

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO ATORES ARMADOS NÃO CONVENCIONAIS: O CASO DO RIO DE JANEIRO

CONFLICT MEDIATION INVOLVING NON-CONVENTIONAL ARMED ACTORS: THE CASE OF RIO DE JANEIRO

Luisa Fenizola Rodrigues, luisafenizola@gmail.com

Maíra Siman Gomes

PUC-Rio, Rio de Janeiro, RJ

Submetido em 10/10/2016

Revisado em 12/10/2016

Aprovado em 25/11/2016

Resumo: Na ausência de um arcabouço teórico e prático robusto de mediação de conflitos protagonizados por atores armados não convencionais, como traficantes, investiga-se aqui como ferramentas convencionais de mediação podem ser adaptadas a esses contextos a partir da revisão da literatura existente e de um diagnóstico da produção do poder desses atores nas favelas do Rio de Janeiro. Aponta-se que iniciativas bem sucedidas aliam *expertise* convencional a um conhecimento local, *bottom-up* e específico.

Palavras chave: Conflito. Mediação. Violência. Rio de Janeiro.

Abstract: In the absence of a strong theoretical and practical framework for mediating conflicts by non-conventional armed actors, such as drug dealers, this article looks into how conventional mediation tools can be adapted to these new contexts, by reviewing the existing literature and diagnosing the production of power dynamics in Rio de Janeiro favelas. It indicates that successful initiatives combine conventional expertise to a local, specific and bottom-up knowledge.

Keywords: Conflict. Mediation. Violence. Rio de Janeiro.

Introdução

O movimento dos estudos de conflitos armados em direção a grupos armados não estatais é recente, reflexo da percepção diferencial do caráter das novas guerras, movimento esse que não foi imediatamente acompanhado pela prática de resolução de conflitos. Hoje se aceita amplamente o predomínio das chamadas “novas guerras” sobre o modelo antigo: são guerras que combinam atores estatais e não estatais, que mobilizam identidades e não ideologias, que não são financiadas pelo Estado e que visam o controle política, e não físico, da população por meio do medo (Kaldor, 1999). Isso permite caracterizar áreas tidas como tradicionalmente pacíficas, pela ausência de guerras convencionais, como passíveis de reflexão por parte dos estudos da paz, devido aos altos índices de violência não estatal.

Os estudos da paz, então, progressivamente evoluíram para abarcar processos de negociação e resolução de conflitos para esse novo cenário envolvendo grupos armados não estatais de caráter convencional. Entende-se por esses grupos aqueles que participam de um conflito interno visando contestar o poder político central, configurado, portanto, movimentos de oposição política. A prática de negociação pautada nessa evolução teórica constatou que, diferentemente de guerras travadas entre Estados, nesses conflitos as partes não estatais demandam práticas específicas de anistia e reintegração para que o conflito seja de fato findo e a sociedade possa superá-lo. É exemplo de processo de negociação e resolução de conflitos em cenários de guerra civil a mediação protagonizada pelo Grupo de Contato (com representantes dos Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Rússia, França e Alemanha) entre croatas, sérvios e bósnios-muçulmanos na Bósnia.

Acontece que os esforços de mediação tradicionais ainda têm evitado engajar, durante o processo de negociação, com grupos genericamente chamados de grupos armados não convencionais, que assumem a forma de violência organizada, como gangues, narcotraficantes, milícias e grupos terroristas. Não há consenso na literatura acerca de sua natureza, mas são frequentemente chamados de forma intercambiável de partes criminosas, devido a sua motivação não ser essencialmente política nem sua natureza militar, terminologia essa que carrega um forte juízo de valor que resulta na sua

deslegitimação. Essa aversão se dá por diversos motivos, que serão mais amplamente explorados adiante, mas esbarram em duas condições: primeiramente pela falta de tradição prática e de contextualização teórica que permita ver esses atores como partes possíveis de serem engajadas em um processo de negociação, e também, mas nem tão importante, pela incompatibilidade das ferramentas tradicionais, concebidas em uma moldura estadocêntrica e voltadas para a resolução de demandas políticas, com os novos cenários.

O problema dos grupos armados não convencionais difere significativamente do problema dos grupos armados convencionais, mas o desafio que se coloca para esse campo de estudos consiste em como transferir o conhecimento adquirido pela prática de resolução de conflitos para esse novo cenário. A necessidade de adereçar agendas criminais em negociações de paz de um conflito híbrido e de realizar negociações em situações puramente de violência organizada é reconhecida a partir da aceitação que o crime organizado deixou de ser uma característica desviante para se tornar uma dimensão essencial e constitutiva dos conflitos atuais (Bustelo, 2016).

O objetivo desse trabalho, portanto, é investigar como as ferramentas convencionais de mediação de conflitos podem ser adaptadas a esses novos contextos. A partir da revisão da literatura existente busca-se apontar limites e potencialidades dessas abordagens quando se toma como referência grupos armados não convencionais. Já a partir do relato de experiências em contextos similares busca-se começar a desvendar um horizonte de possibilidades em termos de atores e práticas de mediação que têm potencial de funcionar no cenário da violência armada não convencional nas favelas do Rio de Janeiro, sem, contudo, ter pretensões normatizantes de afirmar uma resposta única e ideal.

Para isso, primeiro busco uma definição de atores armados não convencionais que não seja limitadora, mas que permita sua aceção para servir ao objetivo de teorização acadêmica. Na segunda seção, almejo caracterizar como as práticas e teorias de negociação convencional podem ser aplicadas a esse contexto e os potenciais e as limitações do engajamento desses atores em processos de negociação. Na terceira seção, busco traçar a presença e a

atuação desses atores nas áreas periféricas (entendidas não só como distantes dos centros, mas como marginalizadas e, portanto, incluindo favelas de localização central) do Rio de Janeiro. Na quarta e última seção, trago experiências de mediação de diferentes setores (incluindo forças armadas, polícia e ONGs) que apresentam potenciais de replicação nesse contexto, seguida por uma conclusão.

1. Os atores armados não convencionais

A definição weberiana de Estado coloca o Estado como o detentor do monopólio legítimo do uso da força (Weber, 1946), em outras palavras, da violência. Assim como grupos armados convencionais desafiam esse monopólio, atuando como forças paramilitares nacional ou internacionalmente em um contexto de conflito armado, também podem os grupos não convencionais desafiar esse monopólio, ao tomarem para si a possibilidade de exercerem a força coercitiva (Policzer, 2005), legitimamente empregada no plano interno pela polícia. A utilização do termo grupos armados não convencionais trata-se, portanto, de uma escolha metodológica por um conceito amplo o suficiente para dar cabo dos atores envolvidos nas atuais dinâmicas conflitivas sem que perca sua capacidade explanatória.

Pode-se, no entanto, questionar a escolha de palavras (pois se trata, afinal, de uma escolha, e não de uma categoria natural pré-social) e mesmo a necessidade de definição de tais grupos. Primeiro, ao definir algo como “não convencional”, como a negação, a ausência de algo, cria-se uma definição dependente de outra, que é hierarquizada superiormente à primeira por ser o padrão do qual ela é desviante. Não convencional com relação a que e para quem? Vê-se que os grupos que são convencionalmente armados são aqueles legitimados pelo Estado, suas forças armadas, ou, no extremo, grupos de oposição política em um contexto de guerra civil e disputa pelo poder.

Trata-se, portanto, do modelo tradicional de guerra ou do modelo de novas guerras, teorizado e praticado comumente no Ocidente. Os grupos não convencionais, por outro lado, fazem parte do cenário da América Latina, da África e em alguma medida do sudeste asiático e são prontamente associados com criminalidade, crueldade e despropósito. Por serem não convencionais, são

também ilegítimos. Atores diferentes têm opiniões diferentes acerca da convencionalidade desses atores, dependendo dos seus próprios vieses e do seu grau de envolvimento (Searching for common approaches to deal with unconventional conflict and violence in the Americas, 2015), mas prevalece a opinião eurocêntrica que não reconhece a sua legitimidade.

Segundo, a própria necessidade de definição pode ser questionada. Define-se para determinar campos de estudo, para arrecadar dinheiro para uma causa, para institucionalizar práticas, para criar padrões que possam ser replicados e aplicados rapidamente em diferentes campos, casos, países e contextos (Searching..., 2015). Isso tem duas possíveis consequências: a exclusão de campos, casos, países e contextos que não cabem na definição escolhida ou a aplicação cega e contraproducente de um pacote de medidas desenhado para outros campos, casos, países e contextos. É ainda mais grave quando a definição escolhida é uma impossível e limitante.

É possível argumentar ainda um terceiro problema com relação à definição de atores não convencionais: a legitimação de atores considerados até então ilegítimos. Enquanto não se pode ignorar o papel da linguagem, que é poderosa, acredito que tal discurso seja pouco permeável entre os seus objetos – dificilmente um ator não convencional sabe que é chamado de ator não convencional, pelo simples fato de seu campo de interesse e atuação estar na prática e não na teorização acadêmica. Assim, acho problemático afirmar que essa definição os faça sentir legitimados, mas sim que os legitime frente aos olhos de pesquisadores e *policy-makers* como atores relevantes e passíveis de engajamento, o que considero positivo e desejável. É na prática da negociação, e não na nomenclatura, que está a controvérsia da legitimação frente aos olhos dos próprios grupos armados.

Dito isso, seguiremos nesse trabalho com o termo, na ausência de um que seja menos limitante e excludente (já que toda definição, a princípio, limita-se ao que está abarcada nela e exclui o que está fora) e para adereçar a necessidade acadêmica de definir campos de estudo e possibilitar o diálogo entre esse texto e a literatura sobre o assunto. Grupos armados não convencionais são aqueles que atuam em situações de violência não convencional. A violência não convencional consiste em formas híbridas de uma

violência organizada, frequentemente criminal, que emerge fora dos limites do, mas simultânea ao, conflito armado tradicional (Adams, 2014). É frequentemente dita violência crônica, termo que é questionado por aqueles acreditam que toda violência e todo o conflito são passíveis de resolução (Searching..., 2015).

Grupos armados não convencionais, portanto, são grupos que operam fora da lógica e do controle do Estado, que utilizam a violência para alcançar seus objetivos, que não estão integrados em instituições estatais formais (ex: forças armadas ou polícia), que possuem certa autonomia em termos de política, recursos e infraestrutura e têm certa estrutura organizacional no espaço-tempo. São, segundo Hoffman, atores que usam “uma combinação bem pensada de armas convencionais, táticas irregulares, terrorismo e comportamento criminoso ao mesmo tempo e no mesmo espaço para atingir seus objetivos políticos/econômicos” (Hoffman apud Planta; Dudouet, 2015, p.2, tradução minha), apesar de muitos autores reconhecerem que os econômicos predominam sobre os políticos. Isso porque os objetivos políticos não estão necessariamente presentes como no caso dos conflitos convencionais, e quando estão, podem estar de forma velada. Eles não visam capturar o poder político como nos conflitos tradicionais, apenas aqueles segmentos do Estado que sejam interessantes para seus objetivos, na forma de suborno e coerção para influenciar o resultado de uma eleição ou favorecê-los de alguma forma com a aprovação ou veto de uma política pública.

Já no que diz respeito aos objetivos econômicos, fazem parte de um fenômeno essencialmente econômico (Bustelo, 2016), baseado em atividades majoritariamente ilegais como fonte de lucros. A obtenção de lucros comerciais funciona como forma de superar sua marginalização socioeconômica, passando pelo reconhecimento social, a liberdade de movimento e o controle do território (Planta; Dudouet, 2015) que viabilizem a manutenção desse lucro e pela melhoria das condições de encarceramento que mitiguem as consequências de suas atividades ilegais. Para isso, aproveitam-se da fraca presença de instituições e autoridades do Estado. É justamente por causa desse vácuo deixado pelo Estado que eles podem desenvolver-se para abarcar também papéis institucionais na forma de um sistema de poder normativo paralelo

(Bustelo, 2016), oferecendo estrutura social para as comunidades em troca de legitimidade, ora por coerção, ora por consenso.

A presença de objetivos econômicos, além de ou ao invés de políticos, parece ser uma constante, porém não suficiente, em sua caracterização. Na prática, não podem se conformar totalmente nem à violência criminal nem à política, nem configurar plenamente uma situação de guerra ou de paz. Operam em cenários nos quais há uma linha fluida entre o conflito e a ausência dele. Seus interesses são diversos e podem envolver, inclusive, a manutenção da instabilidade como situação mais lucrativa. Essa natureza dúbia e por vezes contraditória, na qual agendas criminais e políticas se confundem, dificulta a tarefa de classificar os grupos armados não convencionais como tal e de diferenciá-los entre si. Planta e Dudouet propõem diferenciações em termos de

propósito (auto-proteção, promoção de uma identidade, gerar lucro), de estrutura organizacional (baseado em células, hierárquica), de escopo (local, nacional, transnacional), de contexto em que operam (cenários de conflito ou de ausência de conflito), de sua relação com a sociedade civil (proteção, cooperação, confronto, predação) e com o Estado (substituição, complementaridade, colisão, competição, confrontação) (Planta; Dudouet, 2015, p.3, tradução minha).

Muitas vezes, inclusive, agendas políticas e econômicas ou criminais se confundem e grupos armados não estatais convencionais, que reivindicam o poder político em um conflito intraestatal, mantêm relações de cooperação com redes criminosas e/ou violentas, levando a um terceiro tipo de ator de caráter híbrido. Esse seu caráter híbrido demonstra a falha das abordagens tradicionais e a necessidade de se combinar *peacebuilding* e *law enforcement* de forma construtiva (Planta; Dudouet, 2015).

Além da diferença de motivação, tais grupos se diferenciam dos grupos armado convencionais por protagonizarem uma violência interpessoal, que se distancia tanto da dimensão internacional convencional dos conflitos, quanto da dimensão intraestatal das novas guerras. Seus adversários, diferentemente do conflito convencional, alteram entre atores não armados, a população civil (no caso de roubos, sequestros, extorsões), e atores que não deveriam ser armados, a polícia (no caso do tráfico). Assim, atuam em situações caracterizadas pelo

alto número de homicídios, mas nas quais frequentemente não há conflito declarado ou mesmo percebido. São tratados, portanto, como um problema de lei e de polícia, não como um problema de forças armadas e de política.

Estima-se que dos 526.000 homicídios motivados por violência por ano, 10% sejam vítimas de situações de conflitos armados convencionais, enquanto 9 em cada 10 vítimas sejam vítimas de violência interpessoal e violência criminal fora de contextos de conflitos armado (Small Arms Survey, 2013). O dado quantitativo de homicídios, no entanto, não é suficiente para dar cabo de toda a violência física e psicológica envolvida nesses cenários, tampouco da dimensão qualitativa dessas mortes. Diferentemente das guerras convencionais, nas quais estas seriam dificilmente toleradas, são mortes predominantemente de civis. E não são mortes arbitrárias: dois civis diferentes têm chances muito diferentes de sobreviver nesse conflito dependendo de sua cor de pele, seu gênero e seu status social.

Não só isso, mas o número de homicídios também esconde a politização por trás do termo “vítimas” de homicídios. Enquanto o senso comum costuma considerar vítimas aqueles membros da sociedade civil que não constituem as partes armadas do conflito – os assaltados, sequestrados, vítimas de cobrança de dívidas, vítimas de balas perdidas –, nesse caso todas as partes têm uma parcela de culpa e são também de alguma forma vítimas. O policial é vítima quando é ferido ou quando é sujeito à pressão psicológica em ou devido ao serviço, mas é perpetrador quando fere ou quando exerce pressão psicológica em clara violação aos direitos humanos, especialmente de maneira arbitrária e orientada por pré-julgamentos, contribuindo para a continuação do conflito. O traficante é vítima de um modelo de desenvolvimento excludente e de um racismo e uma discriminação de classe perpétuos que lhes deixa pouca alternativa, mas é perpetrador quando fere e quando mata para garantir a continuação de sua atividade. A sociedade é vítima quando sofre crimes protagonizados por traficantes e o descaso do Estado, mas é perpetradora quando marginaliza e exclui e quando patrocina o tráfico através do consumo.

Esses grupos, além de caracterizados como criminosos, também são frequentemente caracterizados como apolíticos ou como não sendo uma parte do conflito, como parte de uma estratégia discursiva, protagonizada pelo Estado

e pela mídia, de demonizá-los e impossibilitar seu engajamento em processos de paz. Negando-se seu caráter político, nega-se a existência de um conflito de fato, que é naturalizado na forma de violência cotidiana. A violência, dependendo de seu agente, é sancionada, aprovada, encorajada.

Acerca desses grupos, surgem alguns questionamentos importantes. O que difere a violência praticada por esses grupos da violência travada entre as partes legítimas de um conflito armado? Como engajar-se com grupos armados não convencionais operando dentro das fronteiras estatais? Como garantir o cumprimento dos compromissos? Que tipos de incentivos podem ser dados? Conversão política é um incentivo possível para ser usado em barganha? O que eles ganham de uma negociação? Negociar é sinônimo de legitimá-los? Dar legitimidade para esses não contribuirá para o aumento da violência em curto prazo e o fim da estabilidade em longo? Que desafios eles colocam para o processo democrático? Algumas perguntas permanecerão sem resposta, mas buscarei adereçar ao longo do texto aquelas que acredito estarem ao alcance da teoria de negociação e mediação de conflitos em seu contorno atual.

2. A mediação de conflitos e os atores armados não convencionais

a) Contribuições e necessidades de adaptação da mediação convencional

Apesar de encontrarem-se nas zonas limítrofes do radar da prática e da literatura de construção da paz e de resolução de conflitos, já existem estratégias de engajamento com grupos armados não convencionais. Um exemplo é a existência de estratégias locais baseadas em práticas tradicionais – não no sentido da tradição acadêmica de negociação, ocidentalizada, mas no sentido de práticas inerentes às culturas em questão – de mediação (Briscoe, 2013). Já existem também iniciativas locais de ambições limitadas, voltadas para a realização de um objetivo restrito e não para a restauração da paz. Essas negociações são mais frequentes do que se assume e envolvem negociações por reféns, negociações acerca de benefícios legais e para o acesso humanitário a populações afetadas, além de negociações por tréguas entre dois grupos armados ou entre um ou mais grupos e o Estado (Planta; Dudouet, 2015). Essas negociações, no entanto, não envolvem incentivos políticos e não pressupõem

o fim da atividade criminosa, somente uma suspensão temporária de alguma prática violenta. É preciso um engajamento mais profundo que vá além de um compromisso passageiro.

Para isso, faz-se necessária a adaptação da caixa de ferramentas tradicional da mediação internacional para contextos tidos como não convencionais, movimento esse que precisa ser baseado no contexto específico em questão e construído de baixo para cima (Boege, 2006; Searching..., 2015), produzindo soluções diferentes e adaptadas para conflitos diferenciados. Assim, as ferramentas tradicionais precisam ser individualmente avaliadas e, com base nos seus usos e efeitos anteriores, sua eficácia em um novo contexto particular precisa ser estimada, levando em consideração que as limitações e os desafios já enfrentados pelas práticas de mediação e resolução de conflitos em contextos convencionais são amplificados nessas situações de violência híbrida e não convencional (Bustelo, 2016).

Milliken (2013) aponta que as contribuições da comunidade de *peacebuilding* para essas situações predominantemente urbanas de fragilidade e violência são mais em termos de expertise do que em termos de ferramentas fixas e robustas, que dificilmente vão funcionar fora do contexto original. Além do problema de as conjunturas de violência e de construção da paz não serem facilmente conciliáveis, a comunidade internacional costuma agir focada no Estado e dificilmente consegue apoiar iniciativas com base comunitária ou focadas em um ator específico, esbarrando em limitações de seus mandatos, na soberania nacional e na dificuldade de coordenação entre departamentos de resolução de conflitos e desenvolvimento, inseparáveis nos casos de violência não convencional. Essa expertise pode resultar em contribuições valiosas de pequena escala e específicas ao contexto em questão na forma de apoio ao trabalho de ONGs locais; de financiamento de líderes políticos locais (como líderes de associação de bairro e de moradores, em vez das elites políticas locais no nível do governo) e de mediadores informais; de trocas de aprendizado; e de plataformas colaborativas de pesquisa (como observatórios de violência) para promover o encontro de *peacebuilders*, especialistas em violência e autoridades locais para desenhar uma abordagem de baixo para cima. Em todos esses

casos, o papel de destaque seria deixado para os atores locais, enquanto o papel dos atores internacionais seria apenas de facilitar e catalisar o seu trabalho.

Já Boege (2006) defende que as ferramentas modernas de *peacebuilding* podem ser adaptadas e combinadas a ferramentas advindas de práticas tradicionais de resolução de conflitos em comunidades locais, principalmente no que diz respeito ao foco dado por elas à reconciliação por meio da restituição (incentivo positivo, por meio da compensação por danos) e não da punição (incentivo negativo). Para ele, as contribuições dessas práticas tradicionais incluem o fato de serem mais aptas para lidar com situações de fragilidade, de contarem com maior legitimidade por não estarem ligadas ao aparato estatal, de serem inclusivas em termos de participação e de tomada de decisão (por não estarem nos níveis da alta política), de focarem muitas vezes nas dimensões psicossocial e espiritual da resolução do conflito e de serem orientadas para o processo de paz em si e não para o resultado final. Essa última característica significa que são abordagens mais realistas do que as abordagens de *peacebuilding* convencionais, que costumam almejar o fim completo dos conflitos por meio de um tratado de paz o quanto antes. Assim, diferem-se dessas últimas por focarem na administração em vez da resolução do conflito e não se prenderem a escalas temporais rígidas, de forma que o próprio tempo permita que as partes se acalmem e que as tensões sejam minimizadas (Boege, 2006). Já o foco na dimensão psicossocial é essencial para substituir culturas de violência, até então naturalizadas, por culturas de paz, para que não haja relapsos na direção de meios violentos em face do ressurgimento de dificuldades.

As organizações internacionais devem, portanto, utilizar sua experiência e expertise acumuladas com a mediação convencional para transferir conhecimento na forma de treinamento de pessoal local e de transmissão de relatos de experiências e boas práticas anteriores, ajudando a montar uma estratégia que seja, em última instância, local, evitando abordagens padronizadas e padronizáveis. Os atores locais, por sua vez, devem contribuir com seu conhecimento específico não só acerca dos fatos conjunturais, mas também acerca dos humores e das inclinações das partes, assim como das estruturas dos grupos envolvidos, podendo julgar melhor quais tipos de

incentivos funcionarão ou não. Como Petrusek alerta, os *peacemakers* sempre negociam a última paz, assim como generais sempre lutam a última guerra, o que significa que um acordo de paz nunca é igual ao outro, assim como uma guerra nunca é igual à outra e, no entanto, ambos tendem a aplicar as normas e lições aprendidas de experiências passadas às situações atuais, sem compreender que a mudança de contexto anula a sua eficácia (Petrusek, 2006). É preciso, portanto, atentar-se para lutar a guerra que se está fato lutando, por meio de uma abordagem específica a um contexto que se baseia em, mas também transborda, a experiência adquirida com as situações anteriores.

O foco em uma abordagem caso a caso não significa focar em uma abordagem individual. É importante entender as dinâmicas existentes entre os indivíduos envolvidos, já que a violência não convencional é predominantemente um fenômeno de grupo de cunho social, pelo qual indivíduos associam-se em gangues não só por objetivos políticos e econômicos, mas pelo sentimento social de pertencimento e compartilhamento. É desejável tornar as negociações mais abrangentes possíveis – o envolvimento de indivíduos de posições mais baixas na escala de comando do tráfico nas negociações, por exemplo, lhes confere um senso de importância e de maior responsabilidade sobre o cumprimento dos acordos (Boege, 2006). Mas, ainda que não seja viável incluir todos no processo de negociação, é preciso incluir todo o grupo, não só os indivíduos envolvidos na negociação, nas iniciativas de reabilitação e reintegração (Searching..., 2015), e incluí-los como grupo e não como indivíduos isolados. É possível aproveitar a própria estrutura da gangue como vetor de socialização (Cockayne, 2013) e distribuição dos bens sociais e dos dividendos da paz, além de como base para empreendimentos comerciais. É preciso trazer para o foco, também, as comunidades inteiras, e não somente aqueles indivíduos envolvidos com o tráfico e com a perpetuação da violência. Elas devem ser vistas como atores, que ora resistem, ora também colaboram com ou toleram a violência (elas o fazem pois muitas vezes atingem somente quem é de fora e não de dentro, pois ganham em troca dessa colaboração ou tolerância certos benefícios, entre outros) e que podem colaborar para seu fim. Assim, as comunidades serão vistas como capazes de mudança social e não apenas como vítimas passivas.

É preciso que as negociações sejam as mais amplas possíveis também para que os acordos sejam sustentáveis, já que os temas e interesses que precisam estar abarcados por esses acordos e, portanto, os atores envolvidos em sua formulação, são também muito amplos, incluindo desde grupos armados e a polícia, até diferentes atores do âmbito político, social e econômico. Deve-se, portanto, ir além das questões mais superficiais para abordar de fato a economia política da violência e suas motivações, ao mesmo tempo em que se administram interesses divergentes. Nesse caso, diferentes mediadores e diferentes interlocutores podem negociar diferentes temas paralelamente, indo desde o encerramento do conflito até a educação, saúde, justiça, segurança pública e reintegração, desde que seguindo a mesma estratégia unificada (Searching..., 2015) e perseguindo o mesmo objetivo final: o encerramento do conflito e a reconciliação entre as partes, isto é, a compensações por danos sofridos e o reestabelecimento das relações entre elas.

Para abarcar agendas de negociação mais ambiciosas é necessário, no entanto, construir um sólido arcabouço de confiança e testar os seus limites com as partes já envolvidas antes de trazer novos stakeholders (isto é, as partes interessadas) para a negociação, de forma a mitigar o risco de que a emergência de um assunto de maior sensibilidade possa comprometer o processo. Devido à fragilidade do contexto de violência criminal, à estrutura fragmentada das gangues e à sua relação conflituosa com vários segmentos da sociedade e da polícia, trazer um novo ator para a mesa pode acender ânimos e frustrações adormecidas e comprometer os passos já dados na negociação. Por exemplo, um traficante pode ficar incomodado com a inclusão de um policial, especialmente um que tenha participado de uma operação que vitimou um amigo ou parente, ou uma mulher da associação de moradores pode ficar incomodada com a inclusão de um traficante que é seu ex-companheiro e que tenha lhe faltado com o respeito.

Diante dessa amplitude temática, faz-se necessário avaliar e decidir o objetivo das negociações: interromper a perpetuação da violência ainda que à custa da continuação da atividade criminosa (o que pode levar a uma situação extremamente frágil, na qual os criminosos enxergam a paz como um serviço que estão provendo e que pode, portanto, ser capitalizado), ou combater as

atividades criminosas na esperança de assim alcançar o fim da violência, sob a ameaça de não conseguir firmar acordo algum pelo aumento da ambição do objetivo. Em cada um dos casos, interesses e incentivos diferentes estão em jogo e precisam ser avaliados tendo em mente o estado final esperado da negociação.

Quanto aos interlocutores, devem estar dispostos a negociar e devem ter autoridade, mas ao mesmo tempo serem representativos e aceitos como autoridade por todas as partes envolvidas, incluindo pelo aparato estatal. Esses frequentemente não serão profissionais, o que não é de modo algum ruim: assim eles são vistos como sendo independentes dos interesses das partes e têm mais flexibilidade e menos limitações políticas em suas ações. São essenciais nas fases iniciais para identificar janelas de oportunidades e portas de entrada, de forma a abrir espaço para o diálogo (Bustelo, 2016), podendo ser substituídos ao longo do processo por mediadores oficiais que gozem de maior legitimidade para fazer concessões e dar incentivos.

Um obstáculo que pode ser encontrado ao se tentar adaptar as ferramentas de negociação convencionais a esses novos contextos é a relutância por parte do Estado de seguir as diretrizes ditadas por organizações internacionais de como lidar com seus próprios problemas, já que o exercício do seu poder investigativo e judicial é parte essencial de sua soberania (Cockayne, 2013) e as colocações vindas de fora podem aparentar sugerir o descontrole por parte do Estado e a sua incapacidade de manter sua soberania em termos de obrigações para com a população. É por isso que é importante dar protagonismo às lideranças locais, de forma a enfraquecer a imagem da influência internacional.

b) O engajamento dos atores armados não convencionais

A lógica da integração de grupos não convencionais nos processos de negociação está pautada em sua influência sobre a classe política, no seu poder potencial de comprometer (na literatura em inglês, *spoil*) as negociações, seu poder local e sua influência sobre os mecanismos de implementação de um possível acordo (Planta; Dudouet, 2015). Seu engajamento, no entanto, não é gratuito e pressupõe certas contrapartidas: eles precisam fazer concessões,

precisam estar dispostos a comprometer-se com o fim da atividade criminosa e precisam engajar-se nos processos de estabilização, para que haja um impacto claro na redução da violência local. É claro que em se tratando de atores como esses, não sujeitos a mecanismos institucionais vinculantes, sempre haverá a possibilidade de continuação da violência e das agendas criminais, de fragmentação interna visando poder e por insatisfação com os termos dos acordos ou com as novas agendas assumidas, mas por esse motivo devem ser incluídos nos acordos garantias que se pretendam limitantes.

As janelas de oportunidade identificadas pelos mediadores para iniciar as ações aparecem comumente nos conflitos tradicionais no momento em que eles atingem certa maturidade e que as partes encontram-se no chamado *“mutually hurting stalemate”* (MHS), uma situação em que percebem que ambas irão ser prejudicadas com a continuação do conflito e em que nenhuma acredita que pode ganhar sem perdas excessivas (Zartman, 2000b). Nas situações de violência não convencional, nas quais até mesmo a existência de um conflito é questionada e pode não ser percebida pelas partes, e devido ao caráter híbrido dessas, dificilmente alcança-se o MHS, que necessita das percepções das partes e de seu reconhecimento mútuo. Na falta de um ponto de maturidade do conflito, mediadores podem encontrar pontos de entrada para negociações nas falhas geológicas do grupo, identificando polarizações ideológicas e diferenças internas ao grupo (Planta; Dudouet, 2015), para o qual se faz essencial um conhecimento de proximidade dificilmente obtido por um mediador que não seja intensamente familiarizado com a dinâmica local.

Uma grande dificuldade é encontrar um interlocutor nesses grupos, dado que a estrutura deles costuma ser desconhecida e é muitas vezes também difusa – como é o caso do tráfico de drogas, no qual existem centenas de microestruturas de poder em uma única rede. Além disso, diferentemente da mediação convencional, por se estar lidando com grupos que protagonizam atividades criminosas, o fator risco e o fator medo são muito maiores, pois a expectativa de respeito a regras tácitas e leis é muito menor, de forma que menor é também o poder de barganha do mediador e maior de tais grupos. As interações ilícitas que esses atores travam com os sistemas político e econômico formais, e em particular representantes dessas instâncias, causam danos para

a governança, mas funcionam como janelas de oportunidade para a negociação e a barganha (Briscoe, 2013).

O grande incentivo usado para negociar com grupos armados convencionais é a promessa de participação política. Grupos não convencionais, no entanto, muitas vezes estão alienados ou deliberadamente afastados do cenário político, ainda que ajam politicamente de forma a proteger seus interesses. Frequentemente esses grupos nascem de um sentimento compartilhado de marginalização socioeconômica, que poderia ser canalizado em uma agenda política. A politização viria do desenvolvimento de uma consciência social ou de ações que traduzissem a sua marginalização em protestos, greves, levantes ou outras formas de contestação (Philipps, 2013). Essa politização seria interessante, pois funcionaria como incentivo para a conversão política na presença de um interesse em tal participação. Em sua ausência, dificilmente esses grupos, caracterizados pela baixa orientação ideológica, fariam concessões com base em dividendos políticos. Assimilar os traficantes na estrutura oficial de poder, portanto, está longe de ser a solução, pois suas agendas não são essencialmente políticas, mas socioeconômicas e tal assimilação levaria à acumulação ilícita de capital para as estruturas governamentais e não resolveria o problema da representação, perpetuando exclusões.

Outra preocupação está no grau de realidade da expectativa de que grupos criminosos, que têm na maioria das vezes motivações econômicas como motor de ação, renunciem à sua atividade criminosa, quando essa é que os financia economicamente. Para reduzir esse risco, devem-se fornecer incentivos suficientes para que eles abram mão de algo tão lucrativo, principalmente na forma de esforços reais de reintegração de seus membros na economia formal – o que enfrenta diversos problemas, desde a capacidade do governo de fazê-lo e do negociador de garanti-lo, até ao estigma que esses membros possam vir a enfrentar diante da sociedade. É claro que dificilmente existirão incentivos puramente econômicos que superem seus rendimentos com o tráfico, mas é possível combinar incentivos econômicos mais modestos, por meio de um emprego formal, com incentivos de segurança física, estabilidade, imunidade, entre outros. Além disso, é possível combiná-los com um comprometimento para

com a justiça social e a revisão das questões socioeconômicas que separam as classes sociais – no caso do Rio de Janeiro, o asfalto da favela.

Isso significa que além da iniciativa pública, também o setor privado deve estar comprometido em exercer um papel na negociação, para que os traficantes possam ser socializados por meio de processos econômicos legítimos (Cockayne, 2013). Essa socialização passa pela superação da desconfiança e da estigmatização desses indivíduos por parte da sociedade e pela recuperação de sua autoestima, traduzida em recém-descobertos talentos e capacidades. Atualmente, as iniciativas existentes de reintegração dos jovens advindos do tráfico, ou mesmo iniciativas que ampliem as alternativas ao tráfico (como treinamento vocacional), são majoritariamente protagonizadas por ONGs, que não têm muitas vezes a robustez ou a legitimidade política necessárias para fazê-lo (Bustelo, 2016), muito menos a capacidade institucional e orçamentária para absorvê-los como mão de obra.

Também frequentemente têm papel no processo de negociação no sentido da reintegração e superação da marginalização as igrejas (no caso do Rio de Janeiro, especialmente as evangélicas, por sua permeabilidade nas favelas), ainda que não predominantemente pelo viés econômico. Elas atuam na direção da promoção da cicatrização espiritual (Boege, 2006) e da reconciliação entre as partes, contribuindo para a reintegração dos criminosos na comunidade, por meio da criação de grupos que supram a necessidade de identidade e pertencimento, cujo lócus estaria até então ocupado pelo tráfico, e de assistência social, acompanhamento psicológico, educação e treinamento vocacional. Muitas vezes gozam já de status junto aos grupos armados não convencionais, de forma que a produção de relações de confiança é mais imediata e menos custosa, o que se traduz na prática em maior disposição para negociar, maior confiança no processo e maior segurança dos mediadores durante a negociação.

Um acordo duradouro passa pelo convencimento das partes de que elas podem defender seus interesses de forma eficaz por meio de meios não violentos (Dudouet; Planta; Giessmann, 2012), de forma a reduzir o risco de que as concessões resultem no aprofundamento da atividade criminosa e da impunidade dos líderes. A renúncia à força é a condição mínima para uma

resolução de conflito bem-sucedida, mas idealmente deve ser acompanhada de democratização interna (por meio de uma reorganização da estrutura predominantemente vertical de comando para uma estrutura representativa), redefinição das agendas (abandonando a agenda criminosa), propostas políticas para o cenário pós-acordo, entre outros (Planta; Dudouet, 2015). É preciso que sua autoridade não advinha do medo e da violência, mas de uma representação democrática dos interesses e percepções dos membros e dos afetados, e não somente dos líderes.

De todo modo, a característica coerciva de tais grupos torna difícil a negociação de quaisquer acordos de mais longo prazo, que tenha objetivos além de pontuais (Briscoe, 2013). A dificuldade de negociação também se dá por sua natureza na maior parte fragmentada – o que lhes garante maior durabilidade e adaptabilidade (Briscoe, 2013; Bustelo, 2016; Searching..., 2015) em ambientes inóspitos e em contextos dinâmicos de eliminação constante de figuras na cadeia de comando, seja por parte do poder público ou por disputas internas, já que a expectativa de vida após a entrada no crime organizado é baixíssima. Trata-se de uma negociação delicada, não somente devido ao caráter dos grupos envolvidos, mas porque aqueles que lucram e que se beneficiam da violência, da manutenção do conflito e da fragilidade do aparato estatal têm altos incentivos para atuar como *spoilers* da negociação. Os atores armados não convencionais capitalizam sobre o conflito por extorsões, por dividendos do tráfico, por terem impunidade para quebrar a lei, por exemplo.

Os próprios agentes do Estado podem se tornar *spoilers* quando negam negociar com tais grupos alegando ilegalidade da negociação e legitimação da violência, ou quando tentam, abertamente ou não, sabotar as negociações por se beneficiarem da reprodução do conflito. Esse benefício pode ser na forma de suborno ou de poder político, esse último seja por líderes dos grupos armados lhes deverem favores ou direcionarem a população quanto ao seu voto via coerção, seja por lucrarem em cima de uma população que permanece oprimida e não tem voz para reivindicar direitos e é facilmente conquistada por promessas vazias e resoluções paliativas. Argumentos econômicos para prevenir a ação desses *spoilers* incluem os gastos com programas de segurança pública, os custos para recuperar a infraestrutura avariada, o fardo que recai sobre o sistema

de saúde pública, a perda de produtividade da economia, a perda de credibilidade para investimento externo devido à instabilidade (Cockayne, 2013) e a queda no turismo. Os benefícios econômicos que poderiam advir da resolução do conflito, no entanto, por via de regra não são capazes de superar a capitalização feita em cima desses conflitos. Mais verossímil que oferecê-los como incentivos para o comprometimento desses atores com o processo de paz é oferecer uma combinação de incentivos materiais concretos para a sua permanência no processo e punições para o abandono ou a transgressão dos compromissos (Cockayne, 2013). O problema é que o papel do mediador é puramente de facilitação e o único ator capaz de assegurar uma reformulação normativa e a aplicação de punições é frequentemente o próprio ator interessado no fracasso do processo: o Estado.

Quanto à questão da legitimidade, negociar com partes criminosas não é visto com bons olhos pela sociedade como um todo, que em geral acredita que elas devam ser combatidas com força e não com palavras, especialmente quando sentem na pele o efeito violento das ações criminosas. Por esse motivo que se faz imperativa uma estratégia de comunicação robusta, que explique detalhadamente os benefícios da negociação, o que se pretende com ela e o que já foi atingido, não deixando espaço para especulações, além de mecanismos de monitoramento adequados que possam provar a adesão das partes aos compromissos assumidos (Planta; Dudouet, 2015).

Talvez maior do que o desafio da opinião pública seja o desafio de superar os constrangimentos legais para o engajamento com partes criminosas. Muitos Estados possuem leis que, somadas a restrições internacionais, impedem a negociação com esses atores. Não somente a negociação é constrangida, mas os tipos de incentivos que podem ser oferecidos. A anistia, por exemplo, ofertada comumente em processos de negociação para crimes políticos, dificilmente poderia ser aplicada a esse caso sem esbarrar em leis e também na opinião pública, além de levantar questões como a reprodução da violência devido à impunidade e à possibilidade de garantir um lugar na mesa de negociação para atores até então excluídos dela. Isso praticamente inviabiliza o processo, pois negociação implica, necessariamente, em concessão.

Além disso, há relutância por parte do Estado em negociar pelo entendimento que a negociação passa necessariamente pela legitimação dos grupos armados não convencionais e que concessões feitas possam vir a premiar atos de violência e conquistas territoriais, além de poder vir a funcionar como uma admissão implícita da perda de controle sobre certo território e poder comprometer a percepção de integridade e credibilidade das instituições políticas. Condenar o engajamento é, no entanto, condenar enormes parcelas da população ao domínio do crime organizado. Cria-se o problema da exclusão mútua entre a legitimação desses grupos e a legitimidade do acordo produzido, que exige o envolvimento deles.

É preciso, de fato, um balanço cuidadoso entre perdão, justiça e manutenção da lei. Ainda que esse passe pelo entendimento de que se tratam de vítimas de um sistema de marginalização socioeconômica e negação de representação política, é preciso não demonstrar favoritismo em detrimento daqueles na mesma situação que não quebraram a lei (Searching..., 2015), de forma a não estimular novas transgressões. Faz-se necessária, ainda, uma abordagem flexível com relação à aplicação da lei, para que os mediadores não sejam percebidos como representantes dos interesses do Estado, mas para que tampouco sejam percebidos como manipuláveis e coniventes com violações de direitos humanos (Cockayne, 2013). Tudo isso passa pela institucionalização da mediação e suas estruturas, para que a negociação seja um processo seguro e aberto e os incentivos possíveis de serem dados sejam conhecidos.

A relutância em negociar se traduz, por vezes, em relutância por parte do Estado de admitir a ocorrência da negociação quando ela é de fato feita. Isso significa que não é possível tirar lições aprendidas dessas experiências que possam ser replicadas e nem monitorar o comportamento do Estado durante o processo, além de comprometer os próprios resultados e a sustentabilidade dos acordos alcançados durante a negociação. Isso porque, devido à natureza dos grupos envolvidos e do forte papel da opinião pública e da mídia na estigmatização ou não e, logo, no sucesso da reintegração ou não dos indivíduos, é preciso que o processo conte com um apoio político sólido, com transparência e com objetivos e limitações claros e realistas (Bustelo, 2016). A discrição demandada por negociações nesse caso precisa ser conciliada com as

necessidades de transparência e prestação de contas. É preciso descriminalizar e, mais além, normalizar o engajamento com esses grupos na forma de mediação, para que possa ser replicado em outros ou futuros cenários mais rapidamente e com menor resistência e para que a implementação dos acordos resultantes conte com maior vontade política. Além disso, diante de verificação e monitoramento, o projeto ganhará maior legitimidade e evidência de efetividade, ajudando a manter o consenso das partes ao longo dele.

O engajamento com tais grupos não deve se esgotar no momento da negociação e nas barganhas feitas, mas deve ir além para que o consenso resultante se torne sustentável, envolvendo reformas políticas para incluir os grupos marginalizados, o fortalecimento das instituições, o combate à corrupção e a restauração da credibilidade e legitimidade das forças de segurança aos olhos da população local (Cockayne, 2013), de forma a criar uma segurança pautada na justiça social. A própria marginalização e estigmatização sociocultural é um obstáculo para a negociação e para a sustentabilidade de seus resultados, pois inviabiliza a confiança, o engajamento e a reintegração em uma comunidade única. É preciso que as partes se vejam como atores sociais relevantes que têm voz nesse contexto.

Além da preocupação acerca da legitimação, argumentos contra a negociação incluem a crença de que diálogo algum vai mudar a situação ou o comportamento dos grupos (argumentos pautados na sua irracionalidade, frequentemente associada à sua falta de instrução), que o conflito é ainda a melhor e forma de lidar com eles e que a negociação pode vir a aumentar a violência com o fortalecimento da visibilidade desses grupos (Bustelo, 2016). É possível, portanto, que a própria população não tenha interesse algum em uma negociação com grupos criminosos e que um governo democrático também não, por temer oposição política e a opinião pública.

É fácil taxar de ingênuo e fadar à falha tais esforços em um contexto de conflitos armados não convencionais. Em uma guerra é muito mais fácil assumir que ambos os lados estão errados, enquanto em um cenário como o do Rio de Janeiro há uma clara oposição moral entre “traficantes maus” e “cidadãos do bem” que é simplista – ignorando as perversas dinâmicas socioeconômicas que relegam os negros e pobres a um lugar, tanto espacial quanto metafórico, de

marginalização, estagnação e falta de oportunidades – e que privilegia o apontamento de culpados sobre a restauração da harmonia. A própria estigmatização dificulta as negociações, devido a uma possível baixa autoestima do morador da favela quando lhe é dada voz e uma provável resistência dos outros atores para com ele ou ela. A seguir veremos melhor como essas dinâmicas produzem e são reproduzidas no contexto de violência não convencional do Rio de Janeiro.

3. O contexto de violência não convencional do Rio de Janeiro

Fala-se muito em Estados falidos para caracterizar cenários nos quais o poder estatal não existe ou não consegue prover suas responsabilidades, incluindo a perda do monopólio do uso da força, como poderia ser caracterizado o espaço de atuação de grupos armados não convencionais. O conceito, no entanto, é rebatido por muitos, seja por seu caráter relacional (“falido em relação a quem?”), seu corolário doutrinário (“precisamos salvá-los de si mesmos”) ou sua natureza eurocêntrica (“falido é o Estado cuja configuração se distancia da configuração moderna vestfaliana”). Para tentar superar seu caráter imperialista e paternalista, vêm-se adotando a nomenclatura de Estados frágeis ou fragilizados para definir aqueles Estados que gozam de pouca legitimidade e capacidade de prover serviços, contribuindo para a vulnerabilidade de seus cidadãos.

Mais recentemente, no entanto, novas críticas surgem pela insuficiência do conceito de Estado frágil em abarcar todas as situações nas quais o poder central encontra-se debilitado, capturado ou ausente, além de por o conceito não refletir corretamente situações circunscritas à escala local (que, por serem limitadas, especialmente a áreas de menor interesse de atuação do poder público, muitas vezes não são contabilizadas na caracterização de um Estado como frágil ou falido). Isso é reflexo de um movimento mais amplo da disciplina de Relações Internacionais para além do seu estadocentrismo tradicional.

Muggah (2015) defende que hoje não se deve mais falar em Estados falidos, mas em cidades frágeis. Isso porque não há necessariamente continuidade territorial entre o poder estatal ou a ausência dele: mais comumente, existem em um Estado, ainda que forte, bolsões de fragilidade

(Banfield, 2014), em termos de provisão de serviços e controle estatal dos meios de violência, onde o Estado encontra-se enfraquecido – e caracterizar o Estado como fraco, um adjetivo necessariamente relacional, implica dizer que há outros atores em questão que são fortes em comparação (Boege, 2006). Isso significa que regiões diferentes em um mesmo país, cidades diferentes em uma mesma região, ou bairros diferentes em uma mesma cidade recebem níveis diferentes e insuficientes de presença institucional e apoio estatal (Searching..., 2015). Falar em cidades frágeis faz sentido também porque, apesar de a política de drogas, o sistema penal e o regime de armas não estarem restritos à cidade, é nela que se manifestam mais ardentemente, aliados à polarização socioeconômica.

No caso dos grupos armados não convencionais, eles escapam do radar da teoria e da prática de resolução de conflitos tradicionais porque não operam em cenários clássicos de conflito – Estados ditos falidos, países em guerra civil –, mas em tais bolsões de instabilidade em países muitas vezes considerados estáveis. Sua emergência é possibilitada por duas condições observadas nesses bolsões: eles permitem que suas atividades criminosas prosperem e permitem que eles substituam a lei do Estado ao preencher o vácuo deixado por ele (Searching..., 2015). Preencher o espaço deixado pelo Estado não é um indicador de politização por parte desses grupos – a provisão de serviços, incluindo a segurança, é em geral somente um meio de atingir a aspiração de ganhar legitimidade frente à comunidade, ainda que essa provisão seja deficitária, o relacionamento entre os dois lados conflituoso e a representação dos interesses imperfeita. Frequentemente, esse preenchimento se dá somente em torno da reivindicação do crédito pela restauração da paz pela eliminação de outra facção ou pelo serviço prestado na forma de emprego para jovens marginalizados e sem perspectiva (Briscoe, 2013).

Esses bolsões ao redor do mundo em geral compartilham a característica de se formarem no entorno de populações marginalizadas (seja pela sua inferioridade socioeconômica, seja pelo seu status de minoria), sobre as quais o abandono estatal age na direção de perpetuar tal marginalização e estigmatização e mantê-las afastadas de qualquer representação política e acesso ao bem-estar social e, conseqüentemente, afastadas da sociedade em si. É o caso das favelas e periferias do Rio de Janeiro. Nelas houve uma falha

no contrato social entre o governo e os moradores de classes baixas (Milliken, 2013), que precisa ser reescrito, de forma a reconhecer os moradores como cidadãos completos e portadores de direitos com relação à cidade assim como qualquer cidadão. O problema da violência precisa ser reconhecido como um problema do Estado e não como uma questão local de indivíduos problemáticos, mas só é reconhecido como tal nos momentos em que essa violência, pela proximidade geográfica entre a favela e o asfalto, afeta as classes mais abastadas.

A gênese das gangues nas favelas cariocas costuma ser traçada até o sistema prisional falho, que, por ser sobrecarregado (devido à abordagem punitiva e repressiva adotada por uma sociedade que acredita na legitimidade do sistema como retribuição para a violência, ao invés de abordagens reeducativas), é de difícil monitoramento e penetração de organizações da sociedade civil e mesmo do aparato estatal, sendo marcado pela violência impune entre detentos e, em igual ou maior escala, pelas violações dos direitos dos presos por parte dos agentes de segurança. Nesse ambiente, testemunhou-se a associação de indivíduos pela necessidade de proteção mútua, não necessariamente por uma intenção criminosa (Searching..., 2015), e as redes constituídas dentro do sistema transbordaram para fora dele com a libertação de alguns ou com o recrutamento externo de outros. Essas redes ganharam força devido a um movimento duplo, e nem tão contraditório na prática, protagonizado pela polícia, de inação devido à corrupção por um lado e de brutalidade por outro.

O lado de fora para onde essas redes transbordaram é, invariavelmente, o espaço das favelas, de onde os detentos majoritariamente provêm, devido à combinação de marginalização e pobreza, que além de tornar a atividade criminosa atrativa na falta de alternativas viáveis, os torna também mais vulneráveis à ação do poder público e mais passíveis de serem pegos, pela estigmatização de seu status social e até mesmo de sua cor de pele. O crime torna-se atrativo não só pela promessa de enriquecimento e pela ausência de caminhos alternativos mais seguros para tal, nominalmente a educação, mas porque, em um ambiente de marginalização, é frequentemente a única fonte de admiração e de identidade e pertencimento. É preciso não só educar para dar-lhes acesso às oportunidades e conferi-lhes competitividade para consegui-las,

mas para que percebam essas oportunidades e, mais ainda, para que as percebam como válidas e mais desejáveis que uma carreira no tráfico.

Nas favelas cariocas, onde imperava um cenário de falta de provisão de serviços e de insegurança, o Estado era visto como ineficiente e mesmo inexistente, de forma que as gangues funcionavam como “nódulos alternativos e legítimos de autoridade em relação ao Estado” (Rodgers; Muggah, 2009, p.301). Funcionavam, portanto, inserida em uma lógica territorial e local, apesar de figurarem no fluxo internacional de armas e drogas. O domínio dos corpos se dava frequentemente pelo domínio do espaço em múltiplas instâncias: a favela era repartida em zonas sob o comando de diferentes facções e cujos moradores não podiam cruzar impunes, gangues e milícias passavam a controlar os prédios onde operavam as organizações de moradores exercendo uma dominação simbólica além de prática (Milliken, 2013).

O próprio espaço das casas dos moradores era dominado pela presença dos serviços de água, gás e televisão, providos pelas gangues (e é por isso que é tão importante prever nos processos de paz iniciativas que recriem física e simbolicamente o espaço e os laços que o perpassam, por meio de projetos de cultura, de esportes e de intervenções artísticas, como o grafite, que permitam a reapropriação simbólica do espaço). Inúmeros relatos de moradores colocam que as gangues, além de prover serviços, estabeleciam padrões de comportamento, resolviam disputas e puniam transgressões, de forma que não eram vistas sempre negativamente por eles: a ordem era mantida, os moradores eram isentados de ações criminosas individuais e protegidos contra as ações de gangues rivais, problemas eram resolvidos rapidamente e eles tinham acesso àquilo que o próprio Estado não provia. Milliken (2013) coloca que essa dinâmica de proteção e provisão, no entanto, era seletiva e baseada em silenciamentos e medo.

Não é possível dizer que havia ou há nesse ambiente de fato uma ausência completa do aparelho estatal: os moradores reconhecem a autoridade do Estado, na hora de exercer suas obrigações positivas são chamados a votar e as interações com a polícia são frequentes (mais frequentes ainda quando estão na posição de suspeitos). O que há, e que é típico das regiões onde a presença Estatal é fraca segundo Boege (2006), é uma sobreposição de

instituições e de lógicas de ordem e de comportamento: há a lógica do Estado moderno, a lógica pré-moderna de sociedades tradicionais informais e a lógica pós-moderna da globalização e da sociedade civil internacional (que traz com ela uma gama de atores, de ONGs a multinacionais, agências de desenvolvimento, organizações internacionais e companhias militares privadas).

Um dos marcos tido como de reforço da presença do Estado nas favelas foram os sucessivos programas de urbanização das mesmas, desde a Operação Mutirão do governo Carlos Lacerda em 1960 (instinto após um ano em prol da remoção completa de favelas da zona sul e sua realocação para a zona oeste), passando pelo programa Favela Bairro durante o governo César Maia, instituído em 1994, até o mais recente programa Morar Carioca, estabelecido em 2010 por Eduardo Paes. Em termos gerais, no entanto, trataram-se somente da afirmação da provisão de serviços básicos como luz, asfaltamento, saneamento e legalização da ocupação das terras (mas notadamente com ausência da segurança), isto é, somente o reforço momentâneo na hora da instalação do serviço, o que não garantiu a continuação da sua presença e estruturas essas que foram até mesmo apropriadas pelos poderes paralelos. Invariavelmente tiveram um efeito paliativo ao invés de transformador.

Já o advento das chamadas Polícias Pacificadoras visou mudar o paradigma de envolvimento da polícia com a população, propondo uma polícia de proximidade que exercesse obrigações positivas e assistenciais tanto quanto negativas, essas em termos da contenção de atos ilícitos e da violência indiscriminada. O poder do Estado estaria pela primeira vez, portanto, presente 24 horas nas favelas, numa tentativa de re-territorialização do espaço perdido. O problema é que essa lógica de re-territorialização na prática mostra-se incompatível com o exercício das obrigações positivas de proteção e de provisão de serviços sociais e, assim, predominam ainda hoje nas favelas as práticas negativas de repressão, frequentemente arbitrárias. A própria polícia é vista como um poder paralelo e não como representante do Estado, sendo fonte de medo e não de segurança. Assim, é possível caracterizá-la por um momento como também um conjunto de atores armados não convencionais, quando estão abusando de seu status e de sua força armada para perseguir objetivos outros que não os definidos como seus: proteger os cidadãos.

É preciso que a instituição policial complete a transição de seu mandato de proteção do Estado, herança da ditadura, para a proteção de fato dos cidadãos (Ramos, 2007), combinando a demanda por eficiência com o respeito aos direitos humanos. A necessidade de modernização, controle e democratização da instituição policial e de investimento e reformulação das políticas de segurança pública só é percebida tardiamente porque as principais vítimas desse atraso, inclusive letais, têm um perfil socioeconômico específico que resulta na sua falta de representatividade e no seu silenciamento político. A polícia pacificadora (termo, aliás, que remete a uma missão civilizatória moderna, como se o morador da favela fosse um selvagem que precisasse ser pacificado, um incapaz que precisasse ser tutelado) não tem sequer a intenção de mudar os paradigmas da caracterização recorrente de problemas de saúde pública e justiça social como problemas da lei e da ordem e o do conflito urbano como uma questão resolvida por punição ao invés de restauração da ordem e reintegração.

Esse segundo paradigma está relacionado com um modelo de justiça punitivo ao invés de restaurativo, que foca na repreensão dos perpetradores ao invés de na compensação das vítimas e restituição da harmonia (Zartman, 2000a) e que, por razões culturais, históricas, políticas e econômicas, tornou-se um modelo de justiça injusto (Searching..., 2015). Os corolários dessa atitude são um sistema prisional oneroso para o Estado e superlotado, que permite e até mesmo incentiva o ingresso ou a permanência no crime organizado (prisões funcionariam como “universidades do crime” (Searching..., 2015, p.17)), e a desconfiança da população nos agentes do Estado, devido à brutalidade policial e à frequente arbitrariedade do cumprimento da lei. Abordagens de justiça penal e de polícia costumam não resolver o problema, pois aumentam a violência ou levam a sua migração para áreas menos policiadas. No entanto, enquanto a polícia pacificadora está longe de ser uma solução, ela abre uma janela de oportunidade para negociações, não por abandonar a abordagem de segurança pública, mas por abrir espaço para mudanças nela.

Como alerta Cockayne (2013), apesar das claras evidências de que abordagens isoladas de *law enforcement*, acompanhadas da percepção que a resposta passa pelo fortalecimento e recrudescimento das instituições policiais e judiciárias, são contraproducentes em casos de violência armada não

convencional, pois obscurecem o papel da estrutura estatal e de autoridades corruptas na reprodução desses conflitos e acabam exacerbando-os, abordagens alternativas não foram até então sistematizadas e institucionalizadas para informar políticas tanto públicas quanto de agências de *peacebuilding*. Essa afirmativa é sustentada pela falha do modelo *mano dura* na relação do governo com gangues em lugares como El Salvador e Honduras, onde as negociações entre as partes se mostraram mais efetivas em termos de redução do número de homicídios.

Esse tipo de política linha dura parte de um esvaziamento da compreensão acerca das dinâmicas de violência e dos motivos que estão por trás dela e de um desejo de demonstrar eficiência, o que é bem visto pelas famílias das vítimas, pela opinião pública em geral e, logo, pelos potenciais eleitores. Para superar os ciclos de violência é necessária, além de negociações, a substituição da repressão pelo diálogo e a reconstrução de um modo de vida sustentável nas favelas, orientado pelos direitos dos moradores à cidade e aliado ao reestabelecimento da confiança na política e no Estado, para que haja alternativas concretas e viáveis ao tráfico de drogas e à criminalidade (Milliken, 2013). O dinheiro gasto na manutenção do inchado sistema carcerário poderia ser redirecionado para uma reforma do sistema de justiça e policial que sustentasse essas mudanças orientadas para uma abordagem dialógica e preventiva e para a promoção do desenvolvimento econômico e social nas favelas.

A narrativa dominante culpa os traficantes pela totalidade da violência, ignorando o papel da polícia militarizada na sua reprodução, manifestada em seu ponto máximo no que diz respeito à (falta de) legalidade das ações de grupos especializados que se assemelham a esquadrões da morte e ao seu modelo de premiação por número de baixas. Na verdade, a brutalidade policial, aliada à disponibilidade de armas, que muitas vezes têm origem na própria polícia, apenas contribui para a manutenção do ciclo de violência e de desconfiança mútua. É preciso ir além de estratégias militarizadas de repressão para estratégias humanizadas de prevenção; é preciso adotar uma abordagem de desenvolvimento social além de uma abordagem de combate à criminalidade; uma abordagem de segurança humana e cidadã ao invés de segurança pública.

Assim como existem janelas de oportunidade para iniciar as negociações, é preciso aproveitar as janelas de oportunidade oferecidas pelo arrefecimento momentâneo do conflito para realizar investimentos sociais e assim combater a pobreza, de forma a reduzir a magnitude do nexos pobreza-violência (Milliken, 2013), que convive com o nexos ausência ou enfraquecimento do Estado – violência crônica não convencional. O primeiro é um nexos tautológico: há violência porque há pobreza que motiva a criminalidade, que premia com ascensão econômica, e há pobreza porque há violência que impede a continuidade da educação, o empoderamento das famílias na direção de uma vida melhor.

A legitimidade para uma negociação e um acordo desse tipo é difícil de conseguir por se tratarem de conflitos de baixa intensidade, muitas vezes não percebidos como conflitos, e por envolverem somente parte do território nacional e setores específicos da população (Arnault, 2004). A situação no Rio de Janeiro frequentemente não é percebida pela população local e pelas autoridades como sendo um conflito devido a sua normalização no contexto da vida cotidiana (já que o conflito é o espaço e o momento do excepcionalismo), por sua permanência e enraizamento na vida social e pelo escopo limitado do impacto nas vidas das classes mais abastadas. A falta de visibilidade pode ser, portanto, atribuída ao fato de afetar majoritariamente as áreas mais pobres da cidade, as favelas, e de reclamar a vida principalmente de jovens negros de classe baixa.

Não há uma percepção de uma situação de conflito de dimensão suficiente para justificar o excepcionalismo das negociações com grupos armados não convencionais, as gangues e milícias, quiçá a integração de seus membros em processos políticos, pois o fato de afetar quem ele afeta dificilmente mobiliza a opinião pública ou impacta a condução das políticas públicas. A percepção de que o Rio de Janeiro não se encontra em um cenário de conflito é justamente isso: uma percepção. É preciso perguntar quem tem essa percepção e por que está na posição de tê-la.

Há ainda a dificuldade de decidir se os líderes locais são confiáveis ou corruptos e a dificuldade de engajamento entre as partes devido à falta de confiança: a sociedade e o governo não confiam nas gangues, que são demonizadas pela mídia, e os traficantes não confiam no governo e na

sociedade, que os abandonaram e marginalizaram. Em um processo de negociação, esperar-se-ia que o governo central agisse como o provedor da moldura política e fosse responsável pela alocação de recursos e que o governo local fosse o responsável pela implementação das negociações (Milliken, 2013), mas a população tampouco confia no governo local, que aposta em um modelo mercadológico de cidade, para ser vista e não vivida.

O esgotamento da violência é um objetivo a ser almejado em longo prazo, porque é preciso ressignificar primeiro todos os laços entre moradores, o aparato estatal e os criminosos, construir confiança, para só então recuperar as estruturas e recriar um modo de vida sustentável que não permita a recriação da violência, que, sem isso, continuará a ser reproduzida nas falhas do sistema, na pobreza e no descaso. Um acordo inicialmente pode não ter (e provavelmente não terá) força para atingir o objetivo da resolução definitiva do conflito, que passa pela resolução de suas causas, nominalmente a exclusão socioeconômica enfrentada por certos setores da população, mas pode criar o comprometimento necessário para que esses objetivos intermediários sejam perseguidos. A seguir veremos iniciativas de negociação que apresentam potencial de serem replicadas no Rio de Janeiro para a interrupção da violência no curto prazo, mas cujos impactos no longo prazo são muito difíceis de serem determinados ou mesmo especulados.

4. Potenciais mediadores e suas experiências

a) O exército brasileiro e a experiência no Haiti

Durante a missão de manutenção da paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), liderada desde seu estabelecimento em 2004 pelo contingente brasileiro, o exército brasileiro protagonizou um processo de mediação de conflitos considerado bem sucedido entre as comunidades Simon e Pelé, localizadas na capital Porto Príncipe. Ela foi feita pela chamada Coordenação Civil-Militar (UN-CIMIC), conceito da ONU que abarca a coordenação e a cooperação em apoio a uma missão de paz entre os componentes militares (militar e policial em uma missão de paz multidimensional como no Haiti) e o componente civil, que inclui a população e as autoridades locais, ONGs e a outras agências nacionais e internacionais (Do Couto, 2015).

Simon e Pelé eram controlados por gangues rivais altamente territoriais, já que a sua remuneração era praticamente toda advinda de extorsão domiciliar por serviços locais e permissões de passagem, e apenas uma pequena parcela do tráfico de drogas. A gangue 117, que controlava ambas as comunidades, foi hostilizada por um antigo líder da gangue, solto após muitos anos na cadeia, que se filiou a outra gangue para tentar recobrar sua área de influência, reconquistando Pelé, mas não Simon. Assim formou-se entre elas uma zona de exclusão apelidada de Faixa de Gaza, onde residências e pontos comerciais foram abandonados e pela qual pararam de circular moradores, pelo risco, real ou percebido, de execução. O primeiro passo no processo de negociação foi o estabelecimento pelos militares brasileiros de postos de controle para evitar incursões armadas em comunidades rivais, mas eles mesmos passaram então a ser alvos de ataque e hostilidade nesses postos. As relações entre as comunidades se deterioravam na mesma medida em que a rivalidade entre os grupos aumentava.

Adotou-se então uma estratégia de estabelecimento de confiança e tradução do papel dos militares de inimigos a mediadores e asseguradores da segurança e estabilidade em cinco fases:

criação e consolidação do papel de uma liderança local; estabelecimento de um canal de comunicação eficaz e único com as comunidades através de suas lideranças; consolidação do papel das forças militares como intermediadoras do conflito e não como inimigas; solução do conflito; e manutenção da paz (Do Couto, 2015, p.40).

Para a primeira fase, foram identificados comitês representativos já existentes nas comunidades, que possuíam tanto influência junto às gangues quanto junto a moradores, ainda que no segundo caso a influência fosse reforçada autoritariamente, por determinações de comportamento e ação, e gozasse de cada vez menos legitimidade, justamente pela presença violenta das gangues. Para fortalecê-las, e segundo as diretrizes da já mencionada estratégia de coordenação civil-militar, os militares brasileiros organizaram atividades de apoio humanitário e de cunho social juntamente com civis e envolveram esses

líderes comunitários, conferindo-lhes posição proeminente em sua distribuição. Vários projetos sociais foram apresentados, desde cursos profissionalizantes, até escolas de futebol, atividades educacionais e reformas de áreas de entretenimento, apesar de nem todos terem saído do papel. Os militares também evidenciaram os encontros entre eles e os comitês, de forma a ressaltar o comprometimento dos líderes em buscar soluções para a violência e para questões sociais.

Para iniciar a segunda fase foi preciso acordar com as ONGs atuando no local e outros setores da missão os limites de competência de cada órgão e deixá-los claro para a comunidade, para evitar as sobreposições de esforços, as contradições e a resultante frustração da comunidade ao não ter suas demandas atendidas. Ao mesmo tempo, consolidou-se sobre o oficial representante do componente militar da missão a função de negociação, de forma a concentrar nele a confiança e a influência necessárias para a progressão do processo. Assim, o canal de comunicação estabelecido tornou-se eficaz pela relação de confiança construída entre as partes e pela sua singularidade, concentrando e não dispersando esforços. Esse canal único, mas bifurcado para atender cada comunidade, juntamente às atividades humanitárias e sociais desenvolvidas, reforçaram a imagem de imparcialidade do componente militar, por oferecer o mesmo para as duas comunidades, e neutralidade, por não fazer parte do problema, mas oferecer uma via para sua solução.

A partir disso o diálogo foi reestabelecido sob a liderança dos militares, pois houve confiança suficiente para propor a primeira reunião conjunta. O local e a pauta de discussões foram planejados meticulosamente, inclusive a disposição das bandeiras nacionais e da ONU e o posicionamento de cada ator na mesa de reunião e as reações a possíveis situações-cenário. Um acordo foi alcançado, determinando a cessação da violência e a criação de um comitê comunitário conjunto. Com o apoio dos negociadores, o acordo foi endossado pela sub-prefeitura de Delmas, o distrito onde as comunidades se encontram, e pela Polícia Nacional Haitiana. Assim os militares aproveitaram-se de sua própria alavancagem política para conseguir o comprometimento de todas as partes envolvidas: as comunidades, por meio de incentivos materiais e sociais; a polícia, a quem o mandato da missão garantia treinamento e ações para sua

reestruturação e quem seria o responsável dali em diante pela segurança da comunidade; e o governo local, a quem caberia a continuação dos serviços nas comunidades e quem queria abraçar a oportunidade para expandir sua influência e garantir a reeleição próxima.

A consolidação do acordo de paz passou pela continuação das relações com a comunidade, por uma operação de inteligência de forma a prever e conter potenciais disputas que viessem a perturbar a paz, e pela reocupação simbólica da Faixa de Gaza como espaço compartilhado a partir de um evento esportivo e recreativo conjunto, aliado à transmissão de mensagens de paz, legitimando-a aos olhos dos moradores e da opinião pública, fator essencial para seu sucesso. Nos meses que se seguiram não houve mortes, disparos de armas de fogo ou agressões contra a tropa.

A aplicação desse modelo de cinco fases depende do terreno, do fator psicossocial comunitário e das tropas e da opinião pública, entre outros fatores (Do Couto, 2015). As fases são muitas vezes simultâneas ou precisam ser revistas ou refeitas para garantir a sustentabilidade do processo, inclusive a transferência da responsabilidade pela manutenção do acordo para as mãos de atores locais, de forma que o acordo perdure após a desmobilização das tropas no local. Fatores de sucesso que poderiam ser replicados no contexto da violência não convencional carioca são a escolha de líderes locais como interlocutores e o fortalecimento de sua imagem e de seu comprometimento com o processo de paz anterior às negociações; a concentração do esforço de mediação em um indivíduo do componente militar, humanizando o processo ao afirma-lo como mediador ao invés das forças armadas como um todo, que nas favelas costumam gozar de baixa confiabilidade; o envolvimento do aparelho estatal local, garantindo a provisão de serviços, incluindo a segurança, e a sustentabilidade do acordo; e a transferência das responsabilidades, e da confiança que as acompanha, para atores locais, de forma a garantir a sustentabilidade do acordo.

b) A Polícia e a mediação de conflitos comunitários

As Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), estratégia de policiamento de proximidade que começou a ser implementada nas favelas cariocas a partir de 2008, como já mencionado, estariam pautadas na lógica da retomada do espaço das favelas para o controle do Estado, de forma a retomar o suprimento de serviços e outros direitos positivos e levar à sua reintegração à comunidade democrática, objetivos esses amplamente questionados. Existe hoje na estrutura de algumas UPPs a figura de policiais mediadores, capacitados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para exercer o papel de mediadores de conflitos entre os moradores da comunidade. Trata-se, portanto, de uma iniciativa bastante limitada, focada na resolução de conflitos familiares e entre vizinhos, que não faz alusão à existência de qualquer outro conflito naquele espaço, nem reconhece que uma parte dos conflitos possam ser os próprios policiais.

É possível que seu estabelecimento tenha partido de uma necessidade de resolver os conflitos comunitários que afloraram em alguns lugares devido à suspensão das expectativas normatizantes do tráfico e de seus próprios métodos de resolução de conflitos e restauração com a chegada das UPPs. De toda forma, trata-se de uma iniciativa ainda incipiente, que até 2015 estava presente somente em oito favelas e frequentemente contando com apenas um mediador treinado em cada, treinamento esse que muitas vezes não é suficiente para sua atuação, especialmente quando se considera que há certa resistência em participar das capacitações e exercer essas funções por não serem funções típicas de policiais e serem, portanto, irrelevantes (Nascimento, 2013).

A tentativa de utilizar a estrutura das UPPs como espaço fértil para iniciativas de mediação esbarra em diversos obstáculos de ambos os lados. Do lado da população local, há desconfiança na figura do policial, reiterada por denúncias de abuso de poder, autoritarismo e brutalidade por parte dos policiais das unidades, inclusive com o desaparecimento e morte de moradores (o caso Amarildo, morador da Rocinha que desapareceu após ser detido e levado a uma unidade da UPP, é emblemático aqui, mas também a mais corriqueira proibição de bailes funk). É difícil confiar em um mediador de conflitos que frequentemente é visto como parte, senão como causador, do conflito. Do lado dos policiais,

existe resistência em se envolver com atividades de pacificação, ainda que haja um acréscimo salarial, pela concepção de que não estão fazendo policiamento de verdade, mas agindo como assistentes sociais, além da ideia de vulnerabilidade e perpétua insegurança que estar estacionado em um posto em uma favela, especialmente quando não se é bem-vindo, traz.

A UPP traz, no entanto, uma janela de oportunidade em que o pânico generalizado da população e a menor frequência de notícias de embates entre traficantes e polícias e de vítimas feitas pela violência tem o potencial de significar um maior apoio a um processo de paz por parte da população como um todo, traduzido em maior legitimação às negociações e maior sustentabilidade dos resultados atingidos. É preciso aproveitá-la logo, enquanto ela ainda se sustenta, pois a imagem das UPPs está em frequente deterioração, especialmente por parte de moradores da favela, céticos em relação a seus resultados e frequentes vítimas de sua brutalidade, e moradores do asfalto das periferias não priorizadas pela estratégia de pacificação, altamente seletiva, e onde frequentemente os traficantes deslocados das comunidades pacificadas foram se instalar.

A própria presença da polícia na favela, hoje percebida ainda como predominantemente nociva por estarem contra e não a serviço da população local, carrega em si o potencial de superar as barreiras ao criar espaço para o reestabelecimento da confiança mútua. Mecanismos de construção de confiança incluem um diálogo próximo, abrindo espaço para que os moradores possam fazer queixas e sugestões, e pelo desdobramento de ações de cunho social, como as previstas no projeto não implementado da UPP Social (como treinamento vocacional, iniciativas de saúde, de educação, etc.). Um sinal amplamente citado que parece apontar para uma maior disposição à confiança é o aumento no número de crimes não relacionados ao tráfico, como furtos e crimes domésticos, que estaria relacionado ao aumento no número de ocorrências registradas devido a uma renovada confiança na figura do policial, mas que alternativamente pode ser atribuído ao desaparecimento das garantias dos traficantes de cumprimento de suas normas de conduta e de comportamento, com a substituição da autoridade do tráfico pela autoridade da polícia (Foley, 2014).

Para que haja qualquer avanço na direção de um processo de paz, coloca-se, portanto, o desafio de superar a cultura institucional militarizada para plantar em ambas as partes, moradores e policiais, a vontade de se comprometer com um processo de negociação. Essa militarização quase fetichista, evidenciada no questionamento dos moradores acerca da necessidade de tamanha visibilidade de armamentos pesados (incluindo o emprego de tanques de guerra no espaço urbano como parte da estratégia de pacificação), leva a uma erosão dos limites entre as atividades de polícia e das Forças Armadas e a uma confusão acerca dos regimes legais que orientam essas operações (Foley, 2014). Segundo essa lógica, o morador é construído como o inimigo, o que parece autorizar práticas de controle de seus corpos, como repressão e revista, e que somente confirma a percepção de que não é a segurança deles que está sendo almejada, mas sim a proteção dos outros (os cidadãos plenos) dos moradores da favela. Só a partir dessa superação é que se pode começar a estabelecer laços de confiança que é a condição mínima, ainda que não suficiente, para o desdobramento e o sucesso de estratégias de mediação.

c) As ONGs e suas experiências exitosas

O Grupo Cultural AfroReggae é uma ONG criada em 1993 após o assassinato de 21 moradores da favela Vigário Geral pela polícia, episódio que ficou conhecido como chacina de Vigário Geral. O projeto faz parte de um grupo heterogêneo de iniciativas surgidas nas favelas, que funcionam como alternativas ao tráfico para os jovens e frequentemente também como mediadores, ainda que fugindo da definição tradicional de mediação: na prática, funcionam como interlocutores entre os jovens da favela e o governo, a mídia, as universidades e a população em geral e até mesmo agências e fundações internacionais (Ramos, 2007). O objetivo desse e de outros projetos similares é fornecer alternativas aos jovens moradores das favelas na forma de educação e capacitação cultural e artística, tanto para afastá-los do engajamento direto no tráfico, quanto para afirmar sua independência em relação à dinâmica de controle e crime relacionada ao tráfico. Um exemplo dessa independência em relação ao tráfico é a permissão de shows do AfroReggae em comunidades controladas por gangues rivais.

Silvia Ramos (2007) argumenta que um dos fatores de sucesso do Grupo AfroReggae pode ser atribuído a seu caráter comercial: a ONG tem um braço paralelo de produção musical, que incentiva a profissionalização de seus membros, de forma a trazer recursos por meio de shows e apresentações de dança e música para sustentá-la. Isso significa que são capazes de oferecer uma alternativa de emprego para os jovens no tráfico e que há um incentivo maior para profissionalizá-los. Assim, supera-se a estigmatização de serem somente artistas amadores, participantes de um projeto social, supera-se o estereótipo de serem jovens negros que foram civilizados/amansados e dessa forma escaparam da delinquência e supera-se também a resistência de muitos a receberem auxílio sem dar nada em troca.

A partir de uma reafirmação territorial e racial, a estratégia do AfroReggae consiste na construção de um discurso em primeira pessoa, que engloba os jovens da favela e faz com que gozem de uma sensação de pertencimento e orgulho de suas identidades, tantas vezes julgadas como inferiores. Essa valorização territorial e local só é possível devido à sua natureza local e à ligação profunda entre o membro e o beneficiário da ONG por compartilharem o mesmo espaço e uma história parecida, já que os membros da ONG são também moradores de favela, elementos dos quais um mediador externo nunca gozaria. Assim como outros grupos, como o Nós do Morro, a Cia. Étnica de Dança e a Central Única de Favelas, eles apostam na subjetividade investindo em carreiras e histórias de vida que sejam vistas como exemplos a serem aspirados (Ramos, 2007).

Ao levar produtos culturais e artistas da favela e apresentá-los para o mundo, e ao trazer artistas do asfalto também para a favela, provocam conexões urbanas e realizam uma mediação entre as classes marginalizadas e as classes média, intelectual, executiva, política e internacional. Além disso, a ONG eventualmente também atua como mediadora entre a polícia e traficantes. Exemplo disso foi o episódio em que, dotado de experiência por já ter mediado rendições individuais, José Júnior, líder do AfroReggae, negociou a entrega coletiva de cinco foragidos do sistema penitenciário, que procuraram a ONG por saber que por meio dela contariam com apoio jurídico (Werneck, 2011) e que por meio das negociações teriam mais chances de conseguir concessões.

Além disso, a ONG também promove ações junto à polícia, como forma de capacitá-la para lidar com os jovens moradores de favela, de forma a contribuir duplamente para a redução da cultura antipolicial ao humanizá-los frente aos moradores da favela e, ao mesmo tempo, para o questionamento da imagem que os policiais têm deles e redução dos estereótipos e preconceitos. Uma dessas ações foi o projeto piloto A Juventude e a Polícia, criado em coordenação com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) e que aconteceu na forma de workshop com a polícia militar de Minas Gerais, orientado pela ideal geral de construir uma cultura de paz, por meio de experiências culturais, que possa substituir a dinâmica da violência que culmina no culto à violência (Ramos, 2007).

A aplicação de atividades lúdicas, artísticas e educacionais como parte do workshop encontrou alguma resistência dentre os policiais e na mídia, que acreditavam que o papel da polícia é nas ruas e que "aparecer tocando tambor na televisão" (Ramos, 2007, p. 1306) seriam atividades tolas e infrutíferas. O objetivo, no entanto, era justamente surpreender, tirá-los de sua zona de conforto e desorganizar seus referenciais de forma a possibilitar uma transformação. A posição defensiva de muitos policiais em relação a temáticas de direitos humanos foi diagnosticada logo no início como um obstáculo para tocar nesse assunto e por isso optou-se por atividades alternativas, ao invés de argumentação crítica na forma de palestras, para tentar superá-lo. A intenção não foi, portanto, mudar o policial e ensiná-lo intelectualmente coisas que ele não quer aprender ou se recusa a aceitar, mas criar novas experiências conjuntas (já que a ausência de um professor significou a experiência direta com o outro) que pudessem ter um impacto na interação entre a polícia e os moradores da favela.

Essa interação muitas vezes revelou a semelhança entre ambos, que superava em muito as diferenças, como o compartilhamento de códigos e de origens sociais e de estigmatização por seu status social (de favelado ou de policial). A partir da percepção do compartilhamento, criou-se a confiança para iniciar o processo terapêutico direto, sem mediação, de verdade e reconciliação. Depois de reconhecer a existência de vieses raciais, sociais e geográficos nas práticas policiais, a comunicação foi fortalecida e a reconciliação possibilitada,

auxiliadas pelo apoio terapêutico das artes e da música desenvolvidas pelo AfroReggae, criando novas imagens e relacionamentos. Criaram-se novos Eus (os participantes do workshop) e Outros (o mundo lá fora) para substituir a dicotomia policiais vs. favelados (Ramos, 2007). Apesar da dificuldade de replicabilidade, já que sua eficácia foi pautada na reputação do AfroReggae (construída sobre sua força emocional e simbólica deriva da situação de sua criação e que potencializa o seu impacto), que possibilitou que o convite partisse dos próprios policiais, trata-se de uma experiência de sucesso, da qual podem ser tiradas lições em termos de estratégias de ressignificação de identidades e de reaproximação das partes.

A experiência do AfroReggae foi citada aqui como emblemática de um espaço que pode ser reivindicado por organizações da sociedade civil e foi dada destaque por envolver esforços de mediação entre o aparelho estatal e seus representantes e as comunidades periféricas (e não somente uma mediação de conflitos comunitária, entre vizinhos, mais comum), mas existem outras tantas organizações que possuem potencial para atuar de maneira similar e que já atuam em áreas correlatas. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por exemplo, frequentemente denuncia a necessidade de caracterização de cenários de violência não convencional (o que eles chamam de “*other situations of violence*” – OSV) como conflitos, de forma a justificar a aplicação do Direito Internacional Humanitário. Nesse sentido, o comitê desenvolveu um projeto piloto ao longo de cinco anos (entre 2009 e 2013) em diversas favelas cariocas, em parceria com a Cruz Vermelha Brasileira e agências governamentais locais, cuja estratégia envolveu a condução de diálogos confidenciais com a polícia e as forças armadas sobre suas violações de direitos humanos e com os traficantes para garantir o acesso às favelas para garantir assistência humanitária para a população e reduzir os efeitos da violência (Montenegro, 2014).

De forma semelhante, a ONG Viva Rio, que goza de amplo respeito por seu longo engajamento social nas favelas cariocas, pode ser apontada como uma potencial mediadora ou formadora de mediadores locais. Sua experiência com o Balcão de Direitos, projeto implementado na segunda metade da década de 1990 e que durou até a década seguinte, idealizado a partir de uma demanda

colocada pelas lideranças locais de assistência jurídica que permitisse que as populações periféricas gozassem de fato do estado democrático de direito (Ribeiro, 2015). Além de auxílio com documentação e interpretação de normas legais, a iniciativa incluía um alto percentual de atividades de mediação de conflitos comunitários e, inclusive, formava mediadores locais como parte de uma estratégia de multiplicação de impacto. Essa formação de atores locais, nos moldes dos agentes comunitários de saúde que a ONG também forma, considera a necessidade de aliar a expertise externa com o conhecimento local, tanto conjuntural quanto psicossocial, e o poder de barganha do qual goza um mediador interno à comunidade.

Conclusão

Essa pesquisa buscou discutir as possibilidades de aplicação da mediação de conflitos a contextos de violência não convencional, seus potenciais e necessidades de adaptação. A temática enfocada abre questionamentos críticos acerca da literatura e prática convencionais de mediação. É preciso lembrar que, apesar desse movimento recente de ampliação da caracterização de situações como a da violência urbana no Rio de Janeiro como situações de conflito, o emprego da mediação ainda não é uniforme nessas situações e, tampouco, é aleatório. Isso significa dizer que o esforço da comunidade internacional de mediação é assimétrico e depende da natureza do conflito, de sua avaliação como uma ameaça à paz e à segurança internacional, do interesse das partes envolvidas (Bustelo, 2016) e, eu acrescentaria, da localidade do conflito e de quem está morrendo nele. No caso da violência não convencional, especialmente no Rio de Janeiro, morrem homens, jovens, negros, pobres e periféricos nas áreas de menor permeabilidade do poder público e menor visibilidade.

Homens jovens constituam as principais vítimas fatais, e os principais perpetradores da violência não convencional, por uma combinação de fatores culturais e econômicos. O primeiro consiste no fato de que, diante da marginalização e do desemprego, a expectativa que sobre eles é maior do que sobre as mulheres de sustentar a casa é realizada por meio das altamente rentáveis atividades ilegais. Segundo, o fato de que o crime organizado é visto

como um espaço ocupado e ocupável apenas por homens, não sendo lugar para uma mulher - assemelhando-se à configuração das forças armadas estatais, mas diferindo da configuração de grupos armados não estatais convencionais, aqueles que possuem reivindicação política e que frequentemente têm mulheres em sua estrutura de operação e comando.

Ainda assim, apesar dos altos números de homicídios de homens jovens nas regiões dominadas por gangues e milícias, é importante notar a posição da mulher como um dos grupos mais vulneráveis à violência e mais frequentemente silenciados. São vítimas de crimes orientados por gênero; em situações onde a taxa de mortalidade é alta, frequentemente são obrigadas a cuidar sozinha da família e das contas; são as responsáveis pela administração dos serviços providos pelos traficantes e, logo, devem interagir com eles. Além disso, entram na estrutura do tráfico como mulheres de traficantes e são vistas como troféus a serem exibidos. São frequentemente presas em relacionamentos abusivos, coagidas pela ameaça do uso da força que seus parceiros detêm e pelo medo de ser humilhada e rechaçada na comunidade. A falta de presença do Estado significa que elas estão sujeitas à lei do crime e, portanto, a suas penalidades. É o caso da prática de raspar o cabelo das mulheres, despi-las de um dos símbolos de sua feminilidade de forma não permanente, mas duradoura, como vingança pelo término de um relacionamento ou por uma traição, confirmada ou suposta (Nascimento, 2013).

Assim, além de se fazer necessária uma abordagem inclusiva e local, que supere os constrangimentos de visibilidade de uma situação de violência não convencional no plano internacional, é também necessário incluir as mulheres desde o princípio de um processo de paz. Dessa forma, pretende-se que os efeitos da violência criminal que as afetam e seus interesses no processo sejam considerados, que sejam garantidas legitimidade e confiança mais amplas e que o processo de paz não incorra em custos para elas. Além disso, diversos autores enfatizam seu papel essencial na sustentabilidade dos acordos, por frequentemente serem os núcleos das famílias e principais responsáveis pela educação nelas, por terem fortes laços comunitários e serem vetores de socialização e reintegração.

Além disso, para o sucesso do processo de paz em cenários de violência não convencional, é preciso encarar a mediação não como um momento excepcional e profissional, mas como uma forma legítima de fazer política que promove o envolvimento da população em geral na vida política. Em outras palavras, é preciso normalizá-la. É também preciso que o processo seja inclusivo e pouco ambicioso em um primeiro momento, de forma a levar a cessação imediata da violência, mas que pavimente o caminho para uma transformação estrutural do contexto socioeconômico, por meio de iniciativas mais imediatas de reintegração e desconstrução de estigmas, e iniciativas mais em longo prazo de justiça social. Dessa forma, busca-se superar o risco de que o sucesso da negociação provoque apenas o deslocamento do problema para outra área de fragilidade.

Apesar de estarem aqui retratados como atores que protagonizaram iniciativas de potencial replicação, é de suma importância atentar para a relação da polícia e das forças armadas com os moradores da favela, marcada por uma ausência de confiança mútua, antes de sugerir a sua atuação como mediadores no caso do Rio de Janeiro. A própria presença policial nas favelas deve ser questionada, porque é marcada por uma violência arbitrária e diminui ao invés de aumentar a sensação de segurança dos moradores, além de marcada por um questionamento de quais são os objetos reais dessa estratégia de política de segurança. Também a presença das forças armadas em um ambiente não caracterizado por ameaça à soberania e integridade nacional deve ser problematizada, pois é sinal da militarização da segurança pública, também evidenciada pela ação cada vez mais violenta das polícias, especialmente a militar.

Idealmente seria trazer representantes de todas essas instâncias, tanto do aparato estatal, quanto da sociedade civil e de moradores locais, para um grupo de trabalho que visasse preparar, a partir da expertise acumulada por cada um e associada à expertise da mediação convencional, um mediador local, que gozasse da confiança tanto dos grupos armados, quanto da população local e do aparelho público, e que pudesse contribuir trazendo o conhecimento do local, de forma a criar de baixo para cima uma solução específica a esse contexto. Por serem as soluções ideais específicas ao contexto, não existe trabalho acadêmico

que forneça a fórmula correta para o sucesso de uma iniciativa de mediação. Pretendeu-se nesse trabalho, portanto, apenas revisar possibilidades já exploradas em outros contextos e apontar caminhos que apresentam potenciais para funcionar nesse caso, de forma a provocar questionamentos e fomentar novas ideias, cuja eficácia precisa ser testada quando aplicada de forma responsável à realidade.

Referências

- ADAMS, T. M. Chronic violence and non-conventional armed actors: a systemic approach. **NOREF Report Series**, Oslo, set. 2014.
- ARNAULT, J. Legitimacy and peace processes: international norms and local realities. In: RAMSBOTHAM, A.; WENNMANN, A. (Eds.) **Legitimacy and Peace Processes: From Coercion to Consent**. London: Conciliation Resources, 2004, p. 21-25.
- BANFIELD, J. **Crime and conflict**: The new challenge for peacebuilding. London: International Alert, jul. 2014.
- BOEGE, V. **Traditional Approaches to Conflict Transformation** – Potential and Limits. Berlim: Research Center for Constructive Conflict Management, 2006.
- BRISCOE, I. Non-conventional armed violence and non-state actors: challenges for mediation and humanitarian action. **NOREF Report Series**, Oslo, mai. 2013.
- BUSTELO, M. G. Mediation with Non-conventional Armed Groups? Experiences from Latin America. **BRICS Policy Center Policy Brief**, Rio de Janeiro, v.6, n.1, jan. 2016.
- COCKAYE, J. Strengthening mediation to deal with criminal agendas. **Oslo Forum Papers**, Genebra, n. 02, [s.v.], nov. 2013.
- DO COUTO, R. Dissolução do conflito entre as comunidades Simon-Pelé na cidade de Porto Príncipe, capital do Haiti: Coordenação Civil-Militar como prevenção, gerenciamento e solução de conflitos nas Operações de Paz. **Revista Âncoras e Fuzis**. Mangaratiba, [s.v.], n. 42, p.38-43, 2015.
- DUDOUET, V.; PLANTA, K.; GIESSMANN, H. **Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts**. Londres: Routledge, 2012.
- FOLEY, C. Pelo Telefone: Rumors, truths and myths in the 'pacification' of the favelas of Rio de Janeiro. **HASOW Discussion Paper 8**, Rio de Janeiro, mar. 2014.
- KALDOR, M. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

MILLIKEN, J. Building Peace in Urban Setting: Lessons from the ground and recommendation for collaboration. In: GENEVA PEACEBUILDING PLATFORM ANNUAL MEETING, 6, 2013. **Report of the 2013 Annual Meeting**, Genebra: Geneva Peacebuilding Platform, 2013.

MONTENEGRO, C. When war gets into the streets: The legal framework of “Other Situations of Violence” (OSV), A comparative study about urban violence in Brazil and Mexico. **CERAH Geneve Research Paper**, Genebra, 2014.

MUGGAH, R. Fixing Fragile Cities: Solutions for Urban Violence and Poverty. **Foreign Affairs**, Rio de Janeiro, 15 jan. 2015. Acesso em: 12 jun. 2016. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities>>.

NASCIMENTO, V. R. do. **Dos Tribunais do Tráfico à Mediação de Conflitos**: Um estudo das representações sobre a administração institucional de conflitos em uma Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2013.

PETRASEK, D. Conceits and Callings: Conflict Mediation Comes of Age. **Oslo Forum Papers**, Oslo, jun. 2006.

PHILIPPS, J. **Ambivalent Rage**: Youth Gangs’ Inner-city Protests in Conakry, Guinea. Paris: Editions L’Harmattan, 2013.

PLANTA, K.; DUDOUET, V. Fit for negotiation? Options and risks in the political transformation of non-conventional armed groups. **NOREF Report Series**, Oslo, fev. 2015.

POLICZER, P. Neither terrorists nor freedom fighters. In: **International Studies Association Conference**, 2005, Honolulu, Hawaii.

RAMOS, S. Respostas brasileiras à violência e novas mediações: o caso do Grupo Cultural AfroReggae e a experiência do projeto Juventude e Polícia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, [s.n.], p. 1303-1311, 2007.

RIBEIRO, P. J. Do Balcão de Direitos às UPPs: duas experiências de mediação de conflitos em favelas do Rio de Janeiro. **Revista Magistro**, v.1, n.11, p.136-145, 2015.

RODGERS, D.; MUGGAH, R. Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case. **Contemporary Security Policy**, Londres, v. 30, n. 2, p.301-317, 2009.

SEARCHING FOR COMMON APPROACHES TO DEAL WITH UNCONVENTIONAL CONFLICTS AND VIOLENCE IN THE AMERICAS, 12 e 13 fev. 2015. Washington, D.C. **Report on the experts meeting**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2015, 30p.

SMALL ARMS SURVEY. **Small Arms Survey 2013**: everyday dangers. New York: Cambridge University Press, 2013.

WEBER, M. Politics as a Vocation. In: GARTH, H.; MILLS, W. (Eds.). **Essays in Sociology**. New York: Macmillian, 1946, p. 26-45.

WERNECK, A. AfroReggae faz mediação e 5 bandidos se entregam. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 nov. 2011. Acesso em: 17 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/AfroReggae-faz-mediacao-5-bandidos-se-entregam-3344363>>.

ZARTMAN, I. W. Conclusions: Changes in the New Order and the Place for the Old. In: Zartman, I. W. (Ed.). **Traditional Cures for Modern Conflicts**: African Conflict "Medicine". Boulder: Lynne Rienner, 2000a, p. 219–230.

ZARTMAN, I. W. Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond. In: STERN, P. C.; DRUCKMAN, D. (Eds.). **International Conflict Resolution after the Cold War**. Washington, D.C.: National Academy Press, 2000b, p.225-250.