



Abril 2020 - ISSN: 1988-7833

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA: FUNCIONAMENTO E DESAFIOS DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO ESTADO DE SÃO PAULO (BRASIL)

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD PÚBLICA: FUNCIONAMIENTO Y DESAFÍOS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE SEGURIDAD EN EL ESTADO DE SÃO PAULO (BRASIL)

SOCIAL PARTICIPATION AND PUBLIC SECURITY: FUNCTIONING AND CHALLENGES OF THE COMMUNITY SECURITY COUNCILS IN THE STATE OF SÃO PAULO (BRAZIL)

Bruno de Freitas Alvarenga¹
Universidade de São Paulo
brunogppusp@gmail.com

Eduardo de Lima Caldas²
Universidade de São Paulo
eduardocaldas@usp.br

Martin Jayo³
Universidade de São Paulo
martin.jayo@usp.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Bruno de Freitas Alvarenga, Eduardo de Lima Caldas y Martin Jayo (2020): "Participação social e segurança pública: funcionamento e desafios dos conselhos comunitários de segurança no estado de São Paulo (Brasil)", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril 2020). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccscs/2020/04/conselhos-comunitarios-seguranca.html>
<http://hdl.handle.net/20.500.11763/cccscs2004conselhos-comunitarios-seguranca>

RESUMO: Depois da redemocratização na década de 1980, o Brasil experimentou diferentes canais de participação social em políticas públicas. Entre eles figuram os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs – instituídos no estado de São Paulo em 1985, com o objetivo inicial de promover a participação nas políticas de segurança pública e modificar as instituições policiais. Por meio de um estudo de caso enfocando cinco destes conselhos, o

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Rua Arlindo Bettio 1000, 03828-000, São Paulo, Brasil.

² Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Rua Arlindo Bettio 1000, 03828-000, São Paulo, Brasil.

³ Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Rua Arlindo Bettio 1000, 03828-000, São Paulo, Brasil.

artigo examina a estrutura e as práticas cotidianas dos CONSEGs, buscando melhor compreendê-los e, assim, propor alterações em seu funcionamento com o propósito de otimizar a sua atuação.

PALAVRAS-CHAVE: participação; políticas públicas; conselhos; segurança pública.

RESUMEN: Después de la redemocratización en la década de 1980, Brasil experimentó diferentes canales de participación social en políticas públicas. Entre ellos figuran los Consejos Comunitarios de Seguridad – CONSEGs – instituidos en el estado de São Paulo en 1985, con el objetivo inicial de promover la participación en las políticas de seguridad pública y modificar las instituciones policiales. Por medio de un estudio de caso enfocando cinco de estos consejos, el artículo examina la estructura y las prácticas cotidianas de los CONSEGs, buscando mejor comprenderlos y proponer alteraciones en su funcionamiento con el propósito de optimizar su actuación.

PALABRAS CLAVE: participación; políticas públicas; consejos; seguridad pública

ABSTRACT: After redemocratization in the 1980s, Brazil experienced different channels of social participation in public policies. These include the Community Security Councils – CONSEGs – established in 1985, in the state of São Paulo, with the initial objective of promoting participation in public security policies and modifying police institutions. Through a case study focusing on five of these councils, the article examines the structure and everyday practices of the CONSEGs, seeking to better understand them and, thus, propose changes in their operation in order to optimize their performance.

KEYWORDS: participation; public policy; councils; public security.

1. Introdução

Conselhos participativos têm estado presentes nas políticas públicas brasileiras há mais de três décadas. Sua gênese costuma ser identificada nos movimentos sociais de resistência ao regime militar, na segunda metade da década de 1970, e a partir daí eles surgiram como um mecanismo democrático para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas setoriais em todo o país. O estado de São Paulo exerceu um papel de liderança nesse processo. Durante o mandato de André Franco Montoro (1983-1987), primeiro governador eleito por voto direto no processo de abertura democrática, criaram-se diversos conselhos participativos estaduais. Entre eles figuram o da Condição Feminina (atualmente dos Direitos da Mulher), da Comunidade Negra, da Pessoa Deficiente, da Juventude, do Idoso, do Menor (atualmente da Criança e do Adolescente), de Entorpecentes, do Meio Ambiente, etc. Buscava-se, com isto, adotar um novo paradigma na interação entre a sociedade civil e o Estado, atendendo a antigas reivindicações sociais de maior participação cidadã nas decisões públicas.

Dentre esses conselhos, neste trabalho pretendemos estudar os Conselhos de Segurança Pública do Estado de São Paulo (CONSEGs), instituídos pelo Decreto Estadual n.º 23.455, de 10 de maio de 1985. Tais conselhos se pretendem “*canais institucionalizados de participação, que marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade*” (Carneiro, 2007, p.149) e atuam em um setor das políticas públicas brasileiras – o da segurança – historicamente reconhecido por um modelo institucional insulado, isto é, pouco permeável a processos participativos ou outras interferências oriundas de outro meio que não seu próprio corpo burocrático.

Por outro lado, desde sua criação em 1985, pouca parece ter sido a mudança propiciada por estes conselhos nas formas de formular e implementar políticas de segurança no estado de São Paulo, as quais se mantiveram baseadas em um modelo *top-down*, como destacado por Ballesteros (2014) e também por Moraes (2009):

Mesmo com os avanços da chamada Constituição Cidadã, a segurança pública ‘dever do Estado, responsabilidade de todos’ não incorporou a participação popular como requisito fundamental, sendo representada – sobretudo na visão tradicional presente ainda em algumas instituições policiais – como algo acessório e relacionado às ‘relações públicas’ (Moraes, 2009, p.16, aspas no original).

Desta forma é possível dizer que, se quando instituídos os CONSEGs prometiam uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental na área da segurança, passados mais de 30 anos essa expectativa parece ter-se frustrado, e o modelo insulado ainda caracteriza grande parte das políticas de segurança pública.

Diante disso, este artigo tem como objetivo geral lançar um olhar sobre os CONSEGs no estado de São Paulo, a fim de verificar como eles funcionam três décadas após sua instituição. Os objetivos específicos são, primeiramente, verificar em que medida esse canal de relação entre Estado e sociedade tem sido capaz de propiciar alguma participação, e, em segundo lugar, avaliar até que ponto essa participação – se existente – tem sido capaz de induzir mudanças nas políticas de segurança. Em terceiro lugar, espera-se contribuir para geração de propostas na direção de vencer as limitações e otimizar as possibilidades de atuação desses conselhos.

O artigo se estrutura em 6 seções, além desta introdução. A seção 2 situa do ponto de vista metodológico o desenho adotado pela pesquisa: um estudo de caso coletivo nos moldes de Stake (2000), realizado em cinco CONSEGs selecionados. As seções 3 e 4, baseadas em revisão de literatura, contextualizam, respectivamente, os conselhos de participação no Brasil e os CONSEGs no estado de São Paulo. As seções 5 e 6 apresentam o estudo de caso propriamente dito, reunindo evidências sobre o funcionamento dos CONSEGs no estado de São Paulo. A seção 7, finalmente, discute os limites e desafios encontrados no funcionamento desses conselhos, ao mesmo tempo em que propõe algumas alterações em sua estrutura e regulamentação, para discussão futura.

2. Aspectos metodológicos

Dados seus objetivos, apresentados na seção anterior, o presente trabalho pode ser enquadrado como um estudo avaliativo: o que se quer, em última análise, é avaliar a participação em políticas de segurança viabilizada por meio dos CONSEGs.

O estudo possui, entretanto, particularidades que nos afastam de uma aplicação convencional do ferramental disponível na literatura de avaliação de políticas públicas – como por exemplo em Trevisan e Van Bellen (2008), Silva (2008), Ramos e Schabbach (2012), entre outros. Nessa literatura, a avaliação é enxergada como uma atividade, ou um instrumento de gestão, que com o objetivo de subsidiar decisões relacionadas à continuidade ou não de uma política, ou a aperfeiçoamentos necessários, faz juízos estruturados e não arbitrários sobre os resultados alcançados por essa política em termos de eficácia, eficiência e/ou efetividade (Jayo e Caldas, 2017).

No caso do presente trabalho, o que se quer aferir não é propriamente a eficácia, eficiência ou efetividade da política estadual de segurança pública, mas sim o grau em que os CONSEGs, têm incidido em sua formulação. Trata-se de tomar os conselhos como objeto de análise, examinando-os no que diz respeito às suas características funcionais. Regulamentados e criados há três décadas como instrumentos de participação social, em um contexto em que o governo estadual buscava promover tal participação, há que se avaliar de que forma e em que grau estes instrumentos se afastaram de seu propósito original ao serem apropriados pelos atores sociais.

Para tanto, buscou-se uma abordagem metodológica que permitisse caracterizar os CONSEGs, de forma estruturada, no que toca às suas características funcionais atuais: sua estrutura organizacional, seu funcionamento cotidiano e sua dinâmica de interação com órgãos e poder públicos.

Coerente com essa proposta, a estratégia de pesquisa adotada foi a de um estudo de caso. Stake (2000) distingue três modalidades de estudos de caso como estratégia de pesquisa: intrínseco, instrumental e coletivo. No estudo de caso intrínseco, o pesquisador busca entender um caso apenas pelo interesse despertado por esse caso, ou seja, o caso em si é o interesse de pesquisa. Na segunda, estuda-se um dado caso com o objetivo de que ele forneça *insights* para a compreensão de um fenômeno mais amplo, por meio de um processo de indução. O estudo de caso coletivo, por fim, que consiste no estudo conjunto de vários casos para investigar um fenômeno, pode ser visto como um estudo instrumental estendido a mais de um caso. Esta última modalidade é a adotada no presente estudo, que desenvolve um estudo de caso coletivo focalizando diferentes CONSEGs com vistas a estudar o funcionamento atual e limites desse tipo de conselhos.

Como casos de estudo selecionaram-se cinco CONSEGs, sendo quatro na capital do estado de São Paulo (Vale do Aricanduva, Vila Maria, Lapa e Vila Mariana) e um no interior (Ibiúna). Escolheram-se essas localizações a fim de cobrir uma ampla variedade de contextos, como mostra o Quadro1.

Quadro 1. Características dos CONSEGs pesquisados

CONSEG	Características da região	Indicadores de criminalidade	Local, horário e infraestrutura das reuniões
Vale do Aricanduva	<p>O CONSEG atua na região Leste do município de São Paulo, em uma área de 104 km², população de 125 mil habitantes e densidade demográfica de 12.411 hab/km².</p> <p>A região se caracteriza por contrastes sociais, com áreas de classe média fazendo limites com áreas de vulnerabilidade social (Comunidade do Eliane e Savoy City). Estas últimas concentram cerca de 10 mil habitantes. O IDH da subprefeitura de Itaquera, à qual pertencem 80% da área de atuação do CONSEG, é de 0,803, considerado elevado, ocupando a 20^a posição entre as 31 subprefeituras da capital.</p>	<p>Em 2016 foram registrados 8 homicídios e a média mensal de roubos foi de 191 registros. O coeficiente da média de roubos no mês por habitante foi de 1/653.</p>	<p>Reuniões ordinárias mensais acontecem no período noturno, no auditório de um centro de compras local, com boa infraestrutura e recursos audiovisuais (microfones, projetor, etc).</p>
Vila Maria	<p>Localizada na região Norte do município de São Paulo, a área do CONSEG corresponde a aproximadamente 50% do distrito da Vila Maria, com 6,23 km², população de 62.592 habitantes e densidade demográfica de 10.752 hab/km². A área é um típico bairro de classe média, com setores residenciais e densa área comercial, tendo em seus limites algumas áreas com vulnerabilidade social, como o Jardim Brasil e a Comunidade do Jardim Andaraí.</p> <p>O IDH da subprefeitura de Vila Maria, à qual pertence a área do CONSEG, é de 8,836, considerado elevado, ocupando a 13^a posição entre as 31 subprefeituras da capital.</p>	<p>No ano de 2016 não foram registrados homicídios e a média mensal de roubos foi de 88 registros por mês. O coeficiente da média de roubos no mês por habitante foi de 1/711.</p>	<p>As reuniões ordinárias, mensais ocorrem no período noturno, em uma sala no interior de uma igreja católica. O local tem estrutura simples, sem recursos audiovisuais, tendo disponíveis apenas cadeiras e um quadro negro.</p>
Lapa	<p>O CONSEG atua na região Oeste da capital, sendo que aproximadamente 80% se seus 10,3 km² fazem parte do distrito da Lapa. A população residente é de 85 mil habitantes, e a densidade demográfica é de 7.100 hab/km².</p> <p>Situada na parte central da zona Oeste, a região tem características tanto residencial (Alto da Lapa), predominando a classe média alta, como comercial (Lapa de Baixo) e industrial (Água Branca). Há uma área de vulnerabilidade com aproximadamente 1000 habitantes (Vila Chalot) fazendo divisa com condomínios de classe média alta,</p>	<p>No ano de 2016 foram registrados 5 homicídios e a média mensal de roubos foi de 167 registros por mês. O coeficiente da média de roubos no mês por habitante foi de 1/508.</p>	<p>As reuniões ordinárias mensais ocorrem no período noturno e não têm lugar fixo, podendo ser realizadas em auditório do Serviço Social do Comércio (SESC Pompeia), na sede da Subprefeitura ou nas dependências de uma universidade particular. A divulgação do local se dá pela internet e redes sociais.</p>

	<p>tendo sido esse contraste objeto de discussões na reunião acompanhada.</p> <p>O IDH da subprefeitura da Lapa é de 0,932, considerado muito elevado (o quarto entre as subprefeituras da capital).</p>		
Vila Mariana	<p>Localizada na região sul do município de São Paulo, sendo que 80% da área do CONSEG faz parte do distrito de Vila Mariana. A área de atuação do CONSEG é de 7,18 km², com população residente de 65.150 habitantes, perfazendo uma densidade demográfica de 17.016 3 hab/km².</p> <p>Embora na zona sul, a área é bastante próxima do centro da capital e tem características tanto residenciais (predominantemente de alto padrão) como comerciais e de serviços. A região é provida de estabelecimentos de ensino superior e bares e outros estabelecimentos que funcionam à noite, atraindo público, sobretudo jovens, de outras regiões. Há uma área de vulnerabilidade social com aproximadamente 1200 habitantes.</p> <p>O IDH da subprefeitura de Vila Mariana é de 0,952, o segundo entre as subprefeituras da capital)</p>	<p>No ano de 2016 não foi registrado crime de homicídio e a média mensal de roubos foi de 112 registros por mês. O coeficiente da média de roubos no mês por habitante foi de 1/581.</p>	<p>As reuniões ordinárias mensais ocorrem no período noturno, em auditório no interior de uma instituição privada de ensino superior, com boa infraestrutura e equipamentos audiovisuais.</p>
Ibiúna	<p>O CONSEG atua nos limites do município de Ibiúna, totalizando uma área de 1.058 km². A população residente é de 72.214 habitantes, e a densidade demográfica é de 67,34 hab/km².</p> <p>Situado na região de Sorocaba, o município faz divisa com a Região Metropolitana de São Paulo. Apesar de sua proximidade com a metrópole, tem 65% de sua população vivendo em meio rural. Agricultura e turismo são as principais atividades econômicas. O IDH do município é 0,710, ocupando a 1595ª posição entre os 5,5 mil municípios brasileiros.</p>	<p>No ano de 2016 foram registrados 8 homicídios e a média mensal de roubos foi de 24,3 registros por mês. O coeficiente da média de roubos no mês por habitante foi de 1/2926.</p>	<p>As reuniões ordinárias mensais ocorrem pela manhã, no plenário da Câmara de Vereadores, com boa infraestrutura e equipamentos audiovisuais.</p>

Fonte: elaboração própria, com dados do Censo IBGE 2010, PMSP (2013), Atlas do Desenvolvimento Humano (<http://atlasbrasil.org.br>) e informações colhidas em visitas aos locais de reunião.

Na pesquisa de campo, foram usados como técnicas de coleta de dados a observação não participante, a “conversa” nos moldes do pesquisador-conversador (Spink, 2008) e finalmente, a aplicação de um questionário com perguntas abertas e fechadas. A coleta de informações se deu em 24 de fevereiro de 2015 (CONSEG Vale do Aricanduva), 27

de abril de 2015 (CONSEG Lapa), 30 de abril de 2015 (CONSEG Vila Maria), 7 de maio de 2015 (CONSEG Ibiúna) e 26 de maio de 2015 (CONSEG Vila Mariana), datas em que o pesquisador desempenhou as seguintes atividades: (a) presenciou reuniões ordinárias dos CONSEGs, como observador; (b) manteve conversas com o presidente de cada CONSEG e com outros membros, além de munícipes presentes às reuniões, imediatamente após a realização de cada uma delas; e (c) aplicou questionário impresso, com perguntas fechadas e abertas, respondidas por todos os participantes (munícipes não-membros) presentes à reunião.

3. Conselhos Participativos no Brasil: Breve Contextualização

Conselhos participativos são antigos, assim como a própria democracia participativa, sendo que, entre os mais conhecidos da história, Gohn (2002) cita “*a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim (...), alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia, nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana, etc.*” (Gohn, 2002, p.10). Em geral, destaca a autora, eles irrompem em momentos de crise institucional ou política. Isto não é exceção no Brasil, onde as experiências participativas surgiram na primeira metade da década de 1980, coincidindo com o fim do período autoritário iniciado em 1964. O processo de redemocratização era apoiado por muitas associações populares comunitárias, de trabalhadores, bem como por organizações não governamentais, as quais exerceram pressão para a inclusão de “emendas populares” no processo constituinte de 1988, para que fossem incorporados à Constituição mecanismos de participação em políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, infância, e políticas urbanas, entre outras (Avritzer, 2009). Algumas experiências de participação, por meio da instituição de conselhos comunitários, se deram mesmo antes da Constituinte, logo após as eleições diretas de 1982 para os governos estaduais (Pimenta e Jayo, 2017).

No estado de São Paulo, entre 1983 e 1986, o Governo Montoro criou vários Conselhos de Participação, dentre os quais os primeiros CONSEGs. Em 1986, período em que foram eleitos deputados federais que também cumpriram papel constituinte, a bandeira da participação foi encampada não apenas pelo PMDB daquela ocasião, mas também pelo PT, PTB e PDT. Em 1988 a Constituição Federal dispôs que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*” (artigo 1º, parágrafo único, grifo nosso). A Constituição ainda tratou da soberania popular exercida por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares.

A Constituição abria espaço para a participação popular, sem fixar a forma: os parâmetros para a participação por meio de conselhos seriam definidos por legislação infraconstitucional do início da década de 1990, como a Lei Orgânica da Saúde, que data de 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). O formato institucional dos conselhos foi definido por legislação local, sendo que a partir de 1996 os conselhos passariam a fazer parte da política de descentralização do governo federal, sendo exigidos para o repasse de verbas nas áreas sociais (Gohn, 2002).

A este respeito, Martins (2013) faz uma distinção entre os movimentos sociais da década de 1970 os conselhos surgidos a partir dos anos 80: enquanto os primeiros eram espaços democráticos “*orgânicos*”, frutos de mobilização e ação popular, os segundos são espaços criados pelo Estado, que “*expressam uma espécie de domesticação e demandam um modo peculiar de participar, induzida pelo Estado*” (Martins, 2013, p.188). Neste sentido, a instituição dos conselhos, muitas vezes por decreto governamental, não resultou necessariamente em propostas ou condições políticas suficientes para a sua plena consolidação enquanto instrumento democrático de efetiva participação. Isto explica, segundo Celestino e Schmidt (2017), uma série de tensões, limites e contradições destes espaços, bem como uma redução da sua potencialidade como promotores de políticas públicas de forma não vinculada a interesses determinados, sejam institucionais ou particulares (Celestino e Schmidt, 2017: 161).

Quanto à sua composição, Gohn (2006) distingue três tipos, ou modelos, de conselho: os conselhos de especialistas ou notáveis, os conselhos gestores e conselhos os comunitários ou populares. Os primeiros são formados por técnicos e ocupantes de cargos públicos, os quais não podem ser considerados representantes da sociedade civil, e teoricamente ocupam essa posição por sua competência técnica ou poder de decisão. Conselhos deste tipo são instituídos no Brasil desde o primeiro governo Vargas (1930-1945), como forma de insulamento burocrático de setores, protegendo-os do clientelismo e do patrimonialismo (Santos, 2009), ou seja, têm lógica diferente da dos conselhos participativos. Estes conselhos geralmente gozam de amplos poderes deliberativos e/ou regulatórios na área em que atuam, sendo exemplos atuais o Conselho Monetário Nacional e o Conselho Nacional de Trânsito.

Os conselhos gestores, por sua vez, são compostos por membros do setor público e da sociedade civil organizada, entendendo-se esta última como as organizações não governamentais, aí incluídas organizações sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). São constituídos por organizações não governamentais que se especializam em determinadas políticas públicas, e por força de contrato com o poder público assumem a execução dos serviços, sendo que o Estado passa a ter função de promotor e regulador. Alguns destes conselhos ainda preveem a participação de representantes de usuários ou beneficiários das políticas. Este modelo de conselho ganhou força após a promulgação da Constituição de 1988, e atualmente é encontrado em diversas políticas públicas, como nas áreas de saúde, cultura e educação. Geralmente tem poder deliberativo e consultivo.

Por fim os conselhos comunitários “*são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público*” (Gohn, 2006. P.7). Estes conselhos geralmente são de ação local e têm função consultiva e de acolhimento de demandas dos usuários, sem poder deliberativo. São de acesso livre, formados por voluntários ou por pessoas eleitas nas comunidades, com foco na solução de problemas locais. Alguns nasceram no contexto de redemocratização da década de 1980, após as primeiras eleições diretas para governos estaduais, como é o caso dos CONSEGs, nosso objeto de estudo. Outros foram criados a partir do final da década de 1990 como parte da política de descentralização, podendo ser parte integrante de conselhos gestores, como ocorre na área da saúde.

4. Os CONSEGs no Estado de São Paulo: Histórico e Aspectos Normativos

Cruz (2009) apresenta um estudo sobre o contexto histórico do surgimento dos CONSEGs, relatando dificuldades enfrentadas pela equipe de governo de André Franco Montoro para modernizar as instituições policiais, cujos valores organizacionais e insulamento burocrático dificultavam bastante as mudanças. A ideia inicial era a de mudar as instituições implantando a filosofia de polícia comunitária, tendo os conselhos como importante ferramenta para “*promover uma sinergia entre polícia e sociedade*” (Cruz, 2009, p.31).

Ainda segundo Cruz, no período entre 10 de maio de 1985 (data do Decreto Estadual n.º 23.455, que previu os CONSEGs) e junho de 1986, as discussões em torno à criação de tais conselhos, norteadas por princípios de policiamento comunitário, ficaram basicamente a cargo de grupos ligados à defesa dos Direitos Humanos. Em junho de 1986, no entanto, a implementação propriamente dita dos conselhos foi atribuída à Secretaria da Segurança Pública, então a cargo do secretário Michel Temer, e a responsabilidade pela criação efetiva dos conselhos foi atribuída aos delegados de polícia, um grupo que vinha oferecendo resistência a medidas que buscassem mudança nas instituições. Com isto, “*os CONSEGs deixam de estar sob responsabilidade do grupo de direitos humanos, o que compromete o perfil ideológico de policiais e representantes da sociedade civil desejado desde o início*” (Cruz, 2009, p.35).

A resistência das instituições policiais comprometia o projeto de conselho participativo. Com autonomia para organizar os conselhos, os delegados passaram a reunir setores da sociedade que os quais já tinham relação, “*não raro membros de associações comerciais e clubes de serviço (Rotary Clube, Lions Clube, etc.)*” (Cruz, 2009, p.35), grupos à época integrados geralmente por pessoas com visões conservadoras. Tal padrão acabou mantido nos governos de Orestes Quércio (1987-1991) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995), e os conselhos passaram a ser “*vistos pelos ativistas do período como espaços contrários aos direitos por conta da mobilização da sociedade por parte dos delegados*” (Cruz, 2009, p. 39-40).

O governo Mário Covas (1995-2001) foi marcado por algumas mudanças nas instituições de segurança, principalmente a Polícia Militar, desgastada perante a opinião pública devido à forma violenta de atuação. Eventos com ampla repercussão na mídia que mobilizaram a opinião pública, como o massacre da Casa de Detenção, na capital, em 1992, e os crimes policiais cometidos na Favela Naval, em Diadema, em 1997, fizeram com que o governador sugerisse a unificação das polícias estaduais, com a sinalização do fim da Polícia Militar.

Visando melhorar sua imagem e evitar sua incorporação à Polícia Civil, A Polícia Militar passa a implementar uma filosofia de polícia comunitária, reformulando seus currículos de formação e criando programas de policiamento comunitário, alinhados ao modelo japonês e norteados por Trojanowicz e Bucqueroux (1990). Buscava-se estreitar laços com a comunidade e promover o controle externo da atividade policial, e os CONSEGs foram vistos como instância estratégica para isso (Bueno, Lima e Teixeira, 2016, p.335). Desta forma, a equipe de governo de Covas, ao contrário do que ocorrera com a de Montoro, encontrou certo apoio de boa parte dos oficiais da Polícia Militar.

Bueno, Lima e Teixeira (2016) observam que é nesta época que os CONSEGs se tornam, pela primeira vez, estruturas efetivamente em funcionamento. Para criar normas que regulassem a atividade dos CONSEGs, foi nomeado um grupo de trabalho formado por policiais civis e militares com perfis humanistas, líderes comunitários e um membro do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). As normas assim criadas especificaram, por exemplo, que cada CONSEG teria um presidente eleito pelos participantes, e que as reuniões deveriam ocorrer em espaços de uso comunitário, e não em dependências das delegacias, como vinha sendo feito até então. O regulamento elaborado pelo grupo de trabalho (Resolução SSP-47/1999) regeu o funcionamento dos CONSEGs até 2013, e serviu de base para o atual regulamento, que sofreu alterações em 2014, porém mantendo os mesmos princípios.

Atualmente os CONSEGs são regulados pela Resolução SSP nº 175, de 26/11/2014, da Secretaria de Segurança Pública, que os define da seguinte maneira. Nota-se, nessa definição, uma clara ênfase em subsidiar e “auxiliar” as polícias, e não propriamente em incentivar a participação popular na formulação e implantação de políticas públicas de segurança:

Os Conselhos Comunitários de Segurança, são grupos de apoio à Secretaria de Segurança Pública nas relações comunitárias, constituindo-se em um canal privilegiado de participação cidadã, cuja finalidade é assegurar um fluxo de informações relevantes à Polícia Estadual e auxiliar outros órgãos públicos e privados no encaminhamento e resolução de demandas legítimas da comunidade, com foco na promoção da segurança pública e da paz social” (Resolução SSP 175, artigo 2º).

Desde a origem, os CONSEGs mantêm a mesma estrutura de distribuição espacial, em que a área que corresponde a cada Conselho coincide a dos Distritos Policiais. Os municípios mais populosos, com mais de um Distrito Policial, seguem a regra de um CONSEG por Distrito. Atualmente, segundo o sítio eletrônico da Coordenadoria Estadual dos Conselhos Estaduais de Segurança (<http://www.conseg.sp.gov.br>), existem 476 CONSEGs, sendo 84 na capital, 55 nos demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, e 337 no litoral e interior do estado. Eles não possuem instalações próprias, sendo os locais de reunião providenciados pelos

integrantes, que são voluntários e não recebem qualquer tipo de gratificação. Também não há a destinação de qualquer tipo de dotação orçamentária aos CONSEGs, sendo seus custos de operação arcados pelos integrantes voluntários. As reuniões são mensais, com duração de duas horas, e abertas ao público em geral.

Os CONSEGs subordinam-se diretamente à Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança, instituída pela Lei Complementar nº 974, de 21 de setembro de 2015. O Coordenador estadual dos CONSEGs é cargo comissionado indicado pelo Governador do Estado. Este cargo já era previsto pelo Decreto nº 25.366, de 11 de junho de 1986, porém dentro da estrutura da Secretaria de Segurança Pública.

Quanto à sua composição, cada CONSEG é formado por três grupos de integrantes: (a) os *membros natos*, que são os gestores dos órgãos policiais locais; (b) os *membros institucionais públicos*, que são os representantes de outros órgãos públicos (poderes Judiciário e Legislativo locais, Ministério Público, prefeituras, subprefeituras, secretarias, guardas municipais, etc.), variando de acordo com as regras definidas em cada CONSEG; e (c) *membros da sociedade civil*. Estes últimos ocupam pelo menos os cargos de presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários, e diretor de assuntos comunitários, que formam uma chapa eleita ou aclamada em processo eleitoral.

5. Caracterização dos CONSEGs

A coleta de dados realizada nos cinco CONSEGs, por meio dos procedimentos descritos na seção 2, permitiu colher e sistematizar informações sobre o funcionamento dos Conselhos e seus limites enquanto instrumento de participação.

Um primeiro aspecto diz respeito à periodicidade das reuniões: todos os CONSEGs pesquisados fazem reuniões ordinárias mensais, com calendário anual. Essa regularidade pode ser vista como relevante para a consolidação e afirmação dos conselhos como canal de participação, criando uma referência para as comunidades locais. Embora haja alguma variação quanto à forma das reuniões – no CONSEG do Vale do Aricanduva as reuniões são abertas com a execução do Hino Nacional; no da Lapa reserva-se um tempo nas reuniões para a apresentações da comunidade – as reuniões de uma forma geral seguem um ritual parecido, com os membros do CONSEG à mesa, munícipes participantes na plateia e espaço aberto para que todos possam falar, bastando solicitar o uso da palavra. Essa informalidade na apresentação de demandas facilita e simplifica a participação.

As reuniões acontecem em dias úteis no período noturno, excetuando-se as do CONSEG de Ibiúna, em que ocorrem sempre em dias úteis no período matutino. Não se soube, na pesquisa, de nenhum CONSEG que realize suas reuniões nos finais de semana, para contrapor com os pesquisados. O padrão de horário adotado pode influenciar o perfil dos participantes. De um lado, a realização em horários de expediente pode dificultar a participação. De outro, a presença obrigatória de membros representantes da administração pública, no horário que seria em tese o de seu descanso, pode causar descompromisso com o CONSEG. Nos casos pesquisados, isso pôde ser detectado ao menos na fala dos demais participantes: na avaliação de muitos, a participação de representantes da administração é muitas vezes prejudicada por uma clara insatisfação em estar ali. É frequente que os membros do poder público enviem representantes para substituí-los nas reuniões, acentuando ainda mais a impressão de pouco comprometimento.

Quanto ao local das reuniões, a regulamentação dos CONSEGs impõe que as reuniões ocorram fora das dependências das instituições policiais e em locais de fácil acesso. Não há, contudo, qualquer verba para custeio ou dotação orçamentária para a aquisição de materiais que possam apoiar as reuniões, como projetores multimídia, microfones, amplificadores, etc, o que incentiva os membros dos conselhos a fazerem suas reuniões em estruturas já montadas. Em dois dos casos pesquisados (Vale do Aricanduva e Vila Mariana) os usam-se espaços cedidos pela iniciativa privada (centro comercial e instituição de ensino,

respectivamente); em outro (Vila Maria), pela paróquia local; em Ibiúna utiliza-se um espaço público, cedido pelo Legislativo municipal, e no caso da Lapa as reuniões são itinerantes, utilizando-se espaços de diferentes tipos.

Essa dependência de espaços cedidos por terceiros pode caracterizar um ponto de vulnerabilidade, pois abre espaço para práticas clientelistas uma vez que o Conselho depende de ajuda dos donos dos espaços para funcionar. Na pesquisa, presenciaram-se duas situações desse tipo. Em uma delas, o presidente de um CONSEG defendeu de forma enfática a ausência de necessidade de uma passarela para pedestres que o Ministério Público e a Prefeitura cobravam da empresa que fornecia local para a reunião; em outra, os participantes da reunião reclamavam de barulho promovido pelos clientes/usuários da organização cedente do espaço, ao que o presidente do CONSEG passou a discursar minorando a importância do incômodo. Ambos os casos sugerem que os presidentes, talvez preocupados em manter o local para reuniões, discursaram em favor do interesse da instituição dona do espaço. Finalmente, no local cedido pela igreja católica, o pároco, após fazer uso da palavra para divulgar eventos da igreja, solicitou a todos que rezassem o Pai Nosso, desconsiderando a laicidade do Estado brasileiro e a possibilidade de haver não-católicos presentes.

Os dados coletados por meio de questionários aplicados junto a todos os frequentadores, isto é, munícipes presentes na plateia das reuniões visitadas, permitem aproximar seu perfil. Por frequentador (ou participante), nos referimos sempre aos munícipes que não são membros do CONSEG mas estão presentes na plateia para assistir às reuniões e/ou levar suas demandas.

No que se refere à faixa etária e ocupação (tabelas 1 e 2), o frequentador de reuniões dos CONSEGs é tipicamente um cidadão com mais de 50 anos (nos CONSEGs da capital) ou mais de 40 (no de Ibiúna), que atua como trabalhador autônomo, aposentado ou empresário. O perfil parece estar relacionado com o fato de estes grupos terem maior flexibilidade horária, ou mesmo mais tempo livre, ampliando a possibilidade de participação. Como afirmam Oliveira e Pinheiro (2010), “o cidadão moderno tem que trabalhar para sobreviver, e a participação ocupa muito tempo” (Oliveira e Pinheiro, 2010, p.2462). Não se pode ignorar a possibilidade de aposentados, trabalhadores autônomos e empresários (muitos destes, comerciantes) estarem mais interessados em assuntos locais pelo simples fato de conviverem mais tempo com a comunidade local.

De forma geral, a plateia das reuniões é bastante assídua, como mostra a tabela 3. Se à primeira vista isso pode ser interpretado positivamente, sugerindo considerável interesse de participar por parte desses indivíduos, de outro lado há que se considerar que essa recorrência pode indicar que os interesses ou opiniões desses frequentadores estejam pautando as discussões. Em que pese ser importante a participação de lideranças locais, uma presença maior de participantes eventuais também seria muito desejável, na medida em que poderia diversificar as demandas e ampliar os pontos de vista das discussões de um CONSEG.

Tabela 1. Distribuição etária dos frequentadores (em número de respostas e em %)

	Vale do Aricanduva	Vila Maria	Lapa	Vila Mariana	Ibiúna
Até 20 anos	1 (7%)	0	0	0	0
21 a 30 anos	0	1 (4%)	3 (6%)	0	2 (8%)
31 a 40 anos	0	3 (13%)	11 (24%)	2 (7%)	2 (8%)
41 a 50 anos	5 (33%)	4 (18%)	11 (24%)	6 (20%)	6 (46%)
51 anos ou mais	9 (60%)	15 (65%)	21 (46%)	22 (73%)	5 (38%)
Total	15 (100%)	23 (100%)	46 (100%)	28 (100%)	15 (100%)

Fonte: elaboração própria

Tabela 2. Ocupação dos frequentadores (em número de respostas e em %)

	Vale do Aricanduva	Vila Maria	Lapa	Vila Mariana	Ibiúna
Empregado CLT	4 (29%)	2 (9%)	9 (19%)	9 (30%)	0
Func. Público	2 (14%)	2 (9%)	5 (11%)	3 (10%)	4 (31%)
Aposentado	4 (29%)	7 (32%)	7 (15%)	10 (34%)	0
Empresário	1 (7%)	3 (14%)	10 (22%)	1 (3%)	3 (23%)
Trab. autônomo	3 (21%)	8 (36%)	15 (33%)	7 (23%)	6 (46%)
Total	14 (100%)	22 (100%)	46 (100%)	30 (100%)	13 (100%)

Fonte: elaboração própria

Tabela 3. Número de reuniões já acompanhadas pelos frequentadores (em número de respostas e em %)

	Vale do Aricanduva	Vila Maria	Lapa	Vila Mariana	Ibiúna
Mais de 8	6 (40%)	8 (36%)	15 (32%)	11 (36%)	4 (31%)
Até 8	5 (34%)	5 (23%)	10 (22%)	7 (23%)	3 (23%)
Até 5	2 (13%)	4 (18%)	5 (11%)	2 (7%)	3 (23%)
Até 3	0	3 (14%)	5 (11%)	8 (27%)	0
Esta é a primeira	2 (13%)	2 (9%)	11 (24%)	2 (7%)	3 (23%)
Total	15 (100%)	22 (100%)	46 (100%)	30 (100%)	13 (100%)

Fonte: elaboração própria

Quanto à avaliação dos frequentadores sobre a eficácia do CONSEG como canal de participação, os resultados são, de modo geral, favoráveis. A maioria dos afirma que se sentem ouvidos (tabela 4), sobretudo nos CONSEGS da capital, e afirma acreditar no CONSEG como um canal de participação, a fim de influenciar políticas de segurança (tabela 5). Tais informações indicam que, de modo geral, aos olhos de seus participantes, os Conselhos conseguem suprir um ambiente saudável para que seus participantes apresentem suas demandas e se sintam atendidos.

O quadro favorável sugerido pelas tabelas 4 e 5, porém, merece ser qualificado à luz de outras informações. Em primeiro lugar há que se levar em conta a já mencionada baixa rotatividade dos membros e participantes: os respondentes são em geral frequentadores assíduos, e isso pode gerar um viés positivo ao deixar-se de incluir aqueles cidadãos que eventualmente, por não acreditarem no CONSEG ou não se sentirem ouvidos, não se veem motivados a participar. Outro elemento que chama a atenção é o perfil dos presidentes dos CONSEGS: em todos os casos pesquisados, o presidente do Conselho está na função há mais de um mandato e foi escolhido por aclamação, isto é sem disputa, o que pode sugerir o baixo interesse dos cidadãos em exercer tal função. Esse pouco interesse na disputa pelo cargo de presidente do CONSEG acaba possibilitando a perpetuação de determinados grupos. Há casos, entre os CONSEGS pesquisados, em que os cargos de presidente e vice-presidente são revezados entre dois membros há mais de dezesseis anos, e casos em que tal revezamento se dá entre cônjuges.

Tabela 4. Frequentadores sentem-se ouvidos (em número de respostas e em %)

	Vale do Aricanduva	Vila Maria	Lapa	Vila Mariana	Ibiúna
Sim	12 (92%)	17 (90%)	32 (94%)	22 (81%)	6 (60%)
Em parte	1 (8%)	1 (5%)	0	4 (15%)	2 (20%)
Não	0	1 (5%)	2 (6%)	1 (4%)	2 (20%)
Total	13 (100%)	19 (100%)	34 (100%)	27 (100%)	10 (100%)

Fonte: elaboração própria

Tabela 5. Frequentadores acreditam no CONSEG como canal de participação (em número de respostas e em %)

	Vale do Aricanduva	Vila Maria	Lapa	Vila Mariana	Ibiúna
Sim	13 (93%)	22 (96%)	41 (100%)	27 (93%)	10 (77%)
Em parte	1 (7%)	1 (4%)	0	2 (7%)	2 (15%)
Não	0	0	0	0	1 (8%)
Total	14 (100%)	23 (100%)	41 (100%)	29 (100%)	13 (100%)

Fonte: elaboração própria

6. Limites dos CONSEGS

A caracterização feita no item anterior, sobre o perfil dos participantes e o modo de funcionamento dos CONSEGS pesquisados, permite fazer algumas considerações sobre os limites que esses conselhos enquanto canais de participação na resolução de problemas públicos.

A própria atuação restrita ao nível comunitário/local pode ser vista como um limitador dos CONSEGS, pois permite a interação somente com gestores que planejam o policiamento no nível local e administram os recursos que tem à sua disposição, sem autonomia para alocação de recursos, sejam humanos, financeiros ou materiais.

Quando tais gestores necessitam de mais recursos para solucionar os problemas locais, dependem de escalões superiores, os quais não interagem com o canal de participação. A falta de coordenação regional e macrorregional limita o poder local dos CONSEGS, pois estes acabam tendo uma atuação isolada, limitando as possibilidades de pressão e interação. Não há participação na solução de problemas regionais e macrorregionais, participação na alocação de recursos o na formulação das políticas de segurança pública.

A coordenação estadual exercida por cargo comissionado indicado pelo secretário de segurança pública, também limita os CONSEGS. Em que pese a norma prever que a coordenadoria tem a função de representar de forma coletiva os CONSEGS, como o coordenador depende do alinhamento com o governo para manter-se no cargo, acaba por representar os interesses desses e não daqueles como é previsto no regulamento.

A falta de divulgação também tem limitado bastante a atuação dos CONSEGS. A divulgação fica limitada ao “boca-a-boca” e à vontade dos membros, que podem estar interessados na baixa rotatividade para se perpetuarem nos cargos. É comum a divulgação em jornais de bairro, porém, a maioria deles têm pouca circulação e depende de favores por parte dos editores, pois não há verbas para divulgação. Podem-se considerar outros motivos da baixa rotatividade dos participantes e membros, como as dificuldades de participação em assuntos de ordem coletiva devido a obrigações individuais. No caso dos CONSEGS a dificuldade ocorre antes mesmo de se considerar esses parâmetros, pois a divulgação é praticamente nula.

A baixa rotatividade dos participantes e membros diminui as disputas pelos cargos de diretoria e presidência. A pesquisa de campo foi realizada no período de eleições dos CONSEGs e, pode-se perceber que em todos os CONSEGs pesquisados a foram apresentadas chapas únicas para concorrer à presidência. Tal fator pode restringir a discussão dos problemas locais sob o ponto de vista de poucas pessoas, as quais podem pautar as discussões em interesses particulares e não no interesse comum da comunidade.

A ausência de verbas para custeio das atividades dos CONSEGs, bem como a ausência de espaços comunitários públicos para as reuniões, são mais dois fatores a limitar as possibilidades desses conselhos, deixando margem para práticas clientelistas para manter suas atividades.

A participação de gestores e representantes por força de normas pode gerar um descontentamento desses nas reuniões e limitar sua atuação nos CONSEGs à mera presença. Quatro dos cinco CONSEGs pesquisados faziam suas reuniões fora do horário de expediente, e portanto fora do horário regular de trabalho dos agentes públicos. A alteração dessa rotina é, por outro lado, uma faca de dois gumes, ao dificultar ainda mais a participação e rotatividade de membros e participantes das reuniões.

7. Considerações Finais: Desafios para os CONSEGs

Por sua estrutura e dinâmica, os CONSEGs significam uma série de possibilidades para a promoção da participação, e constituíram sem dúvida uma ferramenta para mudanças ocorridas nas últimas décadas nas políticas de segurança, como a implantação do policiamento comunitário. Porém, isso não parece suficiente para mudar de forma substancial o modelo insulado das políticas de segurança pública e por conseguinte a forma de ação das instituições policiais. Parte disso ocorre devido às limitações dos CONSEGs, como apresentado acima. A partir do exposto, podem-se pensar algumas propostas, para diminuir as limitações dos CONSEGs e otimizar suas possibilidades de atuação. À guisa de conclusão, introduzimos a seguir cinco delas, que podem pautar discussões futuras:

1. A criação de canais regionais e macrorregionais de participação poderia otimizar a atuação dos CONSEGs. Para que tal medida tenha um efeito otimizador das potencialidades e promova a participação, tais canais devem ser eleitos por participantes de todos os CONSEGs representados. A criação desses canais abriria espaço para se discutir os problemas regionais e macrorregionais, o planejamento de grandes operações em que o sigilo não fosse fundamental, além de alocação de recursos humanos, materiais e financeiros, entre outros, com a participação da sociedade civil.
2. O cargo de coordenador dos CONSEGs poderia ser escolhido pela sociedade civil, com previsão de tempo de mandato com estabilidade relativa, dando autonomia para que o ocupante do cargo represente os interesses da sociedade e não os do governo.
3. Quanto à desmotivação na participação nas reuniões por parte de gestores e representantes, o problema exige uma discussão ampla, mas nesse trabalho é possível fazer uma sugestão que poderia amenizar o problema: a previsão de compensação das horas trabalhadas nos CONSEGs, pois o servidor não se sentiria tão prejudicado em comparecer às reuniões.
4. A ampla divulgação poderia otimizar o funcionamento dos CONSEGs, sendo que tal medida poderia ampliar bastante o número de participantes. Tais participantes poderiam se tornar membros e posteriormente concorrer às eleições, minimizando os problemas da baixa rotatividade dos participantes e da perpetuação dos presidentes. A divulgação poderia ser feita em painéis informativos, como os relógios digitais instalados na cidade de São Paulo, ou faixas, pontos de paradas de transportes coletivos ou no interior desses, em espaços públicos locais, ou até mesmo pelos próprios policiais no atendimento de ocorrências.

5. A criação de espaços públicos destinados para reuniões comunitárias em locais de fácil acesso, nos centros locais, dotados de estrutura para as reuniões, poderia diminuir a dependência de alguns CONSEGs de atores com interesses privados. Esses espaços não precisam estar relacionados exclusivamente à atividade dos CONSEGs, podendo ser compartilhados com outras atividades. Este modelo poderia tornar-se regra, sendo vedadas reuniões em espaços privados. A criação de um espaço próprio para a participação utilizado para as reuniões de diversos conselhos, como o de educação, saúde, assistência social, entre outros, poderia criar uma referência, viabilizando e otimizando a participação de modo geral.

Referências

AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo. Cortez, 2009.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n.1, p. 6-22, 2014.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Sujeito ou demandante: reflexões sobre o caráter da participação nos conselhos comunitários de segurança em São Paulo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n.42, p. 328-355, 2016.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Coletânea Políticas Públicas Volume 2**. Brasília: ENAP, 2007, p. 149-166.

CELESTINO, Sabrina; SCHMIDT, Fabiana. Conselhos de direitos: tensões, limites e contradições da participação potencial à participação de fato. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 21, n.1, p. 160-175, 2017.

CRUZ, Ana Paula Galdeano. **Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança**. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, vol.7, p.9-31, 2002.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

JAYO, Martin; CALDAS, Eduardo de Lima. A cisterna que caiu do céu: políticas públicas e desenvolvimento local no semiárido brasileiro. **Alcance**, vol. 24, n. 2, p. 272-284, 2017.

MARTINS, Luciane Patrício Barbosa. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação no campo da segurança pública. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, vol. 15, n.2, p. 197-219, 2013.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Pesquisa nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

OLIVEIRA, Lúcia Conde de; PINHEIRO, Roseni. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 15, n. 5, p. 2455-2464, 2010.

PIMENTA, Rodrigo Masteguim; JAYO, Martin. Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro. In: GONZÁLEZ, Felipe; DAMIANI, Gerson; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. (Org.). **Governança e Democracia Representativa**. São Paulo: Edusp, 2017, p. 445-458.

PMSP. **Atlas do trabalho e desenvolvimento da cidade de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 5, p.1271-1294, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Estado, Instituições e Democracia. In: CARDOSO Jr., José Celso (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do IPEA**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SPINK, Peter Kevin. O Pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia Social**, vol. 20, número especial, p. 70-77, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa qualitativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.), **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos**. São Paulo: Veras, 2008, p.15-42.

STAKE. Robert E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.), **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p.435-454.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Community policing: how to get started**. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990.