



Artigo

A BUSCA POR DIREITOS: POSSIBILIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Ana Paula Mendes de Miranda*

Trata-se de uma discussão sobre a participação da sociedade civil na busca por direitos e sua relação com a democratização estatal, processo que é sempre marcado por conflitos. Inicialmente, tomou-se por referência a conjuntura sócio-histórica de construção da cidadania no Brasil, em comparação com outros países da América Latina, ressaltando as tradições políticas autoritárias e patrimonialistas, que representam obstáculos à delimitação do espaço público como um campo de relações fora do contexto privado. Por fim, discutem-se as características dos Conselhos Comunitários de Segurança como um instrumento de ampliação da participação social, para problematizar seus limites e possibilidades, tomando por base a experiência do Rio de Janeiro, e sua contribuição na construção de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Uma sociedade pode ser analisada a partir de dois aspectos aparentemente opostos, os fatores de manutenção da ordem social, relacionados às tradições, e suas forças de transformação, relacionadas à mudança social. Seja qual for a abordagem, é preciso reconhecer que os conflitos são inerentes e necessários às sociedades, já que são sistemas abertos de interações individuais, organizacionais e institucionais.

Atualmente, tem sido comum críticas e cobranças relativas à falta de mobilização e participação da sociedade em contextos variados. Mas o que isso realmente significa? Será que vivemos um momento de total individualização destruidora, cuja prioridade é a busca de dinheiro a qualquer preço, ou estamos diante de modelos diferenciados sobre o que é participar da vida social? Que temas mobilizam hoje os indivíduos?

Pretendo levantar algumas questões sobre a participação da sociedade na busca por direitos e sua relação com a democratização estatal,

* Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública, professora da Universidade Candido Mendes e doutora em Antropologia (USP)

processo que tanto pode ser influenciado por conflitos provocados pelas mudanças, quanto por conflitos advindos da manutenção de modelos e práticas sociais. Não se trata, portanto, de uma reflexão sobre a história dos movimentos sociais¹, mas sim sobre as possibilidades e limites da mobilização social na construção do Estado Democrático de Direito.

Parte-se do pressuposto de que o Estado pode ter a pretensão tanto de coordenar, quanto de comandar as relações entre os diferentes grupos (Velho, 1995). Portanto, a democracia não deve ser compreendida como um processo evolutivo, posto que não se realiza unicamente na existência de um conjunto de garantias institucionais e formais, mas como uma forma para administrar os conflitos entre sujeitos, em face de lógicas distintas vigentes nos sistemas sociais.

Nesse sentido, a democracia deveria propiciar o reconhecimento de que cada experiência de classe/grupo/categoria produz uma visão de mundo, e que essas visões constituem a riqueza das sociedades. Somente assim, pode-se pensar que a democracia deve garantir o respeito às diferenças individuais e à pluralidade, como um estímulo à criação de espaços para a participação de sujeitos cada vez mais receptivos.

É necessário esclarecer que a idéia de sujeito não representa aqui o sinônimo de indivíduo, mas sim a vontade de uma pessoa ou grupo de atuar e modificar seu meio social mais do que ser determinado por ele. Inspirada em Alain Touraine (*apud* Gadea & Scherer-Warren, 2005), considero que o conceito de sujeito social² é mais adequado para pensar o contexto da América Latina, do que o conceito de classe social³, que apresenta escassa verificação empírica e pouca utilidade para compreender essa diversidade de cenários.

A CONSTRUÇÃO DE SUJEITOS DE DIREITOS E A BUSCA POR DEMOCRATIZAÇÃO

Para melhor compreender como o sujeito interfere na sua realidade é importante ressaltar algumas experiências sócio-políticas recentes que influenciaram o debate sobre a democratização no mundo:

- as lutas políticas contra o socialismo autoritário que marcaram a Europa Oriental, a partir de meados da década de 1970;

- a crise do Estado de Bem-estar Social dos países capitalistas desenvolvidos, a partir da década de 1980;
- as transições latino-americanas de ditaduras militares para governos democráticos, a partir do fim da década de 1970.

Vários autores consideram que os anos 70 representaram o ressurgimento da sociedade civil⁴ em oposição ao Estado autoritário, porém é preciso compreender como esses processos foram distintos nos países da América Latina. Naquela época, o debate foi marcado por estudos que compreendiam a América Latina como uma realidade dual, dividida em uma face moderna e outra atrasada, cuja ótica era o estudo das elites e dos processos de desenvolvimento. Por outro lado, havia uma visão anti-estado nos movimentos sociais, devido à oposição ao regime militar.

É somente na década de 80 que começa a se intensificar a produção acadêmica sobre os movimentos sociais, o que coincide com o que Ruth Cardoso (2004) chama de período da institucionalização dos movimentos. Assim, o contexto político da “redemocratização” possibilitou o estabelecimento de novas formas de relação entre os movimentos, as agências públicas e os partidos políticos. Um outro fator importante para a compreensão dos movimentos sociais, no Brasil⁵, está relacionado com a influência da Teologia da Libertação⁶, que mobilizou e engajou camadas pobres da população na busca por justiça social.

Avzriter & Costa (2004) afirmam que, nos últimos anos, o debate sobre a participação da sociedade civil se processou em consonância com o debate mundial sobre o tema, de modo que a construção de uma “teoria da sociedade civil latino-americana” e seus usos analíticos ocorreram num contexto de uma interpretação sociológica da democratização e das novas democracias⁷.

Já Aldo Panfichi e Paula Valeria Muñoz Chirinos defendem que a sociedade civil deve ser entendida como uma esfera social autônoma do Estado, sendo uma construção social relativamente nova na América Latina. Propõem uma definição flexível de sociedade civil, como “uma esfera de ação intermediária, situada entre o Estado e as famílias, em que grupos e associações de indivíduos se organizam de maneira autônoma e voluntária com o objetivo de defender e ampliar a vigência de seus direitos, valores e identidades, bem como para exercer controle e fiscalizar a ação das autoridades políticas” (2002: 305).

Entretanto, Alberto Olvera considera problemático falar de uma sociedade civil, pois na realidade temos um conjunto diverso, heterogêneo e plural de atores sociais, instituições e práticas. Para ele, a sociedade civil seria a correlação de “um sistema legal e institucional que estabelece, protege e atualiza os direitos cidadãos; um conjunto de movimentos sociais e de associações civis que são social, política e ideologicamente heterogêneos; uma cultura política ancorada numa diversidade de espaços públicos, favorável à tolerância e ao respeito mútuo e inclinada a uma relação crítica com o Estado e o mercado” (2002:352).

O que há de consenso neste debate é que não se pode idealizar a sociedade civil, já que ela é resultado de um processo histórico. E, no caso da América Latina, observa-se o predomínio do impacto de reformas econômicas neoliberais⁸, de experiências autoritárias, de uma frágil democratização e da ausência de separação entre o interesse público e o privado no exercício do poder.

Considero mais adequada a proposta analítica de Panfichi e Chirinos (*op. cit.*), pois permite contemplar de modo mais amplo a diversidade de grupos em conflito, possibilitando a pesquisa sobre a participação de grupos conservadores, muitas vezes esquecidos nas investigações⁹.

Segundo José Murilo de Carvalho (2003), alguns fatos foram relevantes no cenário político brasileiro no processo de redemocratização, a saber: a aprovação da Constituição “mais liberal e democrática” que o país já teve, em 1988, que adotou o princípio geral da democracia participativa; o restabelecimento de vários procedimentos democráticos formais e abertura a novas forças políticas; e a primeira eleição direta para presidente desde 1960, em 1989, provocando uma ampliação dos direitos políticos numa escala inédita no país. Destaca, também, o Movimento dos Sem-Terra (MST) como um avanço que resultou da redemocratização do país, pois representou a incorporação à vida política de uma parcela da população tradicionalmente excluída pela força do latifúndio. Embora reconheça que os métodos utilizados podem tangenciar a ilegalidade (invasão de terras públicas ou não cultivadas), José Murilo de Carvalho acha que os mesmos devem ser considerados legítimos em função da lentidão histórica dos governos em resolver o problema agrário no país.

Outro indicador do processo de democratização das relações entre sociedade e Estado seria o surgimento de organizações não-

governamentais, porque provocam a ampliação da participação social no diagnóstico, encaminhamento e solução de problemas sociais. Neste processo é possível se observar o desenvolvimento de estratégias de “empoderamento” que levam os atores da sociedade civil organizada a se perceberem como sujeitos sociais, ou seja, é a busca por direitos que possibilita que a cidadania se enraíze nas práticas sociais.

No entanto, a democratização da esfera política não contribuiu para a resolução de problemas econômicos (desigualdade e desemprego), bem como de problemas sociais (educação, saúde e saneamento), observando-se também um agravamento da situação que ameaça aos direitos civis (segurança individual e pública) com o crescimento das violências e da criminalidade em todo o país.

No caso do Brasil, a luta contra o autoritarismo e a transição para a democracia, mesmo reunindo diversos setores, contribuiu para uma visão homogeneizada da sociedade civil, deixando marcas no debate teórico e político. Uma das conseqüências deste processo é a existência de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia, já que o autoritarismo influenciou práticas da vida cotidiana e das relações do poder estatal com a população, em especial, as que se referem ao tipo de industrialização e urbanização, ou seja, aos processos de remoção e reassentamento das populações, marcados por práticas excludentes.

Deste modo, o retorno às instituições formais democráticas não produziu o encaminhamento adequado pelo Estado dos problemas da exclusão e desigualdade social, suscitando a necessidade de constituição de práticas sociais mais democráticas, que demarcassem melhor a separação entre a sociedade civil e o Estado, visando à ampliação e ao aprofundamento do controle do Estado pela sociedade.

A década de 1980 foi marcada pela redefinição da noção de cidadania, compreendida pelos movimentos sociais e por outros setores, na busca por uma sociedade mais igualitária, baseada no reconhecimento dos membros como sujeitos portadores de direitos. Para Evelina Dagnino (2004), a radicalização da noção de cidadania representa a reavaliação do conceito¹⁰, que tem como dimensão positiva sua relação com uma concepção de justiça redistributiva. A cidadania radical é entendida como uma identidade política, e não apenas um estatuto legal que se refere a um ser passivo de direitos, que goza da proteção da lei (Mouffe, 1992). Esta

concepção de cidadania rejeita a idéia do universalismo do público em oposição ao domínio privado. Sendo assim, não é mais possível se dizer “aqui terminam os meus deveres como cidadão e começa minha liberdade como indivíduo!”, já que essas identidades existem em permanente tensão. Portanto, a criação da identidade coletiva do cidadão democrata depende das formas pelas quais cada sociedade vivencia esta experiência. Para entender a cidadania radical é preciso responder à seguinte pergunta: o que é ser cidadão na minha sociedade?

A década de 1990 se iniciou regida pela adoção de ajustes estruturais provocados por políticas neoliberais, que implicaram em dificuldades significativas no ritmo da democratização, cujos efeitos foram o agravamento das desigualdades sociais e econômicas, bem como as influências sobre a capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil.

A dimensão positiva deste contexto foi a transformação nas relações entre Estado e sociedade civil que, segundo Evelina Dagnino (2002), deixaram de ser de antagonismo, confronto e oposição declarada, para assumir uma postura de negociação, de atuação conjunta.

Outras duas conseqüências desse processo seriam a “revitalização” da sociedade civil, ou seja, o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, e a democratização do Estado, desenhando o seguinte cenário político:

- a redução do papel do Estado como fonte de direitos e de participação;
- o deslocamento da idéia de nação como fonte da identidade coletiva;
- o surgimento de organismos políticos e burocráticos supranacionais;
- o cidadão se torna cada vez mais um “consumidor”, afastado de preocupações políticas e dos problemas coletivos;
- o surgimento de organizações não-governamentais¹¹ que estão voltadas para o interesse público;
- a formulação e execução de políticas publicas alternativas e democráticas, que tentam romper os vícios do paternalismo e clientelismo.

A isso se soma um progressivo enfraquecimento e transformação das formas tradicionais de organização de interesses, de representação política e solidariedades vigentes durante o século XX. Na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Peru este processo tem sido observado pela crise dos sindicatos, pelo enfraquecimento dos partidos políticos, pela transformação das formas de filantropia e a mudança dos projetos políticos que enfatizavam a classe operária como ator principal da construção da cidadania. Em contrapartida, observa-se o surgimento de novas formas de associação e organização da sociedade civil como reação a novas formas de dominação, tais como, a superexploração dos recursos naturais e destruição do meio ambiente¹², os movimentos contra o autoritarismo, o racismo e a discriminação de gênero¹³, que buscam a constituição de uma política de direitos humanos¹⁴ (Alvarez et al, 2000; Dagnino, 2002).

No México, observa-se uma agenda diferenciada de demandas da sociedade civil em busca da governabilidade democrática, que foi fortemente determinada por outros fatores, em especial, a centralidade das disputas pela democracia eleitoral, a resistência do regime autoritário às iniciativas civis de reforma nas áreas trabalhista, agrária, social e direitos indígenas, com baixa participação da Igreja Católica no debate, e a implantação de uma política econômica neoliberal (Olvera, 2002).

De modo geral, observa-se que o associativismo predominante dos anos 90 não deriva de mobilização de massas, tradicionalmente composta a partir de núcleos de militantes que se dedicam a uma causa, mas sim de processos de mobilizações pontuais, realizados a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade, fundamentado em objetivos humanitários.

Assim, o novo associativismo, também chamado de participação cidadã, é mais propositivo e menos reivindicativo, sendo baseado numa concepção ampla de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas reconhece o direito à vida. Baseia-se, portanto, numa concepção de cultura cidadã, fundada em valores éticos universais e pessoais, em uma concepção democrática radical, e em ações e regras mínimas compartilhadas que geram sentido de pertencimento, facilitam a convivência urbana e asseguram o respeito à diversidade. Envolve também o reconhecimento de direitos e os deveres do cidadão, onde os deveres se articulam à idéia de civilidade, diferentemente da concepção neoliberal de cidadania que exclui a valorização dos direitos.

CIDADÃO X ESTADO: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

A ênfase atual na radicalização da cidadania ressalta a necessidade de se pensar as condições básicas da existência da sociedade civil, ou seja, a vigência de conjunto de direitos, e suas conseqüências no que se refere à construção de espaços públicos.

O conceito de espaço público tem sido utilizado com múltiplos sentidos, sendo a base da teoria crítica¹⁵. Em função do escopo deste trabalho, não será possível traçar a trajetória do conceito, cabe apenas ressaltar sua relação com o processo de democratização.

Para Habermas (1984), a esfera pública é um espaço de mediação legal entre os poderes públicos, a sociedade política, a sociedade civil e a mídia, que gera um espaço de discussão livre e racional do exercício da autoridade política. Esta visão do espaço público, separado da esfera privada e do Estado, tem sido fortemente criticada por reduzir as relações sociais a uma mera troca de argumentos racionais.

Daniel Cefaï (2002) questiona o caráter estático do conceito de espaço público, que não daria conta da dramaticidade dos conflitos. Sugere a retomada do conceito de arena pública pelo duplo sentido da palavra, ou seja, a arena significa um lugar de combate e um lugar de *performances*. O autor enfatiza a necessidade de análise das práticas para que o significado de “público” deixe de ser pensado como um organismo social ou político, e passe a ser concebido como uma forma estranha de vida coletiva que emerge em torno de um problema ao mesmo tempo em que o constitui.

Assim, os atores individuais, organizacionais e institucionais se engajam em um esforço coletivo de definição e de controle da situação percebida como problemática. Eles exprimem, discutem e julgam opiniões; identificam os problemas; entram nas disputas; configuram os jogos de conflito, resolvem crises e realizam compromissos. Os atores se apropriam da coisa pública de modo que ela deixe de ser monopólio do Estado, sem que se torne um bem particular.

Tanto os conceitos de espaço público quanto o de arena pública apresentam limitações para pensar a sociedade brasileira, tendo em vista que ambos tomam como referência sociedades em que a cidadania e o

respeito aos direitos do cidadão foram contemplados não apenas no plano das normas, leis e regras, mas também está presente em diferentes dimensões da vida social.

Tal cenário não pode ser observado no Brasil, já que há uma desarticulação entre a esfera pública¹⁶ e o espaço público¹⁷ (Cardoso de Oliveira, 2002), revelada pela ausência efetiva de espaços democráticos, muito embora exista hoje uma clara hegemonia da idéia/princípio da igualdade como um valor no plano dos discursos. Em outras palavras, a desarticulação entre a esfera e o espaço públicos opõe o discurso jurídico-político em favor da igualdade às interações cotidianas, que priorizam uma perspectiva hierárquica, caracterizando o que Roberto Kant de Lima chama de o “paradoxo legal brasileiro” (1995).

Como consequência desse processo, pode-se observar a prevalência, no Brasil, de uma discriminação cívica, entendida como um padrão abrangente de desrespeito a direitos e de agressão à cidadania (Cardoso de Oliveira, 2004).

Uma outra consequência é a dificuldade de se pensar o domínio público como o espaço universal “de interação social de indivíduos diferentes mas iguais” (Kant de Lima, 2001:109). Ao contrário, o domínio público é entendido como aquele que é controlado pelo Estado, de acordo com “suas” regras, e que pode ser apropriado particularizadamente. A sociedade é concebida como uma estrutura de segmentos desiguais e complementares, representando uma idéia de igualdade substantiva, associada à semelhança e não à diferença entre as pessoas. O cidadão é quase um intruso, que normalmente não conhece o “seu” lugar, que é longe do Estado. Assim, o cidadão está sempre em oposição ao Estado e vice-versa.

Neste modelo, a idéia de conflito aparece como uma desarrumação da ordem, que põe em risco a estrutura social, em consequência, a resolução de conflitos não representa a solução das desigualdades que incomodam, mas a sua manutenção de forma ordenada.

O conflito como um obstáculo é o oposto à idéia vigente nos movimentos sociais contemporâneos, segundo o qual o conflito é o pressuposto da ordem social e sua resolução representa a construção de uma nova ordem, que, ao eliminar as desigualdades, mantém as diferenças.

“A diferença, aqui, é associada à idéia de igualdade formal¹⁸, ao direito de ser diferente” (Kant de Lima, 2001:117). Nesta ótica, os direitos não correspondem às garantias inscritas nas leis e nas instituições, e sim ao modo pelo quais as relações sociais se estruturam¹⁹.

Constitui-se, então, num grande desafio pensar os espaços públicos, nos termos propostos por Evelina Dagnino, ou seja, como instâncias que “visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública” (2002: 10), e que podem se constituir em espaços de ampliação e democratização da gestão estatal, na medida em que se observa a implantação de conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc. Estas experiências poderiam constituir espaços de construção de uma dimensão pública na sociedade brasileira, distinta da regulação estrita do Estado ou do mercado, que poderiam fortalecer a consolidação de uma cultura de direitos, por meio do exercício efetivo da democracia.

Estes “encontros” entre a sociedade civil e o governo podem contribuir para a democratização dos espaços públicos se funcionarem “como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas²⁰, assim como à participação efetiva na sua formulação de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão” (Dagnino, 2002: 11).

O desafio não é pequeno, tendo em vista que, no Brasil, há diversos obstáculos a serem superados, dos quais destaco:

- a superação da perspectiva de que direitos sejam apenas garantias inscritas na lei e nas instituições;
- a reestruturação do Estado brasileiro, com a transformação de sua tradição de patrimonialismo e clientelismo;
- a revisão do papel do cidadão, que cada vez mais se torna um mero consumidor, afastado de preocupações políticas e dos problemas coletivos;
- a inadequação dos órgãos encarregados da segurança pública e da justiça para o cumprimento de sua função, numa perspectiva democrática;

· o fim da divisão em classes no que se refere à garantia dos direitos civis: os de primeira classe (doutores); os de segunda classe (os cidadãos simples) – que estão sujeitos aos rigores e aos benefícios da lei; e os de terceira classe (os “elementos”), ou ignoram seus direitos ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelos governos e pela polícia.

Há que se considerar que se não há a garantia da igualdade jurídica dos cidadãos, não há como se pensar em direitos civis no Brasil enquanto vigorar a idéia de que uns são mais iguais que outros. Do mesmo modo, não será possível se pensar na construção de um espaço público democrático, que seja fundado na representação plural dos interesses.

Nesse sentido, acredito que o desafio pode ser pesando sob três perspectivas.

1. As demandas por direitos ocorrem num cenário complexo, onde as diferentes tradições políticas têm gerado modos peculiares de combinar elementos participativos e autoritários. Assim, pode ser possível compreender como as políticas populistas foram capazes de impulsionar grandes mobilizações populares, abrir espaço para as classes trabalhadoras e implantar alguns direitos sociais, ao mesmo tempo em que proporcionava a subordinação da classe trabalhadora, de modo clientelista, às elites políticas.

2. Como o retorno à democracia, e seus efeitos, podem conviver com um universo de violências extremas (Peralva, 2000)? A esta questão não se pode apresentar respostas simplistas (pobreza, desorganização familiar, etc.). Somente será possível avançar neste debate se reconhecermos a confluência de dois problemas: a formação de uma conflitualidade urbana, marcada por uma busca dos sujeitos por um lugar no mundo, e a inabilidade das instituições diante das exigências da democracia.

3. Se a mobilização da sociedade civil organizada pode significar a conquista de direitos, e não de privilégios,

representando a ressignificação das relações público-privado, que levarão à superação do padrão oligárquico, autoritário e patrimonialista, que têm marcado a sociedade brasileira.

FAZENDO A DEMOCRACIA COM AS PRÓPRIAS MÃOS?

A utilização de conselhos como instrumento de ampliação da participação social não é um fenômeno novo e está associada a diferentes discursos. Nos chamados grupos políticos “de esquerda”, os conselhos são apresentados como ferramentas que possibilitam a transformação social, voltada para a democratização das relações de poder. Como exemplo, podemos lembrar as comissões internas de fábricas, defendidas por Antonio Gramsci ([1919]1981) como a base da auto-organização operária.

Já os discursos políticos ditos “liberais” apresentam os conselhos como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da sociedade, já que estimulariam o ativismo associativo, como um espaço societário de deliberação e decisão. A democracia estaria diretamente relacionada à participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica²¹, proporcionando a neutralização do privatismo e ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, uma sociedade civil formada por associações que respeitem esses princípios funcionaria como um “amortecedor” para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, cujos resultados seriam a redução das desigualdades civis e da vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.

Para Hannah Arendt (1999), o sistema de conselhos seria um resultado espontâneo de todas as revoluções e pós-guerras do mundo ocidental, fruto da própria experiência da ação política. Já para Habermas (1997), os conselhos exemplificariam a esfera pública como uma rede de comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões. Para tanto, seria necessário o desenvolvimento de uma cultura cívica, que fosse representativa dos princípios de reciprocidade da sociedade e que estimulasse a construção de dispositivos de participação social. Ressalta-se que essas visões são limitadas, pois possuem implícita a idéia de que o indivíduo somente ligado à vida associativa seria capaz de tomar decisões e assumir responsabilidades.

Por sua vez, a abordagem das Ciências Sociais acerca dos conselhos, a partir dos anos 90, tem enfatizado a noção de *governança democrática* como a possibilidade de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais visando a ampliação da participação social nos processos decisórios das políticas públicas²². A preocupação de cientistas sociais está não apenas na capacidade de governar, mas na possibilidade de inclusão e participação social como elementos básicos do exercício da cidadania.

Assim, os conselhos são considerados como uma possível forma de governo horizontal, ou seja, de um sistema onde o poder não vem de cima ou de baixo, onde as relações de poder são resultado de interações e controles múltiplos e recíprocos.

Considerando que o fenômeno associativo é multidimensional, é necessário privilegiar sua dimensão microssocial para observar como são construídas as formas de intervenção capazes de desenvolver dimensões cívicas e democráticas, colocando em cheque posturas clientelistas ou corporativas.

Os dados que embasam esta reflexão são provenientes do trabalho de (re) organização dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS)²³, criados formalmente pelo artigo 182, § 2º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Os CCS são canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita, que discute e cobra soluções para os problemas relativos à segurança da sua área. Aos policiais cabe o papel de prestar contas e responder às demandas. Caracteriza-se por ser um encontro com relações formalizadas, ou seja, é regulado por uma legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de possuir um caráter permanente ou estável.

A sua implantação se deu a partir de 1999 por meio de uma resolução da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005²⁴, como parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e Estado para a melhoria da segurança pública²⁵. Além da democracia participativa, o programa abrange uma perspectiva da abordagem gerencial, que se baseia, teoricamente, na premissa da descentralização, no controle de resultados e não de procedimentos, na competição administrada e no controle social direto.

Do ponto de vista teórico, o discurso da participação popular no desenho de políticas públicas tem servido para questionar o padrão centralizador, autoritário e excludente que historicamente tem marcado as relações entre as agências estatais e seus beneficiários, buscando articular a “democratização do processo com a eficácia dos resultados” (Dagnino, 2002: 47). Assim, a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo na fiscalização da qualidade dos serviços públicos e poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridades de alocação de recursos.

Para Boaventura de Sousa Santos (2006), a luta pelo controle democrático do Estado é hoje uma das mais decisivas na crítica aos modelos vigentes de regulação social. Ele denomina “novíssimo movimento social” o processo de reinvenção democrática do Estado, que deve estimular novas formas de cidadania, coletiva e não apenas individual; incentivar a autonomia e combater a dependência burocrática; personalizar e localizar as competências interpessoais e coletivas, ao invés de sujeitá-las. Esta abordagem implica em que o Estado deve considerar legítimas não só as reivindicações que visam ao atendimento às necessidades básicas, mas também aquelas que visam à transformação social emancipatória, que permita alterar as relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada (Santos, 2005).

No Brasil, desde 1996, a legislação em vigor, preconiza que o recebimento de recursos pelos municípios para as áreas sociais está condicionado à existência de conselhos gestores (Gohn, 2000). No que diz respeito à segurança, o condicionamento de liberação de verbas somente começou em 2003, com a criação do Sistema único de Segurança Pública (Susp), que cobra a implantação de Conselhos Comunitários de Segurança. Tal exigência pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade seja reinterpretada como uma formalidade burocrática.

Este enfoque delimita os Conselhos Comunitários de Segurança como uma variação de conselhos gestores de políticas públicas, peças essenciais no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais. Geralmente, são ligados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais. Embora, nem sempre tenham caráter obrigatório, funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos e

como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

A dimensão comunitária representa que o objetivo dos Conselhos é “servir de espaços de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade” (Tatagiba, 2002: 53-54). Assim, a principal característica do conselho comunitário seria o poder de mobilização e pressão sem, no entanto, ter um caráter deliberativo.

Os conselhos gestores de políticas públicas devem funcionar como espaços públicos com composição plural e paritária, cujos instrumentos privilegiados de resolução de conflitos são o diálogo e a publicidade, que os diferencia de instâncias políticas onde imperam as trocas de favores e a cooptação pelo poder público.

Em muitos casos, os conselhos gestores funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implementação. No Brasil, quando um conselho tem funções deliberativas com respeito às políticas públicas, suas decisões devem ter forma de resolução e devem ser publicadas em diário oficial para ter validade.

Salienta-se que a discussão sobre a função deliberativa dos conselhos deve levar em consideração alguns fatos que complexificam esta função, a saber: o baixíssimo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais; as concepções oportunistas, que encaram os conselhos como instrumentos para realização de objetivos particulares (lícitos ou ilícitos); a (não) capacitação dos conselheiros; a publicidade e fiscalização das ações dos conselhos.

De qualquer modo, as reuniões de um conselho devem ser abertas à comunidade, mesmo que não tenha direito a voto. É necessário ainda que cada conselho elabore seu regimento interno que, depois de aprovado, deve ser submetido ao Poder Executivo para aprovação²⁶.

No caso específico dos Conselhos Comunitários de Segurança há dois obstáculos que merecem ser ressaltados antes de discutir os limites e alcances desta experiência. O primeiro corresponde ao fato de que estes conselhos têm sido criados, no Brasil, por força de instrumentos

legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais²⁷. E o segundo tem a ver com a dimensão de que o que é público não é entendido como algo da coletividade, mas algo que não tem dono, algo que é apropriado particularizadamente e controlado pelo Estado (Kant de Lima 1997; Miranda 2000 e 2005).

Por outro lado, a implantação de Conselhos Comunitários de Segurança é uma experiência que deve ser desenvolvida e analisada, porque ele pode constituir um espaço público de debate entre interesses diferenciados, levando à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado. Embora o vínculo com o Estado permaneça, observa-se uma dimensão que enfatiza a organização e o fortalecimento dos próprios atores da sociedade civil e de sua articulação, e a democratização das instituições de segurança, tradicionalmente mais refratárias à interação com a população.

PORTAS ABERTAS PARA A COMUNIDADE: ENCONTROS E DESENCONTROS DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ao pensar o Conselho Comunitário de Segurança como um mecanismo de participação da sociedade civil, pretendeu-se discutir se os princípios inovadores dos conselhos gestores podem se tornar práticas políticas inovadoras. Embora haja poucos estudos voltados ao tema²⁸, é possível se delinear uma análise comparativa sobre os limites e as possibilidades deste espaço público. Esta avaliação não permite verificar os resultados desta ação, apenas possibilita a discussão sobre a validade do CCS como um fórum de debates entre atores diferentes, que se vêem como desiguais.

A falta de pesquisas empíricas sobre os CCS não permite verificar qual tem sido sua capacidade de redução das desigualdades políticas, ou seja, se de fato tem provocado um avanço qualitativo para a democracia (Kerstenetzky, 2003). Por outro lado, as pesquisas sobre a participação da sociedade civil brasileira em outros espaços públicos têm demonstrado que o processo de construção democrática não é linear, e sim contraditório, setorial e fragmentado (Dagnino, 2002).

Reconhecer essas limitações é uma das condições necessárias para tornar o conselho eficaz. É preciso também compreender que a sua

composição deve ser heterogênea, deve estimular o respeito à diferença e à capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos.

Quadro: Limites e possibilidades dos Conselhos como espaço público democrático

Limites	Possibilidades
Dificuldade de reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição de políticas e prioridades sociais.	A existência do Conselho já é uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão. Desempenha uma função pedagógica, a reinvenção de padrões de sociabilidade democrática.
A obrigatoriedade da paridade: a igualdade numérica entre os representantes da sociedade e do governo não é suficiente para garantir o equilíbrio das decisões	A busca pelo equilíbrio deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações dos conselhos, já que a diversidade possibilita várias interações e deliberações.
Há resistência das organizações sociais em reconhecer as demais como representações legítimas.	A criação de redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos deve intensificar os canais de comunicação entre as organizações.
Existência de vínculo frágil entre os representantes governamentais e os órgãos de origem. Geralmente defendem suas opiniões pessoais, e não as posições discutidas com as suas instituições.	Necessidade de publicidade das ações por parte do Estado, bem como da incorporação do princípio da descentralização.
Falta de capacidade dos conselheiros, governamentais e não-governamentais, para uma atuação mais ativa no diálogo deliberativo.	É preciso qualificar os movimentos e as entidades, combinando conteúdos técnicos com políticos, visando o enfrentamento da dificuldade cultural de assumir uma negociação com o Estado, que também precisa se capacitar e rever suas práticas.
Dificuldade de explicitação de interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade dos conflitos e das trocas de idéias como instrumento de tomada de decisão.	A presença de câmaras técnicas cumpre a função de estudar/aprofundar temas que vão legitimar as intervenções e posições assumidas no Conselho.

As ações estão mais voltadas para sua própria estruturação do que para a definição de diretrizes e a discussão de políticas.	Formular políticas públicas significa estabelecer as diretrizes norteadoras e definir as prioridades a partir das necessidades da população.
Há grande recusa do Estado em partilhar as decisões.	A autonomia dos conselhos está vinculada à sua capacidade de mobilização.
Baixa capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores organizados da sociedade civil.	É preciso criar uma correlação de forças favorável no âmbito da sociedade civil.
Tendência de “burocratização” e de se transformar em instâncias de projeção de propostas particulares.	A pauta deve ser construída coletivamente. As atas de reunião não são meros procedimentos burocráticos, mas um instrumento importante no acompanhamento das decisões e de reconhecimento dos conselheiros a respeito de suas ações.
Dificuldade de alcançar a capacidade deliberativa dos conselhos.	O sucesso do conselho pode se dar no controle social do Estado ou na eficiente vocalização das demandas aos órgãos públicos.

O quadro acima apresenta uma série de situações comuns ao funcionamento de um Conselho Comunitário de Segurança, que tanto podem ser interpretadas como um sinal de insucesso, quanto como características do processo de interação democrática entre agentes do Estado e representantes da sociedade civil, numa situação de correlação de forças desigual.

Reconhecer este fato é fundamental para compreender que uma das maiores dificuldades das experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades. Nos CCS a intolerância à diferença é uma questão freqüente, seja como uma intolerância observada nos diferentes grupos da sociedade civil, seja nas representações recíprocas das relações entre a sociedade civil e as organizações policiais, ou mesmo das relações entre as diferentes organizações estatais.

No primeiro caso, observa-se que, em áreas cuja presença predominante é de representantes das classes média e/ou alta, são comuns

os comportamentos e discursos que visam ao isolamento e à exclusão dos grupos mais pobres, com uma clara estigmatização dos moradores de favela. É comum a demanda de que o policiamento seja direcionado a locais específicos para atender a interesses particulares (“meu prédio”, “meu negócio”, “minha casa”, “minha rua”). É comum também o discurso: “eu pago os meus impostos, portanto o Estado tem a obrigação...”. Essa postura revela uma representação da cidadania não como processo de direitos e deveres, mas como uma via de mão única, na qual o “cidadão” ao pagar os impostos teria todos os direitos ilimitados, legitimando assim pedidos ilegais²⁹. Nas áreas onde há o predomínio de moradores de favelas o problema é outro: teme-se o abuso de autoridade, o “pé na porta”, discute-se também o fato de que o morador que participa de um CCS pode ser considerado um informante da polícia, um X-9, o que põe a sua vida em risco. Neste caso, há uma enorme dificuldade em se perceber este espaço como um local de demandas por serviços ou de reivindicações de direitos.

No segundo caso, observa-se por parte dos representantes da sociedade civil (independente da classe social) um discurso ambíguo: ao mesmo tempo em que se reclama que a polícia é violenta e corrupta, é solicitado que os policiais ajam “com pulso”, que resolvam “rapidamente” os problemas, pois este seria o único serviço disponível para a solução dos crimes e da delinqüência. Por sua vez, a ambigüidade também se faz presente no discurso policial. Há um grupo de policiais que realiza as reuniões, mas desqualifica o Conselho como um espaço para resolução de problemas, considerando-o como mera fonte de contatos, um evento necessário para ampliar o seu conjunto de informantes, bem como para “conhecer” pessoas que poderão ajudar numa futura troca de favores. Um outro grupo simplesmente não concorda com a idéia e não realiza os encontros, ou só aceita fazer reuniões com grupos de representantes de prestígio político e/ou financeiro, explicitando a idéia de que esses espaços seriam uma estratégia de relações públicas para a polícia. Uma pequena minoria compreende plenamente o significado do Conselho, mas se vê amarrada sem saber ao certo como implementá-lo, face aos diversos obstáculos.

E, no terceiro caso, há a explicitação das rivalidades entre as forças policiais estaduais (Polícia Militar e Polícia Civil), com o “jogo de empurra” das atribuições. Quando por alguma razão (pessoal ou institucional), não há este problema, é comum que as hostilidades se voltem para as guardas municipais, onde existem, ou ainda para o Judiciário, sendo comum também

que outros órgãos públicos se tornem o bode expiatório na disputa pela culpa de não resolver os problemas. Salienta-se que não se discute as responsabilidades das instituições, o que seria absolutamente legítimo num regime democrático, mas a culpa, ou seja, a intencionalidade da não atuação dos funcionários. Por isso, é muito comum o recurso aos argumentos da falência ou falta de recursos materiais do Estado, que ameniza a omissão dos funcionários.

Reconhecer que as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos são sempre tensas, permeadas por conflitos, que crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas, é fundamental para a construção da democracia.

Esta constatação não é uma obviedade porque é comum as representações que concebem a sociedade civil como um “pólo de virtude” e os agentes do Estado como “encarnação do mal”. Esquece-se que ambos podem oferecer resistências ao processo de democratização.

Os agentes do Estado podem manifestar concepções políticas resistentes à democratização, pois podem defender posições tecnoburocráticas; podem temer a instabilidade dos projetos e a falta de recursos; podem agir sem transparência, com lentidão, ineficiência e “burocratização”.

Já os representantes da sociedade civil podem ter dificuldade de conviver com uma multiplicidade de atores e de reconhecê-los como interlocutores legítimos; podem apresentar práticas autoritárias e conservadoras; podem não ter qualificação (técnica e política); podem reproduzir o acesso privilegiado aos recursos do Estado; podem prejudicar a rotatividade das representações; podem prejudicar o trabalho de mobilização da população; podem não ser representativos.

A constituição do CCS como um espaço público pressupõe que estas contradições sejam confrontadas, para que a partilha efetiva do poder represente a construção de uma cultura mais democrática.

É preciso entender, ainda, que os conflitos a serem enfrentados na área de segurança são de diversas ordens e que a explicitação dos mesmos é necessária para que não prevaleçam soluções simplistas e genéricas.

Em toda e qualquer sociedade há coisas proibidas, portanto sempre haverá indivíduos que romperão os padrões estabelecidos. É preciso que a

ação do Estado não esteja voltada apenas para este fato, mas sim que busque administrar e reduzir o impacto das transgressões na vida social, que pode:

- levar à autodestruição daqueles que as cometem;
- gerar violência física, seja quem for o agente e o alvo;
- afetar a ordem social e política.

É certo que os Conselhos Comunitários de Segurança não resolverão todos estes problemas. Então, será possível pensá-los como um espaço que pode ajudar a reduzir a vulnerabilidade dos grupos que dele participam? Para isso é fundamental aumentar a sua capilaridade social, sem a qual os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade.

A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, pode transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, ou seja, como um campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos. Os conselhos podem funcionar como canais importantes de participação coletiva, se possibilitarem a criação de uma cultura política de inclusão, de relações políticas entre agentes do Estado e cidadãos, que introduzem lógicas distintas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas.

Muitas dessas limitações dos CCS estão relacionadas ao contexto adverso em que diversos conselhos foram implantados no Brasil - de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolitização da política - processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal. Outras dificuldades decorrem da própria lógica de estruturação das políticas públicas na sociedade e da natureza da intervenção estatal nesse campo.

A questão da fragmentação das políticas sociais tem sido um tema recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os

produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida à implementação de políticas redistributivas que tenham impacto na qualidade de vida e no alargamento dos direitos de cidadania.

Todos esses elementos colocam em xeque a efetividade das políticas públicas e seus impactos na melhoria das condições de vida da população. Trata-se, no entanto, de um tema complexo que envolve, de um lado, os determinantes políticos relacionados à lógica de intervenção do Estado em uma dada ordenação societária com base em conjunturas específicas e, por outro lado, o aparato institucional organizado para enfrentá-las.

Como conclusão, o que importa é considerar que os conselhos criados no âmbito das políticas de segurança acompanham a lógica que rege essas instituições, voltadas para ações específicas no seu campo de intervenção. E que, a maioria dos conselhos tem de enfrentar resistências do aparato governamental, para se instalar e obter reconhecimento como espaço institucional legítimo, e resistências da sociedade civil, que não compreende o significado do que é ser cidadão.

Contudo, a multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias. É nesse contexto que se impõe a tarefa de discutir como os CCS podem funcionar como mecanismos de articulação entre os agentes públicos e a sociedade no planejamento e gestão das políticas, que assim, poderão ser chamadas de políticas públicas de segurança.

Notas

¹ *Os movimentos sociais são ações sociais de caráter sócio-político e cultural, cujos processos sociais criam identidades, revelando formas distintas de indivíduos e grupos se organizar e expressar suas demandas. Assim, indivíduos que antes estavam dispersos e desorganizados ao se integrarem a grupos para manifestar seus pleitos, passam a compartilhar um sentimento de pertencimento social. Na prática, observam-se diferentes estratégias que variam da denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, etc.) até às pressões indiretas (lobby, promoção de ações judiciais, etc.). Na atualidade, observa-se a composição de redes sociais, que podem ser locais, regionais, nacionais e internacionais, sendo comum a utilização dos meios de comunicação (Gohn, 2003).*

² O sujeito social é entendido como o processo de disputas no espaço político e social para proteger a memória, a liberdade e a identidade cultural, que caracterizam os movimentos sociais.

³ O conceito de classe social foi a base de múltiplas correntes e expressões da esquerda para explicar os problemas e defender a organização da classe operária na América Latina. Olvera (2006) destaca o modo pelo qual esta abordagem contribuiu para criar uma cultura política autoritária, em função do que considera uma idéia leninista da centralidade dos partidos como instâncias dirigentes das organizações sociais, bem como a transformação de algumas pautas reivindicatórias em assuntos sem importância, em especial, a demanda por direitos civis de grupos minoritários.

⁴ A sociedade civil pode ser representada por vários tipos de movimentos sociais, setores da sociedade com níveis de organização mais frágeis (usuários de serviços públicos), partidos políticos, universidades, ONG, igrejas, etc.

⁵ No Brasil, o final da década de 70 e parte dos anos 80 foram marcados por movimentos sociais contra o regime militar, dos quais destaco os comitês de anistia, as entidades de familiares dos desaparecidos na ditadura, as Comissões de Justiça e Paz, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa. A partir de 1990, começaram a surgir outras formas de organização popular institucionalizadas, como fóruns de luta pela moradia, pela reforma urbana. Outros movimentos que surgiram foram os de mulheres, homossexuais, afro-brasileiros, jovens, indígenas, funcionários públicos e ecologistas. Sobre a história dos movimentos sociais, ver Gohn (2004).

⁶ A influência da Teologia da Libertação também foi observada no Peru, em El Salvador, na Guatemala e na Nicarágua.

⁷ Ver, entre outros, Alvarez et al (2000) Avritzer (1996); Dagnino, (2002); Olvera (1999) e (2003).

⁸ O neoliberalismo econômico propaga a idéia da mundialização das trocas, reforçando a supremacia do mercado, o que deixa o Estado em segundo plano. A globalização dos mercados de consumo traz várias conseqüências: o fim de barreiras alfandegárias beneficia as grandes potências econômicas; a desregulamentação da legislação impõe limites à exploração capitalista, coloca os trabalhadores numa situação de vulnerabilidade frente ao capital; a privatização de empresas estatais e a perda de mecanismos de controle da economia pelos estados nacionais; a concentração crescente de capital nas grandes multinacionais e a redução do número de trabalhadores regulamentados; a distribuição cada vez mais desigual e injusta das riquezas; o avanço crescente da tecnologia representa um aumento do desemprego e uma redução dos salários (Santana & Ramalho, 2003).

⁹ Evelina Dagnino (2002) tem demonstrado em suas pesquisas que a sociedade civil está formada por uma diversidade de atores, o que inclui os conservadores, com formatos distintos (sindicatos, associações, redes, etc.), e uma pluralidade de práticas e projetos políticos, com várias formas de relação com o Estado. Um bom exemplo de pesquisa sobre grupos conservadores pode ser visto em Crapanzano (1985), retratando as representações da minoria branca na África do Sul.

¹⁰ Um marco para análise do conceito de cidadania é Marshall (1967), cujo significado está vinculado diretamente ao estabelecimento de direitos, em especial, aos direitos civis, que representavam a sua base formal. Sua abordagem rompeu com a noção clássica de cidadania política, que dava destaque ao voto como elemento fundamental da participação dos indivíduos nos processos de poder. Posteriormente, Marshall foi criticado por Giddens (1982) por sua abordagem evolutiva e homogeneizadora dos direitos. Tal crítica também foi feita por Evelina Dagnino (2004), que ressalta como fato negativo a idéia de um processo civilizatório implícito ao

conceito de cidadania. Para superar este problema, a autora defende a necessidade de que sejam contextualizadas as noções de direitos, da relação público/privado, de representação e de sociedade civil. Isso é necessário para enfatizar a dimensão histórica e cultural da cidadania, que é definida por conflitos reais. Ver também Appadurai (1994).

¹¹ Uma visão homogênea e amorfa do terceiro setor contribui para difundir a idéia dicotômica de que este se constitui num pólo de virtude, em oposição ao Estado, que é um inimigo a ser enfrentado. Para uma discussão sobre o papel do terceiro setor, ver Santos (2006).

¹² Com relação ao meio ambiente, observa-se a maior diferença de abordagens entre os países.

¹³ No caso dos feminismos, observa-se conflitos num campo plural que buscava transformar a situação das mulheres na sociedade, relegadas ao espaço familiar e excluídas da vida pública, que tem sido marcada por um dilema, manter sua autonomia ou articular-se com o Estado. Ver Bonacchi & Groppi (1995).

¹⁴ Em geral, as primeiras organizações foram formadas por familiares e amigos de vítimas, como algumas tinham vinculação com partidos políticos de esquerda e foram acusadas de subversão, porque se opunham ao regime militar.

¹⁵ A teoria crítica representa um conjunto de teorias reflexivas que visam a emancipação e o esclarecimento para enfrentar a ciência positivista. A teoria crítica estava preocupada com a reforma social e política. Ver Lallement (2004).

¹⁶ A esfera pública é tomada como “o universo discursivo onde normas, projetos e concepções de mundo são publicizadas e estão sujeitas ao debate público” à la Habermas (Cardoso de Oliveira, 2002: 12).

¹⁷ O espaço público pode ser entendido como “o campo de relações situadas fora do contexto doméstico ou da intimidade onde as interações sociais efetivamente têm lugar” (Cardoso de Oliveira, 2002, p. 12), ou ainda como “o espaço físico de propriedade do Estado a ser utilizado pela coletividade” (Kant de Lima, 2001:106).

¹⁸ Sobre o conceito jurídico de igualdade ver também Amorim et al (2005).

¹⁹ No caso brasileiro, as relações sociais expressam uma grande confusão entre direitos e privilégios. Ver Kant de Lima (2004).

²⁰ A análise de políticas públicas deve buscar explicar quando e porque elas se modificam, bem como compreender como uma decisão política modifica o ambiente. Ver Santos (1994).

²¹ Alexis de Tocqueville e Robert Putnam, apud Kerstenetzky (2003).

²² Santos Junior, Ribeiro & Azevedo (2004); Silva (2005).

²³ Assumi a direção do Instituto de Segurança Pública em 2004, quando começou este projeto, que contou com a participação de policiais (tenente coronel da Polícia Militar Robson Silva; tenente coronel da Polícia Militar Paulo Augusto de Souza Teixeira; major da Polícia Militar Alexandre Campos), de cientistas sociais (Marcella Beraldo de Oliveira, Mestre em Antropologia; Fábio Reis Motta, Mestre em Antropologia) e de bacharel em direito (Marcus Vinicius da Paixão Veloso), além de estagiárias de direito, ciências sociais, história e comunicação social (Marianne Ximenes Apoliano, Isabella Trindade Menezes, Juliana Lopes Latini, Marina Schneider, Marcella Rodrigues Ribas, Marcella de Mello Morais de Souza, Bianca Soares Carl).

²⁴ A reestruturação foi feita a partir de um diagnóstico dos problemas dos Conselhos Comunitários de Segurança e da realização de dois Fóruns, onde foram discutidos os seguintes pontos: necessidade de mobilização das comunidades; divulgação ampla e rodízio das reuniões; institucionalização dos Conselhos; maior participação de autoridades de órgãos municipais e estaduais nas reuniões; intercâmbio e integração entre os Conselhos; organização de pautas e estabelecimento de calendários fixos para as reuniões. Ver Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005 e Teixeira (2006).

²⁵ No Rio de Janeiro também existe o “Café Comunitário”, que foi criado oficialmente em 19 de maio de 2003, pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública no. 629. Funciona como um encontro menos formalizado entre a polícia e a sociedade, cuja organização cabe à polícia militar, possuindo formatos mais flexíveis com objetivos, funções e procedimentos variáveis e permeáveis às correlações de forças vigentes em cada caso, principalmente no que se refere aos atores envolvidos. A informalidade do encontro dificulta a participação dos agentes do Estado, que não sejam policiais (diferentes níveis do Executivo, o Legislativo e as agências estatais específicas), que não se vêem “obrigados” a participar. Com relação a dificuldades de participação da sociedade civil, geralmente seus representantes alegam não se sentir à vontade de entrar em unidades das polícias.

²⁶ Com relação aos integrantes dos conselhos, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, a função de conselheiro não deve ser remunerada por ser definida como atividade de “relevância pública”. Este ponto é altamente polêmico entre os conselheiros, já que os mais pobres afirmam não poder arcar com as despesas de locomoção e alimentação.

²⁷ Por isso não pode ser chamado de conselho popular. É preciso distinguir também o conselho comunitário do conselho de notáveis, que se caracteriza pela presença exclusiva de especialistas, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça.

²⁸ Galdeano (2007); Hussein (2007); Sento Sé (2005); Silva (2005).

²⁹ É comum que seja solicitada a retirada definitiva de mendigos e “meninos de rua” das vias públicas, prisões ilegais ou ainda o extermínio desses grupos.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

APPADURAI, Arjun. *Disjunção e diferença na economia cultural global*. FEATHERSTONE, Mike (coord.). *Cultura Global: Nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

AMORIM, Maria Stella; KANT DE LIMA, Roberto & MENDES, Regina Lúcia Teixeira. *Ensaio sobre a Igualdade Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ARENDT, Hannah. *Crises da República*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 47, 4, 2004, p. 703-728.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

BONACCHI, Gabriella & GROPPI, Ângela (org.) *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: UNESP, 1995.

CARDOSO, Ruth. *A trajetória dos movimentos sociais*. In: DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. *Racismo, direitos e cidadania*. Estudos Avançados, São Paulo, 18, 50, 2004, p. 81-93.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. *Direito legal e insulto moral — Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

A Busca por Direitos: Possibilidades e Limites da
Participação Social na Democratização do Estado

CEFAÏ, Daniel. *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste.* CEFÁI, D. & JOSEPH, I. (org.) *L'Heritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme.* Colloque de Cerisy, Editions de L'Aube, 2002.

CRAPANZANO, Vincent. **Waiting: the Whites of South Africa.** New York: Random House, 1985.

DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil.* 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GADEA, Carlos & SCHERER-WARREN, Ilse. *A contribuição de Alain Touraine para o debate sobre sujeito e democracia latino-americanos.* Revista Sociologia e Política, Curitiba, 25, nov. 2005, p.39-45.

GALDEANO, Ana Paula. *Representações da violência e da segurança pública em São Paulo: o que pensam, querem e fazem os participantes de Conselhos Locais de Segurança.* VII Reunião de Antropologia do Mercosul, Porto Alegre/RS, 23-27 julho 2007.

GIDDENS, Anthony. *Profiles and critiques in social theory.* London: Macmillan, 1982.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.* São Paulo: Loyola, 2004.

GOHN, Maria da Glória. (org.). *Movimentos Sociais no Início do Século XXI.* Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana.* In: *Repensando a Experiência Urbana da América Latina: Questões, Conceitos e Valores.* Buenos Aires: Clacso, 2000.

GRAMSCI, Antonio & BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de Fábrica.* São Paulo: Brasiliense, 1981.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HUSSEIM, Saima. *In war, those who die are not innocent: human rights implementation, policing and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil.* Amsterdam: Rozemberg, 2007.

KANT DE LIMA, Roberto. *Direitos Cívicos e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, SP, v. 18, p. 49-59, 2004.*

KANT DE LIMA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro no espaço público.* GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia & DRUMMOND, José Augusto. *Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois.* 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KANT DE LIMA, Roberto. *Polícia e exclusão na cultura judiciária.* Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1 p. 169-183, maio 1997.

KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos.* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Forense, 1995.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Sobre associativismo, desigualdades e democracia.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 53, out. 2003, p.131-180.

LALLEMENT, Michel. *História das idéias sociológicas: de Parsons aos contemporâneos.* Petrópolis: Vozes, 2004.

MARSHALL, T. H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status.* Rio de Janeiro: Zahar.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *Arquivo público: um segredo bem guardado.* Antropolítica, v.17,

p.123 - 149, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *Cartórios: onde a tradição tem registro público*. Antropolítica, v.8, p.59 - 75, 2000.

MOUFFE, Chantal (org.) *Dimensions of radical democracy*. London: Verso, 1992.

PERALVA, Angelina. *Violencia e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLVERA, Alberto J. La heterogeneidad de la sociedad civil y del Estado en America Latina y sus efectos sobre la innovación democrática. *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Campinas / SP, 4-6 setembro 2006*.

OLVERA, Alberto J. (org.). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. México, Xalapa: Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana, 2003.

OLVERA, Alberto J. *Sociedade civil e governabilidade no México*. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

OLVERA, Alberto J. *Los Modos de Recuperación Contemporánea de la Idea de Sociedad Civil*. Olvera, A.J. (org.) *La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad*. México: El Colegio de México, 1999.

PANFICHI, Aldo & CHIRINOS, Paula Valeria Muñoz. *Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI*. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SANTANA, Marco Aurélio & RAMALHO, José Ricardo (org.). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os novos movimentos sociais*. Leher, Roberto & Setúbal, Mariana. *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & AZEVEDO, Sergio (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 3ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SENTO-SÉ, João Trajano & FERNANDES, Otair. *A criação do Conselho Comunitário em Segurança de São Gonçalo*. SENTO-SÉ, João Trajano (org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: *Civilização Brasileira*, 2005. (*Segurança e cidadania*, 3).

SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública*. *Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói*, 2005.

TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. *Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: *Instituto de Segurança Pública*, 2006. (*Série Conselhos Comunitários de Segurança*, vol. 2).

VELHO, Gilberto. "A democracia não prescinde da cidadania cultural" In: *O Encontro: um olhar sobre a cultura, o cidadão e a empresa*. Rio de Janeiro: Ayuri Editorial/SENAI, 1995.