

Mar de sete cores¹.

Participação Comunitária em Segurança Pública

“O desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para pessoas comuns” Fidel Valdez (Ex-presidente das Filipinas).

Pedro Strozenberg

Difícil pensar em educação nos Direitos Humanos sem relacioná-lo aos temas Democracia e Desenvolvimento, e em especial nos efeitos desta trilogia sobre o crescente sentimento de insegurança da população e suas novas formas de participação social. Conceitos antigos, inúmeras vezes dissociados entre si, que passam a ser percebidos como elementos integrados no enorme desafio de sua plena implementação, cuja ausência, ou fragilidade, de qualquer um destes componentes compromete a própria existência dos demais.

Direitos Humanos, Desenvolvimento Humano e Democracia Cotidiana são temáticas que se interrelacionam e guiam alguns dos novos movimentos comunitários que, todavia, estamos aprendendo a (re) conhecer. Renovando padrões das relações humanas, a dinâmica social avança no sentido de abandonar a lógica processualista e segmentada, na direção de uma sociedade complexa e veloz, primando pela combinação de valores como diversidade, particularidade e autonomia.

Entretanto, o reconhecimento da complexidade nas relações humanas não serve como sinônimo de respeito ou garantia de Direitos, mas propicia uma avaliação mais nítida do perfil das populações mais alijadas de sua cultura ou necessidades, que, em outras palavras, evidenciam os grupos dos incluídos e dos excluídos, ou aqueles que **têm Direitos** e aqueles que vivem do **desejo de Direitos**. A diferença entre “ter” e “desejar”, muito mais do que o significado semântico, neste caso, significa sua condição de sujeito social.

O avanço das tecnologias de comunicação e informação, que ademais de favorecerem a capacidade de discernimento e ampliam o grau de oportunidades das pessoas, também terminam por explicitar e difundir um mundo de consumo e Direitos, cujos valores são progressivamente identificados com o próprio exercício da cidadania. Entretanto, o

¹ O título deste artigo se refere a beleza da combinação entre as tonalidades de verde e azul presentes no mar do Caribe Colombiano. Onde isolados são bonitos, mas sua espetacularidade se funda justamente pela harmonia das diferenças.

enorme distanciamento entre o ilusório *mundo dos Direitos* e sua *concretude limitadora* gera frustração, preconceito, submissão, entre outras tantas mazelas humanas. Assim, se por um lado cresce a conscientização e a informação individual sobre os problemas cotidianos, são ainda enormemente pontuais, “no mundo real”, os processos de efetivação de políticas públicas capazes de responder a estas questões. Sem uma opção radical e coletiva de enfrentar a dicotomia social entre incluídos e excluídos, a convivência com a diferença se torna um verdadeiro desafio.

Mesmo quando motivado pelo desejo de uma convivência mais harmônica e efetiva, são tantas as diferenças entre as pessoas que raramente se consegue estabelecer uma agenda comum, mesmo entre aqueles, aparentemente “mais iguais” entre si. A divergência entre processos e fins tem motivado uma multiplicidade de movimentos isolados que, em condições regulares, não conseguem unidade e *organicidade* para agir coletivamente. As questões individuais e coletivas se misturam e embaralham os processos de participação e representação.

O descompasso entre a dinâmica social, em particular existente nos centros urbanos, e os sistemas tradicionais de representação política tem ocasionado uma forte crise dos mecanismos de representatividade institucional. Como exemplos evidentes deste fato, podemos mencionar espaços tradicionais de participação como os partidos políticos, ou, ainda, a dificuldade de aglutinação vivenciada pelos sindicatos ou associações de moradores, que apesar de cumprirem importante papel político, já não tem a mesma força de outrora. A perda da representatividade formal das instituições tradicionais é ocupada pela presença crescente da sociedade civil² na esfera pública, influenciando políticas coletivas, e promovendo renovados mecanismos de participação. Não se trata de mera substituição de um mecanismo por outro, mas retrata uma mudança cultural da sociedade. Assim, temos presenciado o sistema de representação formal³ ser combinada com a ativa participação direta do indivíduo ou grupo de indivíduos nos processos cotidianos de tomada de decisão⁴. Neste sentido a participação das pessoas é ampliada dependendo de sua capacidade de se fazer escutar, de se fazer presente, mas o “sistema de representatividade” esta em crise.

Este movimento de radicalização da democracia extrapola o tipo de poder que a exerce, e encontra abrigo no tipo de sociedade que a pratica. O desenvolvimento da Democracia Participativa, desejada pela sua capacidade de transformação e efetividade, depende do diálogo regular entre as esferas públicas e privadas da sociedade. E, sobretudo, na capacidade desta democracia possibilitar o exercício da cidadania, em vista da

² Neste texto trataremos a sociedade civil como um espaço onde indivíduos e instituições não governamentais e sem fins lucrativos atuam politicamente, compondo um segmento de participação e expressão.

³ O sistema de representação formal traz como eixo principal os procedimentos de escolha dos representantes através da realização de pleitos eleitorais. Também é comumente associada à Democracia Liberal.

⁴ Alguns exemplos de Democracia Participativa Brasileira são citados costumeiramente. Uma dentro do ordenamento jurídico constitucional, que prevê a realização das escolhas diretas da população através da aplicação de referendos ou plebiscitos, como o que ocorreu em 2004 que versava sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil. Outro exemplo diz respeito a uma política de estado, denominada Orçamento Participativo, onde conselhos locais orientam suas demandas e prioridades para os órgãos públicos, bem como servem como monitores da ação estatal na realização das decisões compartilhadas. Para maiores informações Boaventura Souza Santos.

expansão, da universalização e da apropriação efetiva dos direitos civis, políticos, sociais e coletivos⁵.

No caso brasileiro o próprio processo de (re) democratização, pode-se dizer ainda frágil e teórico. Ainda que tenha logrado avanços significativos nas últimas décadas, muitas das conquistas formais não foram traduzidas em práticas generalizadas, sendo percebida de maneira distinta pelas diferentes camadas da população residente no Brasil. Vivenciamos a coexistência entre uma sociedade globalizada e de direitos, e outra *guetizada* e de deveres.

Entretanto, estas sociedades se encontram em seus afazeres cotidianos e estabelecem entre si relações, nem sempre pacíficas e respeitadas. A alta concentração populacional nas grandes cidades brasileiras é permanentemente desafiada pela capacidade destes indivíduos se relacionarem entre si, em um mesmo espaço comum. Conforme o professor Milton Santos⁶ já apontava, nestas mega-cidades os papéis de cada indivíduo são exercidos de maneira distintas e percebem valorações diferentes pela própria sociedade em que estão inseridos. Desta forma, se originam classes de capital e tipos de trabalhos díspares que, ainda que complementares entre si, produzem em sua convivência um conjunto de graves conflitos sociais.

Espaços comunitários

A concretização de seus anseios, temores, desejos, esperança acabam por se materializar em casos concretos e como parte do dia a dia das pessoas. As relações rotineiras em ambientes de trabalho, escola, vizinhança e mesmo no interior das famílias, determinam seus sentimentos e, portanto o sentido de pertencimento a uma determinada comunidade ou grupo.

Pertencer a um coletivo gera segurança e conforto. São muitas variáveis que aproximam os indivíduos aos grupos de relação que acabam por constituir. Os seres humanos buscam identidades culturais que permitam realizar seus desejos e expressões, ao mesmo tempo em que os protejam e respeitem. Quando vivenciados estes sentimentos de inclusão identitária tens-se uma face importante da cidadania.

Contudo, infelizmente, nem sempre as comunidades são criadas na escolha livre ou delitiva. O instinto de sobrevivência e preservação pode servir também para gerar identidades coletivas. Neste sentido são criadas imagens adversariais entre grupos diferentes e as soluções de convivência se fundamentam na eliminação daquele que destoa ao padrão estabelecido. Assim ocorreram com índios, com negros, com homossexuais, favelados, usuários de drogas, portadores de deficiências, entre muitos outros segmentos até os dias atuais.

No caso das áreas de baixa renda urbanas, objeto deste texto, foram em diferentes momentos da história combatidas de maneira explícita ou tacitamente pelos grupos dominantes. Associada a desordem, violência e insalubridade, a pobreza econômica é identificada com a criminalidade no imaginário discriminador e elitista da sociedade.

⁵ Apesar das referências cronológicas serem semelhantes a célebre teoria defendida por Marshall da seqüência dos direitos, prevalece aqui maiores similitudes dos tempos atuais com a letra dos Titas: “tudo ao mesmo tempo, e agora”.

⁶ Santos Milton (1994): “Urbanização brasileira”, 3ª edição, Editora Hucitec, São Paulo.

Para lidar com este quadro, de um lado o *status quo* se estrutura através de meios de repressão físico, político e econômico, de outro lado, a diversidade das regiões economicamente pobres, acaba assolada pela necessidade de uma identidade homogeneia no enfrentamento ao poder constituído. Neste contexto, o termo COMUNIDADE, serve para representar as favelas e aglomerados residenciais pobres, e também surge daí seu sentido, quase opositor, ao sentido de sociedade. Os espaços comunitários estão inseridos na sociedade, mas são consideradas como identidades a parte, não incorporadas pelo sistema oficial.

A convivência desarmonica entre o direito formal, regulador das sociedades, e as realidades concretas vivenciadas nas comunidades, impõe a requalificação da noção de cidadania. Os “novos” cidadãos buscam soluções concretas e próximas as suas realidades, necessidades práticas e interesses específicos.

Mesmo estas práticas locais, estão sujeitas a desvios ocasionados por atrativos clientelistas, corruptos, corporativistas, violentos, entre outras razões⁷. Desta maneira, o investimento na ampliação e reforço das redes sociais, em processos continuados de educação e formação, na promoção do conhecimento dos direitos e o fortalecimento das instituições públicas tornam-se temas essenciais para o aprofundamento democrático.

Esta turbulência política dos invidos sugere a reinvenção dos mecanismos de participação social, recolocados de acordo com os novos mecanismos de comunicação estabelecidos. Trata-se de preservar a individualidade e a diversidade, fortalecendo os espaços de encontro e intercambio entre as pessoas.

A principal ferramenta de comunicação empregada para esta comunicação horizontalizada e direcionada ao indivíduo é a internet. Sem menosprezar outras mídias, ainda muito mais difundidas, as conexões através de sites, blogs, portais, email, correntes, etc. são de uma velocidade e diversidade sem precedentes. Especialmente interativas e seletivas, concede a cada indivíduo a possibilidade de escolher com quem falar e sobre o que tratar. Segue a idéia de um cardápio repleto de alternativas, onde cada um elege o prato que deseja desfrutar, a cada momento. Curiosamente este tipo de organização, nos meios virtuais, também são denominados de *COMUNIDADES*.

Encontramos então a representatividade não mais definida a partir do desejo uniforme e onipotente da massa, mas pelo conjunto de sentimentos, oportunidades, condicionantes de um determinado momento e contexto. Paradoxalmente, a mesma comunicação que rompe a lógica da representatividade tradicional, aponta caminhos que favorecem o fortalecimento de organizações modernas e sua capacidade de atuação conjunta. Amplia as possibilidades de intervenção em fóruns internacionais ou locais com informação qualificada, ágil e acessível. O manuseio de questões tão

⁷ Estes mecanismos mencionados (clientelismo, violência, etc.) estabelecem uma relação direta com o indivíduo e o representante desta ação. Não são práticas novas, mas se contrapõem aos métodos tradicionais de representação classista ou ideológica. Estes procedimentos estão em consonância com os mecanismos adotados pelos novos conceitos de representação, contudo operam na lógica do medo, favorecimento, corrupção e chantagem, sendo por isso desqualificado em termos gerais, mas reconhecidos como típico das relações humanas.

diversificadas e flexíveis proporciona sua capacidade de influir nos processos de decisão.

Assim, os espaços comunitários⁸ acabam sendo igualmente alterados por estes novos valores de comunicação e organização social. Passam a dispor de mecanismos de difusão da informação rápidos, baratos e universais; criam redes de solidariedade e intercâmbio; são identificadas com espaços concretos de tratamento de interesses comuns e dependem, para sua permanência, dos próprios resultados coletivos alcançados. Sem estes elementos reunidos, sua tendência é ser substituído por outro espaço, liderado por organizações ou pessoas que consigam manter esta estrutura. Não chega a ser um fator determinante a formalidade deste espaço comunitário, que pode representar um movimento espontâneo de indivíduos e organizações, ou ainda um espaço “oficial” de deliberação na comunidade. Pode assumir motivações pontuais ou continuadas, preventivas ou reativas. Neste sentido a influência de práticas violentas pode ser um fator de desestabilidade no funcionamento e desenvolvimento do espaço comunitário.

Independente da constituição de determinado espaço público⁹, hoje os valores e princípios dos Direitos Humanos estão incorporados, ao menos na teoria, na grande maioria das práticas sociais. Tanto nas ações oriundas da sociedade civil, lideradas pelas ONGs, tradicionais defensoras dos direitos humanos, bem como pelos Estados que precisam legitimar a condição formal de garantidor dos Direitos Fundamentais para serem aceitos no universo da diplomacia internacional. Porém, se o conceito dos Direitos Humanos foram assimilados nos discursos e leis formais, cabe traduzi-los em práticas concretas e universais.

O que se quer dizer é que para um espaço comunitário específico existir depende de sua destreza na produção de idéias, ações e resultados. Este fato se justifica pela multiplicação dos “espaços comunitários” como tal. Por isso seguem ciclos de surgimento, desenvolvimento e término, que podem gerar novos espaços sucessivamente. O desenvolvimento de um tema pode gerar novos espaços comunitários, que se sucedem de maneira espontânea e interconecta. Particularmente, uma área tem ganhado destaque nesta dinâmica: A Segurança Pública.

Segurança Pública

O interesse pela temática da Segurança Pública é construído fundamentalmente de sentimentos e sensações individuais e talvez seja esta a explicação para a popularidade alcançada pelo tema. A pressão da realidade supera a timidez provocada pela complexidade do assunto e estimula um debate generalizado, possibilitando que a imensa maioria dos cidadãos opine sobre a forma e modelo da Segurança que imaginam para si, e em regra, segue ainda além, e desenham aquele modelo de segurança que

⁸ Espaços comunitários são ambientes gerados no interior de determinada coletividade para tratar de seus temas de interesse geral. É o fórum próprio para intercâmbios internos, entre os próprios comunitários, bem como para encontros de personagens externos para interagir com este grupo. Não se resume ao aspecto físico, ainda que possa ser empregado neste sentido também.

⁹ O espaço público aqui é percebido como o encontro entre os atores da sociedade civil, do Estado e do Mercado na composição de acordos, e desacordos, sobre questões de interesse geral.

melhor se adapta aos outros. Neste ponto significa um grande risco para o Estado Democrático, pois passamos a entender aquilo que melhor se ajusta ao outro e, nesta arriscada fronteira, corremos o risco inclusive de definir que a melhor segurança è evitando ou eliminando aqueles que são diferentes de nós. De qualquer maneira, nossa imaginação de segurança ou insegurança retrata um conjunto de sentimentos composto por questões circunstanciais, trajetórias pessoais, valores culturais e o espaço geográfico onde estamos inseridos. Não se pode exigir que as pessoas percebam e sintam aquilo que não se acostumaram ou aprenderam a reconhecer como suas, e por isso a importância da perspectiva educativa nos Direitos Humanos em espaços comunitários como elemento propagador de cultura de respeito a direitos e a diversidade, onde mais do assumir uma determinada identidade e discurso, esta poder escutar e reconhecer a cultura do outro.

No âmbito estrito da Segurança Pública se relacionam algumas medidas pontuais de valorização da participação popular. Programas de policiamento comunitário, conselhos comunitários de segurança, sistemas de ouvidorias, audiências publicas, entre outras iniciativas. São ações motivadas pela percepção que sua solução extrapola a capacidade do Estado agir isoladamente, e atribuem papel ativo aos indivíduos e as instituições da sociedade civil. Trata-se de Democratizar a Segurança Pública, valorizando o tratamento dos assuntos referente a ela no espaço público.

Historicamente a relação dos governos com o movimento comunitário popular, se baseia fortemente na relação assistencial e eleitoral. Transferir o debate sobre a condução das práticas da Segurança Pública para o ambiente comunitário significa o rompimento de um antigo paradigma, gerando dúvidas naturais sobre o direcionamento a ser adotado e o papel de cada ator envolvido. As políticas públicas tradicionais, nesta área, têm sido marcadas pela ação de repressão e punição por parte de agentes estatais aos moradores das regiões marginalizadas. Esta postura e política reforçam a idéia de criminalização da pobreza, onde aqueles socialmente excluídos devem ser eliminados “em nome da ordem institucional”. Esta lógica perversa que produz permanentemente violência e desrespeito contribui para instaurar um ambiente de confronto, resgatando um confronto de classes, onde a inoperância estatal, as forças de segurança e de Justiça assumem papel de destaque na balança da injustiça e opressão. Neste caso as partes envolvidas desenvolveram um sentimento de animosidade e desconfiança mútuo, que complexifica qualquer processo idealizado. Maior ainda é o desafio dos Direitos Humanos. Como conseguir instituir, na prática, um novo modo de relacionamento entre participação comunitária e política de segurança pública? De que maneira os processos de educação nos Direitos Humanos podem contribuir à emancipação comunitária e a sensibilização dos órgãos estatais?

Muitas fórmulas foram testadas e com razoável sucesso. São ainda frágeis e inconstantes, porém servem de orientação e estímulos. Em geral apontam o caminho do fortalecimento do capital social das comunidades e sua capacidade de influenciar os indivíduos em sua percepção global e social. Estas práticas superam a visão tradicional da Segurança Pública, em especial por grupos de esquerda, onde a questão da insegurança estaria vencida com a superação das causas da desigualdade. Dependia mais do modelo de Desenvolvimento do que de políticas específicas de segurança. Hoje

em dia os padrões se aproximam e complementam. O conceito de Desenvolvimento¹⁰ se soma a idéia de sustentabilidade e humanidade, incorporando assim elementos de qualidade de vida e segurança coletiva. A relação entre Segurança Pública e Desenvolvimento esta intrinsecamente vinculada em um novo modelo de organização política.

Por instinto de sobrevivência ou desenvolvimento social vivemos o nível mais elevado de consciência coletiva. A existência de diversas organizações de diferentes tipos, temas e nunca a informação esteve tão acessível, possibilitada pelas novas tecnologias, como nos tempos atuais. Neste contexto social e político, com freqüência, se está diante de preocupações que não mais interessam a um indivíduo, mas a toda uma coletividade, ainda que o indivíduo seja destacado como elo central desta coletividade.

A dinâmica e velocidade das mudanças geram uma perspectiva de participação e influenciar nas decisões gerais, assumindo sua condição de protagonista político e membro de uma comunidade. A Participação Comunitária consiste em um processo, pelo qual, os integrantes legítimos ao problema possam influir na decisão que os afeta diretamente. Os processos vivenciados até aqui não transferem efetivamente para o interior destas comunidades a capacidade de controlar e gerenciar os recursos materiais e simbólicos disponíveis e aplicados nas comunidades onde vivem e trabalham. Por tanto não se trata de um processo de transformação social, marcada pela tomada de consciência coletiva dos direitos, capacidades e interesses. Neste quadro não é possível se falar em emancipação comunitária, pois os meios para a tomada de decisão não competem as lideranças locais, mas apenas a administração tutelada dos recursos disponibilizados.

Frente à situação exposta se imaginam três ações prioritárias na relação entre Direitos Humanos a serem implementadas a partir dos Espaços Comunitários:

a) Promover a gestão qualificada e o desenvolvimento de métodos de tratamento dos conflitos:

Uma ação pedagógica dos Direitos Humanos deve ter entre suas metas contribuir para a emancipação das pessoas ou instituições dentro de sua comunidade. Nesta direção, a criação de espaços comunitários de tratamento de conflitos assume rol importante, ao gestionar as divergências, individuais ou coletivas, de maneira positiva, capaz de transformar ambientes de disputas agressivas e competitivas, em espaços de diálogo e colaboração. Investir na formação de agentes capacitados na gestão dos conflitos significa estabelecer condições sustentáveis e harmônicas da convivência entre diferentes, propiciando que as necessidades e potencialidades disponíveis sejam aproveitadas e respeitadas, na construção de acordos de vontades, tanto coletivas, quanto individualmente. Nesta linha de ação, propoe-se investir na gestão do processo, não na resposta do conflito em si.

b) Fortalecimento das redes solidárias, capazes de dialogar com o indivíduo e com o Estado.

¹⁰ O modelo de Desenvolvimento é tradicionalmente relacionado ao crescimento econômico, mas que nos anos 90 assimilou padrões de sustentabilidade em sua definição.

As transformações das dinâmicas comunitárias valorizam o aparecimento de múltiplas formas de expressão dos anseios e interesses coletivos. As ferramentas de comunicação ampliam sobre maneira a possibilidade de interação entre os diferentes segmentos envolvidos no espaço comunitário. A participação comunitária produz efeito quando transformada em capital social, zelando pela proteção coletiva e reforçando laços de solidariedade dos membros daquele grupo identitário, ao constituir-se em redes de cooperativas envolvendo indivíduos e instituições. Neste sentido os coletivos comunitários passam a assumir um papel intermediário, capaz de absorver, em seus espaços comuns, os sentimentos dos membros daquela(s) comunidade(s) e, em seguida, compartilhar estas percepções de forma democrática e interativa junto ao Estado, Mercado e outras redes comunitárias. A preocupação com a organicidade não deve anular a expressão individual e direta, nem tão pouco se restringir ao espaço formal. A composição destas redes de cooperação deve ser heterogenea e flexível. Aqui se reinventa a representatividade, uma condição que não depende mais de um mandato formal que a determina, mas da participação direta e eficaz dos indivíduos que garantem sua legitimidade e visibilidade.

c) Alterar mecanismos decisórios

Procedimentos centralizados e hierarquizados tem sido a tônica das decisões políticas dos tempos atuais. Encastelados no poder oficial, decisões publicas são tomadas de acordo com a vontade soberana daquele investido de “autoridade” legal. Essa cultura burocratizada atravessa os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e reproduzem nas dezenas de esferas de concentração de “pequenos” poderes legais, que por sua vez infestam o cotidiano de exemplos abusivos de atribuições formais. Decisões verticalizadas não comprometem a população com sua efetivação, deixando a cargo das políticas assistenciais e coercitivas o papel de sensibilizar e obrigar a adequação das decisões impositivas. Práticas comuns, com raras e relevantes exceções, procedem com mecanismo de consulta prévia ou comunicação posterior às populações, mas passa pouco disso, em geral são motivações particulares de um pequeno grupo que prevalecem.

O exercício educativo dos Direitos Humanos deve avançar na esfera das decisões políticas, provocando e capacitando a população para assumir um papel protagonista e responsável na tomada de decisões públicas. Fortalecer processos de acompanhamento das ações públicas, em suas fases de, “advocacy”, elaboração, decisão e monitoramento. Neste sentido o emprego da palavra educação passa a ser dirigido a educação política integral, perfazendo dos espaços comunitários centros deliberativos da vida local.

Conclusão

Os renovados conceitos de Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento se aproximam e se complementam. A valorização da presença da sociedade civil e do indivíduo ativo como elemento propulsor de uma democracia cotidiana, do respeito aos direitos e como agente de desenvolvimento social reflete diretamente um novo conceito de Segurança, que se pretende menos bélico e discriminador, para um sistema mais participativo, planejado e transparente.

No estado democrático social a soberania não deve ser considerada como patrimônio estatal, mas como atributo concreto de todos os cidadãos. Onde a Sociedade Civil pressiona as instituições públicas através dos recursos da mobilização, difusão de informação e voto.

As mudanças sociais que influenciam a vida das pessoas não se originam tanto na esfera política formal, mas na vida cotidiana. O ambiente onde surgem e se vivenciam os problemas é o âmbito local, por tanto seus encaminhamentos precisam também respeitar esta característica.

O reconhecimento da participação local, ou comunitária, produz maior segurança e conforto. O espaço comunitário, seja virtual ou presencial, é o ambiente livre para o exercício do diálogo e das contradições. Neste ambiente, a diversidade gera o conflito, que precisa de espaços pacíficos e produtivos para seu tratamento. O resultado de uma gestão positiva do conflito pode ser um caminho para a transformação social.

No espaço comunitário os Direitos Humanos podem produzir situações capazes de superar o caminho da barbárie, adotada por grupos fundamentalistas e governos belicistas. Recriar a ordem, reinventar a política e, sobretudo, fazer da diferença a harmonia para compor a beleza e a solidariedade.



www.dhnet.org.br