revela principalmente na elaboração da agenda de discussões das reuniões, na logística e administração destas, na condução dos trabalhos e na implementação das políticas e ações definidas.

Esse centralismo é confirmado por representante da sociedade civil no Conselho, especificamente representante dos Consegs. Segundo ele, a prefeitura segue a tendência de definir todas as ações do Conselho: a agenda de discussão, o direcionamento dos trabalhos e as decisões tomadas. Ressalta principalmente que a agenda já é previamente preparada, sem haver espaço para discussão com os demais participantes. Ainda que haja espaço para novas questões, afirma que esse espaço é parcial.

Além do centralismo estatal nas discussões da reunião, deve-se ressaltar a dependência do Conselho em relação à estrutura administrativa da Secretaria de Defesa Social, conforme o artigo 6º da lei de criação do espaço e, na prática, pelo gestor da Secretaria de Defesa Social. Apesar de ressaltar que não há subordinação hierárquica ao prefeito, a lei define que o Conselho está ligado à estrutura administrativa da prefeitura: *ARTIGO 6º - O Conselho, no exercício de suas atribuições, não está sujeito a qualquer subordinação hierárquica, integrando-se na estrutura do Gabinete do Prefeito para fins de suporte administrativo, operacional e financeiro.*

O entrevistado confirma essa dependência, afirmando que isso é fator limitante da autonomia desse espaço. Ainda segundo ele, não há espaço efetivo no Conselho para a participação da sociedade civil e ressalta a dificuldade de influenciar as decisões da Secretaria de Defesa Social e de obter o atendimento às demandas da sociedade civil por meio da instituição e

resultados efetivos. Cabe ressaltar que essa tendência é de certa forma confirmada pelo próprio trabalho de campo desenvolvido, visto que houve a intenção de entrevistar representante da Igreja Evangélica, mas este afirmou não poder contribuir para o trabalho, pois havia participado de poucas reuniões.

Em se tratando de conquistas efetivas por meio do COMUSP, esse representante cita a criação de um Centro de Recuperação de Dependentes Químicos. Segundo seu relato, esse foi o único importante resultado obtido a partir da sua participação no Conselho, que se deu de 2001 a 2007.

De fato, segundo informou, em entrevista, um gestor da prefeitura (em maio de 2008), o Conselho Municipal de Segurança Pública não é totalmente aberto a quaisquer participantes. A seu ver, ao ser criado, a intenção foi realmente fechar a universalidade da participação, por vários motivos, dentre eles: limitar o uso do espaço por parte de aspirantes a políticos como palanques para futuras candidaturas; proteger o caráter decisório e estratégico da instituição; e otimizar as decisões. Isso é confirmado pela própria lei de criação do Conselho, visto que quem seleciona e nomeia os participantes é o prefeito: *ARTIGO 5º - Os membros e o Presidente do Conselho serão nomeados pelo Prefeito Municipal mediante decreto.* Além disso, quem escolhe o presidente do Conselho – principal condutor dos trabalhos - é o prefeito, conforme a lei: *ARTIGO 8º - A direção do Conselho será exercida por um Presidente, escolhido dentre seus membros pelo Prefeito Municipal, e um Vice-Presidente, eleito pelos conselheiros.*

Ressalte-se que, durante anos, o presidente do Conselho foi a própria Secretária de Defesa Social. Somando-se esse fator ao papel desempenhado pela Secretaria de Defesa Social, especificamente com relação ao Fundo Municipal de Segurança, verifica-se o centralismo estatal na condução das discussões. Segundo a lei de criação desse Fundo (Lei Ordinária nº 2041, de 12/07/2001): *ARTIGO 5º - Caberão à Coordenadoria de Defesa Social as funções de: I – avaliar*

*os programas e projetos a serem financiados pelo Fundo e submetê-los à aprovação do Conselho Municipal de Segurança Pública.*

Sendo assim, as ações a serem implementadas pelo Fundo Municipal de Segurança Pública são previamente selecionadas pela Secretaria e então submetidas à aprovação do Conselho, o que reforça uma participação voltada para a legitimação das ações da prefeitura, como apontado pelo representante do Conseg.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são protegidos pela Constituição Federal como órgãos cuja participação popular no processo decisório deve ser a principal forma de gestão. Na teoria, deveriam constituir espaços de articulação entre sociedade e Estado no desenvolvimento de políticas públicas. Foi iniciativa da prefeitura constituir esse espaço deliberativo e incluir atores da sociedade na discussão de ações de segurança pública. Nesse sentido, o COMUSP, seguindo a excelência dos conselhos gestores defendida pela legislação nacional e sendo iniciativa da prefeitura, deveria teoricamente constituir, portanto, importante oportunidade política para a sociedade civil de Diadema atuar no processo decisório das políticas de segurança.

No entanto, o Conselho é fechado, pois não permite às comunidades locais participarem diretamente do espaço. Além disso, a participação dos representantes da sociedade civil no Conselho também não é efetiva. Dessa forma, devido a esse fechamento do espaço à participação de representantes de outros entes da sociedade civil e da população local e à centralização decisória, deve-se questionar se esse Conselho efetivamente consiste, na prática, uma oportunidade política para engajamento da comunidade. Esse é um sistema institucionalizado que se afasta dos movimentos sociais, e o próprio arcabouço institucional que o apóia conta com mecanismos que acabam por dar centralidade ao Estado e limitar o papel da sociedade civil no Conselho. Se, por um lado, incorpora certos atores da sociedade civil, por

outro lado, limita a universalidade e efetividade dessa participação, cabendo-lhes dar legitimidade às ações desenvolvidas pela prefeitura.

O Conselho Municipal de Segurança Pública foge ao caráter participativo e aberto que deveria seguir por definição. Apesar de constituir um espaço de atuação de determinados atores da sociedade civil local, a sua dinâmica de funcionamento limita a participação destes. Partindo, então, para a análise da participação política nesse espaço público, em se tratando da categoria analítica “influência da sociedade civil sobre as deliberações dos espaços públicos”, verifica-se que essa influência é baixa e incremental, visto que não há indícios de resultados obtidos a partir da sociedade civil. De forma geral, o centralismo exercido pela Secretaria de Defesa Social detalhado anteriormente no espaço dificulta a influência da sociedade civil sobre as discussões. Além disso, o papel da sociedade civil é minimizado, uma vez que poucos representantes efetivamente participam do Conselho.

Quanto à autonomia desse espaço com relação ao Estado, em linhas gerais, pode-se afirmar que o Conselho não é autônomo pelos seguintes motivos: depende da estrutura administrativa da Prefeitura para funcionar; os participantes são escolhidos pelo prefeito; e a agenda das discussões é definida pela Secretaria de Defesa Social.

Seguindo as categorias da democracia participativa, o Conselho Municipal de Segurança Pública atende, de forma parcial, ao requisito do controle social do Estado. Ou seja, é ferramenta de prestação de contas das ações estatais em andamento aos representantes da sociedade civil participantes do Conselho. No entanto, havendo limites à participação da sociedade civil, é questionável a transparência das ações nesse processo de prestação de contas, pois outras representatividades da sociedade civil encontram-se fora desse espaço.

O COMUSP sofre das limitações definidas no Capítulo 2 e confirma os achados empíricos de Luciana Tatagiba. Sendo assim, percebe-se que o Conselho de Segurança Pública

do município sofre de importante grau de insulamento. Não há abertura à participação de outros entes importantes da sociedade civil de Diadema, que é marcada pela heterogeneidade, e não existem canais de comunicação e divulgação relevantes das ações do Conselho para o resto da população.

### Conclusão e considerações finais

O objetivo desta dissertação é explorar as formas como o Estado pode desenvolver espaços públicos em um setor – segurança pública – tradicionalmente bastante autoritário, insulado e centralizador. Para analisar o processo de abertura do Estado à sociedade civil, foram utilizados preceitos teóricos das estruturas de oportunidade política, sendo essas estruturas definidas como sinais dados pelos sistemas políticos aos atores sociais para formarem ações coletivas. No caso estudado, tais sinais deram-se na implementação de espaços públicos de discussão. Os preceitos da democracia participativa e da teoria dos espaços públicos foram utilizados nesta dissertação para a análise dos resultados obtidos nessas arenas e seus limites.

A dissertação buscou, então, responder a duas perguntas principais: de que forma o Estado pode prover abertura política para a sociedade civil participar das discussões sobre políticas públicas? E quais foram os resultados obtidos através dos espaços públicos criados para a participação da sociedade civil nas iniciativas de Diadema?

Com base na teoria das oportunidades políticas, percebe-se a criação de dois novos espaços por parte do Estado: audiências no plano municipal e fóruns itinerantes, que configuram abertura para a participação da sociedade civil em Diadema. Esses dois espaços são oportunidades políticas voltadas para a discussão de questões específicas (*issue specific*) e não para um público específico (*constituency specific*). Isso porque as reuniões e audiências tiveram como objetivo principal discutir ações e políticas de segurança a serem implementadas, e os fóruns buscaram discutir os problemas locais do setor. Não se pode afirmar ao certo, por outro lado, que o Conselho Municipal de Segurança promoveu oportunidade política para o ativismo social, pois sua dinâmica envolve alto grau de centralismo estatal e limita a participação de importantes entes das comunidades de Diadema.

Das variáveis da referida teoria, duas tiveram importância sobre o processo. Inicialmente, a abertura de sistemas políticos institucionalizados teve influência sobre o processo, visto que o próprio Estado buscou incorporar atores sociais na discussão das políticas. Ainda nessa linha, a mudança dos representantes do governo também influenciou essa abertura, pois, com os novos administradores, novas práticas foram adotadas, novas políticas de segurança foram criadas, e houve abertura para novos alinhamentos políticos. A presença de elites governamentais aliadas também contribuiu para a participação da sociedade civil, especialmente nas audiências públicas e nos fóruns itinerantes. A aproximação dos gestores da área de segurança com as lideranças locais e representantes da sociedade civil abriu espaço para elas atuarem.

A resposta à segunda pergunta: *“e quais foram os resultados obtidos através dos espaços públicos criados para a participação da sociedade civil nas iniciativas de Diadema?”* envolve a análise do impacto obtido a partir desses espaços públicos. Considerando a primeira categoria analítica definida: influência da sociedade civil sobre o processo decisório, os fóruns itinerantes e o Conselho Municipal de Segurança falham nesse quesito. Os participantes das comunidades não têm influência efetiva no processo decisório sobre políticas públicas ou alocação de serviços da prefeitura. Já o processo de elaboração do 2º Plano Municipal mostra indícios de efetiva abertura para a incorporação e influência da sociedade civil sobre a definição de ações a serem implementadas.

Nenhum dos espaços é autônomo em relação ao Estado. Isso demonstra importante limitação na participação, visto que essa não é auto-sustentada. A atuação e liderança do Estado na condução das audiências e dos fóruns foram decisivas para que estes acontecessem. Além disso, a falta de continuidade do processo participativo dessas duas experiências mostra a dependência em relação ao protagonismo do Estado no estímulo à participação. O COMUSP, por

sua vez, é um espaço vinculado legalmente à Secretaria de Defesa Social, dependente da sua estrutura física, administrativa e operacional para seu funcionamento. Além disso, conforme já visto, há fechamento ou pouco espaço para a participação da sociedade civil e, portanto, falta de autonomia dessa.

Por outro lado, percebe-se que tanto as audiências públicas de elaboração do Plano Municipal como os fóruns itinerantes contribuem para o aprendizado democrático e o empoderamento da sociedade civil, principalmente se se considerar que a participação no setor da segurança pública é bastante reduzida. Contudo, o processo retroalimentador da participação no sentido definido por Carole Pateman, ou seja, de que “participação gera participação”, ainda não surtiu efeitos práticos nessas duas experiências. Em outras palavras, afirmar que há a ascendência da sociedade civil sobre o Estado nas questões de segurança pública é prematuro. Já o fechamento a atores locais no âmbito do Conselho Municipal de Segurança, bem como o centralismo decisório do Estado não contribuem para que, de fato, aconteça um processo de empoderamento e aprendizado participativo da sociedade civil.

O controle social é fortalecido principalmente pelas audiências públicas e pelos fóruns itinerantes de segurança. O estado, ao discutir publicamente com representantes da sociedade civil o processo de elaboração do Plano, proporciona-lhes subsídios para futuras cobranças de ações e prestação de contas. Nos fóruns, por sua vez, os participantes puderam discutir e questionar a atuação das instituições responsáveis pela segurança pública. Estas, por sua vez, apresentaram as ações desenvolvidas e prestaram contas. A prestação de contas também se dá no COMUSP, pois a Secretaria expõe o andamento da implementação das decisões no próprio Conselho. Porém, a restrição à participação impede maiores impactos voltados ao controle social.

Pelos motivos demonstrados, nenhum dos espaços analisados corresponde ao ideal participativo. O baixo número de participantes agrava ainda mais o atendimento desse ideal. As

audiências públicas e os fóruns itinerantes consistiram em oportunidades para a sociedade civil local se engajar em ações coletivas no setor da segurança pública. Contudo, se o protagonismo do Estado, por um lado, desempenha papel importante na consolidação desses espaços, por outro, constitui um desafio à ampla participação, pois superar esse protagonismo significa caminhar para uma participação popular mais efetiva. Deve-se frisar que há carência de arranjos institucionais complexos voltados para a efetiva e continuada inclusão da população no desenvolvimento das políticas de segurança em Diadema. Mesmo o Conselho Municipal, que possui um arcabouço institucional que supostamente deveria apoiar a participação da sociedade civil, carece de mecanismos participativos mais efetivos. Percebe-se que o processo de consolidação da participação e de formação de uma contratendência cultural é lento e demanda esforços e empenho da população e do Estado.

Nesse sentido, sob o ponto de vista teórico, é importante reconhecer que o protagonismo estatal e restrição da continuidade da participação popular verificados nas experiências estudadas limita a atuação dos espaços como efetivamente “públicos”, considerando o ideal definido por Habermas e Avritzer. Isso porque, para os autores - principalmente para o segundo - a esfera pública acontece na sociedade, e não no Estado. Avritzer, mesmo considerando a atuação do Estado, afirma que essa deve ser consequência do papel desenvolvido pela sociedade civil na construção e consolidação desses espaços.

Apesar de ainda estarem aquém do ideal participativo da democracia, concorda-se aqui com Dagnino: não se pode desmerecer iniciativas de debate com a população por não resultarem em deliberações efetivas e em políticas públicas. Apesar da herança autoritária no setor, há que se reconhecer que as iniciativas de Diadema representam avanço democrático, mesmo que moderado, no desenvolvimento de políticas públicas de segurança. Além disso, mostram-se como importantes instrumentos de mudança de cultura política.





### Referências bibliográficas

ABERS, R. **From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil.** Politics & Society, Vol. 26. n° 4, Dec. 1998.

\_\_\_\_\_. **Inventing local democracy: grassroots.** Boulder: Rienner, 2000.

ADORNO, S. **Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades.** In: ZAVERUCHA, J. (org). Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998

\_\_\_\_\_. **O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea.** In. MICELI, S. (org). O que ler na ciência social brasileira 1970-2002, Volume IV. São Paulo: Editora Sumaré; ANPOCS / Brasília: CAPES, 2002. Disponível em: <http://www.nevusp.org>

ALMEIDA, A. **Novas leituras para antigas lutas: representatividade e organização coletiva entre trabalhadores do ABC Paulista - 1964/1990.** Revista Brasileira de História, São Paulo, Vol. 19, n°37, Set. 1999.

ARATO, A., COHEN, J. **Sociedade Civil e Teoria Social.** In. AVRITZER, L. (org) Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994.

AVALIAÇÃO DOS FÓRUMS ITINERANTES. Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, Diadema, out. 2006.

AVRITZER, L. **A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habbermasiana e teoria democrática.** São Paulo: Perspectiva, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_ **Democracy and the public space in Latin America.** Princeton: University Press, 2002.

\_\_\_\_\_ **O Orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.** In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-mercado.** In. AVRITZER, L. (org) *Sociedade Civil e Democratização.* Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994.

BEATO, C. **Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability.** UFMG, Departamento de Sociologia e Antropologia, 1999. Disponível em: [www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi6.rtf](http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi6.rtf)

BENNET, A., GEORGE, A.L. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.** Cambridge: The Mit Press, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília. DF: Senado 1988.

DAGNINO, et.al. **Sociedade civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.** In. DAGNINO, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_ **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In. DAGNINO, E. OLVERA, A., PANFICHI, A. (org.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina.* São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, R. **Polyarchy: participation and opposition.** New Haven: Yale University Press, 1971.

DIADEMA (São Paulo). Lei Complementar nº 100, 12 de novembro de 1999. Dispõe sobre a criação da Guarda Municipal de Diadema, altera a redação de dispositivos e anexos da Lei Complementar Nº 36, de 17 de março de 1995, que dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura do Município de Diadema dá outras providências.

DIADEMA (São Paulo). Lei Complementar nº 112 de 04 de janeiro de 2000. Institui Estatuto da Guarda Civil Municipal de Diadema.

DIADEMA (São Paulo). Lei Municipal nº 2.041, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Segurança Pública de Diadema e dá outras providências.

DIADEMA. Lei Complementar nº 122, 12 de junho de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar Nº 100, de 12 de novembro de 1.999, alterada pela Lei Complementar Nº 111, de 04 de janeiro de 2.000 e dá outras providências.

DIADEMA. Lei Municipal 2076, 20 de novembro de 2001. Dispõe sobre a afixação de avisos contendo o número do Disque-Denúncia, e dá outras providências.

DIADEMA. Lei Municipal nº 2.040, 11 de julho de 2001. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança e dá providências correlatas.

DIADEMA. Lei Municipal nº 2.107, 13 de março de 2002. Estabelece normas especiais para funcionamento de bares e similares.

EVANS, P. **Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy**. World Development, Vol. 24, nº 6, 1996.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Pomo Editorial, 2001

GOODWIN, J., JASPER, J.M. **Caught in a Winding, Snarling vine: The structural bias of the political process theory.** Mini-Symposium: Social Movement. Sociological Forum, New York, Vol. 14, nº 1, 1999.

HABERMAS, J. **A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<http://www.diadema.sp.gov.br>

II PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA DE DIADEMA. Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, Diadema, ago. 2005.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova - Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº 70, 2007.

MCADAM, D. **Conceptual origins, problems, future directions.** MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (org). Comparative Perspectives on Social Movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. **Introduction: opportunities, mobilizing structures and framing processes toward a synthetic comparative perspective on social movements.** In. MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (org). Comparative Perspectives on Social Movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b.

MEYER, D. S., MINKOFF, D. C. **Conceptualizing Political Opportunity.** Social Forces, North Caroline, Vol 82, nº 4, pp 1457-1492, Jun 2004.

MIRAGLIA, P. **Os municípios e a segurança pública.** In. LIMA, R.S., PAULA, L. Segurança Pública e Violência. São Paulo: Contexto, 2006.

NEME, C. **Violência e Segurança: Um olhar sobre a França e o Brasil.** Revista de Sociologia e Política, nº 25, Nov 2005.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

QUERINO, C. **Mecanismos participativos no cone sul: a experiência de Montevideu e Porto Alegre.** Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, especialidade em estudos comparados sobre as Américas - Universidade de Brasília. 2005.

RENNÓ, L. R. **Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 21, 2003.

SOARES, L. E. **Novas políticas de segurança pública.** Estudos Avançados, São Paulo, Vol. 17, nº 47, Jan/Abr 2003.

SOARES, L. E. **Segurança Pública: presente e futuro.** Estudos Avançados, São Paulo, Vol. 20, nº 56, 2006.

TARROW, S. **National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and Unites States.** Annual Review of Sociology, Vol. 14, 421-440, 1988.

\_\_\_\_\_ **States and opportunities: The political structuring of social movements.** In. MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (org). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In. DAGNINO, E. (org) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TILLY, C. **To explain political processes.** *The American Journal of Sociology*, Vol 100, nº 6, 1594-1610, Mai 1995.

\_\_\_\_\_ **Contentious choices.** *Theory and Society*, Vol 33, nº 3/4, 473-481, Jun-Ago 2004.

\_\_\_\_\_ **Processes and mechanisms of democratization.** *Sociological Theory*, Vol 18, Nº1, pp 1-16, Março 2000.

ZAVERUCHA, J. **Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil?** São Paulo: Editora Ática, 1994.