



Artículo

LA BÚSQUEDA POR DERECHOS: POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO

Ana Paula Mendes de Miranda*

Se trata de una discusión sobre la participación de la sociedad civil en la búsqueda de derechos y su relación con la democratización estatal, proceso siempre marcado por conflictos. Inicialmente, se tomó como referencia la coyuntura socio-histórica de construcción de la ciudadanía en Brasil en comparación con la de otros países de América Latina, resaltando las tradiciones políticas autoritarias y patrimonialista que representan obstáculos a la delimitación del espacio público como un campo de relaciones fuera del contexto privado. Por fin, se discuten las características de los Consejos Comunitarios de Seguridad como un instrumento de ampliación de la participación social, para polemizar sus límites y posibilidades, tomando como base la experiencia de Río de Janeiro y su contribución en la construcción de políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Una sociedad puede ser analizada a partir de dos aspectos aparentemente opuestos: los factores de manutención del orden social, relacionados con las tradiciones, y sus fuerzas de transformación, relacionadas con el cambio social. Sea cual sea el abordaje, es necesario reconocer que los conflictos son inherentes y necesarios a las sociedades, ya que son sistemas abiertos de interacciones individuales, organizacionales e institucionales.

Actualmente, ha habido muchas críticas relativas a la falta de movilización y participación de la sociedad en contextos variados. Pero esto, ¿qué significa realmente? ¿Estaremos viviendo un momento de total individualización destructiva, cuya prioridad es la búsqueda de dinero a cualquier precio o estamos ante modelos diferenciados sobre lo que es participar en la vida social? ¿Qué temas movilizan hoy a los individuos?

Pretendo levantar algunas cuestiones sobre la participación de la sociedad en la búsqueda de derechos y su relación con la democratización

* Directora-Presidente del Instituto de Seguridad Pública, Profesora de la Universidad Candido Mendes y Doctora en Antropología (USP)

estatal, proceso tan influido, dados los cambios provocados, por los conflictos advenidos de la manutención de modelos y prácticas sociales. No se trata, por lo tanto, de una reflexión sobre la historia de los movimientos sociales¹, sino sobre las posibilidades y límites de la movilización social en la construcción del Estado Democrático de Derecho.

Partimos de la suposición de que el Estado puede tener la pretensión tanto de coordinar, como de comandar las relaciones entre los diferentes grupos (Velho, 1995). Por tanto, la democracia no se debe entender como un proceso evolutivo, puesto que no se realiza únicamente en la existencia de un conjunto de garantías institucionales y formales, sino como una forma de administrar los conflictos entre sujetos, encarando lógicas distintas, vigentes en los sistemas sociales.

En este sentido, la democracia debería reconocer que cada experiencia de clase/grupo/categoría produce una visión del mundo y que esas visiones constituyen la riqueza de las sociedades. Solamente así, se puede pensar que la democracia debe garantizar el respeto a las diferencias individuales y a la pluralidad, como un estímulo a la creación de espacios para la participación de sujetos cada vez más receptivos.

Es necesario aclarar que la idea de sujeto no se presenta aquí como sinónimo de individuo y sí como la voluntad de una persona o grupos para actuar y modificar su medio social, descartando la idea de que sea dicho medio quien los determine a ellos. Inspirada en Alain Touraine (*apud* Gadea & Scherer-Warren, 2005), considero que el concepto de sujeto social² es más adecuado para pensar en el contexto de América Latina, que el concepto de clase social³, que presenta escasa verificación empírica y poca utilidad para comprender esa diversidad de escenarios.

LA CONSTRUCCIÓN DE SUJETOS CON DERECHOS Y LA BÚSQUEDA POR LA DEMOCRATIZACIÓN

Para entender mejor de qué manera interfiere el sujeto en su realidad, es importante resaltar algunas experiencias socio-políticas recientes que influyeron en el debate sobre la democratización en el mundo:

- las luchas políticas contra el socialismo autoritario que marcaron a la Europa Oriental a partir de mediados de la década de los 70;

- la crisis del Estado del Bienestar Social de los países capitalistas desarrollados a partir de la década de los 80;
- las transiciones latino-americanas de dictaduras militares para gobiernos democráticos a partir del fin de la década de 1970.

Varios autores consideran que los años 70 representaron el resurgir de la sociedad civil⁴ oponiéndose al Estado autoritario, pero resulta necesario comprender lo diferentes que fueron esos procesos en los países de América Latina. En aquella época, el debate estuvo marcado por estudios que comprendían América Latina como una realidad dual, es decir, una América Latina moderna y otra atrasada, cuya óptica era el estudio de las elites y de los procesos de desarrollo. Por otro lado, había una visión anti-estado en los movimientos sociales debido a la oposición que estos suponían a los regímenes militares.

Es únicamente en la década de los 80 cuando empieza a intensificarse la producción académica sobre los movimientos sociales, lo que coincide con lo que Ruth Cardoso (2004) llama periodo de la institucionalización de los movimientos. Por esto, el contexto político de la “redemocratización” posibilitó el establecimiento de nuevas formas de relación entre los movimientos, las agencias públicas y los partidos políticos. Otro factor importante para la comprensión de los movimientos sociales, en el caso de Brasil⁵, está relacionado con la influencia de la Teología de la Liberación⁶, que movilizó y unió a las clases pobres de la población en la búsqueda de justicia social.

Avzriter & Costa (2004) afirman que, en los últimos años, el debate sobre la participación de la sociedad civil se procesó en consonancia con el debate mundial sobre el tema, de modo que la construcción de una “teoría de la sociedad civil latino-americana” y sus usos analíticos se dieron en el contexto de una interpretación sociológica de la democratización y de las nuevas democracias⁷.

Ya Aldo Panfichi y Paula Valeria Muñoz Chirinos defienden que la sociedad civil debe ser entendida como una esfera social autónoma del Estado, siendo ésta una construcción social relativamente nueva en América Latina. Proponen una definición flexible de sociedad civil, es decir, “una esfera de acción intermediaria, situada entre el Estado y las familias, en la que grupos y asociaciones de individuos se organizan de manera autónoma

voluntaria con el objetivo de defender y ampliar la vigencia de sus derechos, valores e identidades, así como para ejercer un control y fiscalizar la acción de las autoridades políticas” (2002: 305).

Sin embargo, Alberto Olvera considera problemático hablar de una sociedad civil ya que en realidad tenemos un conjunto diverso, heterogéneo y plural de actores sociales, instituciones y prácticas. En su opinión, la sociedad civil sería la correlación de “un sistema legal e institucional que establece, protege y actualiza los derechos ciudadanos; un conjunto de movimientos sociales y de asociaciones civiles que son social, política e ideológicamente heterogéneos; una cultura política anclada en una diversidad de espacios públicos, favorable a la tolerancia y al respeto mutuo e inclinada hacia una relación crítica con el Estado y el mercado” (2002:352).

En este debate lo que está claro es que no se puede idealizar a la sociedad civil puesto que ella es resultado de un proceso histórico. Y, en el caso de América Latina, se observa el predominio del impacto de reformas económicas neoliberales⁸, de experiencias autoritarias, de una frágil democratización y de la ausencia de separación entre el interés público y el privado en el ejercicio del poder.

Considero más adecuada la propuesta analítica de Panfichi y Chirinos (*op. cit.*), ya que nos permite contemplar de modo más amplio la diversidad de grupos en conflicto, posibilitando la pesquisa sobre la participación de grupos conservadores, muchas veces olvidados en las investigaciones⁹.

Según José Murilo de Carvalho (2003), algunos hechos resultaron de especial relevancia en el escenario político brasileño en el proceso de redemocratización, he aquí algunos de ellos: la aprobación de la Constitución “más liberal y democrática” que el país había tenido, en 1988 adoptó el principio general de la democracia participativa; el restablecimiento de varios procedimientos democráticos formales y la apertura a nuevas fuerzas políticas; y, en 1989, las primeras elecciones directas para presidente, desde 1960, provocando una ampliación de los derechos políticos en una escala inédita en el país. Destaca, también, el Movimiento de los Sin Tierra (MST) como un avance que resultó de la redemocratización del país, dado que representó la incorporación a la vida política de una parte de la población tradicionalmente excluida por la fuerza del latifundio. Pese a reconocer que los métodos utilizados pueden rozar la ilegalidad (invasión de tierras públicas o no cultivadas), José Murilo de Carvalho cree que los mismos deben ser

considerados legítimos en función de la lentitud histórica de los gobiernos en resolver el problema agrario en el país.

Otro indicador del proceso de democratización de las relaciones entre sociedad y Estado sería el surgimiento de organizaciones no-gubernamentales dado que provocan la ampliación de la participación social en el diagnóstico, encaminamiento y solución de problemas sociales. En este proceso es posible observar el desarrollo de estrategias de “apoderamiento” que llevan a los actores de la sociedad civil organizada a considerarse como sujetos sociales, es decir, es la búsqueda de derechos que posibilita que la ciudadanía se enraíce en las prácticas sociales.

Sin embargo, la democratización de la esfera política no contribuye ni a la resolución de problemas económicos (desigualdad y desempleo), ni sociales (educación, salud y saneamiento), observándose también un agravamiento de la situación que amenaza a los derechos civiles (seguridad individual y pública) con el crecimiento de las violencias y de la criminalidad en todo el país.

En el caso de Brasil, la lucha contra el autoritarismo y la transición hacia la democracia, incluso reuniendo a diversos sectores, contribuye a una visión homogeneizada de la sociedad civil, dejando marcas en el debate teórico y político. Una de las consecuencias de este proceso es la existencia de una tradición cultural ambigua con relación a la democracia, puesto que el autoritarismo influyó en prácticas de la vida cotidiana y en las relaciones del poder estatal con la población, especialmente, en las que se refieren al tipo de industrialización y urbanización, es decir, a los procesos de retirada e reasentamiento de las poblaciones, marcados por prácticas excluyentes.

De este modo, la vuelta a las instituciones formales democráticas no supuso el encaminamiento adecuado por parte del Estado de los problemas de exclusión y desigualdad social, suscitando la necesidad de la constitución de prácticas sociales más democráticas que demarcasen mejor la separación entre la sociedad civil y el Estado, visando la ampliación y la profundización del control del Estado por parte de la sociedad.

La década de 1980 estuvo marcada por la redefinición de la noción de ciudadanía, emprendida por los movimientos sociales y por otros sectores, en la búsqueda de una sociedad más igualitaria, basada en el reconocimiento de los miembros como sujetos portadores de derechos. Para

Evelina Dagnino (2004), la radicalización de la noción de ciudadanía representa la revisión del concepto¹⁰, que tiene como dimensión positiva su relación con una concepción de justicia redistribuida. La ciudadanía radical se entiende como una identidad política y no, únicamente, como un estatuto legal que se refiere a un ser pasivo de derechos que goza de la protección de la ley (Mouffe, 1992). Esta concepción de ciudadanía rechaza la idea del universalismo de lo público en oposición al dominio privado. Siendo así, ya no es posible decir “¡aquí terminan mis deberes como ciudadano y comienza mi libertad como individuo!”, ya que esas identidades existen en permanente tensión. Por consiguiente, la creación de la identidad colectiva del ciudadano demócrata depende de la manera cómo cada sociedad vive esta experiencia. Para entender la ciudadanía radical es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿qué es ser ciudadano en mi sociedad?

La década de los 90 se inició regida por la adopción de ajustes estructurales provocados por políticas neoliberales que implicaron dificultades significativas en el ritmo de la democratización, cuyos efectos resultaron en el agravamiento de las desigualdades sociales y económicas, así como en las influencias sobre la capacidad de movilización y organización política de la sociedad civil.

La dimensión positiva de este contexto fue la transformación en las relaciones entre Estado y sociedad civil que, según Evelina Dagnino (2002), dejaron de ser de antagonismo, confrontación y oposición declarada, para asumir una postura de negociación, de actuación conjunta.

Otras dos consecuencias de este proceso serían la “revitalización” de la sociedad civil, es decir, el aumento del asociacionismo, la emergencia de movimientos sociales organizados, la reorganización partidaria y la democratización del Estado, dibujando el siguiente escenario político:

- la reducción del papel del Estado como fuente de derechos y de participación;
- el cambio de la idea de nación como fuente de la identidad colectiva;
- el surgimiento de organismos políticos y burocráticos supranacionales;

- el ciudadano se vuelve cada vez más un “consumidor”, apartado de las preocupaciones políticas y de los problemas colectivos;
- el surgimiento de organizaciones no-gubernamentales¹¹ volcadas hacia el interés público;
- la formulación y ejecución de políticas públicas alternativas y democráticas que intentan romper los vicios del paternalismo y clientelismo.

A esto hay que sumarle un progresivo debilitamiento y transformación de las formas tradicionales de organización de intereses, de representación política y solidaridad vigentes durante el siglo XX. En Argentina, Chile, Colombia y Perú este proceso se pudo observar en la crisis sufrida por los sindicatos, en el debilitamiento de los partidos políticos, en la transformación de las formas de filantropía y en el cambio de los proyectos políticos que ponían énfasis en la clase obrera como actor principal de la construcción de la ciudadanía. En contrapartida, se observa el surgimiento de nuevas formas de asociación y organización de la sociedad civil como reacción a las nuevas formas de dominación, entre ellas, la superexplotación de los recursos naturales y destrucción del medio ambiente¹², los movimientos contra el autoritarismo, el racismo y la discriminación de género¹³, que buscan la constitución de una política de derechos humanos¹⁴ (Alvarez et al, 2000; Dagnino, 2002).

En México, se observa una agenda diferenciada de las demandas de la sociedad civil en busca de la gobernabilidad democrática, la cual estuvo fuertemente determinada por otros factores, en especial, la centralidad de las disputas por la democracia electoral, la resistencia del régimen autoritario a las iniciativas civiles de reforma en las áreas laboral, agraria, social y derechos indígenas, con baja participación de la Iglesia Católica en el debate, y la implantación de una política económica neoliberal (Olvera, 2002).

De modo general, se observa que el asociacionismo predominante en los años 90 no deriva de las movilizaciones de masas, tradicionalmente compuesta a partir de núcleos de militantes que se dedican a una causa, sino de procesos de movilizaciones puntuales, realizados a partir de la atención dada a una llamada hecha por alguna entidad fundamentada en objetivos humanitarios.

De esta forma, el nuevo asociacionismo, también llamado, participación ciudadana, es más resolutivo y menos reivindicativo y se basa en una concepción amplia de ciudadanía, que no se restringe al derecho al voto, y que además reconoce el derecho a la vida. Se basa, por tanto, en una concepción de cultura ciudadana, fundada en valores éticos universales e impersonales, en una concepción democrática radical y en acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y aseguran el respeto a la diversidad. Supone también el reconocimiento de los derechos y deberes del ciudadano, donde los deberes se articulan en base a la idea de civilidad, a diferencia de la concepción neoliberal de ciudadanía que excluye la valoración de los derechos.

CIUDADANO X ESTADO: LOS DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

El énfasis actual en la radicalización de la ciudadanía resalta la necesidad de pensar las condiciones básicas de la existencia de la sociedad civil, es decir, la vigencia del conjunto de derechos y sus consecuencias en lo que se refiere a la construcción de espacios públicos.

El concepto de espacio público ha sido utilizado con múltiples sentidos, siendo la base de la teoría crítica¹⁵. En función de la intención de este trabajo, no será posible trazar la trayectoria del concepto, cabe apenas resaltar su relación con el proceso de democratización.

Para Habermas (1984), la esfera pública es un espacio de mediación legal entre los poderes públicos, la sociedad política, la sociedad civil y los medios de comunicación, que genera un espacio de discusión libre y racional del ejercicio de la autoridad política. Esta visión del espacio público, separado de la esfera privada y del Estado, ha sido fuertemente criticada por reducir las relaciones sociales a un mero intercambio de argumentos racionales.

Daniel Cefaï (2002) cuestiona el carácter estadístico del concepto de espacio público, que no aguantaría lo dramático de los conflictos. Sugiere la retomada del concepto de arena pública por el doble sentido de la palabra, o sea, la arena significa un lugar de combate y un lugar de resultados. El autor enfatiza en la necesidad del análisis de las prácticas para que el significado de “público” deje de ser visto como un organismo social o político

y pase a ser concebido como una forma extraña de vida colectiva que emerge en torno a un problema al mismo tiempo que lo constituye.

De este modo, los actores individuales, organizacionales e institucionales se unen en un esfuerzo colectivo de definición y de control de la situación percibida como problemática. Ellos expresan, discuten y juzgan opiniones; identifican los problemas; entran en las disputas; configuran los juegos del conflicto, resuelven crisis y realizan compromisos. Los actores se apropian de lo público para que deje de ser monopolio del Estado sin que se convierta en un bien particular.

Tanto los conceptos de espacio público como el de arena pública tienen limitaciones si pensamos en la sociedad brasileña, ya que ambos toman como referencia sociedades en las que la ciudadanía y el respeto a los derechos del ciudadano fueron contemplados no sólo en el plano de las normas, leyes y reglas, sino además presentes en diferentes dimensiones de la vida social.

Este escenario no puede contemplarse en Brasil, ya que hay una desarticulación entre la esfera pública¹⁶ y el espacio público¹⁷ (Cardoso de Oliveira, 2002), revelada por la ausencia efectiva de espacios democráticos, aunque hoy en día haya una clara hegemonía de la idea/principio de la igualdad como un valor en el plano de los discursos. En otras palabras, la desarticulación entre la esfera y el espacio público se opone al discurso jurídico-político a favor de la igualdad en las interacciones cotidianas, que priorizan una perspectiva jerárquica, caracterizando lo que Roberto Kant de Lima denomina como la “paradoja legal brasileña” (1995).

Como consecuencia de este proceso podemos observar el predominio en Brasil de una discriminación cívica, entendida como un padrón rodeado de desacato a los derechos y de agresión a la ciudadanía (Cardoso de Oliveira, 2004).

Otra consecuencia es la dificultad de aceptar el dominio público como el espacio universal “de interacción social de individuos diferentes pero iguales” (Kant de Lima, 2001:109). Al contrario, el dominio público se entiende como el controlado por el Estado, de acuerdo a “sus” reglas y del que se puede apropiarse particularmente. A la sociedad se la concibe como una estructura de segmentos desiguales y complementares, representando una idea de igualdad substantiva, asociada a la semejanza y

no a la diferencia entre las personas. El ciudadano es casi un intruso que normalmente no conoce “su” lugar, que está lejos del Estado. De esta forma, el ciudadano está siempre en contraposición al Estado y viceversa.

En este modelo, la idea de conflicto aparece como una desorganización del orden y que pone en riesgo la estructura social, en consecuencia, la resolución de conflictos no representa la solución de las desigualdades que incomodan, sino su mantenimiento de forma ordenada.

El conflicto como un obstáculo es lo opuesto a la idea vigente en los movimientos sociales contemporáneos, según lo cual el conflicto es la presunción del orden social y su resolución representa la construcción de un nuevo orden, donde al eliminar las desigualdades se mantienen las diferencias. “La diferencia, aquí, está asociada a la idea de igualdad formal¹⁸, al derecho de ser diferente” (Kant de Lima, 2001: 117). Desde esta óptica, los derechos no corresponden a las garantías inscritas en las leyes y en las instituciones y sí al modo en el que las relaciones sociales se estructuran¹⁹.

Se convierte así, en un gran desafío pensar en los espacios públicos, en los términos propuestos por Evelina Dagnino, o sea, como instancias que “desean promover el debate amplio en el interior de la sociedad civil sobre temas/intereses hasta ese momento excluidos de una agenda pública” (2002: 10), y que pueden constituirse en espacios de ampliación y democratización de la gestión estatal, en la medida en la que se observa la implantación de consejos, foros, cámaras sectoriales, presupuestos participativos, etc. Estas experiencias podrían constituir espacios de construcción de una dimensión pública en la sociedad brasileña, distinta de la regulación estricta del Estado o del mercado, que fortalecerían la consolidación de una cultura de derechos por medio del ejercicio efectivo de la democracia.

Estos “encuentros” entre la sociedad civil y el gobierno pueden contribuir a que la democratización de los espacios públicos funcione “como esfuerzos de control social del Estado, deseando la mayor transparencia y publicidad de las políticas públicas²⁰, así como la participación efectiva en la formulación de sectores de la sociedad civil desprovistos de otras formas de acceso a espacios de decisión” (Dagnino, 2002: 11).

El desafío no es pequeño teniendo en cuenta que, en Brasil, hay diversos obstáculos para superar, entre los cuales destaco:

- la superación de la perspectiva de que los derechos son únicamente garantías inscritas en la ley y en las instituciones;
- la reestructuración del Estado brasileño, con la transformación de su tradición de patrimonio y clientelismo;
- la revisión del papel del ciudadano, convertido cada vez más en un mero consumidor, apartándose de las preocupaciones políticas y de los problemas colectivos;
- la inadecuación de los órganos encargados de la seguridad pública y de la justicia para el cumplimiento de su función en una perspectiva democrática;
- el fin de la división de clases en lo que se refiere a la garantía de los derechos civiles: los de primera clase (doctores); los de segunda clase (los ciudadanos sencillos) – que están sujetos a los rigores y a los beneficios de la ley; y los de tercera clase (los “elementos”), los que ignoran sus derechos o los que son sistemáticamente víctimas de la falta de atención por parte de otros ciudadanos, gobiernos y de la policía.

Hay que tener en cuenta que si no hay garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos, no podremos pensar en derechos civiles en Brasil mientras esté en vigor la idea de que unos son más iguales que otros. Del mismo modo, no será posible pensar en la construcción de un espacio público democrático que se base en la representación plural de los intereses.

En este sentido, creo que el desafío puede pensarse bajo tres perspectivas.

1. Las demandas de derechos pasan por un escenario complejo donde las diferentes tradiciones políticas han generado modos peculiares de combinar elementos participativos y autoritarios. Por esto, es posible comprender cómo las políticas populistas fueron capaces de impulsar grandes movilizaciones populares, abrir espacio para las clases trabajadoras e implantar algunos derechos sociales, al mismo tiempo que proporcionaban

la subordinación de la clase trabajadora, de modo proteccionista, a las elites políticas.

2. ¿Cómo pueden convivir el retorno a la democracia y sus efectos con un universo de violencias extremas (Peralva, 2000)? A esta cuestión no se le pueden presentar respuestas simplistas (pobreza, desorganización familiar, etc.). Solamente será posible avanzar en este debate si reconocemos la confluencia de dos problemas: la formación de una conflictividad urbana, marcada por una búsqueda por parte de los sujetos de un lugar en el mundo y la torpeza de las instituciones ante las exigencias de la democracia.

3. Si la movilización de la sociedad civil organizada puede significar la conquista de derechos y no de privilegios, representando un nuevo significado de las relaciones público-privadas, ¿que llevará a la superación del modelo oligárquico, autoritario y patrimonialista que ha marcado a la sociedad brasileña?

¿CONSTRUYENDO LA DEMOCRACIA CON LAS PROPIAS MANOS?

La utilización de consejos como instrumento de ampliación de la participación social no es un fenómeno nuevo y está asociada a diferentes discursos. En los llamados grupos políticos “de izquierda”, los consejos se presentan como herramientas que hacen posible la transformación social, volcada hacia la democratización de las relaciones de poder. Como ejemplo, podemos recordar las comisiones internas de fábricas, defendidas por Antonio Gramsci ([1919]1981) como la base de la auto-organización obrera.

Los discursos políticos llamados “liberales” presentan los consejos como mecanismos de colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad, ya que estimularían el activismo asociativo como un espacio social de deliberación y decisión. La democracia estaría directamente relacionada a la participación política y al desarrollo de una cultura cívica²¹, proporcionando la neutralización del privatismo y ampliación de la visibilidad de la esfera pública, favoreciendo la transparencia y la inteligibilidad. De este modo, una sociedad civil formada por asociaciones

que respeten esos principios funcionaría como un “amortiguador” para las presiones y cooptaciones de sectores no organizados de la sociedad, cuyos resultados serían la reducción de las desigualdades civiles y de la vulnerabilidad de los grupos sociales excluidos.

Para Hannah Arendt (1999), el sistema de consejos sería un resultado espontáneo de todas las revoluciones y posguerra del mundo occidental, fruto de la propia experiencia de la acción política. Para Habermas (1997), los consejos ejemplificarían la esfera pública como una red de comunicación de contenidos, tomados de posiciones y opiniones. Para todo esto, sería necesario el desarrollo de una cultura cívica que fuese representativa de los principios de reciprocidad de la sociedad y que estimulase la construcción de dispositivos de participación social. Se resalta que estas visiones son limitadas puesto que está implícita la idea de que únicamente el individuo vinculado a la vida asociativa sería capaz de tomar decisiones y asumir responsabilidades.

A su vez, el abordaje de las Ciencias Sociales acerca de los consejos, a partir de los años 90, ha enfatizado la noción de *governabilidad democrática* como la posibilidad de interacción entre instituciones gubernamentales, agentes del mercado y actores sociales visando la ampliación de la participación social en los procesos decisorios de las políticas públicas²². La preocupación de los científicos sociales se encuentra no sólo en la capacidad de gobernar, sino en la posibilidad de inclusión y participación social como elementos básicos del ejercicio de la ciudadanía.

Por eso, los consejos son considerados como una posible forma de gobierno horizontal, es decir, de un sistema donde el poder no viene de arriba o de abajo, donde las relaciones de poder son el resultado de interacciones y controles múltiples y recíprocos.

Considerando que el fenómeno asociativo es multidimensional, se hace necesario privilegiar su dimensión micro social para observar como se construyen las formas de intervención capaces de desarrollar dimensiones cívicas y democráticas, colocando en jaque posturas proteccionistas o corporativas.

Los datos, a partir de los cuales se basa esta reflexión son provenientes del trabajo de (re)organización de los Consejos Comunitarios de Seguridad (CCS)²³, creados formalmente por el artículo 182, § 2º, de la Constitución

del Estado de Río de Janeiro, del 05 de octubre de 1989. Los CCS son canales de participación popular de carácter consultivo, organizados por un grupo de dirección elegido, que discute y pide soluciones a los problemas relativos a la seguridad de su área. A los policías les cabe el papel de prestar cuentas y responder a las demandas. Se caracteriza por ser un encuentro con relaciones formalizadas, es decir, está regulado por una legislación específica, con objetivos, funciones y procedimientos razonablemente definidos, además de tener un carácter permanente o estable.

Su implantación se dio a partir de 1999 por medio de una resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Pública, habiendo sido reestructurado en 2005²⁴, como parte de una política de aproximación entre sociedad civil y Estado para la mejoría de la seguridad pública²⁵. Además de la democracia participativa, el programa abarca una perspectiva del abordaje gerencial que se basa, teóricamente, en la premisa de descentralización, en el control de resultados y no de procedimientos, en la competencia administrada y en el control social directo.

Desde un punto de vista teórico, el discurso de la participación popular en el mapa de políticas públicas ha servido para cuestionar el modelo centralizador, autoritario y excluyente que históricamente han marcado las relaciones entre las agencias estatales y sus beneficiarios, buscando articular la “democratización del proceso con la eficacia de los resultados” (Dagnino, 2002: 47). De esta forma, la sociedad podría ejercer un papel más efectivo en la fiscalización de la calidad de los servicios públicos y podría imprimir una lógica más democrática en la definición de prioridades para atraer recursos.

Para Boaventura de Sousa Santos (2006), la lucha por el control democrático del Estado es hoy una de las más decisivas en la crítica a los modelos vigentes de regulación social. Él denomina “novísimo movimiento social” al proceso de reinención democrática del Estado que debe estimular nuevas formas de ciudadanía, colectiva y no solamente individual; incentivar la autonomía y combatir la dependencia burocrática; personalizar y localizar las competencias interpersonales y colectivas, en vez de sustentarlas. Este abordaje implica que el Estado debe considerar legítimas no sólo las reivindicaciones que visan la atención a las necesidades básicas, sino también aquellas que visan en la transformación social emancipadora permitir alterar las relaciones de poder desigual en relaciones de autoridad compartida (Santos, 2005).

En Brasil, desde 1996, la legislación en vigor, pregona que la entrada de recursos por parte de los municipios para las áreas sociales está condicionada a la existencia de consejos gestores (Gohn, 2000). En lo que se refiere a la seguridad, la condición para la liberación de presupuestos solamente comenzó en 2003, con la creación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que exige la implantación de Consejos Comunitarios de Seguridad. Esta exigencia puede comprometer la perspectiva de reinversión democrática en la medida en que la obligatoriedad se reinterprete como una formalidad burocrática.

Este enfoque delimita los Consejos Comunitarios de Seguridad como una variación de consejos gestores de políticas públicas, piezas esenciales en el proceso de democratización, universalización y descentralización de las políticas sociales. Generalmente están vinculados a las políticas públicas estructuradas en sistemas nacionales. Aunque, no siempre, tienen carácter obligatorio, funcionan como foros públicos de captación de demandas y negociación de intereses específicos de los diversos grupos y como forma de ampliar la participación de los segmentos con menos acceso al aparato del Estado.

La dimensión comunitaria representa que el objetivo de los Consejos es “servir como espacios de presentación de demandas de la comunidad junto a las elites políticas locales, en una relación que renueva la tradicional relación proteccionista entre Estado y sociedad” (Tatagiba, 2002: 53-54). Por esto, la principal característica del consejo comunitario sería el poder de movilización y presión pero, a la vez, tendría un carácter deliberativo.

Los consejos gestores de políticas públicas deben funcionar como espacios públicos con una composición plural e igualitaria, cuyos instrumentos privilegiados de resolución de conflictos son el diálogo y la publicidad, que los diferencia de instancias políticas donde imperan los favores y la cooptación por el poder público.

En muchos casos, los consejos gestores funcionan como instancias deliberativas con competencia legal para formular políticas y fiscalizar su implementación. En Brasil, cuando un consejo tiene funciones deliberativas con respecto a las políticas públicas, sus decisiones deben tener forma de resolución y deben ser publicadas en el diario oficial para que sea válido.

Se resalta que la discusión sobre la función deliberativa de los consejos

debe llevar en consideración algunos hechos que crean complejidades en esta función, por ejemplo: el bajísimo grado de participación social y representatividad de los movimientos sociales; las concepciones oportunistas, que encaran los consejos como instrumentos para la realización de objetivos particulares (lícitos o ilícitos); la (no) capacitación de los consejeros; la publicidad y fiscalización de las acciones de los consejos.

De cualquier modo, las reuniones de un consejo deben ser abiertas a la comunidad, aunque ésta no tenga derecho al voto. Es necesario también que cada consejo elabore su reglamento interno que, después de aprobado, deberá someterse a la aprobación por parte del Poder Ejecutivo²⁶.

En el caso específico de los Consejos Comunitarios de Seguridad hay dos obstáculos que merecen ser resaltados antes de discutir los límites y alcances de esta experiencia. El primero corresponde al hecho de que estos consejos han sido creados, en Brasil, por la fuerza de los instrumentos legales relacionados con la distribución de recursos públicos y no por una demanda de movimientos sociales²⁷. Y el segundo tiene que ver con la dimensión de que lo que es público no se entiende como algo de la colectividad, sino como algo que no tiene dueño, algo que es propiedad y está controlado por el Estado (Kant de Lima 1997; Miranda 2000 y 2005).

Por otro lado, la implantación de Consejos Comunitarios de Seguridad es una experiencia que debe ser desarrollada y analizada ya que puede constituir un espacio público de debate entre intereses diferenciados, llevando a la construcción de consensos y a la formulación de agendas que se vuelvan públicas y objeto de consideración por parte del Estado. Aunque el vínculo con el Estado permanezca, se observa una dimensión que enfatiza la organización y el fortalecimiento de los propios actores de la sociedad civil y de su articulación y la democratización de las instituciones de seguridad, tradicionalmente más refractarias a la interacción con la población.

PUERTAS ABIERTAS PARA LA COMUNIDAD: ENCUENTROS Y DESENCUENTOS DE LOS CONSEJOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Al pensar en el Consejo Comunitario de Seguridad como un mecanismo de participación de la sociedad civil, se pretendió discutir si los principios innovadores de los consejos gestores pueden convertirse en prácticas políticas innovadoras. Aunque hay pocos estudios dedicados al tema²⁸, es posible

dibujar un análisis comparativo sobre los límites y las posibilidades de este espacio público. Esta evaluación no permite verificar los resultados de esta acción, solo hace posible la discusión sobre la validez del CCS como un forum de debates entre diferentes actores que se ven como desiguales.

La falta de pesquisas empíricas sobre los CCS no permite verificar cuál ha sido su capacidad de reducción de las desigualdades políticas, es decir, si de hecho ha provocado un avance cualitativo para la democracia (Kerstenetzky, 2003). Por otro lado, los estudios sobre la participación de la sociedad civil brasileña en otros espacios públicos han demostrado que el proceso de construcción democrática no es lineal, sino contradictorio, sectorial y fragmentado (Dagnino, 2002).

Reconocer esas limitaciones es una de las condiciones necesarias que permiten que el consejo sea eficaz. Es necesario también comprender que su composición debe ser heterogénea, debe estimular el respeto a la diferencia y a la capacidad de construir adhesiones en torno a proyectos específicos.

Cuadro: Límites y posibilidades de los Consejos como espacio público democrático

Límites	Posibilidades
Dificultad de revertir la centralidad y el protagonismo del Estado en la definición de políticas y prioridades sociales.	La existencia del consejo ya es una importante victoria en la lucha por la democratización de los procesos de decisión. Desempeña una función pedagógica, la reinención de padrones de sociabilidad democrática.
La obligatoriedad de la paridad: la igualdad numérica entre los representantes de la sociedad y del gobierno no es suficiente para garantizar el equilibrio de las decisiones.	La búsqueda del equilibrio debe construirse diariamente con las prácticas y las articulaciones de los consejos, ya que la diversidad posibilita varias interacciones y deliberaciones.
Existe una resistencia por parte de las organizaciones sociales a reconocer a las otras como representaciones legítimas.	La creación de redes de solidaridad y movilización social alrededor de temas específicos debe intensificar los canales de comunicación entre las organizaciones.

La Búsqueda por Derechos: Posibilidades y Límites de la Participación Social en la Democratización del Estado

<p>Existencia de vínculo frágil entre los representantes gubernamentales y los órganos de origen. Generalmente defienden sus opiniones personales y no las posiciones discutidas con sus instituciones.</p>	<p>Necesidad de publicidad de las acciones por parte del Estado, así como de la incorporación del principio de la descentralización.</p>
<p>Falta de capacidad de los consejeros, gubernamentales y no-gubernamentales, para una actuación más activa en el diálogo deliberativo.</p>	<p>Es necesario cualificar a los movimientos y a las entidades, combinando contenidos técnicos con políticos, visando el enfrentamiento de la dificultad cultural de asumir una negociación con el Estado, que también necesita capacitarse y rever sus prácticas.</p>
<p>Dificultad de la clarificación de intereses, del reconocimiento de la existencia y legitimidad de los conflictos y de los intercambios de ideas como instrumento de toma de decisión.</p>	<p>La presencia de cámaras técnicas cumple la función de estudiar/profundizar en temas que van a legitimar las intervenciones y posiciones asumidas en el Consejo.</p>
<p>Las acciones están más dirigidas hacia su propia estructuración que hacia la definición de directrices y la discusión de políticas.</p>	<p>Formular políticas públicas significa establecer las directrices y definir las prioridades a partir de las necesidades de la población.</p>
<p>Existe un gran rechazo del Estado para compartir las decisiones.</p>	<p>La autonomía de los consejos está vinculada a su capacidad de movilización.</p>
<p>Baja capacidad de articulación, presión y movilización de los sectores organizados de la sociedad civil.</p>	<p>Es necesario crear una correlación de fuerzas favorable en el ámbito de la sociedad civil.</p>
<p>Tendencia de “burocratización” y de transformarse en instancias de proyección de propuestas particulares</p>	<p>Las pautas deben construirse colectivamente. Las actas de reunión no son meros procedimientos burocráticos, sino un instrumento importante en el acompañamiento de las decisiones y de reconocimiento de los consejeros con respecto a sus acciones.</p>
<p>Dificultad de alcanzar la capacidad deliberativa de los consejos.</p>	<p>El éxito del consejo puede darse en el control social del Estado o en la eficiente vocalización de las demandas a los órganos públicos.</p>

El cuadro de arriba presenta una serie de situaciones comunes al funcionamiento de un consejo comunitario de seguridad, que pueden ser interpretadas como una señal de poco éxito, como características del proceso de interacción democrática entre agentes del Estado y representantes de la sociedad civil, en una situación de correlación de fuerzas desigual.

Reconocer esto es fundamental para comprender que una de las mayores dificultades de las experiencias participativas es construir mecanismos capaces de disminuir los efectos de las desigualdades. En los CCS la intolerancia a la diferencia es una cuestión frecuente, ya sea como una intolerancia observada en los diferentes grupos de la sociedad civil o en las representaciones recíprocas de las relaciones entre la sociedad civil y las organizaciones policiales o, incluso, de las relaciones entre las diferentes organizaciones del Estado.

En el primer caso, se observa que, en las áreas cuya presencia es predominantemente de representantes de las clases media y/o alta, son comunes los comportamientos y discursos que visan el aislamiento y la exclusión de los grupos más pobres, con una clara estigmatización de los moradores de “favela”. Es común la demanda de que el seguimiento policial se dirija a locales específicos para atender a los intereses particulares (“mi edificio”, “mi negocio”, “mi casa”, “mi calle”). Es común también el discurso: “yo pago mis impuestos, por lo tanto el Estado tiene la obligación...”. Esta postura revela una representación de la ciudadanía no como proceso de derechos y deberes, sino como una vía de sentido único, en la cual el “ciudadano” al pagar los impuestos tendría todos los derechos ilimitados, legitimando así pedidos ilegales²⁹. En las áreas donde hay un predominio de vecinos de “favelas” el problema es diferente: se teme el abuso de autoridad, la “patada en la puerta”, se discute también el hecho de que al vecino que participa de un CCS se le puede considerar un informante de la policía, un X-9, lo cual pone su vida en riesgo. En este caso, hay una enorme dificultad para considerar este espacio como un local demandante de servicios o de reivindicaciones de derechos.

En el segundo caso, se observa por parte de los representantes de la sociedad civil (independientemente de la clase social) un discurso ambiguo: al mismo tiempo que se reclama de que la policía es violenta y corrupta, se solicita que los policías actúen “con firmeza”, que resuelvan “rápidamente”

los problemas, puesto que éste sería el único servicio disponible para la solución de los crímenes y de la delincuencia. A su vez, la ambigüedad también está presente en el discurso policial. Hay un grupo de policías que realiza las reuniones, pero descalifica al Consejo como un espacio para la resolución de problemas, considerándolo como mera fuente de contactos, un evento necesario para ampliar su conjunto de informantes y para “conocer” a personas que podrán ayudar en un futuro intercambio de favores. Otro grupo simplemente no está de acuerdo con la idea y no realiza los encuentros o solamente acepta hacer reuniones con grupos de representantes de prestigio político y/o financiero, dando la idea de que esos espacios serían una estrategia de relaciones públicas para la policía. Una pequeña minoría comprende plenamente el significado del Consejo, pero se ve amarrada sin saber con seguridad cómo implementarlo encarando los diversos obstáculos.

Y, en el tercer caso, nos encontramos con la realidad de las rivalidades entre las fuerzas policiales del Estado (policía militar y policía civil), y con que quién tiene tales o cuales atribuciones. Cuando por alguna razón (personal o institucional) no hay este problema, es común que las hostilidades se vuelvan hacia las guardias municipales, donde existen, o si no para el judicial, siendo también normal que otros órganos públicos se conviertan en el chivo expiatorio en la disputa por la culpa de no resolver los problemas. Se resalta que no se discuten las responsabilidades de las instituciones, lo cual sería absolutamente legítimo en un régimen democrático, pero la culpa, o sea, la intencionalidad es de la no actuación de los funcionarios. Por esto, es muy común el recurso a los argumentos de la quiebra o falta de recursos materiales del Estado que ameniza la omisión de los funcionarios.

Reconocer que las relaciones que se establecen entre los diferentes grupos participantes de los consejos son siempre tensas, rodeadas de conflictos, que crecen o disminuyen en la medida en que las decisiones son compartidas entre las partes involucradas es fundamental para la construcción de la democracia.

Esta constatación no es una obviedad porque es común a las representaciones que concibe a la sociedad civil como un “polo de virtud” y a los agentes del Estado como “encarnación del mal”. Se olvida que ambos pueden ofrecer resistencias al proceso de democratización.

Los agentes del Estado pueden manifestar concepciones políticas resistentes a la democratización, puesto que pueden defender posiciones

tecno-burocráticas; pueden temer la inestabilidad de los proyectos y la falta de recursos; pueden actuar sin transparencia, con lentitud, ineficacia y “burocratización”.

Ya los representantes de la sociedad civil pueden tener dificultad para convivir con múltiples actores y en reconocerlos como interlocutores legítimos; pueden presentar prácticas autoritarias y conservadoras; pueden no estar cualificados (técnica y políticamente); pueden reproducir el acceso privilegiado a los recursos del Estado; pueden perjudicar la rotación de las representaciones; pueden perjudicar el trabajo de movilización de la población; pueden no ser representativos.

La constitución del CCS como un espacio público presupone enfrentar estas contradicciones, a fin de que la división efectiva del poder represente a la construcción de una cultura más democrática.

Es preciso entender, también, que los conflictos enfrentados en el área de seguridad son de diversos órdenes y que la exposición clara de los mismos es necesaria para que no prevalezcan las soluciones simplistas y genéricas.

En toda y cualquier sociedad hay cosas prohibidas, por tanto siempre habrá individuos que romperán los padrones establecidos. Es necesario que la acción del Estado no esté volcada solamente hacia este hecho, sino que busque administrar y reducir el impacto de las transgresiones en la vida social, que puede:

- llevar a la autodestrucción de aquéllos que las cometen;
- generar violencia física, sea quien sea el agente y el objetivo;
- afectar al orden social y político.

Es verdad que los consejos comunitarios de seguridad no resolverán todos estos problemas. Entonces, ¿será posible pensarlos como un espacio que puede ayudar a reducir la vulnerabilidad de los grupos que en él participan? Para esto es fundamental aumentar su capacidad social, sin la cual los consejos están abocados al aislamiento y a la debilidad.

La composición plural y heterogénea, con representación de la sociedad civil y del gobierno en diferentes formatos, puede transformar a los consejos en instancias de negociación de conflictos entre diferentes grupos e intereses, o sea, en una especie de campo de disputas políticas, de

conceptos y procesos, de significados y resultantes políticos. Los consejos pueden funcionar como canales importantes de participación colectiva, si hacen posible la creación de una cultura política de inclusión, de relaciones políticas entre agentes del Estado ciudadanos, que introducen lógicas distintas de racionalidad colectiva y de garantía de derechos en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Muchas de estas limitaciones de los CCS están relacionadas con el contexto adverso en el que muchos de estos consejos se implantaron en Brasil - de vacío de las responsabilidades públicas del Estado, de descalificación de las instancias de representación colectivas, de fragmentación del espacio público y de despolitización de la política - procesos que fragilizan la capacidad de la sociedad civil para presionar directamente sobre los rumbos de la acción del Estado. Otras dificultades se derivan de la propia lógica de estructuración de las políticas públicas en la sociedad y de la naturaleza de la intervención del Estado en ese campo.

La cuestión de la fragmentación de las políticas sociales ha sido un tema al que se ha recurrido tanto en los análisis de los estudiosos como en la práctica de sus operadores. Las políticas sociales obedecen a la lógica de la sectorización, que recorta lo social en partes aisladas sin comunicación ni articulación, lo que vuelve los problemas sociales autónomos en relación a las causas estructurales que los producen, segmentando la atención de las necesidades sociales. Por consecuencia, trae serias dificultades para la acción pública dirigida a la implementación de políticas redistribuidas que tengan impacto en la calidad de vida y en la ampliación de los derechos de ciudadanía.

Todos estos elementos ponen en jaque la efectividad de las políticas públicas y sus impactos en la mejoría de las condiciones de vida de la población. Se trata, sin embargo, de un tema complejo donde se ven involucrados, de un lado, los determinantes políticos relacionados a la lógica de intervención del Estado en un dado orden social con base en coyunturas específicas y, por otro lado, el aparato institucional organizado para enfrentarlos.

Como conclusión, lo que importa es considerar que los consejos creados en el ámbito de las políticas de seguridad acompañan la lógica que rigió a esas instituciones volcadas hacia acciones específicas en su campo de intervención. Y, que la mayoría de los consejos tiene que enfrentar resistencias del aparato gubernamental para instalarse y obtener un

reconocimiento como espacio institucional legítimo y resistencias de la sociedad civil, que no comprende el significado de lo que es ser ciudadano.

De todas formas, la multiplicación acelerada de los consejos, la propia dinámica de funcionamiento de cada uno y el hecho de involucrarse con las pautas específicas contribuyen, aunque involuntariamente, a mantener la fragmentación y la segmentación de las políticas públicas, dificultando, en última instancia, el enfrentamiento de la lógica que estructura la acción del Estado y la capacidad de producir respuestas satisfactorias. Y en este contexto se impone la tarea de discutir cómo pueden funcionar los CCS como mecanismos de articulación entre los agentes públicos y la sociedad en el planeamiento y gestión de las políticas, que de este modo, podrán denominarse políticas públicas de seguridad.

Notas

¹ Los movimientos sociales son acciones sociales de carácter socio-político y cultural, cuyos procesos sociales crean identidades, revelando formas distintas de individuos y grupos, organizándose para expresar sus peticiones. De esta forma, individuos que antes estaban dispersos y desorganizados al integrarse en grupos para manifestar sus demandas, pasan a compartir un sentimiento de pertenencia social. En la práctica, se observan diferentes estrategias que van desde la denuncia, pasando por la presión directa (movilizaciones, marchas, concentraciones, etc.) hasta las presiones indirectas (lobby, promoción de acciones judiciales, etc.). En la actualidad, se observa la composición de redes sociales que pueden ser locales, regionales, nacionales e internacionales, siendo común la utilización de los medios de comunicación (Gohn, 2003).

² El sujeto social es entendido como el proceso de disputas en el espacio político y social para proteger la memoria, la libertad y la identidad cultural, que caracteriza a los movimientos sociales.

³ El concepto de clase social fue la base de múltiples corrientes y expresiones de la izquierda para explicar los problemas y defender la organización de la clase operaria en América Latina. Olvera (2006) destaca el modo por el cual este abordaje contribuyó para crear una cultura política autoritaria, en función de lo que considera una idea leninista de la centralidad de los partidos como instancias dirigentes de las organizaciones sociales, así como la transformación de algunas pautas reivindicativas en asuntos sin importancia, en especial, la demanda por derechos civiles de grupos minoritarios.

⁴ La sociedad civil puede estar representada por varios tipos de movimientos sociales, sectores de la sociedad con niveles de organización más frágiles (usuarios de servicios públicos), partidos políticos, universidades, ONG, iglesias, etc.

⁵ En Brasil, el final de la década de los 70 y parte de los años 80 estuvieron marcados por movimientos sociales contra el régimen militar, de los cuales destaco los comités de amnistía, las entidades de familiares de los desaparecidos en la dictadura, las Comisiones de Justicia y Paz, la Orden de los Abogados de Brasil y la Asociación Brasileña de Prensa. A partir de 1990, comenzaron a surgir otras formas de organización popular institucionalizadas, como Forums de lucha por la vivienda y la reforma urbana. Otros movimientos que surgieron fueron los de mujeres, homosexuales, afro-brasileños, jóvenes, indígenas, funcionarios públicos y ecologistas. Sobre la historia de los movimientos sociales, ver Gohn (2004).

⁶ La influencia de la Teología de la Liberación también se observó en Perú, en El Salvador, en

La Búsqueda por Derechos: Posibilidades y Límites de la Participación Social en la Democratización del Estado

Guatemala y en Nicaragua.

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

⁸ El neoliberalismo económico propaga la idea de la universalización de los intercambios, reforzando la supremacía del mercado, lo que deja al Estado en un segundo plano. La globalización de los mercados de consumo trae consigo varias consecuencias: el fin de las barreras aduaneras beneficia a las grandes potencias económicas; la no-reglamentación de la legislación impone límites a la explotación capitalista, coloca a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad frente al capital; la privatización de empresas estatales y la pérdida de mecanismos de control de la economía por parte de los estados nacionales; la concentración creciente de capital en las grandes multinacionales y la reducción del número de trabajadores en situación legal; la distribución cada vez más desigual e injusta de la riqueza; el avance creciente de la tecnología representa un aumento del desempleo y una reducción de los salarios (Santana & Ramalho, 2003).

⁹ Evelina Dagnino (2002) ha demostrado en sus pesquisas que la sociedad civil está formada por una diversidad de actores, lo que incluye a los conservadores, con formatos distintos (sindicatos, asociaciones, redes, etc.), y una pluralidad de prácticas y proyectos políticos, con varias formas de relación con el Estado. Un buen ejemplo de pesquisa sobre grupos conservadores puede verse en Crapanzano (1985), retratando las representaciones de la minoría blanca en África del Sur.

¹⁰ Un marco para el análisis del concepto de ciudadanía es Marshall (1967), cuyo significado está vinculado directamente al establecimiento de derechos, en especial, los derechos civiles, que representaban a su base formal. Su abordaje rompió con la noción clásica de ciudadanía política, que destacaba al voto como elemento fundamental de la participación de los individuos en los procesos de poder. Posteriormente, Marshall fue criticado por Giddens (1982) por su abordaje evolutivo y homogeneizador de los derechos. Tal crítica también se la hizo Evelina Dagnino (2004), que resalta como hecho negativo la idea de un proceso de civilización implícito en el concepto de ciudadanía. Para superar este problema, la autora defiende la necesidad de que se contextualicen las nociones de derechos, de relación público/privado, de representación y de sociedad civil. Eso resulta necesario para enfatizar la dimensión histórica y cultural de la ciudadanía, que se define por conflictos reales. Ver también Appadurai (1994).

¹¹ Una visión homogénea y amorfa del tercer sector contribuye a la difusión de la idea dicotómica de que éste se constituye en un polo de virtud, en oposición al Estado, que es un enemigo a ser enfrentado. Para una discusión sobre el papel del tercer sector, ver Santos (2006).

¹² En relación al medio ambiente, se observa la mayor diferencia de abordajes entre los países.

¹³ En el caso de los feminismos, se observan conflictos en un campo plural que buscaba transformar la situación de las mujeres en la sociedad, relegadas al espacio familiar y excluidas de la vida pública, que ha sido marcada por un dilema: mantener su autonomía o articularse con el Estado. Ver Bonacchi & Groppi (1995).

¹⁴ En general, las primeras organizaciones estuvieron formadas por familiares y amigos de víctimas, como algunas de ellas estaban vinculadas a partidos políticos de izquierda fueron acusadas de subversión porque se oponían al régimen militar.

¹⁵ La teoría crítica representa un conjunto de teorías reflexivas que pretenden la emancipación y el esclarecimiento para enfrentar la ciencia positivista. La teoría crítica se preocupa de la reforma social y política. Ver Lallement (2004).

¹⁶ La esfera pública hace referencia “al universo discursivo donde normas, proyectos y concepciones del mundo son publicitadas y están sujetas al debate público” en Habermas (Cardoso de Oliveira, 2002: 12).

¹⁷ El espacio público puede ser entendido como “el campo de relaciones situadas fuera del contexto doméstico o de la intimidad donde las interacciones sociales efectivamente tienen lugar” (Cardoso

de Oliveira, 2002, p. 12), o también como “el espacio físico de propiedad del Estado a ser utilizado por la colectividad” (Kant de Lima, 2001:106).

¹⁸ Sobre el concepto jurídico de igualdad ver también Amorim et al (2005).

¹⁹ En el caso brasileño, las relaciones sociales expresan una gran confusión entre derechos y privilegios. Ver Kant de Lima (2004).

²⁰ El análisis de políticas públicas busca explicar cuándo y por qué se modifican, así como comprender cómo cambia el ambiente una decisión política. Ver Santos (1994).

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

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

²³ Asumí la dirección del Instituto de Seguridad Pública en 2004, cuando comenzó este proyecto, que contó con la participación de policías (Tenente Coronel de la Policía Militar Robson Silva; Tenente Coronel de la Policía Militar Paulo Augusto de Souza Teixeira; Mayor de la Policía Militar Alexandre Campos), de científicos sociales (Marcella Beraldo de Oliveira, Maestro en Antropología; Fábio Reis Motta, Maestro en Antropología) y del licenciado en derecho (Marcus Vinicius da Paixão Veloso), además de las becarias de derecho, ciencias sociales, historia y comunicación social (Marianne Ximenes Apoliano, Isabella Trindade Menezes, Juliana Lopes Latini, Marina Schneider, Marcelle Rodrigues Ribas, Marcella de Mello Morais de Souza, Bianca Soares Carl).

²⁴ La reestructuración se hizo partiendo de un diagnóstico de los problemas de los Consejos Comunitarios de Seguridad y de la realización de los Forums, donde se discutieron los siguientes puntos: necesidad de movilización de las comunidades; divulgación amplia y periodicidad de las reuniones; institucionalización de los Consejos; mayor participación de autoridades de órganos municipales y del Estado en las reuniones; intercambio e integración entre los Consejos; organización de pautas y establecimiento de calendarios fijos para las reuniones. Ver Resolución SSP nº 781, del 08 de agosto de 2005 y Teixeira (2006).

²⁵ En Río de Janeiro también el “Café Comunitario”, creado oficialmente el 19 de mayo de 2003, por la Resolución de la Secretaría de Seguridad Pública no. 629, funciona como un encuentro menos formalizado entre la policía y la sociedad, cuya organización cabe a la policía militar, teniendo formatos más flexibles con objetivos, funciones y procedimientos variables y permeables a las correlaciones de fuerzas vigentes en cada caso, principalmente en lo que se refiere a los actores involucrados. La informalidad del encuentro dificulta la participación de los agentes del Estado, que no sean policías (diferentes niveles del Ejecutivo, el Legislativo y las agencias estatales específicas), que no se ven “obligados” a participar. Con relación a la dificultad de participación de la sociedad civil, generalmente sus representantes alegan no sentirse cómodos cuando entran en las unidades policiales.

²⁶ Con relación a los integrantes de los consejos, con excepción de los miembros del Consejo Tutelar, la función de consejero no debe ser remunerada por definirse como actividad de “relevancia pública”. Este punto es altamente polémico entre los consejeros, ya que los más pobres afirman no poder soportar los gastos de locomoción y alimentación.

²⁷ Por eso no se le puede llamar consejo popular. Es necesario también el consejo comunitario del consejo de notables, que se caracteriza por la presencia exclusiva de especialistas, como es el caso del Consejo Nacional de Justicia.

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

²⁹ Es común que se solicite la retirada definitiva de mendigos y “niños de la calle” de las vías públicas, prisiones ilegales y también el exterminio de estos grupos.

Referencias 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.
- ARENDETT, 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.
- CEFAÏ, Daniel. *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste*. CEFAÏ, 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. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- OLVERA, Alberto J. *La heterogeneidad de la sociedad civil y del Estado en América 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.

La Búsqueda por Derechos: Posibilidades y Límites de la Participación Social en la Democratización del Estado

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.