

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Tatiana Daré Araújo

**PAZ PARA OS LOCAIS, PELOS LOCAIS OU
COM OS LOCAIS?**

**O PAPEL DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA
NA CONSTRUÇÃO DA PAZ, JUSTIÇA E
EMPODERAMENTO NA COMUNIDADE DO
PIRAMBU, CEARÁ**

**Tese no âmbito do Doutoramento em Relações Internacionais –
Política Internacional e Resolução de Conflitos orientada pela
Professora Doutora Rute dos Santos Nascimento, coorientada
pela Professora Doutora Raquel Coelho de Freitas e
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de
Coimbra.**

Dezembro de 2020

Tatiana Daré Araújo

Paz para os locais, pelos locais ou com os locais? O papel do núcleo de mediação comunitária na construção da paz, justiça e empoderamento na comunidade do Pirambu, Ceará

Tese no âmbito do Doutoramento em Relações Internacionais — Política Internacional e Resolução de Conflitos orientada pela Professora Doutora Daniela Rute dos Santos Nascimento, coorientada pela Professora Doutora Raquel Coelho de Freitas e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Dezembro de 2020

A meus pais: Mary e Vinicius

Agradecimentos

Realizar esse doutoramento, trouxe-me várias experiências, vivências e processos de aprendizagem únicos sem os quais eu não poderia evoluir espiritualmente, pessoalmente e profissionalmente. Resta claro que tais processos se iniciaram em conversas informais na faculdade, biblioteca e seus corredores onde tive a oportunidade de conhecer pessoas tão especiais em minha vida e, através das quais, me ajudaram a descobrir novos caminhos e jornadas. Ao longo do doutoramento, conheci e encontrei com muitas pessoas em que pude compartilhar experiências ímpares, seja com meus colegas de doutoramento oriundo de diversos países, seja nas viagens realizadas para cursos de curta duração em que os professores e colegas puderam me auxiliar no amadurecimento do tema.

Neste passo, não poderia deixar de agradecer a coordenadora, à época, da Faculdade de Economia, Maria Raquel Freire e em especial, minha orientadora Daniela Rute Nascimento pela paciência, compreensão e orientação nos estudos e procedimentos na conduta da minha pesquisa. Também agradeço a minha co-orientadora, Raquel Coelho de Freitas, pela orientação, cuidado e troca de idéias e questionamentos sem os quais não teria o aprofundamento necessário a esse tema tão delicado. À Tatiana Moura do Centro de Estudos Sociais (CES) que logo me acolheu no início do doutoramento e me deu todo o suporte quando precisava. Agradeço à equipe maravilhosa que trabalha na biblioteca Norte-Sul do CES, Maria José Carvalho, Acácio Machado e Inês Lima que foram sempre solícitos, atenciosos e de bom humor com todos os alunos estrangeiros. Agradeço também pelo conhecimento obtido através da oportunidade de realizar estágio de doutoramento no departamento de Direito da Universidade Federal do Ceará e com o Núcleo de Estudos Aplicados em Direito, Infância e Justiça (NUDIJUS), em parceria com a Universidade de Coimbra, sob a coordenação de Raquel Coelho de Freitas.

Também agradeço a *Right Livelihood College* e *Center for Development Research* da Universidade de Bonn pela bolsa obtida para a participação do Workshop nomeadamente “*Mobilization for Change: Marginalized people and their access to opportunities and resources in a developing world*” e, em especial, aos responsáveis por este encontro, Tiemo Pokraka e Theresa Sander. Da mesma forma, agradeço a Universidade *Adam Mickiewicz of Poznan, na Polônia* e *International Sociology Association (ISA)* por participar do *15th ISA International Laboratory for PhD Students*, no seminário *Struggles for Substantive Citizenship, Community Building in Troubled times for Democracy*, em especial à querida professora Dr. Suava Salameh com quem me encorajou a seguir adiante com meu tema. Em ambos os cursos, que considero as melhores experiências adquiridas, pude ter a experiência de debater sobre o tema do meu doutoramento com colegas que tinham assuntos transversais na área e nos quais me ajudaram a repensar meu objeto de pesquisa, no que

concerne às similaridades de questões acerca de grupos que vivenciam contextos de marginalização e vulnerabilidade. Ainda, nestes seminários conheci pessoas maravilhosas que tenho especial carinho, mesmo à distância: Shiwei, Swati, Biniyam, Martín, Raquel, Theresa, Sabina, Seema. Ashwini.

Neste ensejo, agradeço aos colegas de doutoramento e principalmente aqueles que se tornaram grandes amigos, Lizi, Sérgio, Jéssica, Thiago, Guto, Gundo, Florian, Jaque, Ana e Mário. Essas pessoas tiveram grande peso em minha vida seja no compartilhamento de idéias, nas decisões tomadas quanto aos rumos da pesquisa, viagens realizadas e, até mesmo, em momentos de desabafos, risos e descontração. A minha amiga e terapeuta Lu Tomich, pelo grande ensinamento no processo de auto-transformação. Também não poderia deixar de agradecer aos meus amigos de longa data que sempre me apoiaram Pexe, Lolô, Cacau, Domi, Alex, Sérgio e André e aos meus colegas e amigos professores e pesquisadores que me deram base em toda minha vida acadêmica: Erly dos Anjos, Almir de Oliveira, Maurício Saboya, Olívia Pessoa, Yacine Guellati, Carla Coelho (*in memoriam*), Alexandre Cunha, Helder Ferreira e Márcia Freitas.

Às pessoas com as quais entrevistei na pesquisa de campo, principalmente os mediadores e locais, que puderam tornar este trabalho viável.

Agradeço também a Fiocruz e Fiotec pelo financiamento da bolsa de pesquisa e por confiar em meu trabalho para que pudesse criar um projeto sobre o tema transformação de conflitos aplicados nas escolas em uma favela do Rio de Janeiro. Da mesma forma, agradeço ao *International Center on Nonviolent Conflict (ICNC)* e seus coordenadores, Herry Merriman, Steve Chase e Maciej Bartkowski, pelo financiamento da bolsa para lecionar sobre resistência não-violenta em uma escola pública na qual me abriram caminhos para repensar as práticas cotidianas da cultura de paz com resistência.

Em especial, dedico este agradecimento a minha família: aos meus pais, Vinicius e Mary pelo apoio e suporte incondicional onde meu sentido de gratidão não consegue alcançar formas de retribuição. Minhas irmãs, Patrícia e Mariana, por acreditarem em mim, quando eu mesma já havia perdido as esperanças. À Dorinha. Também agradeço ao meu cunhado pelo acolhimento em Berlim, Regis, e meus sobrinhos fofos, Laura e Tom, pelos momentos de doçura e alegria necessários para seguirem frente.

Penso que a gratidão é um sentimento sincero e verdadeiro que deve ser retribuído e demonstrado em atos. Espero que parte desta dedicatória possa retribuir o sentimento de gratidão a essas pessoas tão queridas em minha vida.

Resumo

A partir de uma perspectiva crítica, a presente tese analisa os programas de mediação comunitária e o seu potencial contributo para a promoção da paz sustentável. Para tal, analisámos em concreto um programa de mediação comunitária (PMC) implementado na comunidade de Pirambu, em Fortaleza, Ceará, Brasil caracterizada por ser uma zona urbana pobre, violenta e marginalizada. Tendo como fundamento o pluralismo jurídico e o acesso universal à justiça, o PMC se constitui como um espaço autónomo de resolução de conflitos nas comunidades com vista à sua transformação pacífica, através de soluções rápidas e satisfatórias para as partes em litígio. Nessa perspectiva, o núcleo de mediação faz parte de um programa institucionalizado em localidades com altas taxas de homicídios, decorrentes dos conflitos resultantes do e/ou agravados pelo tráfico de drogas, como parte de um projeto guarda-chuva neoliberal que, partindo de programas designados de segurança cidadã, associa segurança pública aos direitos humanos e à justiça. Tais programas têm o apoio e financiamento de organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Defendemos nesta tese que tal projeto é também o desmembramento da ideia de “paz liberal”, a qual propõe o desenvolvimento humano, econômico e social por meio da governação democrática. Neste contexto, a reforma da justiça e da segurança pública constituem-se como vertentes estruturantes destes processos, ao descentralizar suas ações com base na participação dos atores locais, estatais e não estatais com vista à promoção da paz. Para além da forma de gestão e desenho desses programas, as críticas estão também centradas na impossibilidade de concretização de projetos em torno dos valores de paz e justiça, uma vez que os atores responsáveis pela sua execução frequentemente negligenciam as demandas, identidades e culturas locais. Para compreender melhor o funcionamento dessas dinâmicas na implementação do programa, analisamos, por meio do modelo adaptado do PCIA (Peace and Conflict Impact Assessment), os discursos dos seus principais atores (implementadores, mediadores e locais) e questionamos se e de que forma o núcleo de mediação possui a capacidade de produzir uma paz sustentável, considerando as principais vertentes do programa: acesso à justiça, empoderamento local e cultura da paz. A partir da análise do Núcleo de Mediação Comunitária do Pirambu, definimos um modelo baseado na abordagem holística e sistêmica dos direitos humanos orientado à transformação de conflitos, com o intuito de compreender como as dinâmicas e necessidades locais com ênfase na agência local, podem dar efetividade a esses programas e vice-versa. Parte-se do pressuposto de que a forma como os núcleos são construídos, organizados, e executados, pode ter influência no *continuum* das violências, por meio da reprodução de desigualdades sociais e de gênero e da estigmatização social, a depender do grau de percepção dos locais sobre direitos e de como estavam organizadas anteriormente, associando à análise as diversas formas de resistência local. Logo, o trabalho sustenta a hipótese de que os PMC podem, em determinados contextos, afastar-se dos parâmetros de construção de uma paz positiva e sustentável, pois ao contrário de funcionarem como uma política responsável por estimular uma cultura da paz, tendem a reproduzir, na prática, padrões hegemônicos institucionais, por meio das assimetrias de poder provenientes da violência institucional, desde logo, ao normalizar e naturalizar diferenças sociais e de gênero para fixar e manter barreiras e fronteiras entre a cidade/centro e a favela/periferia, com o propósito de estabelecer e promover uma paz formal e institucionalizada. A nossa proposta reside, portanto, ver a participação e a resistência civil como imprescindível na busca de uma genuína forma de construção da paz e justiça híbridas. Isto porque acreditamos que não cabe aos locais substituírem o papel do Estado, no que tange ao suporte, financiamento e provimento desses serviços e direitos, pois assim se estaria reproduzindo uma espécie de cooptação, através de uma forma mais ampla do voluntariado. Nesse caso, não caberia a ‘paz pelos locais’ e, muito menos, caberia ao Estado construir a ‘paz para os locais’, quando ao implantarem programas de mediação invisibilizam suas demandas emancipatórias, mantendo as assimetrias de poder. O argumento que sustentamos é, então, que a construção da paz sustentável nesses territórios de governação limitada tem de se fazer ‘com os locais’ por intermédio de um apoio efetivo tanto a nível nacional como internacional e para que, assim, o poder de agência das comunidades possa ser capaz de conduzir as políticas estatais no sentido de cumprir as necessidades e demandas locais. Logo, a construção da paz é também uma luta por direitos, especificamente por justiça social. A paz com os locais pode favorecer o poder de agência local, quando os locais reapropriam-se dos valores liberais e os ressignificam à luz de seus

próprios saberes locais. Neste caso, a paz com os locais abre alternativas não apenas para que tenham voz, mas para que sejam ouvidos.

Palavras-chave: Construção da Paz, Mediação Comunitária, Violência Urbana, Acesso à Justiça, Empoderamento.

Abstract

From a critical perspective, this thesis analyzes the community mediation program (CMP) and its role in promoting sustainable peace. The analysis is based on the CMP implemented in the Pirambu community in Fortaleza, Ceará, Brazil, which is characterized by being a poor, violent and marginalized urban area. The CMP has an autonomous space for resolving conflicts in communities with a view to their peaceful transformation, through quick and satisfactory solutions for the parties in dispute. In this broader concept of access to justice for vulnerable and marginalized groups, the mediation center is part of a neoliberal umbrella project that links public security to human rights and justice in areas characterized by high homicide rates, mostly resulting from the drug trafficking. These programs, namely citizen security programs, are supported and financed by international organizations such as the United Nations Development Program (UNDP). We argue in this thesis that this project is also part of the idea of "liberal peace", which proposes human, economic and social development through democratic governance. Based on this, the reform of justice and public security is inserted in these structural aspects, by decentralizing its actions with the participation of state, non-state and local actors with a view to promoting peace. In addition to the form of management and design of these programs, the criticisms also focus on the impossibility of carrying out projects around the values of peace and justice, since the actors responsible for their execution often neglect the demands, identities and local cultures. Through model adapted from the Peace and Conflict Impact Assessment, we analyzed, the discourses of the main actors involved in the program (implementers, mediators and locals) and questioned whether and how the CMP can pave the way for the promotion of a sustainable peace. To better understand the dynamics of the actors in the process of implementing the program, we considered its three main dimensions: access to justice, local empowerment and a culture of peace. From the analysis of CMP of Pirambu, we created a model based on a holistic and systemic approach to human rights, oriented to the transformation of conflicts in these communities. With an emphasis in the local agency, we seek to understand how the dynamics and local needs can make these programs effective and vice versa. It is assumed that the way CMP are designed, organized and implemented can influence the continuum of violence, through the reproduction of social and gender inequalities and social stigmatization. However, it depends on the degree of perception of locals' rights and how they were previously organized, in terms of association and many forms of local resistance. Therefore, the hypothesis put forward in this thesis is that PMCs may move away from the goals of building a positive and sustainable peace as they may tend to reproduce institutional hegemonic patterns, through power asymmetries resulting from institutional violence. These programs can work by naturalizing social and gender differences to establish and maintain boundaries between the city/center and the 'favela'/periphery, with the purpose of establishing and promoting a formal and institutionalized peace. Our proposal, therefore, is to find participation and the daily, non-violent practices of resistance considered essential for the hybrid construction of peace and justice. This is because we believe that it is not role to the locals to replace the role of the State, with regards to the support, financing and provision of these services and rights. Otherwise, it would be to reproduce a kind of co-optation, through a broader form of volunteering. In this case, it would not be the case of 'peace for the locals' and, much less, it would be the place for the State to build 'peace for the locals', as the State can make invisible and maintain its emancipatory demands via asymmetries of power. The conclusion is that building sustainable peace in these limited governance territories should be done 'with the locals' through effective support both nationally and internationally and considering the agency power of the locals capable of leading and managing it these programs. The peacebuilding in this territories represents also a struggle for rights, specifically for social justice. Peace with the locals may contribute the power of local agency, when the locals (re) appropriate themselves the liberal values and give them new meaning in the light of their own local knowledge. Peace with the locals may provide spaces for the them not only to speak, but also to be heard.

Keywords: Peacebuilding, Community Mediation, Urban Violence, Access to Justice, Empowerment.

Lista de Abreviações e Siglas

| | |
|----------------------|--|
| ASG-PBSO | Assistant Secretary-General for the Peacebuilding Support Office |
| AACP | Associação de Entidades Comunitárias de Pirambu |
| BIRD | Banco Interamericano do Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CCDP | Centre on Conflict, Development and Peacebuilding |
| CDP | Committee for Development |
| CIDA | Canadian International Development Agency |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CNPM | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CSPPS | Civil Society Platform on Peacebuilding and Statebuilding |
| UECE | Universidade Estadual do Ceará |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| DAC | Department Assistance Committee |
| DFID | Department for International Development |
| DOCO | Development Coordination Office |
| ECOSOC | Economic and Social Council |
| EU | European Union |
| FEMOCOPI | Federação do Movimento Comunitário de Pirambu |
| FBSP | Fórum Brasileiro de Segurança Pública |
| FNSP | Fundo Nacional de Segurança Pública |
| GTZ | German Technical Cooperation Agency |
| G7+ | Group of Fragile States |
| HCP | Hate Crimes Project |
| HDI | Human Development Index |
| HDR | Human Development Report |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development |
| ICNC | International Center on Nonviolent Conflict |
| IDPS | International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IMF | International Monetary Fund |
| IMSD | Initiative Mediation Support Deutschland |
| IEP | Institute for Economics and Peace |
| IPI | International Peace Institute |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPECE | Instituto de Pesquisa do Ceará |
| LABVIDA-COVIO | Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Conflitualidade e Violência |
| MDG | Millennium Development Goal |
| MARC | Meios Alternativos de Resolução de Conflitos |
| NAU | Novas Agendas Urbanas |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NUA | New Urban Agendas |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| ODA | Official Development Assistance |
| ODS | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável |
| ODM | Objetivos do Desenvolvimento do Milênio |

| | |
|------------------|--|
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| MJ | Ministério da Justiça |
| MP | Ministério Público |
| MPCE | Ministério Público do Estado do Ceará |
| NMC | Núcleo de Mediação Comunitária |
| PBA | Peacebuilding Architecture |
| PBC | Peacebuilding Commission |
| PBF | Peacebuilding Fund |
| PBSO | Peacebuilding Support Office |
| PCIA | Peace and Conflict Impact Assessment |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| PRONUMEC | Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PMC | Programa de Mediação Comunitária |
| RENASP | Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública |
| SRJ | Secretaria da Reforma do Judiciário |
| SEJUS | Secretaria de Justiça |
| SDE | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico |
| SPS | Secretaria de Proteção Social |
| SC | Security Council |
| SENASP | Secretaria Nacional de Segurança Pública |
| UN | United Nations |
| UNDP | United Nations Development Program |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UNFPA | United Nations Population Fund |
| UNGA | United Nations General Assembly |
| UNHABITAT | United Nations Human Settlements Programme |
| UNHCHR | Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UNSC | United Nations Security Council |
| UNSG | United Nations Secretary-General |
| USAID | United States Agency for International Development |
| WB | World Bank |
| WHO | World Health Organization |

Lista de Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - A abordagem da construção da paz e construção do estado ao longo do tempo. | 113 |
| Figura 2 - Proposta híbrida dos valores liberal-local com base na resistência cotidiana..... | 168 |
| Figura 3 - Diagrama sobre transformação do conflito com direitos humanos adaptado aos programas de mediação local..... | 251 |

Lista de Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Questões centrais relacionadas a estrutura organizacional e eixos da mediação formuladas para os mediadores do programa e locais. | 23 |
| Quadro 2 - Questões centrais relacionadas a estrutura organizacional e eixos da mediação formuladas para os implementadores do programa. | 24 |
| Quadro 3 - Síntese das questões principais relacionadas às categorias principais analisadas..... | 25 |
| Quadro 4 - Modelo PCIA Acesso à Justiça Adaptado..... | 26 |
| Quadro 5 - Modelo PCIA Cultura da Paz Adaptado. | 27 |
| Quadro 6 - Modelo PCIA Empoderamento Local Adaptado... .. | 28 |

Sumário

| | |
|--|------------|
| Introdução | 1 |
| Metodologia | 11 |
| Estrutura da tese | 29 |
| 1. O papel da mediação na prevenção da violência e na promoção de uma cultura de paz | 34 |
| 1.1 Caminhos para a Mediação: gestão, resolução e transformação de conflitos no nível macro | 34 |
| 1.1.1 A Escola de Resolução de Conflitos | 39 |
| 1.1.2 A Escola de Transformação de Conflitos | 43 |
| 1.2 A mediação ao nível micro | 47 |
| 1.2.1 A Escola Facilitativa: a mediação como um objetivo final | 48 |
| 1.2.2 O modelo circular narrativo: a mediação como um processo | 49 |
| 1.2.3 A mediação transformativa: um processo holístico | 50 |
| 1.3 A mediação ao nível comunitário: características, princípios e procedimentos | 56 |
| 1.3.1 Os programas de mediação comunitária: conceito, processo e contributo | 62 |
| 1.3.2 O processo de implementação dos programas de mediação comunitária: desenho institucional e estrutura organizacional | 71 |
| 2. A construção da paz pós-liberal e a vez do local: paz, justiça e direitos humanos .. | 79 |
| 2.1 Críticas à paz liberal e a emergência da paz pós-liberal | 80 |
| 2.1.1 A visão crítica dos reformistas | 85 |
| 2.1.2 A proposta dos estruturalistas | 87 |
| 2.1.3 A paz híbrida e os pós-estruturalistas | 88 |
| 2.1.4 A “viragem local” | 91 |
| 2.2 Para além da “virada local”: o papel da agência local nas formas híbridas de paz e justiça | 95 |
| 2.3 Da construção da paz à construção do Estado: uma abordagem alternativa para a prevenção dos conflitos nas cidades frágeis? | 106 |
| 2.4 Governação híbrida, direitos humanos e construção da paz: os locais nos espaços de governação limitada | 117 |
| 3. Das políticas de segurança pública à construção da paz: desafios nos espaços de governação limitada | 123 |
| 3.1 Repensando a governação securitária nos espaços de governação limitada | 124 |
| 3.2 A prática da resolução e transformação de conflitos: as relações de poder assimétricas | 129 |

| | |
|---|------------|
| 3.3 Violência Urbana, Segurança Pública e América Latina: entre o passado e o presente | 136 |
| 3.3.1 Os programas de segurança cidadã na América Latina: novas formas de construção da paz pelos locais? | 145 |
| 3.3.1.2 Formas híbridas de mediação local: a construção da paz e justiça para, pelos e com os locais | 158 |
| 4. O processo híbrido de construção da paz com justiça em territórios de governação limitada no Brasil: uma análise dos Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) da comunidade do Pirambu | 170 |
| 4.1 O Pirambu e o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC): um legado histórico de resistência civil | 173 |
| 4.1.2 Estrutura do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC) | 179 |
| 4.2 Análise das categorias a partir das questões pertinentes do programa de mediação comunitária..... | 181 |
| 4.2.1 Acesso à justiça | 181 |
| 4.2.1.1 O núcleo de mediação visto como forma de resolução de conflitos e busca pelos direitos..... | 181 |
| 4.2.1.2 Percepções sobre diferentes tipos de justiça e direitos | 188 |
| 4.2.1.3 Percepções sobre confiança nas instituições policiais..... | 196 |
| 4.2.2 Empoderamento local..... | 200 |
| 4.2.2.1 Percepções sobre o empoderamento local..... | 200 |
| 4.2.2.2 Percepções sobre o empoderamento pessoal | 205 |
| 4.2.2.3 Percepções sobre a influência do empoderamento no desenvolvimento da cidadania | 211 |
| 4.2.3 A Cultura de paz | 217 |
| 4.2.3.1 Percepções sobre a violência naturalizada e trivializada..... | 217 |
| 4.2.3.2 Percepções sobre mudança de comportamento após o programa..... | 224 |
| 4.2.3.3 Percepções sobre mudança dos sentimentos e emoções após o programa | 231 |
| 4.2.4 O papel do mediador e a estrutura organizacional da instituição | 235 |
| 4.2.4.1 Assimetrias de poder | 235 |
| 4.2.4.2 O trabalho voluntário..... | 240 |
| 5. A vez do local nos processos híbridos de mediação: repensando a construção da paz nos espaços de governação limitada | 246 |
| 5.1 Um modelo integrativo de mediação de conflitos: a abordagem sistêmica e holística dos direitos humanos na transformação dos conflitos em territórios de governação limitada..... | 247 |
| 5.1.1 Acesso à justiça como direito humano: educação para os direitos, direito à | |

| | |
|--|------------|
| resistência, à paz e à liberdade..... | 252 |
| 5.1.2 Empoderamento local: Tecendo redes verticais e horizontais para mudar as estruturas e instituições de poder..... | 264 |
| 5.1.3 Cultura da paz: a paz como processo e o amor cotidianos..... | 278 |
| 5.1.4 O papel do mediador: o agente transformador da paz..... | 288 |
| Considerações Finais | 293 |
| Referências Bibliográficas..... | 303 |
| Apêndices..... | 346 |
| Apêndice I..... | 346 |
| Apêndice II | 347 |
| Apêndice III | 348 |
| Apêndice IV | 349 |
| Apêndice V | 350 |
| Apêndice VI..... | 351 |

Introdução

A presente tese, denominada “Paz para os locais, pelos locais ou com os locais? O papel do núcleo de mediação comunitária na construção da paz, justiça e empoderamento na comunidade do Pirambu, Ceará” é o resultado de uma pesquisa baseada num estudo que analisou a implementação do Programa de Mediação Comunitária (PMC) e seu contributo para a promoção da paz em contextos de violência urbana em territórios de governação limitada. Para o efeito, este trabalho adotou uma abordagem interdisciplinar que combina uma análise teórica no nível macro-micro, por meio do diálogo entre Estudos da Paz, Direito, Ciências Sociais e Administração Pública, cujo cruzamento e interligação são essenciais para uma análise aprofundada desta temática. Como iremos desenvolver ao longo dos próximos capítulos, para os fins desta tese, foram utilizadas e analisadas três vertentes presentes na maioria dos PMC, nomeadamente: o acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011) a promoção de uma cultura da paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005) e a promoção do empoderamento local (Freire, 1979; 1985; Spivak, 1988; Narayan, 2002, Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016), respetivamente. Estes são os principais elementos que constituem os objetivos dos PMC para a promoção de uma cultura de paz (Guindani, 2012; Sturmman, 2013; Mourão e Naidin, 2019). Mais especificamente, essa análise se concentra em um PMC implementado numa zona urbana pobre no Nordeste do Brasil, mais especificamente em Fortaleza, no estado do Ceará. Com base nas experiências e práticas produzidas nas perspetivas dos atores envolvidos nos programas (diretores e supervisores, mediadores e locais), os quais foram separados em três níveis (implementadores, executores e usuários dos programas), a tese pretendeu responder à seguinte questão: Como podem os PMC contribuir para a promoção e construção de uma paz sustentável nas favelas e zonas urbanas pobres; usando, como exemplo ilustrativo, a análise da comunidade do Pirambu, em Fortaleza, Ceará.

A tese tem, assim, como foco de análise geral os PMC, os quais assentam num modelo híbrido de construção da paz e justiça e analisa de que forma estes são implementados em territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014). Especificamente, como essas formas plurais de justiça, paz e resistência são criadas e ressignificadas pelos sujeitos ainda que podendo, muitas vezes, permanecer invisibilizadas (Madoery, 2001; Linera, 2010). Apesar das diversidades e peculiaridades de cada região e cidade brasileira, e mesmo ao nível dos bairros e territórios mais micro, pretende-se olhar

mais a fundo para os desafios decorrentes dos processos de construção da paz em comunidades e contextos onde a escassez, a pobreza e a cultura da violência são predominantes (Silva, 1999; Moser e MacIlwaine, 2004; Muggah, 2015; Cano e Rojido, 2016; Pearce, 2016). Realiza-se, assim, um exame crítico das formas hierárquicas e dominantes que um Estado patriarcal assume e que tendem a estar profundamente enraizadas em projetos institucionais liberais e de como ocorrem estas intersecções com as realidades locais nesses espaços híbridos de organização social (Boege *et al.*, 2008, 2009; Kent *et al.*, 2018). Assim, tem-se o objetivo de descobrir e destacar as práticas sociais locais que são o resultado e a origem de diferentes formas de violência, mas também concepções diferenciadas de justiça e formas emancipatórias de paz e resistência existentes nestes espaços e territórios (Madoery, 2001; Simbulan e Visser, 2014; Linera, 2010). Para tal, e para ajudar a responder devidamente à questão central de pesquisa, foi definido um conjunto de sub-perguntas: de que maneira os elementos políticos e institucionais (desenho, operação, gestão e execução) do programa e as práticas sociais dos atores incentivam a promoção de uma paz sustentável? De que maneira tais fatores e atores reproduzem outras formas de violência (cultural, institucional e estrutural)? De que forma os atores locais percebem e praticam o acesso à justiça, empoderamento local e cultura de paz? De que forma os fatores internos e externos interferem na eficácia desses programas? Qual o papel do mediador comunitário nestes processos?

Esta tese sustenta a premissa de que a maneira através da qual um PMC é estruturado, organizado e implementado pode influenciar negativamente as dinâmicas de violência, através da reprodução da violência estrutural, simbólica e institucional através da manutenção e perpetuação/reforço de um sistema estatal patriarcal que mantém diferenças de gênero, violência psicológica, simbólica e a estigmatização social (Merry e Milner, 1995; Pavlich, 1996, Galtung, 2005). Desta forma, o PMC em vez de trabalhar como uma política responsável pela promoção de uma cultura de paz, pode criar condições para que os atores institucionais e/ou locais possam acabar reproduzindo práticas sociais com base nos padrões hegemônicos institucionalizados que, nesse ponto específico, e por sua vez, reproduzem uma “paz híbrida negativa” (Richmond, 2014). Isso pode ocorrer quando os PMC, por meio do aparato liberal da paz proposto pela reforma da justiça, estabelecem uma espécie de controle social no processo regulatório da paz e justiça institucionalizada, ao mesmo tempo que normaliza as diferenças sociais, de gênero, institucionais, estruturais e simbólicas (Maxwell, 1997; Pavlich, 1996; Coy e Heeden, 2000, 2005; Mulcahy, 2000; Pateman, 2014). Neste

aspecto, os PMC ou foram pensados ou trabalham para garantir e manter os limites hegemônicos entre o centro (cidade) e periferia ('favela') (Araújo, 2010), no qual estariam a serviço da “cidadania fragilizada” (Freitas, 2020a:122), ou de "segunda classe" (Koonings e Kruijt, 2015:5) enquanto a justiça institucionalizada estaria a serviço de cidadãos considerados ‘legítimos’ (Merry e Milner, 1995; Maxwell, 1997; Pavlich, 1996; Coy e Heeden, 2000, 2005; Mulcahy, 2000; Araújo, 2010). Deste modo, a hipótese central dessa análise é de que o empoderamento local acaba por ser a variável mais importante, capaz de transformar os programas de paz e justiça em uma “paz positiva híbrida” no que concerne às práticas locais de “resistência cotidiana” (Simbulan e Visser, 2014) por meio da promoção de processos de emancipação e de outras formas de paz positiva, para além da “paz cotidiana” (“everyday peace”) (Mac Ginty, 2014:14) e da “viragem local” (Mac Ginty e Richmond, 2013:763). O argumento central que subjaz a essa hipótese é de que esse empoderamento depende de como os atores e indivíduos (homens e mulheres) em cada comunidade ou território percebem os seus direitos e também de como essas denominadas comunidades são e foram organizadas anteriormente em termos políticos, econômicos e sociais nos espaços de governação limitada (Merry e Milner, 1995; Maxwell, 1997; Mulcahy, 2000; Shonholtz, 2000; Serrano *et al.*, 2013).

Como esses programas tratam de uma dinâmica relacional constituída não só pela “ordem política híbrida” (*hybrid political order*) (Boege *et al.*, 2008:2), mas também cultural, social e econômica centrada na produção da paz e justiça, essa hipótese irá depender de como os atores locais se organizam, concebem e transformam os programas sociais (Pavlich, 1996; Maxwell, 1997; López, 2000; Mulcahy, 2000; Shonholtz, 2000; Clear *et.al*, 2011; Oswald *et.al*, 2015). Com base nisso, e mais especificamente, nosso objetivo é desvendar quais as outras formas de paz, justiça e resistência possíveis e de base local, que possam ser capazes de promover e estimular formas alternativas de organização social e inclusão participativa e quais os limites dentro dos “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse, 2014: 545) de acordo com a função real desses programas (Pavlich, 1996; Maxwell, 1997; López, 2000; Mulcahy, 2000; Shonholtz, 2000; Clear *et.al*, 2011; Oswald, *et.al*, 2015).

Como parte do enquadramento teórico, parte-se do pressuposto de que com o processo de globalização, as políticas de construção da paz, do Estado, as políticas de desenvolvimento e as mutações da violência estão cada vez mais entrelaçadas (Belloni,

2012; Brinkman, 2013). Especificamente, a institucionalização de uma abordagem liberal da paz como resposta preventiva de conflitos violentos tem como proposta a construção da paz e a construção do Estado (Richmond, 2011), a partir do cumprimento de determinados parâmetros definidos a partir de fora e que os países em desenvolvimento seguem para lidar com a violência urbana (Feth, 2011; Bull, 2011; Muller, 2012; Muggah, 2016). Daí nasce o ponto de convergência entre as políticas de construção da paz, do Estado e os programas de desenvolvimento: o discurso assente na democracia e na paz liberal através da boa governação¹ (Belloni, 2012). Essa, por sua vez, estabelece a ligação entre a governação global-local, abrindo caminho para a participação e inclusão do local nas políticas de construção da paz, inaugurando uma nova fase da paz liberal, a denominada de “paz-pós liberal” (*post-liberal peace*) (Richmond, 2011:92). Deste modo, as reformas democratizadoras propostas ocorrem por meio da promoção de um sistema de descentralização burocrático-institucional e de participação de uma rede de atores estatais e não-estatais (Feth, 2011; Bull, 2011; Muller 2012). Ao mesmo tempo, introduzem-se políticas neoliberais econômicas, sociais e culturais como condições estimuladoras de uma paz liberal no Sul Global (Paris, 2002; Bellamy, 2004; Richmond, 2008, Chandler, 2013b), mas que têm gerado fricções nos processos híbridos de governação para a construção da paz, denominados de “paz híbrida” (*hybrid peace*) (MacGinty, 2010:391). Parte desse processo dá-se por via do reconhecimento internacional da necessidade de se considerar as vozes locais e, conseqüentemente, suas demandas como necessárias para a efetividades das políticas de paz, dando ênfase a agência local, também denominada de virada local (*local turn*) (MacGinty e Richmond, 2013:763).

Além disso, essa abordagem da governação híbrida com foco na participação do local tem-se expandido no âmbito doméstico, para abordar alternativas com viés preventivo em relação à violência urbana, ou seja, a governação com vista à construção da paz com justiça (Brinkman, 2013; Belloni, 2015) a um nível mais micro. Isto porque a criminalidade

¹ De acordo com Feth (2011: 129) “o termo ‘governança’ reconhece que o fato empírico de que atores não estatais estão cada vez mais envolvidos no desenvolvimento de políticas e implementação, e que os assuntos coletivos não sejam mais tratados apenas nas formas hierárquicas ou baseadas no mercado, mas através da coordenação de esquemas de coordenação heterárquica” (tradução livre). No original “The term ‘governance recognizes the (sic) empirical fact that non-state actors are increasingly involved in policy development and implementation, and that collective affairs are no longer dealt with only in traditional hierarchical or market-based forms but through heterarchical, networked coordination schemes” (Feth, 2011: 129).

e a violência urbana também se tornaram um assunto crescente no debate internacional, já que afetam Estados frágeis como Afeganistão, Somália e Sudão do Sul, países em desenvolvimento como o Brasil, México, Venezuela e África do Sul e, até, países desenvolvidos, como os Estados Unidos. O termo ‘cidades frágeis’ (Muggah, 2015a, 2015b; Altpeter, 2016; Miklos e Paoliello, 2017), por exemplo, é um desdobramento do conceito de estados frágeis e surgiu com a necessidade de se repensar as cidades urbanas como fonte de produção, organização e perpetuação de formas de violência, a partir de sua interação com instituições, atores e realidades locais e suas consequências nos níveis nacional e transnacional (Muggah, 2014; Altpeter, 2016; Miklos e Paoliello, 2017). Assim, estas “cidades frágeis”, como lhes chama Muggah (2016:1) também representam, em certa medida, a “virada urbana” (*urban turn*) (Muggah, 2012: 21 ou a “virada para a violência” (*violence turn*) (Pearce, 2016: 31) sugerida também neste contexto por outros autores que procuram romper com a dicotomia existente entre macro *versus* micro para uma ontologia mais holística em que técnicas de prevenção de conflitos, por meio da sua resolução e transformação, tornam-se a saída para a violência estrutural, direta e cultural (Galtung, 2006) nas cidades (Rao, 2006; Altpeter, 2016; Muggah, 2016; Miklos e Paoliello, 2017; Wennmann, 2018). Ao mesmo tempo, constitui-se em um esforço acadêmico para se trazer mais legitimidade e eficácia às políticas de paz e segurança para o nível local, tal como a denominada “mediação para a paz na cidade” (*peace mediation in the city*) (Wennmann, 2018:4) e “construção da paz nas cidades” (*peacebuilding in the cities*) (Altpeter, 2016:1), apontando uma nova tendência para a discussão e reflexão em torno do conceito de construção da paz no âmbito doméstico no qual este trabalho se insere. Nesse sentido, as cidades têm-se tornado o foco de preocupação na comunidade internacional, tendo em vista que muitos problemas ambientais, de infraestruturas, de provimento de bens e serviços, ou, aqueles relacionados com os conflitos violentos, podem ter início ou fim em uma cidade, tais como o tráfico de drogas, crime organizado e ataques terroristas (Willman e Makisaka, 2010; Brinkman, 2013; Muggah, 2016; PNUD, 2016; NU, 2018). Esta característica permeável e multifacetada da violência num mundo global, demonstra os impactos negativos da globalização e as novas configurações dos processos sociais, especificamente, os modos de produção da ordem e conflitos sociais (Santos, 1994; Giddens, 1996; Santos, 2000). As “novas guerras” (Kaldor, 2012: 6), também conhecidas como “conflitos de baixa intensidade, guerras privatizadas ou guerras informais” (Moura, 2005: 78), expandem-se por fronteiras transnacionais e envolvem diferentes atores internacionais e nacionais sejam eles

estatais ou não-estatais durante os conflitos violentos, visto que variam de uma dimensão local a uma escala global (Brinkman, 2013). Por essas razões, o conceito de guerra tem sido utilizado de maneira mais ampla. Alguns autores denominam-nas de "guerras não declaradas" (*undeclared wars*) (Unger *et al.*, 2016: ii), ou "novíssimas guerras" (*newest wars*) (Moura, 2005: 77) para chamar a atenção para a extrema violência e criminalidade que caracteriza muitos espaços urbanos devido às altíssimas taxas de homicídios e violência disseminada, fruto dos confrontos decorrentes do tráfico de drogas (Moser e McIlwaine, 2004; Cano e Rojido, 2016). Como parte deste trabalho, enfatiza-se, então, a necessidade de se abordar e reforçar a questão da violência urbana no debate internacional, considerando as sérias implicações que essa tem na relação entre o local e o global (Muggah e Aguirre, 2013).

Parte desse pensamento, estende-se no reconhecimento por parte de atores e acadêmicos internacionais de que a natureza multifacetada da violência, o crime e a pobreza generalizada são desafios à paz e segurança internacionais que requerem uma solução integrada bem como as ferramentas de prevenção de conflitos mais ajustadas ao nível das políticas de construção da paz, de modo a abarcar todos os estágios e tipos de conflitos (Spear e Harborne, 2010; Muggah, 2016; PNUD, 2016; Unger *et al.*, 2016; WB e UN, 2018) com que o sistema internacional se depara. Além da falta de bem-estar, de liberdade, e da ameaça ao direito à vida, resultantes da extrema violência e medo, tanto os conflitos urbanos provenientes da criminalidade violenta são uma clara ameaça à paz, segurança e estabilidade internacionais, devido às consequências da organização criminosa e tráfico internacional de drogas (Moser, 2004; Willman e Makisaka, 2010; Pinckney 2016; Unger *et al.*, 2016; Muggah e Tobón, 2019). Desse ponto de vista, Bush (2003: 5) sugere uma abordagem mais ampla para o conceito de 'violência militarizada', que se afasta de uma guerra tradicional, mas em que os territórios de conflito armado são caracterizados como um espaço político e juridicamente ambíguo formado pelo exército, forças de segurança e atores violentos não estatais. Nesses territórios, há “um abuso sistemático dos direitos humanos e um processo totalizador pelo qual todos os problemas sociais, políticos e econômicos passam a ser definidos como problemas militares²” (Bush, 2003: 5). O uso das práticas militares e violação de direitos nesses territórios, no entanto, tem se assemelhado com as zonas pobres,

² Tradução livre da autora. No original “there is a systematic abuse of human rights, and a totalizing process by which all social, political and economic problems come to be defined as military problems” (Bush, 2003:5).

urbanas e marginalizadas em que intervenção militar, aparato policial e as políticas de desenvolvimento estão sendo utilizadas para tratar questões sociais como a pobreza e violência urbana, tal como denominado de “novo urbanismo militar” (Muggah, 2012: 21). Nestes territórios dominados pelo terror e pelo medo, os conflitos muitas vezes inibem ou impedem a continuidade e implementação de programas e projetos, uma vez que dificultam o empoderamento e participação da comunidade e dos indivíduos (Maxwell, 1997; Cesar e Ribeiro, 2017; Mourão e Naidin, 2019). Nesses territórios caracterizados como “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse, 2014: 545), os locais se desempoderam uma vez que “(...) são incapazes de participar de decisões que afetam suas vidas e meios de subsistência, quando eles não têm os meios para reivindicar seus direitos - ou têm esses meios retirados³” (Bush, 2003: 5).

Embora os programas de mediação comunitária no Brasil estudados não sejam propriamente associados a zonas militarizadas, tal como aquela tratada por Bush (2003), os “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse: 545)⁴ constituem-se como um processo híbrido que decorre da “ambiguidade política e legal” (Bush, 2003: 15). Isto resulta do facto de que diferentes regras, ordens e formas de organização social são produzidas nesses territórios extremamente violentos, em que diversas formas de violência contínua tornam-se latentes e as altas taxas de homicídios se manifestam no cotidiano de grupos e pessoas vulneráveis (Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012a; Muller, 2012). Com esses arranjos híbridos de regras, culturas e condutas dominantes e dominadas por atores violentos, os locais constroem sua percepção acerca da violência cotidiana, e concepções de paz e justiça (Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012; Muller, 2012; Topfer, 2014; Esguerra *et al.*, 2017). Daí reside o dilema dos programas de mediação comunitária no que tange à promoção de uma cultura da paz, por meio do empoderamento comunitário e acesso à justiça em meio às “guerras não declaradas” (Unger *et al.*, 2016: ii). Nesse contexto, nascem as “Novas Agendas urbanas” (NAU), como parte de um projeto guarda-chuva no campo da “governança local” ou “governança urbana” (Rojas e Cibils, 2010; Feth, 2011; Muggah *et al.*, 2016 ; Muggah, 2016) na tentativa de reverter o processo crescente das dinâmicas da

³ Tradução livre da autora. No original “they are unable to participate in decisions that affect their lives and livelihoods, and when they lack the means to assert their rights - or have those means taken away” (Bush, 2003:5).

⁴ Esse conceito torna-se central neste trabalho para compreender as dinâmicas na violência urbana e as formas de governança local dominada pelos atores violentos nesses territórios, tal como será explicada mais à frente.

violência ao enfatizar a necessidade de políticas preventivas no campo da segurança pública com cidadania (Rojas e Cibils, 2010; Feth, 2011; Muggah *et al.*, 2016). Tais programas estão sendo cada vez mais consolidados no Sul Global como melhores práticas para redução dos conflitos urbanos nas cidades, tendo o apoio das agências e doadores internacionais para sua execução, nomeadamente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão da União Europeia, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizados por meio dos acordos de cooperação internacional para o desenvolvimento (Rojas e Cibils, 2010; Feth, 2011; Bull, 2011; Brinkman, 2013).

Essa agenda, dentre outras, assenta largamente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁵ (ODS), surgindo associada a um pacote de medidas com metas, indicadores e recomendações globais para o desenvolvimento sustentável, para garantir o bem estar, desenvolvimento, segurança, e inclusão social, tal como traz o bojo do objetivo da Agenda 2030 “*promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência*” (PNUD, 2015:234). Numa abordagem mais estrita da governação urbana, a Rede 14 de Segurança Cidadã nas Cidades” (*Network 14 Citizen Safety in Towns*) é um exemplo de governação securitária no âmbito doméstico e urbano (Feth, 2011), que estão sendo executadas pelos denominados programas de segurança cidadã na América Latina (Rojas e Cibils, 2010; Feth, 2011; Muggah e Carvalho, 2014). Estes visam enfrentar e superar os problemas da violência urbana em uma perspectiva preventiva (Alvarado e Abizanda, 2010;

⁵ A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabeleceu 17 Objetivos e 169 metas como um programa orientativo para a execução da governação democrática a fim de se atingir o desenvolvimento sustentável. Dentre os ODS estão: ODS 1: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”; ODS 2: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”; ODS 3: “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”; ODS 4: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”; ODS 5: “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”; ODS 6: “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todos”; ODS 7: “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”; ODS 8: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”; ODS 9: “Construir infra estruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”; ODS 10: “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”; ODS 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis”; ODS 12: “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; ODS 13: “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”; ODS 14: “Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”; ODS 15 “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”; ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”; ODS 17: “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (PNUD, 2015:234-235).

Rojas 2010; Feth, 2011; Muggah e Carvalho, 2014). Nesse contexto, surgem também os Programas de Mediação Comunitária (PCM), fruto da descentralização democrática, através da reforma da justiça como um dos ramos designado “Meios Alternativos de Resolução de Conflitos” (MARC) tais como a mediação, conciliação ou a arbitragem (Moyer e Haynes, 2003; Rojas, 2010; Nieto 2010; Feth, 2011; Muggah, 2016). O PMC é voltado para a prevenção e transformação dos conflitos violentos em zonas urbanas ou rurais pobres e marginalizadas e visa fomentar o acesso universal à justiça e empoderamento comunitário, através de uma cultura por menos litigiosidade, mais celeridade, informalidade e eficiência das decisões (Merry e Milner, 1995; Moyer e Haynes, 2003, Bush e Folger, 2005; Serrano *et al.*, 2013; Sales *et al.*, 2014). Apesar de sua existência anterior em muitas regiões, a justiça comunitária foi incorporada como parte do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em parceria com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), no âmbito do qual se visa reestruturar todo o sistema de justiça penal, a partir dos preceitos da governação local com base nos ODS (Foley, 2015). Especificamente, o PMC baseia-se no ODS 16 e seus indicadores ODS 16.1 e 16.3⁶, destinado a promover a igualdade do acesso à justiça e reduzir todas as formas de violência, como uma nova abordagem para a construção da paz com justiça nas favelas e zonas urbanas pobres no Brasil (Muggah, 2016).

Deste modo, a análise proposta nesta tese consiste na avaliação crítica destes programas com base nos três principais objetivos a que se propõe: promoção do empoderamento local, de uma cultura de paz e do acesso à justiça em favelas e zonas urbanas pobres no Brasil, tradicionalmente caracterizados e associados aos espaços de governação limitada (Krasner e Risse, 2014:545). Estes espaços existem em contextos em que o governo e suas instituições não possuem a capacidade e legitimidade de implementar e aplicar regras e decisões e/ou o monopólio do uso da violência é realizado por outros atores e meios (Krasner e Risse, 2014: 545). Isso ocorre porque nesses territórios permeados por violência urbana, onde os programas de mediação local estão normalmente inseridos, há um elemento

⁶ O ODS 16 é visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (PNUD, 2015: 235). Por sua vez, o ODS 16.1 objetiva “reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares” (PNUD, 2015: 236) e o ODS 16.3 busca “promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos”(PNUD, 2015:242)

fundamental destacado por Bush (1998: 11): “o fato de que a experiência individual e comunitária da violência está enraizada no local - de onde somos, onde moramos, para onde fomos levados, onde ocorreu um evento⁷”. Sob esse aspecto, essa tese traz elementos importantes para pensarmos o papel do território como lugar de produção de cultura, sentidos, percepções, emoções, valores, apropriações e formas de se ver o mundo (Santos, 2002, 2005; Lefebvre, 2009, 2011). Dentre as consequências dos ‘espaços’ ou como denominamos de ‘territórios de governação limitada’ podemos citar um conjunto de características aplicados no caso analisado no Brasil, como sejam: marginalização, pobreza, falta de acesso ou provisão aos serviços sociais, controle dos territórios pelas milícias ou facções e alta taxa de homicídios (Krasner e Risse, 2014:545). Tais territórios fazem parte do crescimento urbano desordenado, fruto do projeto de modernização sem desenvolvimento que, no Brasil, são representados pelos bairros e comunidades com altos índices de pobreza, criminalidade e marginalização (Peralva, 2000; Muggah, 2012, 2016; Cano e Rojido, 2016, Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019). Em tais circunstâncias, os residentes locais podem criar sistemas paralelos (*para-statehood*) (Kraushaar e Lambach, 2009:3), com base nas “ordens políticas híbridas” (Boege *et al.* 2008:10) existentes que são sistemas plurais e híbridos de governação, justiça, paz e segurança (Muggah, 2016). Neste entendimento, o conceito de “cidades frágeis” (Muggah, 2016:1) está alinhado com a idéia de “governação limitada”, (Krasner e Kisse, 2014: 545) que longe de representar a ausência total de governação, refere-se a áreas em que “as autoridades do governo não têm capacidade para implementar e aplicar as regras e decisões e/ou que há ausência do monopólio legítimo do uso da violência”⁸ (Krasner e Kisse, 2014: 549).

Neste trabalho, parte-se então da noção de território como espaço híbrido de ordens, valores, sentidos, normatividade em que esses programas são implementados e, portanto, possuem falhas em seu processo de implementação por uma série de fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, dentre outros (Bush, 1988; Krasner e Risse, 2014). Nesse cenário, as questões econômicas, políticas e jurídicas se desdobram nesses territórios onde a construção da paz se articula e alinha com o desenvolvimento de programas que, por sua

⁷ Tradução livre da autora. No original “the fact that the individual and community experience of violence is rooted in place — where one is from, where one is living, where one was taken to, where an event took place” (Bush, 1998: 11).

⁸ Tradução livre da autora. No original “authorities (governments) lack the ability to implement and enforce rules and decisions and/or in which the legitimate monopoly over the means of violence is lacking” (Krasner e Risse, 2014: 549).

vez, se constituem como uma nova tendência internacional, traduzindo-se num verdadeiro dilema (Belloni, 2012; Muggah, 2016; Nadeem, 2016; Wennmann 2018). A construção de formas alternativas de paz, a capacidade dos atores locais de resistir às diversas formas de violência bem como a capacidade de reivindicar direitos sociais, são parte do desafio do acesso a direitos no contexto da violência urbana (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2016; Wennmann 2018). Se, por um lado, a vulnerabilidade das cidades é atravessada por fatores externos provenientes das políticas neoliberais que aumentam a exclusão, desigualdade e violência, por outro, fatores internos afetam a efetividade dos programas sociais para um crescimento urbano sustentável e equitativo (Bush, 1998, 2003, 2009; UNDP, 2015; Nadeem, 2016). Essas contradições intrínsecas, no entanto, podem ser explicadas como parte do paradigma hegemônico entre regulação versus emancipação (Santos, 2018) que pode ser entendido para justificar e legitimar a construção da paz por meio de programas de justiça em ambientes urbanos. A estrutura estaria relacionada a essa onda global hegemônica, tendo em vista que há uma tendência internacional de enfatizar o discurso da boa governação (como parte do projeto de paz sustentável, que envolve desenvolvimento econômico, humano e social (Feth, 2011; Muggah, 2015; UNDP, 2015; Altpeter, 2016).

Dentre esses paradigmas, esta tese destaca o papel dos locais ou da agência capaz de moldar a estrutura, quando devidamente organizado como espaço de resistência, empoderamento e apropriação (Gazley *et al.*, 2006, 2010; Serrano *et al.*, 2013; Suurmond e Sharma, 2013; Wennmann, 2016; Kansime, 2019). Demonstrar essas fricções e espaços de poder torna-se fundamental para se pensar não somente o papel dos locais no espaço de construção das políticas, mas também do pesquisador ao traduzir, reconhecer e emancipar suas práticas e vozes de forma que não permaneçam invisibilizadas no mundo acadêmico e nos relatórios institucionais.

Metodologia

Para os objetivos desta pesquisa e da análise específica do nosso campo no Pirambu, Brazil, recorreremos à Avaliação de Impacto sobre Paz e Conflitos (*Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA) (Bush, 2009) como ferramenta metodológica de suporte. Com o objetivo de pensar sobre a natureza e o papel dos PMC na promoção da paz no contexto urbano, o

escopo teórico deste trabalho necessariamente compreende três níveis de análise: o internacional, o nacional e o local (Fast e Neufeldt, 2005; Lederach, 2005).

Considerando as vastas experiências dos programas de mediação local no mundo, e especialmente, nos países da América Latina, esta pesquisa visa compreender como os programas de mediação local, orientados para a construção da paz com justiça, podem ser mais adequadamente operacionalizados e implementados nos territórios de governação limitada, no sentido em que promovam formas de paz mais sustentável e enraizada nas dinâmicas e necessidades locais (Krasner e Risse, 2014; Oswald *et al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). Os PMC no Brasil estão localizados em diferentes regiões brasileiras (i.e., Norte, Sul, Sudeste, Nordeste) que mantêm suas devidas peculiaridades em termos estruturais, sociais, políticos, culturais e econômicos. Como já referido acima, optou-se por realizar a análise tendo por base um caso ilustrativo na região do Nordeste, em Fortaleza, no estado do Ceará, especificamente no núcleo de mediação comunitária do Pirambu que serviu de nosso caso ilustrativo. Devido seu contexto histórico, esta comunidade já tinha uma organização social e comunitária própria cuja iniciativa foi criada pelos locais para resolver suas demandas concernentes da falta de saneamento básico, água e infra-estrutura na região (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). Deste modo, os PMC nasceram de um projeto estatal, mais especificamente promovido pelo Ministério Público, para ser construído em colaboração com os locais (Sales *et al.*, 2008; Miranda, 2014). Nessa interlocução entre Estado e moradores locais, houve um genuíno processo híbrido de construção da paz, em que as lideranças locais participaram da tomada de decisão e implementação dos programas inclusive, parte deles são os mediadores dos programas (Sales *et al.*, 2008; Miranda, 2014).

Como metodologias de base a esta pesquisa, optou-se pelo recurso a uma abordagem qualitativa através das técnicas de observação participante e diários de campo na comunidade, com vista a melhor captar o modo de funcionamento do centro de mediação analisado, combinado com a entrevistas semi-estruturadas com alguns dos principais atores envolvidos nestes programas (Minayo *et al.*, 2002; Minayo e Costa, 2018). Estes foram, por sua vez, divididos em três níveis: implementadores, executores e usuários dos programas, de modo a permitir uma análise mais clara e aprofundada e comparativa das suas percepções acerca das principais categorias de análise: empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988; Narayan, 2002; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016), acesso à justiça (Cappelletti

e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011; IEP, 2017) e cultura da paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005).

Com o método aplicado da análise crítica de discurso realizado e por meio da observação participante que teve o intuito de complementar as entrevistas individuais, pretendeu-se criar um contato mais próximo com os entrevistados, em que nessa interação o observador compreende, modifica e é modificado pelo contexto que analisa (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Minayo *et al.*, 2002; Fairclough, 2003; Minayo e Costa, 2018). Com isso, pretendeu-se captar uma variedade de sentidos e percepções de acordo com as situações e fenômenos vivenciados pelos entrevistados durante as sessões de mediação (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Minayo *et al.*, 2002; Fairclough, 2003; Minayo e Costa, 2018).

Tal como já referido no início, a metodologia aplicada para avaliação dos programas foi baseada no método de Avaliação de Impacto de Paz e Conflitos (PCIA), sendo essa adaptada ao contexto da violência urbana, para estar mais próximo da perspectiva sensível ao conflito e à violência (Bush, 1998, 2003, 2009; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Pearce, 2016). Essa metodologia também serviu de base para a estruturação da construção das categorias de análise e suas respectivas questões no qual a análise de crítica de discurso tomou forma, tal como explicado mais abaixo (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Fairclough, 2006). Assim, a PCIA é uma ferramenta que nos permitiu fazer a análise do campo uma vez que fornece instrumentos para a monitorização, implementação e avaliação de atividades, projetos, políticas e programas de construção da paz em zonas e ambientes de conflito violento, tal como o latente ou manifesto (Bush, 1998, 2009; Hoffman, 2004). O PCIA, por ser considerada como instrumento, método ou metodologia flexível, combinada com outras metodologias e métodos para avaliar diferentes programas de paz e conflito, (Bush, 1998, 2009; Hoffman, 2004), inclusive os conflitos oriundos da violência urbana, tal como foi analisado nesta tese.

Assim, pretende-se analisar como os atores são posicionados na implementação da política e como os fatores culturais, políticos, sociais e econômicos em uma perspectiva macro interferem nas políticas de construção da paz em nível micro (Bush, 1998, 2003; Lilly *et al.*, 2002; Hofmann, 2014). Essa visão mais integrada auxilia na identificação do que precisa ser modificado no projeto para que possa alcançar seus objetivos, com base nas peculiaridades de cada contexto, fazendo conexões com o nível macro (Fast, e Neufeldt, 2005; Lederach, 2005). Fast e Neufeldt (2005) enfatizam a importância dessa interseção que denominam de

Visão Abrangente da Análise Estratégica, com o intuito de ajudar a estabelecer interconexões entre o nível macro e micro (Fast e Neufeldt, 2005):

As atividades de micro construção da paz estão ligadas aos processos de macro mudança, concentrando-se no objetivo de transformar os atores e a capacidade existentes em redes e infraestrutura sustentáveis para a construção da paz. Uma análise estratégica e abrangente pode gerar idéias e foco de programação, bem como indicadores para avaliar o impacto. (Fast e Neufeldt, 2005: 37)⁹

Nesse sentido, a metodologia PCIA é capaz de abranger o contexto político-social e econômico, bem como os comportamentos e atitudes de todos os atores envolvidos na implementação dos programas de desenvolvimento e construção da paz (Bush, 1998, 2003, 2009; Fast e Neufeldt, 2005). Além disso, essa metodologia enfatiza a importância de monitorizar políticas para identificar fatores externos e internos e conduzir as políticas de construção da paz, de acordo com as mudanças sociais ao longo do tempo (Bush, 1998, 2003, 2009; Fast e Neufeldt, 2005). Desse modo, os resultados da pesquisa realizados no campo podem melhorar o funcionamento dos programas, no sentido de como eles devem ser mais adequadamente projetados, tendo em vista que os fatores externos e internos são considerados importantes na avaliação da paz e dos conflitos e exercem grande influência nesse estudo (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004), pois podem afetar a implementação e o resultado das políticas de construção da paz, principalmente porque estão inseridos em territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014). É por isso que esses fatores devem ser analisados para evitar os impactos negativos ou não intencionais que possam comprometer os resultados e a própria implementação da política (Bush, 1998, 2014; Fast e Neufeldt, 2005). Ou seja, pretendeu-se construir uma estrutura metodológica de 'fora para dentro' para rever as atividades de construção da paz com justiça, a partir de uma perspectiva de 'dentro para fora' (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004).

Nesse contexto, a análise dos PMC nesses territórios mostra-se muito mais complexa do que aparenta ser, sendo necessária uma abordagem que nos permita compreender de forma mais aprofundada a realidade dos locais, suas percepções e dinâmicas

⁹ Tradução livre da autora. No original “Micro peacebuilding activities are linked to macro change processes by focusing on the goal of transforming existing actors and capacity into sustainable networks and infrastructure for peacebuilding. A strategic and comprehensive analysis can generate programming ideas and focus as well as indicators for evaluating impact” (Fast e Neufeldt, 2005 :37).

relacionais por meio de suas crenças, atitudes, cultura e hábitos cotidianos que interferem no e são interferidos pelo funcionamento da política em seus vários ângulos (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). A partir dessas percepções dos atores sobre os programas de mediação local, foi possível verificar se há ou não uma interconexão entre suas percepções e ações, principalmente em relação aos valores liberais no qual os programas de mediação local foram originados (Bush, 1998, 2003, 2009; Minayo *et al.*, 2002; Hoffman, 2004; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Pearce, 2016). Essa metodologia pode ajudar a analisar fatores estruturais e internos que possibilitam a paz e/ou desencadeiam conflitos violentos e interpessoais nessa comunidade em específico, tal como mostraremos (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). Além disso, pode fornecer ferramentas mais adequadas para posterior criação de indicadores de impacto baseadas em realidades locais que podem ser alinhadas com a proposta e os interesses de agências internacionais e governos nacionais em futuras pesquisas para melhor efetividade das políticas (Bush, 1998, 2003, 2009; Fast e Neufeldt, 2005).

No que concerne aos riscos e oportunidades traçados pela PCIA, procuramos compreender até que ponto as atividades e práticas levaram à concretização de formas mais concretas da paz, e como os fatores externos e internos estão interligados (Bush, 1998; 2014; Hoffman, 2004). Além disso, essas análises também visam avaliar se e de que forma fatores externos e internos podem interferir nos resultados dos PMC. Por exemplo, se os programas de paz com justiça podem equilibrar positivamente as questões socioeconômicas e limitações de recursos da comunidade em causa para promover o acesso à justiça (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). Com base no modelo de perguntas e questões do PCIA, especificamente, durante a implementação do PMC, algumas questões foram formuladas e fizeram parte da avaliação da pesquisa: se as estruturas institucionais têm capacidade para responder às contingências; em que medida esses programas criam mecanismos para superar ou lidar com os fatores externos e internos; como os programas respondem ou se adaptam às demandas e necessidades dos locais; se e como os programas criam redes, em direção à governação democrática em sua estrutura cultural, burocrática e organizacional, qual o papel dos atores locais nesse processo (Bush, 1998, 2003, 2009; Nascimento, 2009; Hoffman, 2004).

Embora todos os centros de mediação locais tenham objetivos semelhantes, cada centro possui sua própria estrutura e administração institucional com demandas e serviços

específicos, que podem variar de acordo com vários aspectos, tais como: tipo de vínculo institucional e estrutura institucional, redes de parcerias (ONGs, líderes comunitários e sociedade civil); a infraestrutura disponível para apoiar as atividades de mediação; como apoiar as organizações comunitárias e suas características culturais, sociais e econômicas; a natureza dos conflitos a serem enfrentados dialogicamente; o tipo de mediação comunitária, tipos de mobilização social e estratégias de rede implementadas pelo núcleo sua legitimidade na comunidade; o perfil dos mediadores e partes interessadas; o modo de recrutamento e treinamento; formas de avaliação e monitorização das políticas, dificuldades e riscos durante a implementação, entre outros (Bush, 1998; 2014; Hoffman, 2004; Mourão e Naidin, 2019). Todos esses elementos foram considerados como fatores internos e externos e auxiliaram na observação participante quanto ao modo de funcionamento do programa e, ainda, na compreensão das percepções dos atores envolvidos em relação a diferentes dinâmicas (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004).

Nesses termos, verificou-se a capacidade de os implementadores e mediadores gerirem os programas locais de mediação, bem como dos locais e mediadores nos mecanismos de enfrentamento para construir paz e resistência em torno dessas questões. Visto dessa perspectiva, a paz, o desenvolvimento e os conflitos urbanos estão profundamente entrelaçados e devem levar em consideração uma abordagem mais abrangente para compreender a dinâmica de atores estatais e não estatais em territórios extremamente violentos, a finalidade e abrangência dos programas de mediação comunitária (Moser e McIlwaine, 2004; Cano e Rojido, 2016; Pearce, 2016). Tais categorias de análise, portanto, funcionam como diretrizes para analisar qual seria a mais importante para a construção da paz, tal como acreditamos ser o empoderamento local (Maxwell, 1997; López, 2000; Clear *et.al*, 2011; Oswald, *et.al*, 2015). E, por outro lado, de que forma essas categorias quando combinadas funcionam de maneira integrativa ou não para gerar impactos positivos quando aplicadas nos espaços de governação limitada (Krasner e Risse, 2014; Altpeter, 2016).

O desenvolvimento metodológico do trabalho levou em conta o desenho institucional proposto em consonância com a implementação do seu núcleo, tendo o objetivo entender a melhor forma de implementar os programas de mediação comunitária considerando os principais objetivos do programa elencados: acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011), empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988; Narayan, 2002; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016) e cultura da

paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005). Um problema em relação à governação é a incapacidade das políticas de segurança pública em criar redes, ainda mais em espaços governação limitada (Krasner e Risse 2014; Esguerra *et al.*, 2017). Para tanto, foi necessário fazer uma breve contextualização do programa quanto à estrutura organizacional dos núcleos (tipos de conflito, números de mediações realizadas, número de mediações com sucesso, perfil dos autores, perfil das vítimas, quadro de funcionários dos núcleos, número de funcionários, formas de recrutamento e seleção, formas de capacitação, dentre outras) que foram utilizadas para a descrição do programa e análise conjunta com as entrevistas qualitativas (Minayo *et al.*, 2002). Tais aspetos foram importantes para analisar a dinâmica de resolução de conflitos, no sentido do tipo de instituição e formato da mediação de conflitos, estrutura da instituição ou os programas para compreender as demandas locais de acordo com seus principais objetivos (Jepperson, 1999; Minayo *et al.*, 2002; Nascimento, 2009). Este fator interfere na forma como os beneficiários assimilam os valores dos programas, interpretam sua realidade e respondem às políticas (Jepperson, 1999; Minayo *et al.*, 2002; Nascimento, 2009; Ratton *et al.*, 2011; Costa, 2011). A análise da estrutura organizacional também incluiu a vinculação da instituição e suas parcerias (ex., Ministério Público, Tribunais de Justiça, Defensores Públicos, ONGs e sociedade civil); as infra-estruturas disponíveis para apoiar as atividades de cada centro; formas de organização das comunidades locais e suas características culturais, sociais e econômicas; estratégias de mobilização social implementadas pelo centro e sua legitimidade na comunidade; o perfil dos mediadores envolvidos e as características de recrutamento e treinamento, entre outros; como sua concepção e como gerenciam o acesso à justiça, como promovem o empoderamento local e se acreditam que o programa pode promover uma cultura de paz a curto, médio e longo prazo (Ratton *et al.*, 2011; Costa, 2011)

Outros fatores relevantes enfatizados por Bush (1998, 2003, 2009), foram elementos considerados importantes para a análise de programas de mediação local, e também são discutidos mais detalhadamente na contextualização do programa, dentro do arcabouço teórico sobre a América Latina e, especificamente, o Brasil. Esses fatores estão relacionados a: contexto institucional; legado colonial; fatores culturais; fatores econômicos políticos nacionais e internacionais, como infraestrutura econômica, programas de ajuste estrutural, impacto no tipo e disponibilidade de recursos (Bush, 1998, 2003, 2009). Discorreremos sobre esses elementos em uma abordagem histórico contextual, acerca da violência urbana em Fortaleza e como tais violências interferem nos programas de mediação

comunitária, tal como destacado pela narrativa dos atores entrevistados. Aplicamos esses elementos inseridos no processo de avaliação para compreender a política e a relevância contextual das realidades locais como fontes de produção de violência, justiça e paz e o escopo do programa em atender, resolver, gerir ou transformar todas ou parcialmente tais questões. Esses fatores são analisados no nosso estudo ilustrativo acerca do programa em articulação com análise crítica de discurso enquanto um método mais apropriado para evidenciar as fricções existentes entre os discursos, práticas e produção de sentidos e saberes dos atores, durante a implementação dos programas (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Magalhães, 2001; Fairclough, 2003). Foram analisados os fatores internos e externos que interferiram no programa, bem como a correlação entre suas ações e discursos por meio de interações sociais em relação aos serviços prestados (i.e., mediação, acesso à justiça) e a posição que os locais (usuários) ocupam (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Fairclough, 2003; Costa, 2011; Ratton *et al.*, 2011). O levantamento bibliográfico, a análise de documentos legislativos, conteúdo de jornais eletrônicos e dados estatísticos oficiais produzidos pelo programa e aqueles referentes aos dados sobre violência, criminalidade e vulnerabilidade social, foram importantes para dar e reforçar o necessário embasamento à análise qualitativa. A análise qualitativa, especificamente a análise crítica de discurso foi realizada a partir das entrevistas semiestruturadas com os principais atores (implementadores, mediadores e usuários) envolvidos no PMC (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Fairclough, 2003; Merriam e Tisdell, 2016; Minayo, 2012). Entende-se que a instituição responsável pela implementação dos PMC deve servir como uma unidade de análise sócio-jurídica, uma vez que existem processos e relações de poder que afetam sua implementação e estrutura organizacional, através das representações, discursos, práticas e significados que os atores atribuem às suas ações (Nascimento, 2009). Conforme referido por Nascimento (2009: 115), "as relações de poder [...] são intrincadas em uma complexa rede institucional cognitiva (...) [que] molda a percepção dos atores e afeta o comportamento em favor da reprodução das instituições por meio desses mecanismos".

Nesse contexto, o desenho metodológico da tese leva em consideração a estrutura institucional e a implementação proposta pelo programa, a partir das práticas locais de seus atores (Nascimento, 2009). Esses aspectos são importantes para analisar a dinâmica da mediação local nas perspectivas dos seus diversos atores porque esses fatores podem interferir na sustentabilidade e eficácia do programa, a depender de como os locais, executores e implementadores gerem tais crises (Ratton *et al.*, 2011; Costa, 2011). Se inicialmente, a

proposta era realizar grupos focais com os mediadores e locais, na prática, isso se tornou inviável, pois o atendimento nos centros de mediação comunitária é muito dinâmico, de modo que as entrevistas foram realizadas entre intervalos para que não houvesse interferência na rotina de atendimento.

Além disso, deparámo-nos com a dificuldade de agendar as entrevistas com a população local, o que em muitos casos só foi possível através da visita em suas casas, colocando em risco a nossa própria segurança¹⁰. Sob esse aspecto, ressaltamos a dificuldade em obter informações referidas às dinâmicas dos territórios de governação limitada no que concerne à ‘lei do silêncio’ (Silva, 2004; Zaluar, 2012), nos quais muitas vezes, os entrevistados evitavam tratar diretamente do assunto quando perguntados, ainda que houvesse toda a ressalva sobre preservação de suas identidades, tal como o termo de consentimento apresentado no apêndice. Nesse sentido, a aplicação do conflito sensível, escuta sensível e da violência sensível foram importantes para compreender as narrativas do sujeito a respeito do seu cotidiano, experiências no território e suas relações com diversos tipos de violência, inclusive aquelas provenientes das facções (Vezzulla, 2008; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Pearce, 2016). Outro fator foi de que foi muito mais fácil realizar entrevistas com mulheres dada a natureza da causa do conflito e sua disponibilidade de tempo, tendo em vista que a maioria das mulheres pobres ocupam o mercado informal de trabalho, estão desempregadas ou trabalham por conta própria. Outra questão foi a dificuldade para se entrevistar homens, os quais, seja por uma questão cultural, de segurança ou de gênero, demonstraram-se mais fechados ou tiveram mais restrições e objetividade em suas falas. Realizámos um total de 10 entrevistas com os locais, sendo 5 mulheres e 5 homens, numa faixa etária dos 25 a 60 anos, com nível de escolaridade entre o ensino básico, médio e fundamental. As entrevistas a mediadores também foram realizadas, num total de 6, na faixa etária de 30 a 65 anos entre o nível de escolaridade médio e superior. Foram ainda considerados 4 implementadores, incluindo a pessoa que montou o programa, uma ex-diretora que estava no programa à época da realização do campo, a diretora atual e a supervisora, totalizando 20 entrevistas. Resta salientar que não foi possível realizar uma entrevista formal com uma implementadora, devido às dificuldades em termos de tempo

¹⁰ Sem ‘licença’ para adentrar nesses territórios, a estratégia foi apresentar-me como pesquisadora, referindo o nome da pessoa que estava procurando para que fosse logo identificada como uma pessoa ‘neutra’.

disponível, de forma que alguns trechos utilizados neste trabalho foram retirados de uma palestra e outros são parte de conversas informais.

Conclui-se que os atores responsáveis pela implementação e gestão do PMC interferem na eficácia dessas políticas, na medida em que podem ajudar a produzir novas formas de cultura de paz, empoderamento da comunidade, formas diferenciadas de exercer a cidadania ou, ao contrário, reproduzir a violência cultural e institucional, através do patriarcalismo (Coy e Heeden, 2000, 2005). Deste modo, os atores foram agrupados da seguinte maneira: a) atores responsáveis pela construção do programa da metodologia dos cursos (coordenador e diretor do programa); b) atores diretamente responsáveis pela implementação das políticas e programas que lidam com os locais (mediadores), c) atores destinatários/beneficiários das políticas (locais). O agrupamento dessas categorias por atores permite-nos perceber se a política funciona de modo coordenado ou não, bem como as percepções diferenciadas sobre o mesmo conceito trabalhado a depender de como esses atores estão posicionados na política e, também, a depender de variáveis que influenciam suas condições sociais, tais como escolaridade, gênero, estado civil, dentre outros.

A pesquisa qualitativa, realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas, aplicada aos usuários, mediadores desses programas foi utilizada para identificar as percepções e discursos desses atores em sua própria comunidade ou territórios em que trabalham (Minayo, 2002). O objetivo foi compreender quais são as demandas específicas, semelhanças e diferenças em suas histórias, de acordo com a prestação de serviços do PMC (Minayo, 2002). As entrevistas aplicadas aos implementadores também incorporam as práticas de mediação dos atores, somadas a questões de operacionalização e estrutura do núcleo. Basicamente, num primeiro momento procuramos entender nessas entrevistas como os atores percebem o PMC, a partir das seguintes categorias que foram destrinchadas em questões principais sobre as percepções dos atores aprofundadas abaixo:

(a) Acesso à justiça: como percebem seus direitos antes e depois dos programas; se percebem o programa como um espaço para auto-resolução de conflitos, como percebem a justiça formal e o PMC e as instituições policiais; suas percepções sobre o acesso à justiça; se os programas mudaram sua percepção em termos de direitos e deveres; se têm mais acesso às instituições estatais depois do programa;

(b) Empoderamento local: se estão envolvidos em alguma rede social (associação, movimento social, ONG) antes e depois do programa; suas percepções sobre o

empoderamento comunitário; se eles se sentem mais empoderados após o programa; se vêm capazes de resolver seus próprios problemas após o programa; como gerem suas demandas e se se sentem capazes de gerir seus conflitos sozinhos se o programa não existir mais.

(c) Cultura de paz: que conflitos consideram leves e severos nas relações interpessoais (gênero, entre outras) e nas relações com a comunidade; quais são os conflitos mais comuns em seus territórios e comunidades; quais são suas percepções e atitudes em relação aos conflitos interpessoais e como costumavam resolvê-los ou geri-los antes do programa; se mudaram seu comportamento nas formas de ação e comunicação não violentas; se consideraram que o programa pode promover a paz, no que concerne aos conflitos do tráfico de drogas; se e de que modo o programa desenvolve ou pode desenvolver uma cultura de paz nas relações interpessoais.

Aqui levou-se em consideração a análise do PCIA para se pensar em subtópicos que pudessem compor as categorias principais de análise deste estudo: empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988; Narayan, 2002; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016), acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011) e cultura da paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005). Nos subtópicos realizados, a análise crítica de discurso foi utilizada para compreender a percepção dos atores em seus diferentes níveis, de modo a analisar como o projeto foi pensado e como ele ocorre na prática, considerando os fatores externos e internos que interferem nos principais objetivos do programa (Chouliaraki e Fairclough, 1999; Fairclough, 2003). No que concerne aos riscos e oportunidades traçados pela PCIA, procuramos compreender até que ponto as atividades e práticas levam à consecução de formas mais concretas da paz, e como os fatores externos e internos estão interligados (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). Além disso, essas análises também objetivam avaliar se e como fatores externos e internos podem interferir nos resultados dos PMC, por exemplo, se os programas de paz podem positivamente equilibrar as questões socioeconômicas relacionadas às diversas formas de violência e limitações de recursos da comunidade em causa (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). Especificamente, durante a implementação do PMC, algumas questões foram abordadas e fizeram parte da avaliação da pesquisa: se as estruturas institucionais têm capacidade para responder às contingências dos territórios de governação limitada; em que medida esses programas, junto da comunidade, criam mecanismos para superar ou lidar com os fatores externos e internos; como os programas respondem ou se adaptam às demandas e

necessidades dos locais; se e como os programas criam redes, em direção à governação democrática em sua estrutura cultural, burocrática e organizacional, qual o papel dos atores locais nesse processo (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004). Ainda, se o aspecto híbrido do programa comporta a interlocução dos atores com os principais desafios encontrados no núcleo. Essas questões enquadraram as demais perguntas feitas aos atores e, a partir das categorias centrais, foram reunidas em subtópicos relacionados, com base nos parâmetros do modelo PCIA, o que posteriormente nos inspirou para adaptar o modelo de avaliação do núcleo e aplicar de acordo com a abordagem sensível ao conflito sensível e à violência (Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Pearce, 2016). Assim, fatores externos tal como a violência dos territórios de governação limitada foram analisados em conjunto com cada categoria, a fim de evidenciar os impasses e dificuldades encontrados em cada objetivo do programa (Bush, 1998, 2003, 2009; Hoffman, 2004).

Assim, um prévio rascunho foi elaborado para as perguntas que foram transformadas em questões e separadas para cada categoria de ator, para dar embasamento tanto ao modelo avaliativo do PCIA no qual a resposta conjunta dos atores responde ao potencial do projeto, tanto as questões agrupadas para análise de discurso mais abaixo. As questões foram separadas num quadro ao lado de uma resposta objetiva (sim, não, parcialmente) e depois uma coluna contendo a fala relativa a questão e outra com análise prévia. As questões aplicadas para os mediadores e locais, seguiram o modelo do quadro abaixo:

Quadro 1: Questões centrais relacionadas a estrutura organizacional e eixos da mediação formuladas para os mediadores do programa e locais

| CATEGORIAS | QUESTÕES | Mediadora A ,B,E, G (liderança) /Mediadora C, D,F (local) | | | Análise prévia | Narrativas |
|---|--|---|-----|--------------|----------------|------------|
| | | Respostas | | | | |
| | | Sim | Não | Parcialmente | | |
| Acesso à Justiça | Percepções sobre o PMC como uma forma de resolução de conflitos pelo diálogo | | | | | |
| | Percepções sobre diferentes tipos de justiça e direitos | | | | | |
| | Percepções sobre a desconfiança nas instituições policiais | | | | | |
| | Percepções sobre aumento da cidadania pelo programa | | | | | |
| Cultura da Paz | Percepções sobre a mudança de atitudes na forma como resolvem seus problemas | | | | | |
| | Percepções sobre a influência do programa na diminuição dos homicídios e cultura violência | | | | | |
| | Percepções sobre compreensão e mudança das emoções na forma de lidar com os conflitos | | | | | |
| | Percepções sobre fatores externos na efetividade do PMC | | | | | |
| | Percepções sobre a banalização da violência | | | | | |
| Empoderamento Local | Percepções sobre empoderamento local | | | | | |
| | Percepções sobre a auto-sustentabilidade do programa | | | | | |
| Papel do Mediador | Percepções sobre o perfil do mediador | | | | | |
| | Percepções sobre o trabalho voluntário | | | | | |
| | Percepções sobre assimetria de poder | | | | | |
| Estrutura Organizacional e Institucional | Percepções sobre fatores externos na efetividade do PMC | | | | | |
| | Percepções sobre melhoras/recomendações | | | | | |

Fonte: (Autoria nossa, 2020)

As questões aos implementadores diferiram um pouco quanto ao desenho, estruturação e implementação do núcleo, a seguir:

Quadro 2: Questões centrais relacionadas a estrutura organizacional e eixos da mediação formuladas para os implementadores do programa

| CATEGORIAS | QUESTÕES | Fundadora do Programa | | | Ex-Diretora | | | Diretora | | | Supervisora | | | Análise Prévia | Narrativas |
|---------------------------------------|--|-----------------------|-----|--------------|-------------|-----|--------------|----------|-----|--------------|-------------|-----|--------------|----------------|------------|
| | | Resposta | | | Resposta | | | Resposta | | | Resposta | | | | |
| | | Sim | Não | Parcialmente | Sim | Não | Parcialmente | Sim | Não | Parcialmente | Sim | Não | Parcialmente | | |
| Acesso à justiça | Percepções sobre o PMC como espaço para resolução de conflitos | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre diferentes tipos de justiça e direitos | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções do aumento do acesso à justiça pelo programa | | | | | | | | | | | | | | |
| Cultura da paz | Percepções sobre a influência do programa nas praticas cotidianas dos locais | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre banalização da violência | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre os fatores externos na implementação do PMC | | | | | | | | | | | | | | |
| Empoderamento local | Percepções sobre a construção da paz sustentável | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre o desenvolvimento do empoderamento local | | | | | | | | | | | | | | |
| Questões estruturais e institucionais | Percepções sobre o trabalho voluntário | | | | | | | | | | | | | | |
| | Perfil dos Mediadores | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre o trabalho voluntario como requisito necessário | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre monitoramento do programa | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre a interferência de fatores externos no PMC | | | | | | | | | | | | | | |
| | Percepções sobre treinamento e capacitação dos mediadores | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: (Autoria nossa, 2020)

Assim, as questões acima foram reunidas no que pareciam ser mais próximas para proceder à análise crítica de discurso com a interlocução de todos os atores. Deste modo, categorias foram destrinchadas nas seguintes questões principais, utilizadas para reunir e analisar as percepções dos atores, tal como sintetizamos no quadro abaixo:

Quadro 3: Síntese das questões principais relacionadas às categorias principais analisadas

| CATEGORIAS | QUESTÕES CENTRAIS |
|--|--|
| Acesso à Justiça | O núcleo de mediação visto como forma de resolução de conflitos através do diálogo |
| | Percepções sobre diferentes tipos de justiça e direitos |
| | Percepções sobre confiança nas instituições policiais |
| Empoderamento Local | Percepções sobre o empoderamento local |
| | Percepções sobre o empoderamento pessoal |
| | Percepções sobre a influência do empoderamento no desenvolvimento da cidadania |
| Cultura da Paz | Percepções de violência naturalizada e trivializada |
| | Percepções sobre mudança de comportamento após o programa |
| | Percepções sobre mudança dos sentimentos e emoções após o programa |
| O papel do mediador e a estrutura organizacional da instituição | Assimetrias de poder |
| | O trabalho voluntário |

Fonte: (Autoria nossa, 2020)

Após esse processo, para análise do PCIA aplicado ao núcleo de mediação comunitária, criou-se uma tabela para cada ator para responder a cada questão (Bush, 1998, 2014). Fica claro que aqui os fatores externos e internos à implementação e relacionados com a organização estrutural e institucional do programa foram acrescentados às questões de cada categoria analisada (empoderamento local, acesso à justiça e cultura da paz) de maneira mais explícita ou não, conforme dinâmicas apresentadas, a seguir:

Quadro 4: Modelo PCIA Acesso à Justiça Adaptado

| PRINCIPAIS QUESTÕES | IMPACTO DA VARIÁVEL ACESSO À JUSTIÇA | | | | | |
|---|--|-----|---------------|-----|----------------------------------|---------------------------|
| | POSSÍVEL IMPACTO | NÃO | PARCIAL MENTE | SIM | MOTIVAÇÕES/RAZÕES | |
| Análise do impacto da variável sobre: estruturas e processos estatais formais e informais de governança para garantir o acesso à justiça e cultura da paz por meio da inclusão social. Refere-se ao fortalecimento / enfraquecimento das capacidades de governança, institucionais dos diferentes níveis e setores do governo, e à capacidade dos atores locais de participar dessas instituições, de forma ativa e construtiva, pela cidadania em termos de: a) Como as necessidades individuais de serviços legais (demanda) são avaliadas atualmente? (b) Quais informações estão disponíveis na gama de serviços jurídicos (fornecimento) fornecidos para atender às necessidades dos indivíduos? (c) Informações disponíveis sobre os procedimentos e instituições de justiça e segurança? (d) Fortalecimento do estado de direito por meio do acesso à justiça que aplicam os níveis de participação nas instituições de justiça bem como o acesso a bens e serviços? | I. IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS, PROCESSOS POLÍTICOS E ESTRUTURAS DE PODER | | | | Aspectos Positivos/Oportunidades | Aspectos Negativos/Riscos |
| | O projeto pode ter impacto nas estruturas políticas e de poder por meio do acesso à direitos... | | | | O projeto pode... | |
| | alterando o status do relacionamento entre certos grupos políticos ou estruturas de autoridade quando reivindicam seus direitos? | | | | | |
| | ...pela criação de estratégias para obter acesso a bens e serviços sociais? | | | | | |
| | O projeto pode afetar a identidade das pessoas, voltada para a conscientização da cidadania... | | | | O projeto pode... | |
| | ... mudando suas percepções como são reconhecidos ou protegidos pelas instituições sociais, de justiça e segurança? | | | | | |
| | ... mudando suas liberdades para manter opiniões ou crenças políticas ou ideológicas, ou para falar livremente? | | | | | |
| | II. FATORES EXTERNOS E INTERNOS REFERENTES À NEGAÇÃO/VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS | | | | Aspectos Positivos/Oportunidades | Aspectos Negativos/Riscos |
| | O projeto pode afetar as causas profundas das violações de direitos econômicos, sociais ou culturais... | | | | O projeto pode... | |
| | ... fortalecendo ou enfraquecendo a autoconfiança, independência, confiança ou capacidade das pessoas e instituições para resolver seus próprios conflitos ... | | | | | |
| | ... fortalecendo ou enfraquecendo a autoconfiança, a independência, a confiança ou a capacidade de saber como ir para as instituições ... | | | | | |
| | ... fortalecendo redes institucionais de governança democrática para atender ao acesso à justiça em sua totalidade? | | | | | |

Fonte: (Bush, 1988, Adaptado)

Quadro 5: Modelo PCIA Cultura da Paz Adaptado

| PRINCIPAIS QUESTÕES | IMPACTO DA VARIÁVEL CULTURA DA PAZ | | | | | |
|---|--|-----|--------------|----------------------------------|---------------------------|--|
| | POSSÍVEIS IMPACTOS | NÃO | PARCIALMENTE | SIM | MOTIVAÇÕES/RAZÕES | |
| <p>Análise do impacto da variável sobre: criação de uma cultura de paz caracterizada por comunicação social construtiva, tolerância, inclusão, justiça, equidade de gênero, participação e respeito. Desenvolvimento de diálogo e empatia, respeito e tolerância nas relações interpessoais. Compreensão acerca da cultura da paz como um processo que depende de cada indivíduo para mudar seu cotidiano. Compreensão acerca do ciclo de violência e o papel individual nesse processo para mudança das relações interpessoais e na comunidade; mudança das percepções e atitudes em relação aos conflitos violentos e como os habitantes locais fazem para resolvê-los após os programas; como eles gerenciam seus conflitos após os programas, em termos de : a) Houve mudança nas relações interpessoais pelos próprios locais ? b) Houve uma conscientização dos conflitos e percepção da vulnerabilidade do local devido ao territórios de governação limitada ?, c) O programa foi capaz de desenvolver estratégias voltadas para a comunicação não-violenta para contornar o sentimento de insegurança nos territórios de governação limitada ?, d) O programa foi capaz de desenvolver habilidades cognitivas e sócio-emocionais na transformação e auto-transformação dos conflitos; e) Houve o fortalecimento institucional das estruturas locais para atender as necessidades locais para resolução/transformação de conflitos?</p> | I. IMPACTO SOBRE A PERCEPÇÃO DA VIOLÊNCIA E CONFLITOS NOS E ENTRE TERRITÓRIOS E COMUNIDADES | | | Aspectos positivos/oportunidades | Aspectos Negativos/Riscos | |
| | O projeto pode afetar o potencial de conflito e violência entre os locais e as organizações comunitárias... | | | O projeto pode... | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | II. IMPACTO SOBRE OS CONFLITOS NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS | | | Aspectos positivos/oportunidades | Aspectos Negativos/Riscos | |
| | O projeto pode alterar significativamente o potencial de violência entre as pessoas as relações interpessoais e na comunidade e territórios... | | | O projeto pode... | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | III FATORES INTERNOS E EXTERNOS QUE IMPEDEM A CULTURA DA PAZ | | | Aspectos positivos/oportunidades | Aspectos Negativos/Riscos | |
| | O projeto pode afetar as causas subjacentes da negação dos direitos na comunidade... | | | O projeto pode... | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

Fonte: (Bush, 1988, Adaptado)

Quadro 6: Modelo PCIA Empoderamento Local Adaptado

| QUESTÕES CENTRAIS | IMPACTO DA VARIÁVEL EMPODERAMENTO LOCAL | | | | | |
|---|---|-----|--------------|-----|----------------------------------|----------------------------|
| | POSSÍVEIS IMPACTOS | NÃO | PARCIALMENTE | SIM | MOTIVAÇÕES/RAZÕES | |
| <p>Análise do impacto da variável do empoderamento local sobre questões culturais, sociais que podem influenciar as estruturas sociais e institucionais, especificamente sobre:</p> <p>(a) Mudança na culturas, comportamentos e atitudes que influenciam nos sistemas, estruturas para o reconhecimento de demandas locais, tais como desenvolvimento de confiança e interesses comuns? (b) fortalecimento das capacidades de liderança no impacto nas estruturas de poder quanto aos direitos e processos políticos, identidade política? (c) fomento e articulação entre diferentes territórios ou comunidades por demandas por justiça social? (d) construindo pontes entre os diferentes territórios e comunidades por meio da articulação local para criar alternativas para lidar com regras de facções e conflitos violentos?</p> | I. CAUSAS DOS CONFLITOS RELACIONADOS A VIOLAÇÕES DE DIREITOS INDIVIDUAIS, SOCIAIS E CULTURAIS QUE IMPEDEM A CULTURA DA PAZ | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos |
| | O projeto levou em consideração a história / legado do conflito em seu modelo? | | | | O projeto pode... | |
| | ... criando e fortalecendo as redes de liderança local e instituições para provimento dos serviços sociais inclusive o acesso à justiça? | | | | | |
| | ... criando mecanismos específico para tratar questões de mulheres e outros grupos vulneráveis? | | | | | |
| | II. IMPACTO NAS ATITUDES SOCIAIS, PRÁTICAS CULTURAIS NECESSÁRIAS PARA A CIDADANIA ATIVA | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos |
| | O projeto pode impactar formas locais de resolução de conflitos ou proteção de direitos pela comunidade para reverter causas profundas das violações de direitos econômicos, sociais ou culturais... | | | | O projeto pode... | |
| | ... alterando sua capacidade de perseguir seus direitos, organizar-se em torno de questões ou participar de instituições, organizações ou associações sociais ou políticas? | | | | | |
| |incentivando mecanismos de construção de redes locais necessários para a coesão e capital social para trabalharem juntos para o benefício mútuo? | | | | | |
| | III. IMPACTO SOBRE FATORES EXTERNOS E INTERNOS | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos |
| | O projeto pode impactar atitudes sociais de grupo ou mecanismos de enfrentamento dos fatores internos e externos... | | | | O projeto pode... | |
| | ...contornando problemas relacionados aos territórios de governação limitada | | | | | |
| | ...alterando formas locais de resolução de conflitos com base nas necessidades da comunidade... | | | | | |
| ...forneceu ou criou habilidades, ferramentas, capacidade para indivíduos e comunidades pra identificar problemas e formular soluções ? | | | | | | |

Fonte: (Bush, 1988, Adaptado)

Estrutura da tese

Para dar corpo e forma a esta tese, a mesma está dividida em 5 capítulos, organizados da forma que de seguida se apresenta.

No capítulo 1, fazemos uma breve revisão de literatura sobre o tema central da tese discutindo algumas das questões, conceitos e contextos em que o PMC vem ganhando terreno em termos de definição de políticas preventivas de segurança pública. Essa análise foi desenvolvida através de um diálogo interdisciplinar entre os estudos sócio legais e os estudos da paz no campo da mediação no âmbito internacional e nacional, traçando algumas semelhanças existentes quanto o procedimento e forma de atuação a nível internacional, nacional e comunitário. Neste capítulo, também é apresentada uma revisão da literatura sobre o PMC, a fim de fornecer um debate mais aprofundado sobre o conceito de mediação de conflitos, abordando as principais características, natureza e objetivos do conceito analisando-o como uma potencial ferramenta para a construção da paz nos espaços marginalizados e pobres em várias partes do mundo. A partir daí, foi possível verificar a estrutura organizacional e institucional e as dificuldades existentes quanto a implementação e consecução dos principais objetivos analisados no que se refere ao acesso à justiça, empoderamento local e cultura da paz. Esse mapeamento, em articulação com o capítulo teórico, nos deu o enquadramento necessário para se pensar a melhor forma de se aplicar os programas de mediação comunitária em territórios frágeis e de governação limitada, tal como aprofundamos no capítulo 5.

O capítulo 2 trata do enquadramento teórico que estabelece conexões no plano macro e micro para abordar o debate entre a dicotomia entre agência e estrutura que serve de base ao argumento para a construção da hipótese desta tese. Por meio dessa de análise, abordamos a estrutura que é vista a partir de uma perspectiva macro, referindo-se às políticas hegemônicas neoliberais que impulsionam iniciativas de construção da paz e desenvolvimento nos países do Sul Global, como um projeto de intervenção neocolonial (Borgh e Aguirre, 2010; Belloni, 2012; Richmond, 2014; Nadarajah e Rampton, 2015). Numa perspectiva micro, a agência estaria relacionada aos atores e seus comportamentos, percepções, práticas e representações enfrentadas por essas políticas. Neste processo, fez-se entender a influência e as interseções entre as políticas hegemônicas globais do Norte no Sul Global e como essas políticas internacionais e nacionais interagem com as práticas locais, a partir da categoria pós-colonial, o “hibridismo” (Bhabha, 2009). Para tanto, em um primeiro

momento, explicamos as principais correntes teóricas tais como reformistas, estruturalistas, pós-estruturalistas e a virada local, a respeito de como os principais autores tratam a questão das falhas do processo de construção da paz (Chesterman, 2002; Paris, 2004; Paris e Sisk, 2009; Borgh e Aguirre, 2010; Richmond, 2014; Nadarajah e Rampton, 2015). Com relação aos assuntos controversos mais recentes na área, em termos da definição de conceitos de construção da paz e construção do estado, analisamos o surgimento do PMC como nova forma de “construção da paz nas cidades” (Altpeter, 2016:1). Essa construção da paz pós-liberal em espaços domésticos, foi apresentada como uma alternativa para combater a violência nas cidades através de técnicas de prevenção e transformação ligadas ao PMC, apoiadas pelo ODS 16 para promover sociedades pacíficas por meio do acesso à justiça. Por sua vez, isso nos levou a um debate sobre o papel dos atores externos na promoção de valores e práticas que realmente se ajustam às realidades locais e, por conseguinte, o papel dos locais na construção de espaços de resistência permeando as ordens híbridas de paz e justiça.

No capítulo 3, discutimos de forma mais concreta como os PMC são implementados em territórios violentos e os desafios para sua execução. Dessa forma, os PMC também estão interligados com muitas outras formas de resolução e transformação de conflitos, o que dificulta sua operacionalização, especialmente quando implementadas em contextos caracterizados por violências urbanas. Isso porque, como referimos antes, nesses “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse, 2014:545), a distribuição e o acesso a serviços sociais básicos são restritos devido ausência parcial ou total do monopólio do uso da força pelo Estado, tomada por milícias, facções e gangues que, por sua vez, impedem o total acesso pelos locais dos bens e serviços sociais (Amaya, 1999; Foley, 2012; Krasner e Risse, 2014). Esses espaços se alinham ao dilema urbano de muitas cidades urbanas (Muggah, 2012, 2014, 2016) em que as causas estruturais da violência estão relacionadas com a violência direta, estrutural e cultural (Galtung, 2005). Se, por um lado, a vulnerabilidade das cidades é atravessada por fatores externos decorrentes de políticas neoliberais que aumentam a exclusão, a desigualdade e a violência (Leonard e Kenny, 2010; Kruijt, 2011), por outro lado, fatores internos - apatia social e política pelas camadas populares, domínio dos territórios pelas facções, ausência de coesão e legitimidade social - afetam a eficácia dos programas sociais voltados para o desenvolvimento sustentável (Gazley *et al*, 2006, 2010; Leonard e Kenny, 2010; Bagshaw, 2014; Duffy, 2016; Murray, 2017). Dessa forma, dividimos esta análise em duas partes: na primeira lidamos com as assimetrias de poder nos programas de segurança e no segundo, aprofundamos alguns dilemas relacionados

especificamente aos países latino-americanos. Buscou-se entender o desenho desses programas de mediação que, inseridos nos programas de segurança com cidadania na América Latina têm como escopo construir uma cultura de paz em meio de violência urbana (Moyer e Haynes, 2003; Muller, 2012; Shearing, 2012; Muggah, 2014; Stickel, 2013; Oswald *et al.*, 2015; CEPAL, 2018b). Por essas razões, foi importante trazer a abordagem histórica, econômica, política e cultural da América Latina que pode reproduzir muitos tipos de violência por padrões hierárquicos de colonialismo e legado da ditadura militar e, por sua vez, impedem o desenvolvimento e a emancipação das sociedades, mesmo em regimes democráticos (Muller, 2012; Stickel, 2013; Muggah, 2014; Oswald *et al.*, 2015). Especificamente, pretendeu-se verificar como esses programas foram pensados pela comunidade internacional e o papel do PMC está se desenvolvendo nesse processo, para lidar com questões culturais, como cooptação, clientelismo, corrupção, fatores importantes que interferem em sua execução (Muller, 2012; Stickel, 2013; Muggah, 2014; Oswald *et al.*, 2015).

Por sua vez, no capítulo 4, e a partir de uma breve descrição do surgimento dos PMC no contexto da segurança cidadã no Brasil e de um breve apanhado histórico do surgimento do programa analisado, focamos a nossa análise no caso específico do núcleo de mediação comunitária do Pirambu.

Por fim, o capítulo 5 consiste no contributo teórico do trabalho no qual, a partir das análises dos capítulos anteriores, em particular da análise dos dados recolhidos no trabalho empírico, foi possível pensar numa proposta que se apoia nas realidades locais estudadas e em outros contextos. Buscou-se, a partir daí alternativas melhores e mais adequadas para alcançar caminhos a construção da paz sustentável em espaços de governação limitados e em territórios urbanos violentos (Muller, 2012; Stickel, 2013; Muggah, 2014; Oswald *et al.*, 2015; CEPAL, 2018b). Foi necessário considerar os efeitos do processo neoliberal global no contexto latino-americano para compreender de que maneira o PMC poderiam funcionar como programas capazes de promover a paz e a justiça nesses territórios frágeis e de governação limitada (Muller, 2012; Stickel, 2013; Muggah, 2014; Krasner e Risse, 2014; Oswald *et al.*, 2015; CEPAL, 2018b). Parte desse contributo deu-se pela análise dos desafios ao nível da implementação dos PMC discutidos ao longo dos tópicos para compreender como as estruturas de poder reproduzem mais violência e impedem a eficácia na execução desses programas e, por outro lado, como os atores locais reagem a tais estruturas e

desenvolvem mecanismos próprios de resistência, paz e justiça. Ao mesmo tempo, com base nessas estruturas e arranjos de poder, foi possível repensar a implementação desses programas a partir de seus desafios, inclusive a melhor forma de implementar os conceitos com base nas práticas locais (Muller, 2012; Stickel, 2013; Muggah, 2014; Oswald *et al.*, 2015; CEPAL, 2018b). Dessa forma, as categorias de análise trabalhadas tais como empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988; Narayan, 2002; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016), acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011) e cultura da paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005) foram repensadas de acordo com as dinâmicas locais para desconstruir os valores liberais e estar mais presentes ao focar os entraves e realidades existentes durante a implementação dos conceitos no contexto da violência urbana (Silva, 1999, 2004; Moser e McIlwaine, 2004; Pearce, 2013). Foram repensadas as categorias acima para dar enfoque ao lugar da cultura e do hibridismo (Bhabha, 2001; Said, 2007; Hall, 2009; Latour, 2012), bem como as práticas cotidianas como espaço de resistência e formas de produção da paz e justiça.

Tendo em mente este pano de fundo e esta estrutura, consideramos que este é um trabalho atual, relevante, útil e original. É atual, porque o tema da mediação comunitária considerando os territórios de governação limitada como variável interveniente ainda é considerado uma prática social e jurídica recente, embora permaneça negligenciado no âmbito jurídico e científico, com poucos estudos empíricos e teóricos sobre o assunto (Leonard e Kenny, 2010; Karp e Clear, 2010). É relevante porque os resultados da pesquisa podem beneficiar o processo de implementação do PMC, por meio da identificação de formas inovadoras de resolução de conflitos pelos locais, ou, a partir de suas vozes, apontar soluções viáveis para as dinâmicas nesses territórios marcados por exclusão social, vulnerabilidade, estigmatização e violência. É útil porque se destina a melhorar, consolidar e disseminar o conceito e a forma mais adequada de implementação dos PMC nesses territórios violentos, uma vez que seu conceito ainda não está teoricamente consolidado e tal fator pode implicar lacunas em sua execução. A partir disso, sua aplicação e melhor implementação pode vir a servir em outros contextos semelhantes.

Por fim, sua originalidade é assegurada através do diálogo estabelecido entre os estudos de paz, os estudos sócio-políticos e jurídicos aplicados à análise do PMC, com o objetivo de desenvolver e refinar as abordagens de resolução e transformação de conflitos,

a fim de torná-las mais eficientes e robustas, especificamente em suas dimensões de justiça, segurança e paz, assente em trabalho empírico próprio. Nesse sentido, a metodologia PCIA aqui aplicada pode dar resposta às diversas formas de violência que se apresentam e impedem a consecução da implementação dos programas de paz em cada contexto analisado (Bush, 1998; International Alert, 2002, SEUB, 2006). Além disso, pretende-se, a partir das realidades locais, trazer um contributo empírico para se repensar o funcionamento dos programas de construção da paz em espaços de governação limitada a serem aplicadas em uma perspectiva mais macro (Bush, 1998; International Alert, 2002, SEUB, 2006). No Brasil, tais barreiras também se referem ao nível epistemológico quando se trata da apropriação dos estudos da paz para o campo da violência urbana e direitos humanos. O debate torna-se incipiente e marginalizado, uma vez que a resolução de conflitos é tratada mais diretamente – ou quase exclusivamente - no campo das RI ou da projeção do Brasil no cenário internacional, como a mediação em âmbito internacional, ou ainda, muito centrada no ramo do direito, por meio dos MARC, para se tratar do âmbito doméstico. No entanto, é nosso entender que o cruzamento destes vários contributos e debates poderia ser muito melhor aproveitado para promover vias possíveis de construção da paz com vista a dirimir questões relacionadas com dinâmicas da violência estrutural, cultural e institucional enraizadas na sociedade brasileira que, por sua vez, também recaem na questão do acesso aos direitos humanos e sociais básicos. Aí reside também a importância e pertinência desta tese, com a qual se procura preencher essa lacuna, a partir da proposta sustentada numa abordagem teórica interdisciplinar e complementada com um estudo empírico pertinente e relevante.

1. O papel da mediação na prevenção da violência e na promoção de uma cultura de paz

O propósito deste capítulo é trazer para a análise da temática da resolução e transformação de conflitos (Parlevliet, 2009, 2015; Neufeldt, 2011; Scharbatke-Church, 2011) o papel e potencial contributo dos programas de mediação comunitária em contextos de territórios frágeis e de governação limitada. Com o intuito de embasar tal análise, na revisão de literatura dos tópicos a seguir, traçamos um paralelo da mediação no âmbito internacional, nacional e comunitário, apresentando suas peculiaridades e similitudes. Para tanto, abordamos as diferentes escolas e abordagens existentes em torno dos debates sobre gestão, resolução e transformação dos conflitos, mostrando suas concetualizações, intersecções e desafios ao nível da implementação, principalmente quando são aplicados em contextos e territórios frágeis.

Para além da estrutura institucional e organizacional que influencia os perfis dos programas, verificamos como outros elementos, tais como as características preponderantes da mediação, interferem nas dinâmicas das partes e o comportamento do mediador. Por esses motivos, é necessário estabelecer os parâmetros para cada prática de mediação, a fim de definir com que tipo de resolução de conflitos os atores estão lidando, especialmente quando a mediação é aplicada a grupos vulneráveis em zonas pobres urbanas, tal como será visto a seguir. Nessa perspetiva, repensamos o significado do termo mediação comunitária, abordando suas principais características, procedimentos e forma de aplicabilidade em diferentes contextos de territórios frágeis e governação limitada de modo que a construção da paz, vista como objetivo final possa ser concretizada. Faz-se necessário, em primeiro lugar, compreender como a mediação vem sendo desenvolvida ao nível internacional e local, bem como suas formas de implementação, por meio do mapeamento que fazemos nas secções seguintes.

1.1 Caminhos para a Mediação: gestão, resolução e transformação de conflitos no nível macro

A técnica da mediação como forma de resolução de conflitos não é nova na história. Desde os tempos antigos, as pessoas tentam gerir e resolver conflitos sociais para garantir a ordem e promover a paz social (Bercovitch, 1992; Bercovitch *et.al.*, 2009; Kriesberg, 2009). Apesar da importância da resolução de conflitos no âmbito internacional para prevenir, gerir ou resolver conflitos violentos, a transformação dos conflitos é considerada uma ferramenta

relativa comparativamente recente no cenário doméstico e internacional (Lederach, 1995; Galtung, 2005). De entre os métodos pacíficos de resolução de conflitos para garantir a paz e a segurança internacionais, constantes no capítulo VI do artigo 33 da Carta das Nações Unidas (NU, s.d) que trata da resolução pacífica de conflitos define-se que são "(...) negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a agências ou acordos regionais ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha"¹¹. Com base nessa definição, a resolução de conflitos pode ser enquadrada em vários cenários: internacional, nacional e, até mesmo, comunitário, sendo aplicada de diversas formas, desde que os meios pacíficos sejam preponderantes. Bercovitch *et.al.*, (2009) sugeriu uma abordagem sobre resolução de conflitos mais entrelaçada com diferentes níveis de atuação, considerando o conflito também em seu aspecto político, tal como define abaixo:

A resolução de conflitos trata de idéias, teorias e métodos que podem melhorar nossa compreensão do conflito e nossa prática coletiva de redução da violência e aprimoramento de processos políticos para harmonizar interesses. Nesse campo, teoria e prática estão intimamente ligadas. O que sabemos sobre o conflito afeta a maneira como o abordamos. Se o foco está no conflito internacional, interno ou comunitário, idéias e teorias estão disponíveis para mudar a maneira como os atores abordam o conflito e procuram resolvê-lo¹² (Bercovitch *et al.*, 2009:1).

Nesse sentido, muitos autores (Bercovich, 1992; Kriesberg, 2009; Zartman 2009) consideram que o conceito de resolução de conflitos adquire ampla abordagem que envolve a prevenção, a gestão, e a transformação dos conflitos, a consoante cada caso. Zartman (2009), por exemplo, define negociação como sendo uma forma de resolução de conflitos: “Negociação é o processo de combinar posições conflitantes em um acordo conjunto, é sinônimo de resolução de conflitos e é a maneira mais comum (embora não seja a única) de

¹¹ Tradução livre da autora. No original “negotiation, investigation, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their choice” (NU, s.d, s.p). Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>. Acessado em 15/06/2020.

¹² Tradução livre da autora. No original: “Conflict Resolution is about ideas, theories, and methods that can improve our understanding of conflict and our collective practice of reduction in violence and enhancement of political processes for harmonizing interests. In this field, theory and practice are inextricably linked. What we know about conflict affects the way we approach it. Whether the focus is on international, internal or communal conflict, ideas and theories are available to change the way actors approach conflict and seek to resolve it (Bercovitch, 2009:1).

prevenir, gerir, resolver e transformar os conflitos” (Zartman, 2009: 322)¹³. Embora a abordagem restrita da negociação esteja mais próxima da ideia de gestão de conflitos¹⁴ e da prevenção ou resolução de conflitos violentos, o autor entende a negociação como técnica de persuasão para um acordo comum entre as partes, depende da troca de interesses, concessão mútua e construção conjunta em direção a uma solução mais justa ou igual para que os conflitos sejam transformados (Zartman, 2009). No entanto, há uma grande diferença entre negociação e mediação. Enquanto que a negociação ocorre quase sempre envolvendo apenas diretamente as partes em disputa, a mediação depende do envolvimento de uma terceira parte para facilitar o processo de negociação entre as partes (Bercovich, 1992; Jönsson e Aggestam, 2006; Kriesberg, 2009; Zartman 2009). Ainda assim, o princípio da cooperação, tanto na mediação como na negociação, é uma condição primária para a gestão, resolução e, até mesmo, prevenção e transformação de conflitos, conforme destacado pelo secretário-geral da ONU Boutros Boutros Ghali (NU, 1992). Ou seja, não havendo predisposição das partes para mediar e negociar, não há que se falar resolução de conflitos (Bercovich, 1992; Jönsson e Aggestam, 2006; Kriesberg, 2009; Zartman 2009).

Existem, ainda, outros princípios e procedimentos que fazem com que as pessoas ou atores internacionais cooperem. Jönsson e Aggestam (2006) destacaram que alguns elementos das relações diplomáticas, tais como reciprocidade e coexistência¹⁵, utilizados

¹³ Tradução livre da autora. No original: “Negotiation, the process of combining conflicting positions into a joint agreement, is synonymous with conflict resolution, and is the most common (although not the only) way of preventing, managing, resolving, and transforming conflicts” (Zartman, 2009: 322).

¹⁴ Segundo Paffenholz (2009), a Escola de Gestão de Conflitos, *School of Conflict Management*, emergiu da Guerra Fria, para lidar com conflitos armados em um cenário em que a comunidade internacional enfatiza abordagens diplomáticas variadas baseadas em negociação, mediação, intervenção gerencial de curto prazo e acordos de paz. Sob essa perspectiva, o conflito violento pode ser des-escalonado em três hipóteses principais: a) quando um ator assume a vitória do oponente, b) as partes envolvidas decidem des-escalonar e c) existe um acordo comum (Zartman, 2009; Bercovitch *et.al.*, 2009). Portanto, o conceito tradicional de gerenciamento de conflitos trata da diminuição de conflitos para interromper e cessar conflitos violentos (Bercovitch *et.al.*, 2009). Apesar do marco inicial de trazer diferentes atores internacionais que pretendem um entendimento comum para a discussão, esta escola foi criticada devido a decisões vindas do topo, com base na abordagem neo-realista das Relações Internacionais. Geralmente, emprega-se abordagens positivistas e racionalistas para abordar o dilema de segurança e soberania, sem considerar fatores e atores internos e externos que possam interferir nos acordos e políticas internacionais de Estado (Paffenholz, 2009). Devido à ineficácia das políticas de paz e suas conseqüências, tal como potencial uso da força para fazer valer a paz, criou-se a escola de Escola de Resolução de Conflitos (Paffenholz, 2009).

¹⁵ Na diplomacia, a coexistência refere-se, basicamente, aos mesmos e iguais direitos e responsabilidades entre os estados devido a uma relação de interdependência (Jönsson e Aggestam, 2006). Por sua vez, a reciprocidade na diplomacia refere-se às conexões e semelhanças entre ações e respostas entre estados que devem ser recíprocos, equivalentes e imediatos (Jönsson e Aggestam, 2006). A contingência, outro princípio, deve ser sustentada pela reciprocidade de tal maneira que as dinâmicas das ações e tomadas de decisões dependam da equivalência e reciprocidade entre seus pares (Jönsson e Aggestam, 2006).

para a resolução de conflitos podem ser aplicados ou comparados ao que se espera das partes na mediação em outros âmbitos. Deste modo, a coexistência é uma maneira de equilibrar o poder, introduzir a noção de solidariedade e autonomia, por meio de responsabilidade de ambas as partes e estabelecimento de direitos iguais durante as sessões de mediação (Jönsson e Aggestam, 2006). Na mediação comunitária, o reconhecimento mútuo é possível com base nas relações positivas, harmônicas e recíprocas que se estabelecem. A empatia, enfatizada pela mediação comunitária, especificamente, a de pendor mais transformativo, é uma maneira de obter reciprocidade natural e positiva no processo de diálogo e propostas de solução que abrem o caminho para uma cultura de paz (Merry e Milner, 1995; Callister e Wall, 1993; 2004; Martin, 2000; Tan, 2002; Wall *et al.*, 2008; Capece e Shantz, 2010; Lewis, *et.al.*, 2011).

No que diz respeito à mediação com vista à transformação de conflitos e à promoção de uma cultura da paz, a reciprocidade adquire um caráter mais denso, pois requer um processo de educação para a paz para apreensão de tais valores (Galtung, 2004; Goetschel, 2009). Deste modo, a reciprocidade fornece bases para a empatia, a fim de que as relações de troca e respeito sejam mais verdadeiras. O papel do mediador é também relevante no processo da mediação para equilibrar as relações e auxiliar as partes no desenvolvimento da empatia, empoderamento e reconhecimento mútuo (Merry e Milner, 1995; Callister e Wall, 1993; 2004; Martin, 2000; Tan, 2002; Wall *et al.*, 2008; Goetschel, 2009; Capece e Shantz, 2010; Lewis, *et.al.*, 2011). De acordo com Jackson (2009), a resolução de conflitos requer uma abordagem mais construtivista, tendo em vista sua análise complexa dos conflitos sociais que, por conseguinte, se diferencia da lógica linear de causa e efeito. Essas dinâmicas dos conflitos compreendem como os grupos constroem suas realidades com base em culturas, identidades, crenças, regras que interferem em suas interações com instituições e estruturas sociais (Jackson, 2009). O construtivismo, portanto, fornece base à escola de transformação de conflitos, pois enfatiza o poder da agência como uma autonomia capaz de transformar padrões ou moldar as instituições, como será discutido mais adiante (Lederach, 1997; Galtung, 2000; Graf *et. al.*, 2006).

Considerando as múltiplas definições sobre mediação e suas características, Bercovitch (2009: 341-342) sugeriu uma revisão da literatura abordando as três principais dimensões associadas à mediação: a) o papel do mediador e seu objetivo, b) o perfil imparcial do mediador; e c) o processo de mediação. Alguns dos pontos destacados pelo autor serão

contemplados nos tópicos seguintes para tratar da mediação no âmbito nacional e comunitário, a fim de se entender melhor as semelhanças, peculiaridades e desafios na implementação (Baron, 2004; Gazley *et.al.*, 2006, 2010; Lewis *et.al.*, 2011; Schilling, 2012; Joseph, 2018).

Ainda assim, existem poucos estudos sobre qual a maneira mais eficiente e eficaz de implementar e avaliar os programas e práticas de mediação em diferentes contextos, sobretudo tendo em conta como fatores externos e internos podem influenciar, positiva ou negativamente, as dinâmicas da mediação e a implementação dos programas (Bercovitch, 1992; Bercovitch, 2009; Gazley *et.al.*, 2006; 2010; Lewis *et.al.*, 2011; Schilling, 2012; Joseph, 2018). Há, sem dúvida, uma intersecção entre os níveis global e local no campo da mediação; no entanto, persiste alguma falta de diálogo e “(...) pouca interação entre estudiosos de diferentes áreas e, muito menos de estudiosos que empregam metodologias diferentes”¹⁶ (Bercovitch, 2009: 341). Tal abordagem dificulta o aperfeiçoamento das técnicas, práticas e até os conceitos a serem aplicados nos diferentes casos. Em consequência, não há consenso na literatura sobre a definição do conceito de mediação no nível internacional, nacional e comunitário, sendo utilizada em diferentes áreas com funções e intenções diversificadas (Bercovitch, 1992; Bercovitch, 2009). Dentre a variedade de definições acerca da mediação adaptada às práticas de mediação comunitária, adotamos aquela utilizada por Bercovich (2009) que leva em consideração a variável contingência que será aplicável aos contextos urbanos violentos. Tomando esta variável como norte, os autores (Bush, 1998; Bercovich, 2009; Mitchell, 2011) destacam a necessidade de analisar fatores internos e externos que possam interferir no processo de mediação e das políticas de paz. Deste modo, a mediação é considerada um “processo político e racional, representando um engajamento estratégico entre as partes e o mediador”¹⁷ (Bercovitch, 2009: 344-345) que implica a análise do comportamento dos atores e fatores subjacentes que interferem ou impedem um acordo de paz antes e durante a mediação (Bush, 1998; Bercovich, 2009; Mitchell, 2005; 2011). Essa tarefa, no entanto, requer uma análise sistêmica e criteriosa, a fim de se separar fatores externos e internos que influenciam a tomada de decisão das partes, de maneira positiva ou negativa, bem como o papel do mediador em contornar tais situações

¹⁶ Tradução livre da autora. No original “(...)with little interaction between scholars from different fields, let alone scholars employing different methodologies” (Bercovitch, 2009: 341).

¹⁷ Tradução livre da autora. No original “Mediation is a rational, political process, representing a strategic engagement between parties and a mediator” (Bercovitch, 2009: 344-345).

e a finalidade da mediação, tal como será tratada no decorrer deste capítulo (Wall e Blum, 1991; Merry e Milner, 1995; Bush, 1998, 2014; Bercovich, 2009; Mitchell, 2006; 2011, Cutrona, 2014).

Nesse sentido, Bercovitch (1992; 2009) critica a falta de definição do termo e ausência de dados, contexto em que tanto teóricos e práticos, por muito tempo, romantizaram a mediação e suas práticas como panaceia para a construção da paz e resolução de conflitos. Ao se evitar mensurar os dados e os impactos dos programas através de uma análise sistemática, esse argumento sustentava que a mediação é algo amplo, complexo e difícil de avaliar (Bercovitch, 1992; 2009). Assim, a mediação de conflitos foi tomada como grande valia para a resolução de conflitos, mas acabou por não ser primorada ao longo do tempo (Bercovitch, 1992; 2009). Durante anos, a falta de uma avaliação consistente impediu a melhor maneira de desenvolver a teoria e a prática da mediação, em termos de técnicas e ferramentas para compreender o comportamento e repostas dos sujeitos, formas mais eficazes de resolução de problemas e conflitos, bem como questões voltadas aos processos de implementação, avaliação, e monitoramento dos programas (Baron, 2004; Bercovich, 2009; Bush, 2003; 2009; Mitchell, 2005; 2011). Sob este aspeto, abordaremos, no tópico a seguir, a escola de resolução de conflitos cujo foco reside em identificar as raízes dos conflitos violentos, dando sustentação à compreensão das dinâmicas dos conflitos nas relações interpessoais existentes nos programas de mediação comunitária (Burton, 1990; Mitchell, 2005; Miall *et al.*, 2005).

1.1.1 A Escola de Resolução de Conflitos

A Escola de Resolução de Conflitos¹⁸ fundada por Burton e que influenciou trabalhos de Kriesberg (1998), Azar (1990), Miall, Ramsbotham e Woodhouse (2005) e Mitchell (2005) procurou concentrar-se nas causas estruturais e psicossociais do conflito que podem desencadear os conflitos violentos e, até, mesmo transformá-los através das mudanças nos relacionamentos (Mitchell, 2005; Miall *et al.*, 2005). Burton (1990) defende que tais

¹⁸ A Escola Complementar, identificada e nomeada por Paffenholz (2009), pretende equilibrar e articular as Escolas de Gerenciamento e Resolução de Conflitos. Especificamente, essa abordagem promove o diálogo entre as bases, atores não estatais internacionais e nacionais e atores estatais. No entanto, as críticas a esta escola estão relacionadas à dificuldade de diálogo entre diferentes atores em vários níveis, implicando na falta de coordenação das políticas de paz, visando os mesmos interesses e objetivos (Paffenholz, 2009).

causas estão relacionadas com as necessidades humanas não atendidas (*unmet human needs*), consideradas bens universais, indivisíveis e indisponíveis e abrangem bens intangíveis ou tangíveis. Tais bens e necessidades, como a liberdade e o direito à subsistência, são a condição prévia para a existência digna e sobrevivência dos indivíduos (Burton, 1990). Nesse sentido, as necessidades humanas têm intrínseca relação com os direitos humanos, uma vez que estes devem ser fornecidos a todos como garantia da dignidade humana. Por essas condições, tanto os direitos humanos como as necessidades humanas, em teoria, não estão sujeitos a nenhuma negociação ou barganha (Galtung e Wirak, 1977; Burton, 1990). Dessa forma, as necessidades humanas estão relacionadas com a justiça social em termos de distribuição equitativa de bens básicos para alcançar os direitos sociais (Burton, 1990). Na opinião de Burton, as raízes dos conflitos violentos estão relacionadas com a falta de estruturas e condições sociais bem como instituições e normas inadequadas que possam reverter esse processo de exclusão social (Burton, 1990). Dentre essas esferas, também são consideradas as esferas da justiça, reconhecimento e segurança como necessidades humanas (Burton, 1990).

Deste modo, Burton agrega valor à essa teoria ao trazer a questão da identidade, a pertença e o bem-estar como variáveis fundamentais para uma sociedade harmoniosa e pacífica (Burton, 1990). Dando seguimento ao trabalho de Burton (1990), Kriesberg (1998), Azar (1990) e Miall, Ramsbotham e Woodhouse (2005) destacam também que as raízes dos conflitos que, muitas vezes, os tornam intratáveis estão relacionadas às questões identitárias, étnicas, religiosas ou culturais relacionadas a estruturas de dominação (Azar, 1990; Miall *et al.*, 2005). Por consequência, a sua capacidade de exercer as suas escolhas é limitada e restringida devido à violência estrutural e institucional em que diversas formas de opressão os inibem psicologicamente de agir individualmente ou coletivamente, ao ponto de transformar suas causas em demandas por justiça social (Azar, 1990; Miall *et al.*, 2005). Sob esse ponto de vista, Burton (1990) associa a teoria da redistribuição relacionada aos bens sociais básicos e a teoria do reconhecimento relacionada à necessidade de identificação do eu e aceitação social para a construção de espaços seguros e harmônicos, de modo que todos possam ganhar em um conflito quando ambas as necessidades são satisfeitas¹⁹. Embora sua

¹⁹ Este debate em torno da redistribuição e/ou reconhecimento como causas dos conflitos sociais e formas de promoção da inclusão e justiça social tem enfatizado, ao longo do campo da política democrática e sociologia jurídica por autores como Honneth (1995), Taylor (1994) e Fraser (1995, 2000). Se, por um lado, Taylor (1994) e Honnet (1995) explicam os conflitos sociais a partir da teoria do reconhecimento com base na filosofia hegeliana para enfatizar as relações dialógicas e intersubjetivas necessárias para a construção da autonomia e

preocupação esteja mais centrada em explicar e descrever as teorias das necessidades humanas do que propriamente como essas necessidades poderiam ser atendidas, Burton (1990) e seus seguidores (Azar, 1990; Kriesberg, 1998; Miall *et.al.*, 2005) de alguma forma, contribuem para evidenciar a origem da violência que desencadeiam conflitos em suas diversas matizes, sejam estruturais, históricas, culturais, simbólica e institucionais, tal como será melhor detalhado no capítulo 4.

Para compreendermos melhor a dinâmica dos conflitos sociais em contextos de violência urbana, destacamos a necessidade de se olhar não só para as necessidades básicas e individuais e identitárias destacadas por Burton²⁰ (1990) Azar (1990) e psicológicas (Honneth, 1995; Miall, *et. al.*, 2005), mas também para as necessidades emocionais (Maslow, 1943, 1970, Sen, 2000). Por isso, enfatizamos, a teoria do comportamento humano de Maslow, bem como aquela ressaltada por Sen (2000) que agregam valor à importância dos sentimentos e emoções como condições para a integridade individual. Maslow (2014), especificamente, explicou as necessidades básicas humanas através da teoria da motivação humana. Em complemento a isso, Galtung (1996: 71) sugeriu “(...) mais dimensões sobre as necessidades básicas” que visem “um ser humano totalmente desenvolvido”²¹ devem ser alcançadas ao nível de sua satisfação completa e, portanto, compreende as esferas emocional e física. Maslow (2014), por sua vez, refere-se a uma categoria hierárquica de necessidades básicas e humanas que, uma vez atendidas, passam para outro estágio de necessidades como condicionais à integridade do indivíduo, tais como a necessidade fisiológica, de segurança, amor e pertença, autoestima, cognitivas e estéticas e de auto realização (Maslow, 1943, 1970). Assim, destacam-se aqui as necessidades essenciais e aquelas ligadas à sobrevivência de alguém, como as necessidades básicas de moradia e alimentação, por exemplo. Por sua vez, a necessidade de segurança está relacionada com a segurança emocional, mental e física

reconhecimento mútuo, Fraser (1995, 2000) evidencia a necessidade de redistribuição com base na teoria weberiana, para destacar as desigualdades sociais, como base da teoria da redistribuição que advém à teoria do reconhecimento. Honnet (1995) destaca ainda que a redistribuição está ligada à dimensão do reconhecimento quando as três esferas do reconhecimento (amor, social e jurídica) são atendidas e, assim, conflitos sociais podem ser transformados em demandas por justiça social. Já Taylor (1994) trabalha mais com a questão identitária dos grupos, para que as demandas por reconhecimento sejam atendidas, os valores como autonomia, reciprocidade, reconhecimento mútuo, sejam construídos e transformados em uma política de identidade.

²⁰ Burton também considera fatores psicossociais relacionados às necessidades e causas dos conflitos (Burton, 1990). A partir disso, o autor defende que uma comunicação não violenta é capaz de reverter o conflito violento em não-violento, gerando um melhor entendimento entre as partes quanto às necessidades não satisfeitas. Sob este aspecto iremos detalhar melhor no tópico correspondente a questão da transformação dos conflitos.

²¹ Tradução livre da autora. No original “ (...) “more dimensions on basic needs”, “a fully developed human being” (Galtung, 1996:71)

(Maslow, 1943, 1970). Num terceiro nível, há uma necessidade de amor e pertença que se refere tanto à necessidade de amor nos relacionamentos interpessoais, quanto na construção de relacionamentos em uma comunidade (Maslow, 1943, 1970)²². Dessa forma, as necessidades humanas e emocionais destacadas devem ser levadas em conta na análise da mediação como transformação de conflitos e promoção da cultura da paz nas comunidades (Warat, 2004). Isto porque as necessidades não materiais não atendidas dão origem a um sentimento de injustiça e não reconhecimento por parte dos indivíduos (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012). Como resultado, os indivíduos respondem ao sentimento de injustiça e reagem de forma mais emocional, por vezes agressiva, seja como expressão de frustração e revolta contra o Estado e a sociedade, ou como a necessidade de pertença, o que leva os jovens a associarem-se a grupos violentos (Peralva, 2000). Mas esta não é necessariamente a regra geral. Na prática, os indivíduos satisfazem suas demandas com diferentes formas de barganha. Associadas ao medo social, as classes vulneráveis acabam por ser ainda mais afetadas por um conjunto de necessidades materiais subjetivas que inconscientemente se reproduzem nas relações sociais cotidianas e impedem a ocorrência de relações mais harmoniosas (Silva, 1999; Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012).

Assim, a prevenção deve se concentrar nas necessidades humanas e emocionais como causas da violência em que a dinâmicas sociais urbanas e violentas são compostas por redes de significados de negação do eu, negação na esfera social e na esfera jurídica (Honneth, 1995; Taylor 1994; Fraser, 1995, 2000). Logo, tratar das raízes dos conflitos sociais em seus diversos âmbitos, também significa evidenciar os mecanismos de poder e as formas de interações sociais existentes, tanto nas estruturas sociais quanto nos arranjos políticos que impedem a consecução de relações interpessoais mais harmônicas e, conseqüentemente, impedem uma mudança social (Galtung, 1996; Mitchell, 2002, 2005;

²² A necessidade de autoestima se refere à questão da autoestima individual e do status e reputação em um determinado ciclo social (Maslow, 1943, 1970). As necessidades cognitivas estão relacionadas com a compreensão, o conhecimento e a motivação (Maslow, 2014). As necessidades estéticas são referidas como busca por beleza e equilíbrio (Maslow, 1943, 1970). Ainda, o autor destaca a auto realização que se refere à necessidade de desenvolver potencialidades criativas, de superação, a partir do crescimento pessoal e, no topo da pirâmide, estaria a necessidade da transcendência no qual incluem experiências místicas, espirituais, religiosas, por exemplo (Maslow, 1943, 1970). A ordem das hierarquias, no entanto, não é algo rígido, tendo em vista que depende de fatores individuais e externos (Maslow, 1943, 1970). Assim, as necessidades são categorias sentidas e motivadas pelos indivíduos como uma condição para que a necessidade do ser humano seja atendida como um todo (Maslow, 1943, 1970).

Shapiro, 2006). Essa teoria foi incorporada na transformação dos conflitos para melhor compreensão dos fatores que desencadeiam os conflitos e a violência recorrentes e, assim, transformá-los em seus diversos níveis, tal como se verá a seguir.

1.1.2 A Escola de Transformação de Conflitos

A chamada Escola de Transformação de Conflitos foi desenvolvida por Galtung (2005) numa primeira fase, enquanto que numa segunda fase, foi desenvolvida por Lederach (1995; 1997) em termos de estruturas e atores constituídos para implementação dos programas de paz. Desde então, a transformação dos conflitos tem sido considerada uma das principais abordagens para lidar com diferentes tipos de conflitos e sociedades, uma vez que abrange outras escolas, tais como a Escola de Resolução de Conflitos. Todavia, a Escola de Transformação de Conflitos visa não somente cessar ou descobrir as causas dos conflitos violentos mas prevenir e transformá-los (Lederach, 1995; 1997; Miall, 2004; Galtung, 2005; Kriesberg, 2011). Galtung (2005: 104) desenvolveu ainda uma linha de pesquisa denominada "trabalho pela paz" (*peace work*) com vista a funcionar como uma ferramenta importante para identificar aspetos inerentes aos processos de violência em diferentes níveis, para que esses processos fossem transformados por meios pacíficos. Ou seja, há uma necessidade de prevenção dos conflitos não apenas relacionada com a ausência de violência direta (física), como ocorre na paz negativa (Galtung, 2005).

Galtung (1996) estava focado numa abordagem acerca da construção da paz relacionada com as causas estruturais da violência, nas quais a prevenção e a transformação de conflitos são vistas como necessárias para uma paz positiva. Deste modo, uma paz positiva implica responder às causas profundas dos conflitos violentos que incluem a violência estrutural (socioeconômica) e cultural (Galtung, 1996). O autor (1996:2), define violência estrutural como um processo profundamente enraizado nas estruturas sociais que, por sua vez, legitima as desigualdades de classe e poder. Para Galtung, a violência estrutural abarca tanto a repressão política quanto exploração econômica, referindo-se, portanto, às estruturas econômicas e sociais que são refletidas nas instituições políticas e estatais, impedem a conquista dos direitos sociais e econômicos dos indivíduos (Galtung, 1996:2). Na visão de Galtung (2005), a ideia de paz positiva é ainda concebida como uma abordagem transcendental do conflito que pode ser aplicada em quatro níveis diferentes: micro-conflitos entre pessoas, meso-conflitos dentro das sociedades, macro-conflitos entre estados e nações,

e mega-conflitos entre regiões e civilizações. Essa teoria tem como objetivo apontar o diagnóstico, prognóstico e terapia para que não somente as causas dos conflitos sejam atendidas, mas também as emoções sejam trabalhadas (Galtung, 2005:75). A tríade é formada por atitudes, comportamentos e contradições que devem, portanto, ser trabalhadas em conjunto e simultaneamente (Galtung, 2007; Graf *et.al*, 2006). Por exemplo, na atitude deve-se enfatizar a empatia, enquanto que no comportamento a abordagem não violenta garantiria que as contradições existentes entre as partes possam transformar o conflito de acordo com suas necessidades humanas (Galtung, 2007; Graf *et.al*, 2006). Assim, a criatividade é considerada uma ferramenta para a transformação de conflitos e uma maneira de executar métodos, ações e linguagens não-violentas de forma que as partes possam compreender suas emoções e necessidades básicas para, posteriormente, sentarem à mesa e proporem soluções em conjunto (Korf, 2003; Galtung, 2007; Graf *et.al*, 2006)²³. Galtung (2007) defende ainda que essa abordagem transcendental pretende acessar o inconsciente coletivo ao reunir, por exemplo, várias pessoas de diferentes contextos e estruturas hierárquicas para que possam ter formação e treino conjunto. Por via de uma interdependência vertical, as pessoas são convidadas a expor seus problemas e ajudar a encontrar soluções em conjunto que através das experiências compartilhadas, também as tornam agentes multiplicadores em seu contexto (Galtung, 2005, 2007; Graf *et.al*, 2006). O papel dos instrutores ou mediadores durante a transformação de conflitos poderão auxiliar e propor soluções às partes, sem interferir, no entanto, em seu livre-arbítrio (Galtung, 2005, 2007; Graf *et.al*, 2006).

No que se refere à segunda fase da proposta de transformação de conflitos promovida por Lederach (1995; 1997), esta é considerada uma abordagem holística, multifacetada e multinível, necessária para analisar os conflitos violentos e sua transformação em suas diferentes esferas, relacionando-as. A transformação positiva dos conflitos é vista como um processo contínuo, envolvendo relacionamentos, estruturas,

²³ Em complemento, há ainda outros autores como Cloke e Goldsmith (2000) ou Korf (2003), por exemplo, que enfatizam o papel das emoções no processo de transformação de conflitos para a modificação dos comportamentos e atitudes, a fim de se evitar contradições no comportamento que geram mais desavenças nos conflitos. Nesta corrente, autores como Fisher e Shapiro (2005), defendem o papel da emoção na negociação de conflitos. Cientes deste processo, as partes durante uma negociação conseguem acessar as emoções que causam os conflitos e, conseqüentemente, conseguem ver a forma como suas ações impactam o outro. Deste modo, o foco na transformação dos conflitos está voltado para a mudança dos comportamentos dos atores, para que os conflitos destrutivos tenham seu potencial positivo (Miall, 2004; Galtung, 2005; Kriesberg, 2011).

atitudes e comportamentos, com a participação de diversos atores para atuar em diferentes níveis de forma integrada, considerando esse um novo paradigma da paz (Lederach, 1997). Esse modelo considera a interlocução de cada ator, o qual possui o condão de unir o nível micro formado pelos líderes de base (i.e., ONGs, movimentos sociais), meso (i.e. líderes de instituições religiosas, empresariais) e macro como grandes representantes estatais, todos vistos como necessários para o processo de paz (Lederach, 1995, 1997). Lederach (1995; 1997) tenta convergir ações relacionadas à resolução e transformação de conflitos, a fim de promover a paz a curto e a longo prazo. Dessa forma (1995; 1997), o autor afirma que é possível combater as causas dos conflitos armados, reconstruir relações rompidas e, ao mesmo tempo, geri-las quando os conflitos são latentes.

Lederach (1995,1997) analisou a reconciliação em sociedades profundamente divididas, considerando-a uma forma importante de promover empoderamento e coesão social quando a fragmentação dos laços sociais existe. O modelo de Lederach (1995,1997) funciona com base em uma pirâmide, com a identificação de três níveis principais de atores chamados de lideranças situados nos níveis inferior, médio e superior dos programas de construção da paz. No nível superior, a liderança pode dialogar diretamente com os atores institucionais, focando-se nos resultados e eficácia dos programas (Lederach, 1995,1997). No nível intermédio, a liderança está focada na solução de problemas locais e na reunião da sociedade civil com os comitês de paz, por exemplo (Lederach 1995,1997). E no terceiro nível, a liderança local representa os variados interesses das demandas locais que constroem uma perspectiva comum com as lideranças de nível médio e superior (Lederach, 1995,1997). A idéia de que a construção da paz se concentre no empoderamento de atores de nível médio se deve ao fato de que isso reforça a necessidade de criação de vínculos entre organizações de base e organizações internacionais e governamentais (Lederach,1995,1997).

Nessa abordagem integrativa da transformação dos conflitos, Lederach (1995, 1997) parte do pressuposto, tal como Galtung (2005) descreve, de que é necessário reverter a violência estrutural e cultural propiciadoras de violência direta. Deste modo, tanto a estrutura (redes de atores sociais e políticos) como o processo (modos de negociação e resolução de conflitos) devem ser levados em consideração no processo de implementação de paz). Aliás, a estrutura apoiada em redes, composta de vários atores, ainda mais os locais, é muito importante para uma transformação mais abrangente do conflito, seja quanto a percepção do conflito em si, seja em relação ao papel dos atores na transformação, de modo

que possa se tornar um mecanismo sustentável (Miall, 2004; Kriesberg, 2011). Além disso, Lederach (1995; 1997) também enfatiza a necessidade de entender as culturas e contextos locais, através dos movimentos de base. Embora esse modelo desempenhe um papel importante na construção da paz cotidiana, Paffenholz (2009) sugeriu algumas críticas focadas, por exemplo, na necessidade de consolidar a interconexão da gestão de conflitos; de envolver efetivamente os atores externos nas práticas de construção da paz, bem como estabelecer redes e dialogar com atores estatais regionais e internacionais. Neste contexto, inclui-se o papel da sociedade civil²⁴ no processo de transformação de conflitos, na análise e consideração das vozes locais que devem estar de acordo com o processo de globalização e assimilação de outras culturas e na implementação de políticas, enfatizando o nível mais relevante para cada contexto (Paffenholz, 2009).

A abordagem e contributo de Lederach (1997) distingue-se por abranger uma rede integradora de atores não estatais internacionais e nacionais para reconstruir relacionamentos, por meio de ações preventivas que visam a construção da paz a longo prazo, sem representar os interesses do governo e de organizações internacionais (Paffenholz, 2009). As críticas, no entanto, relacionam-se com ações preventivas, como a educação para a paz e a formação de atores locais, transformadas em práticas de gestão da paz, que, no entanto, resultam com frequência na falta de diálogo com atores nacionais, estatais e não estatais (Paffenholz, 2009). Logo, a nosso ver, o contributo da teoria da transformação de conflitos para o campo da violência urbana está em entender a dinâmica da cultura da violência, como um fator interveniente nas relações sociais que inviabiliza os laços de solidariedade e, conseqüentemente, impede a criação de uma cultura da paz (Warat, 2004; Vezzulla, 2013; Netto, 2014; Mourão e Naidin, 2019). Assim, as classes vulneráveis são afetadas por um conjunto de necessidades subjetivas que inconscientemente se reproduzem nas relações sociais cotidianas e impedem a ocorrência de relações mais harmoniosas (Silva, 1999; Peralva, 2000). Ademais, a abordagem mais ampla da transformação dos conflitos nos dá âmbito para compreender as necessidades emocionais e humanas que reforçam os aspetos sociais, culturais e institucionais e de que modo podem ser melhor trabalhadas no plano do consciente, juntamente com as classes pobres e

²⁴ O conceito de sociedade civil é referido neste trabalho como um conjunto e número diversificado de organizações, entidades, grupos, movimentos, que trabalham independentemente do estado e criam redes nos níveis local, regional e global. As características da sociedade civil são que heterogêneas, dinâmicas, representativas, criam capital social com diferentes estruturas, gestão e, portanto, é importante não essencializá-las como categoria única de análise (Coehn e Arato, 2003; Mesa, 2011).

marginalizadas, visando a promoção da paz nesses territórios a partir dos programas de mediação de conflitos nas comunidades (Warat, 2004; Vezzulla, 2013; Netto, 2014; Mourão e Naidin, 2019).

1.2 A mediação ao nível micro

Com o intuito de compreender as intersecções entre a mediação internacional e aquela utilizada no âmbito nacional e compreender melhor o seu impacto a esses níveis, torna-se necessário analisar também as dinâmicas e processos associados especificamente a algumas escolas de mediação implementadas no âmbito nacional e, mais especificamente, no campo judicial e extrajudicial e em vários contextos e países. Trataremos aqui das escolas clássicas do Modelo Linear Tradicional de Harvard (Fisher e Ury, 1981; Moore, 1994) do Modelo Circular-Narrativo de Sara Cobb (Cobb, 1993; Suares 1996; Gómez, 2007) e do Modelo Transformativo de Bush e Folger (2005) que, basicamente, estão relacionadas com o propósito da mediação e seu método de aplicação. Também destacaremos, nessa linha, algumas escolas importantes para analisar o campo de estudo sobre mediação comunitária. Sob este aspeto, Bush e Folger (2005:11-16) elaboraram quatro tipos de ‘estórias’ ou diferentes cenários a ter em conta nesta análise: a) estória da satisfação, b) estória da justiça social, c) estória da transformação e a d) estória da opressão. Tais estórias representam o “movimento da mediação” ou as principais correntes de pensamento que serviram para identificar os principais modelos de mediação utilizados (Bush e Folger, 2005:15). Basicamente essas estórias articulam o papel do mediador com o objetivo da mediação e processo, de acordo com seus diferentes impactos sociais (Bush e Folger, 2005). No entanto, os autores enfatizam que esses modelos ou estórias não são categorias ideais, muito pelo contrário, os modelos podem se sobrepor, a depender de cada contexto (Bush e Folger, 2005). Assim, essas estórias servem mais como um modelo orientativo para melhor se analisar a realidade local, com base em padrões de mediações existentes (Bush e Folger, 2005). Isto é relevante para a nossa análise porque a partir dos modelos demonstrados, podemos ter maior clareza sobre o modo como os programas de mediação comunitária nos territórios de governação limitada têm sido implementados e com que finalidade (Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Guindani, 2012; Naidin e Mourão 2019).

1.2.1 A Escola Facilitativa: a mediação como um objetivo final

O Modelo Linear Tradicional de Harvard tem como principais defensores Moore (1994), Fisher e Ury (1981), e é também conhecido como Programa de Negociação da Escola de Harvard. Este consiste em promover um entendimento comum e a comunicação entre as partes, com vista a atingir o acordo mútuo. Deste modo, a mediação é vista como uma negociação colaborativa (Fisher e Ury, 1981; Gómez, 2007; Reiter, 2011; Wall, *et.al*, 2014) e à luz deste modelo, o papel do mediador é ser neutro, passivo e imparcial para criar a conexão entre as partes, alinhar suas emoções, que são vistas, inicialmente, como um movimento caótico e, por isso, as partes não conseguem chegar a um consenso (Dioguardi, 2014). A mediação é, assim, realizada através do diálogo e da negociação, respeitando a fala de cada um, visando o acordo ou solução criada entre eles. A mediação é realizada por meio de perguntas abertas para facilitar o processo de comunicação, sendo o principal objetivo chegar a um acordo mútuo, sem dar ênfase ao contexto e causas dos conflitos (Fisher e Ury, 1981; Reiter, 2011; Dioguardi, 2014; Wall, *et.al*, 2014). Nessa linha da escola facilitativa, a escola de Bush e Folger (2005) estaria mais adequada na denominada “estória de satisfação”, uma vez que a mediação é vista como uma ferramenta para atender às necessidades e satisfação das partes, contribuindo para o seu bem-estar. O foco no resultado da mediação, que é o acordo, importa mais que o próprio processo, porque as partes buscam um acordo rápido, informal e consensual (Bush e Folger, 2005). O papel do mediador está em equilibrar o poder entre as partes de uma forma criativa e integrativa de colaboração mútua para resolver problemas relacionados a uma competição e transformá-los em um jogo de ‘ganha-ganha’ (Bush e Folger, 2005). A mediação é, assim, vista como uma maneira alternativa de produzir soluções rápidas fora da esfera judicial, com baixos custos e sem estar vinculado às regras formais (Bush e Folger, 2005). O custo e o tempo do processo também são fatores positivos que a mediação pode ajudar a reduzir e, ao mesmo tempo, aliviar o problema da sobrecarga de demandas do sistema judicial (Fisher e Ury, 1981; Reiter, 2011; Wall, *et.al*, 2014). Aqui, o relacionamento entre as partes está focado na relação custo-benefício da mediação. Essa relação, por sua vez, melhoraria a qualidade dos resultados, uma vez que existe uma disposição das partes em cooperar, para um acordo comum, em vez de promover uma cultura de paz e empoderamento local como prioridade (Fisher e Ury, 1981; Reiter, 2011; Wall, *et.al.*, 2014)²⁵.

²⁵ Esse tipo de mediação tem um domínio mais amplo e muitas pessoas empregam a mediação no campo na área comercial, por exemplo, considerando sua eficácia em relação aos resultados (Fisher e Ury, 1981; Reiter, 2011; Wall, *et.al*, 2014).

Apesar da popularidade da escola de Harvard e da sua adequação em diversos contextos, a partir de técnicas utilizadas para se chegar a um objetivo comum entre as partes que são adaptadas e utilizadas por outras escolas, acreditamos que a aplicação dessa abordagem facilitativa não seria a mais adequada para os territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014). Isto porque as causas subjacentes aos conflitos envolvem questões mais profundas para se produzir uma cultura de paz (Lederach, 1995; Korf, 2003; Galtung, 2005; Graf *et al.*, 2006). Ainda, garantir a eficácia na resolução de conflitos não necessariamente significa satisfazer as demandas das partes, tendo em vista que as emoções não foram trabalhadas no qual poderiam desencadear outros conflitos violentos (Lederach, 1995; Korf, 2003; Galtung, 2005; Graf., *et al* 2006).

1.2.2 O modelo circular narrativo: a mediação como um processo

Por sua vez, o Modelo Circular - Narrativo de Sara Cobb (1993), utilizado por Marinés Suares (1996) e Gómez (2007), está baseado na comunicação circular narrativa. A mediação narrativa é vista como um processo orientado para a transformação de conflitos que tem como base um sistema integrativo, formado por um conjunto de teorias como a teoria sistemas, do construtivismo social, do observador, da linguagem narrativa, da psicologia social (Gómez, 2007; Ramos, 2014). Tais teorias ajudam a compreender a função da linguagem, seu contexto, cultura e estória para entendermos melhor o outro (Coob, 1993; Suares, 1996; Gómez, 2007; Dioguardi, 2014; Ramos, 2014). O processo é formado pelas narrativas das partes envolvidas consistindo num elo de interdependência e empatia entre as partes envolvidas (Dioguardi, 2014). Ao contrário da abordagem linear de causa e efeito e a noção de ordem, o processo narrativo busca entender as causas que produzem os conflitos com base na responsabilidade das partes envolvidas (Coob, 1993; Suares, 1996; Gómez, 2007; Dioguardi, 2014). Neste caso, o mediador, visto como neutro, irá auxiliar as partes no processo de desconstrução das narrativas antagônicas, com o intuito de flexibilizá-las e reconstruí-las a partir de suas diferenças, a fim de encontrarem uma solução (Coob, 1993; Suares, 1996; Gómez, 2007; Dioguardi, 2014). O processo de contar histórias como uma ferramenta da mediação narrativa inclui um conjunto de elementos para ajudar no desenvolvimento das histórias dos indivíduos como linguagem verbal e não verbal, tal como gestos (Suares, 1996; Gómez, 2007). Por isso, alguns autores enfatizam

os métodos da Programação Neuro Linguística (PNL)²⁶ para sua melhor eficácia (Dioguardi, 2014, Ramos, 2014). Essa técnica é capaz de manter uma espécie de teia de circularidade para facilitar o acordo entre as partes. Através da mediação, é possível assim remover o pólo oposto entre vítima e agressor e seu aspeto positivo e negativo que produz as relações de poder nos discursos dos atores. A partir disso, constrói-se uma relação reflexiva entre as partes (Suares, 1996; Ramos, 2014). Em territórios de governação limitada, como aqueles que servem de objeto da nossa análise, as técnicas utilizadas no modelo circular narrativo no qual enfatizam o processo reflexivo das partes, auxiliam na construção da comunicação não-violenta e desconstrução de estereótipos e julgamentos acerca do outro (Suares, 1996; Gómez, 2007). Além disso, a leitura da linguagem corporal pelo mediador fornece balizas para que o mediador possa compreender o papel das emoções e sentimentos e direcioná-los na condução de uma visão mais empática entre as partes durante a narrativa de suas histórias (Suares, 1996; Gómez, 2007). Tais ferramentas, juntamente com outras destacadas na mediação transformativa, são consideradas como importantes para o processo de construção de um diálogo voltado para a paz, principalmente no contexto em que a cultura da violência reflete o comportamento agressivo e na linguagem violenta entre as partes (Suares, 1996; Gómez, 2007). Deste modo, iremos abordar abaixo como as técnicas de mediação transformativa, a partir de um processo holístico fornece contributo para uma cultura da paz, a seguir.

1.2.3 A mediação transformativa: um processo holístico

A transformação de conflitos tem ganho ênfase no cenário internacional e doméstico como estratégia para reverter conflitos violentos e contribuir para a promoção de uma cultura da paz mais sustentável, com base em técnicas que modifiquem os relacionamentos, culturas e comportamentos interpessoais (Bush e Folger, 2005) ou para mudanças sociais nas estruturas de poder (Lederach 2003; Miall 2004; Dudouet 2006). Apesar de algumas controvérsias acerca das diferentes abordagens em torno da transformação de conflitos, particularmente no que diz respeito ao nível de análise, seus objetivos e dificuldades de implementação, a teoria da transformação de conflitos, usada por meio de uma abordagem multidimensional, tem ganho

²⁶ Bandler, Gringler Erickson, Satir e Persl foram os precursores da PNL no início dos anos 70 que tiveram o contributo de identificar os modelos mentais de repetição de ações dado por um conjunto de valores e crenças determinados no inconsciente para reprogramá-los e ressignificá-los, por meio de técnicas verbais e não verbais que podem mudar o comportamento das pessoas frente a determinadas situações, melhorando o processo de interação e empatia entre as partes (Ramos, 2014).

mais escopo no campo da mediação (Lederach, 1997; Galtung, 2000; Graf *et. al.*, 2006; Miall 2004; Kriesberg, 2011). A este nível, Galtung (2007) procurou criar um ciclo virtuoso com base na abordagem transcendental em que a paz é algo holístico e visto para maior integração social (Lederach 2005; Miall 2004; Dudouet 2006). Esse modelo tinha como objetivo modificar atitudes, comportamentos e contradições existentes entre o nível subconsciente individual e coletivo, que devem ser analisados de forma integrada, para evitar a reprodução e naturalização da violência estrutural, direta e cultural, tal como explicado no capítulo 3 (Lederach 2005; Galtung, 2007). Tal como Galtung (2007), Rosenberg (2006) acredita que é necessário desenvolver a empatia, para que as partes possam entender quais necessidades humanas não foram satisfeitas e atendidas, motivos que provocam os conflitos violentos. Nessa linha, Rosenberg (2006:22) propõe a comunicação não violenta, como sendo uma “linguagem da comunicação” ou “linguagem da compaixão”, instruída de forma pragmática, com base em duas principais concepções: o desenvolvimento da vulnerabilidade e o desenvolvimento da empatia. O desenvolvimento da vulnerabilidade consiste nas partes expressarem seus sentimentos e necessidades para o outro, enquanto que o desenvolvimento da empatia possibilita que a outra parte possa escutar e compreender os sentimentos e necessidades não entendidas de modo que seja possível satisfazê-los de uma melhor maneira (Rosenberg, 2006). Esse modelo tem provado ser eficaz nas relações íntimas e familiares, uma vez que os conflitos interpessoais muitas vezes são gerados por sentimentos frustrados e reprimidos, em que as pessoas não conseguem se expressar e pontuar suas questões de maneira a ver as necessidades do outro (Rosenberg, 2006). Na mesma linha transformativa, Warat (2001, 2004) mencionou que o amor é um caminho fundamental para a transformação de conflitos, considerando isso uma mudança cultural. A chamada “terapia do amor mediado” também destacou o poder da vulnerabilidade no amor para desenvolver empatia, solidariedade, alteridade entre os indivíduos, de forma que os indivíduos possam demonstrar suas emoções como necessidades não atendidas e, ao mesmo tempo, ao expô-las em suas narrativas, aliviam o sofrimento no processo de mediação (Warat, 2004:34). A mediação, assim, funciona como processo psíquico de reconstrução simbólica das emoções dos modos de organização da vida e produção de uma nova cultura não violenta (Warat, 1998, 2001, 2004).

Da mesma forma, Bush e Folger (2005:13) enfatizam que a denominada “estória da transformação” é um instrumento para mudança e transformação do comportamento social e que mediação não é vista como um fim, mas antes como um processo para a mudança das relações sociais. O conflito é visto como um aspecto positivo, no qual as partes podem

discutir seus problemas, expor suas emoções e construir soluções em conjunto (Warat, 2001; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2006; Miall, 2011). O papel do mediador está em ajudar a melhorar a comunicação das partes, através da organização das idéias e emoções e analisar melhor as questões que envolvem os conflitos, apontar soluções e alternativas (Warat, 1998; 2004; Bush e Folger, 2005; Dioguardi, 2014). Com isso, a mediação fornece a base para o desenvolvimento da autonomia, responsabilidade, autoconfiança e respeito próprio, por meio da capacidade de fazer escolhas, propor alternativas e compreender sua posição no conflito e, assim, todos esses elementos são considerados importantes para o empoderamento, tal como destacado abaixo:

A promessa que a mediação oferece para transformar a interação do conflito é real, porque mediadores qualificados podem apoiar o próprio trabalho das partes, criar um espaço para esse trabalho continuar e, o mais importante, ficar fora do caminho das partes. Mediadores transformadores permitem e confiam nas pessoas para encontrar seu próprio caminho através do conflito - e ainda mais importante - se encontrarem, descobrindo e revelando a força e o entendimento dentro de si²⁷ (Bush e Folger, 2005:83).

Sob esse aspeto, a “estória da justiça social” se aproxima da “estória da transformação”, em que o modelo transformativo da mediação é capaz de gerar mudanças sociais, a partir das mudanças dos indivíduos na sua esfera de empoderamento e reconhecimento, tal como será visto no tópico mais abaixo. Isto porque a "estória da justiça social" busca fortalecer os laços nas comunidades com vista à promoção de uma maior coesão social (Bush e Folger, 2005:11). Os efeitos da mediação promovem redes entre a comunidade e as instituições, por meio do empoderamento local quando a própria organização comunitária participa da promoção do acesso à justiça, contribuindo para a redução da desigualdade social (Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Gasley *et al.*, 2006, 2010; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Um exemplo possível é quando a própria comunidade pode reivindicar interesses comuns na comunidade, garantir seu envolvimento na esfera pública ou reivindicar direitos contra as empresas e o Estado, por exemplo (Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Gasley *et al.*, 2006, 2010; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Dessa forma, a mediação é uma forma de inclusão social

²⁷ Tradução livre da autora. No original “The promise that mediation offers for transforming conflict interaction is real, because skilled mediators can support the parties’ own work, create a space for that work to go on, and— most important—stay out of the parties’ way. Transformative mediators allow and trust people to find their own way through their conflict—and even more important—find themselves and each other, discovering and revealing the strength and understanding within themselves” (Bush e Folger, 2005:83).

de grupos historicamente excluídos, que podem obter justiça social, por meio da cidadania (Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Gasley *et al.*, 2006, 2010; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Nesse sentido, Bush e Folger (2005:11-16) enfatizam que esta “estória da justiça social” constitui uma ferramenta importante para fortalecer as comunidades e tem sido usada em muitos contextos, nos quais abordam a promoção do empoderamento de comunidades vulneráveis (Bush e Folger, 2005). Por outro lado, os autores sugerem a “estória da opressão” para destacar as reproduções de poder decorrentes da mediação, pois ela pode transformar-se numa situação em que o Estado recorre e se serve de formas assimétricas de poder, tais como controle e cooptação sobre grupos e classes vulneráveis, aumentando a desigualdade nessas sociedades, tal como vem sendo questionado por muitos autores (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014).

Outra dimensão destacada por Bush e Folger (2005) e que pode ser produzida pelas práticas de mediação é a do reconhecimento, através da qual as partes desenvolvem o entendimento mútuo e são capazes de dialogar sobre as controvérsias e disputas existentes. Esse conceito mais amplo de reconhecimento considera que na abordagem transformativa as pessoas estão mais dispostas a expor os seus sentimentos e a discordar umas das outras sem receios de possíveis penalidades ou contradições (Warat, 1998; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2006). Nesse processo, as partes desenvolvem a capacidade de dialogar e aumentar a compreensão mútua, humanizam-se porque se espelham pela empatia e entendem as razões umas das outras, ainda que o acordo não seja realizado (Warat, 1998; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2006). Por meio dessa dimensão do reconhecimento, a transformação das relações interpessoais é desenvolvida intrinsecamente, e as pessoas confiam umas nas outras com base na proximidade e em relações mais solidárias (Warat, 1998; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2006).

Fica claro que a abordagem transformativa é uma perspectiva de mudança de uma cultura mais relacional e coletiva, diferente daquela voltada para o individualismo (Bush e Folger, 2005). Embora Bush e Folger (2005) apontem que o empoderamento e o reconhecimento são pouco vistos no campo, eles enfatizam que tais elementos compõem uma dinâmica relacional para que a transformação dos conflitos possa ser positiva tanto no aspecto individual como social. Esses campos podem promover a cultura paz no qual destacamos o papel da comunicação não-violenta e, ao mesmo tempo, promover mudança social através da construção de redes baseadas no empoderamento da comunidade (Warat, 1998; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2006). Os autores também acreditam que, em todas as áreas, a mediação tem

um potencial de transformação social e institucional, já que o valor da mediação, através do empoderamento e reconhecimento, pode ser aplicado na melhoria do relacionamento familiar, nas relações comerciais quanto civis, por exemplo (Bush e Folger, 2005).

A importância da mediação como um novo paradigma para a resolução consensual baseada na horizontalidade dos relacionamentos também visa, portanto, o exercício da empatia e habilidades sociais para que se possa desenvolver uma cultura mais solidária (Bush e Folger, 2005). Assim, a mediação como princípio e processo tem esse potencial de permitir que os indivíduos mudem suas ações e comportamentos, com base na perspectiva do outro (Liebmann, 1998). Bush e Folger (2005) discordam, contudo, de alguns autores sobre a possibilidade de que a transformação de conflitos implique diretamente em mudanças institucionais e sociais relativas ao equilíbrio de poder para reduzir as diferenças raciais de classe no acesso a serviços e direitos, por exemplo. Isso ocorre porque os autores enfatizam que a depender da mediação, ela pode ser transformada em uma “estória da opressão” como forma de controle e cooptação ou a “estória da justiça social” que podem envolver o desenvolvimento de relações harmônicas, mudanças sociais e institucionais (Bush e Folger, 2005: 11-14). Bush e Folger (2005) sublinham também que poucos autores trabalham com a possibilidade de construir uma organização local, baseada na comunidade, destacando-se a este nível Paul Wahrhaftig (1982), Ray Shonholtz (1993, 1995), fundador do Community Boards Program, Carl Moore (1996) e Margaret Herrman (1993).

Todavia, a abordagem da “estória de opressão” é mais um alerta para os programas de mediação e atores envolvidos nas relações de poder que podem resultar da manutenção de estruturas de classe e, conseqüentemente, interferir na transformação de conflitos (Bush e Folger, 2005:15). O efeito inverso da finalidade da mediação pode ser evidenciado pela coerção e manipulação por parte de quem tem o poder de tomar a decisão de implementar o programa; pela falta de regras e procedimentos nos acordos de mediação; pelo viés da aparente neutralidade do mediador que por ora reproduz desequilíbrio de poder entre as partes em casos de pólos assimétricos; pelo julgamento do mediador e a condução da mediação orientada para reproduzir preconceitos, estereótipos e pré-julgamentos pelo mediador (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Todos esses elementos podem resultar em mediações injustas e esvaziadas, quando o interesse público e os direitos humanos são negligenciados ou tratados como casos particulares. Como resultado, os programas de mediação podem operar para manter o controle estatal sobre as relações sociais,

impedindo que grupos marginalizados exerçam sua cidadania ou tenham acesso à justiça (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Sobretudo, em contextos marcados por desequilíbrios de poder profundamente enraizados, que são causa e consequência da violência direta, estrutural, institucional e cultural, como acontece nas chamadas cidades frágeis e/ou em zonas urbanas pobres, a abordagem dos direitos humanos para negociar interesses e fazer parte dessa abordagem transformadora para uma mudança social construtiva deve ser considerada prioritária (Galtung, 2005; Parlevliet, 2015). Caso contrário, a opressão e outras formas de violência e relações de poder podem ser enredadas na mediação em muitos níveis, nomeadamente entre as partes, entre as partes e sua comunidade, entre as partes e o Estado e entre as partes e o mediador (Moser, 2004; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Muggah, 2014; Cutrona, 2014; Cano e Rojido, 2016).

Em territórios frágeis, existem múltiplas e, por vezes estruturais, falhas no processo democrático, uma vez que o passado colonial histórico reforça a manutenção da classe estrutural pela opressão e impede o Estado de fornecer direitos sociais como visto nas raízes dos conflitos (Moser, 2004; Koonings e Kruijt, 2007; Muggah, 2014; Cano e Rojido, 2016). O objetivo da mediação em contextos urbanos onde a violência é predominante faz-se, por isso, imprescindível reverter esse processo, devido às estruturas e à violência institucional que desencadeiam a violação dos direitos humanos em seus vários âmbitos (Moser, 2004; Koonings e Kruijt, 2007; Muggah, 2014; Cano e Rojido, 2016). Nesta linha, o conceito de mediação como ferramenta para transformação dos conflitos deve ser levado em consideração, pois seu objetivo é atender às demandas de pessoas vulneráveis e marginalizadas e promover a inclusão e a prevenção da violência (Moser, 2004; Koonings e Kruijt, 2007; Muggah, 2014; Cano e Rojido, 2016). Dessa forma, o empoderamento local é definido de maneira mais ampliada, tendo em vista que seja em sua dimensão individual, coletiva e social deve servir de instrumento para reverter as estruturas institucionais e sociais existentes (Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014). Assim, acreditamos que as “estórias de satisfação, transformação, justiça social e opressão” (Bush e Folger, 2005:11-16) devem ser entrelaçadas quando se referem a contextos sociais em que a mediação é aplicada e consideradas em conjunto na abordagem da “sensibilidade do conflito”²⁸ (Conflict Sensitivity Consortium, 2012:3) e “sensibilidade para a

²⁸ A sensibilidade ao conflito é definida como sendo: “A capacidade de uma organização para: 1) compreender o contexto em que opera; 2) compreender a interação entre sua intervenção e aquele contexto e 3) agir de acordo para minimizar impactos e maximizar os impactos positivos no conflito” (Conflict Sensitivity Consortium, 2012:3) No original: “The ability of an organisation to: 1) understand the contextit operatesin 2)

violência” (Pearce, 2016:31); caso contrário, o desequilíbrio de poder será preponderante em todas as instâncias de acordos, como manipulação, cooptação, clientelismo e coerção. Como resultado, essas políticas não serão eficazes porque uma estória depende da (s) outra (s). Ou seja, a cidadania é um requisito para o desenvolvimento do reconhecimento e do empoderamento, necessários para a construção de uma cultura de paz (Harrison, 2002; Heeden, 2004; Graf *et al.*, 2006, 2010; Oswald, *et al.*, 2015). Isso ocorre porque as políticas e estratégias de paz e justiça baseadas em programas de mediação para as comunidades já estão construídas no contexto de desigualdade e violência, onde a cidadania em si não existe, tendo em vista que ela é “fragilizada” (Freitas, 2020a:20) ou de “segunda classe” (Koonings e Kruijt, 2007:7). Um sistema integrador de mediação que considera as dimensões dos direitos humanos na transformação de conflitos para mudar questões estruturais e institucionais, como proposto por Parlevliet (2015), são, portanto, condições necessárias para o desenvolvimento social e humano.

1.3 A mediação ao nível comunitário: características, princípios e procedimentos

O motivo que leva as pessoas a procurarem a mediação varia entre causas que visem o bem comum e causas que visem o próprio interesse. Independentemente do interesse, o desejo de mediar deve prevalecer para que haja o compromisso entre as partes no cumprimento do acordo (Dioguardi, 2014). Dioguardi (2014) menciona algumas razões que podem estimular as partes a serem mediadas, dentre as quais estão: ter o controle sobre o processo, confidencialidade, resolução rápida dos litígios, ter autonomia sobre as decisões e sobre o processo, construir suas próprias soluções. Para que haja mediação requer-se das partes certa responsabilidade e autonomia sobre as decisões, para que sejam capazes de se expressarem e manifestarem suas razões (Dioguardi, 2014). De fato, as partes necessitam de uma certa preparação para não somente gerir seus próprios conflitos, seja na mediação ou nas práticas cotidianas, mas também saber gerir suas vidas e saber o que está por detrás do conflito em termos de valores, prioridades e necessidades em questão. As decisões, portanto, devem ser aceitáveis para ambas as partes, bem como as consequências dos seus atos (Dioguardi, 2014). Karp e Clear (2000) construíram um tipo ideal de mediação denominada de justiça comunitária. Para eles, os principais elementos e objetivos para alcançar relações harmônicas dependem do envolvimento e satisfação da comunidade. Karp e Clear (2000:

understand the interaction between its intervention and that context and 3) act upon this understanding in order to minimise negative impacts and maximise positive impacts on conflict.”

327) identificam alguns elementos centrais da justiça comunitária tal como segue: (1) boa vizinhança (2) solução de problemas, (3) descentralização da autoridade e responsabilidade (4) qualidade de vida da comunidade e (5) participação do cidadão. Paralelamente a esses valores, Santos (1982:17) aponta algumas características gerais da mediação comunitária, denominada de “justiça informal”, como: 1) foco nos resultados a serem acordados entre os indivíduos, e não no procedimento regulatório; 2) priorizar a resolução das partes sem a idéia de vencedor ou perdedor; 3) seleção de uma terceira parte imparcial que possa resolver e gerir disputas; 4) enfoque no poder coercitivo da instituição da lei sobre o indivíduo; 5) autonomia e responsabilidade das partes para proteger seus próprios interesses e tomar decisões que devem levar em consideração seus idiomas, culturas e vozes. Neste mesmo sentido, Liebmann (1998:11) descreve algumas características comuns que podem ser encontradas na mediação comunitária, como: a) o valor de ouvir os outros, desde sentimentos até as circunstâncias que causam conflitos; b) a tentativa de convergir para um ideal comum; c) foco no problema a ser resolvido e não a pessoa; d) cooperação e não competição; e) compreensão e empatia, ao invés da imputação da culpa; f) focar no futuro, em vez dos ressentimentos no passado; h) visar alternativas e escolhas para resolver o conflito; i) conscientização da resolução de conflitos como abordagem em que os dois ganham (‘ganha-ganha’) em vez do ‘ganha-perde’ (Liebmann, 1998).

Para se chegar a tais requisitos, a mediação é vista como um processo de adaptação e preparação das partes. Assim, as etapas associadas à mediação são, em grande medida, a pré-mediação, mediação e conclusão. Na pré-mediação, cria-se o espaço para que o mediador se apresente e apresente a mediação, criando um ambiente de confiança e integrativo, para que o conflito seja estruturado de modo que sua linguagem seja melhor desenvolvida quando as partes estiverem face-a-face e lidarem com o problema em questão (Capece e Schantz, 2000; Tan, 2002; Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014). Em resumo, o principal objetivo do mediador é orientar as partes a encontrar a melhor solução para o conflito que, por muitas razões, eles não puderam alcançar entre si (Capece e Schantz, 2000; Tan, 2002; Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014). Dessa forma, o mediador desenvolve um dever fundamental durante o qual pode influenciar o processo de mediação local, seja para conduzir as partes no processo da mediação como para conscientizá-las sobre sua definição, práticas, limites e responsabilidades (Capece e Schantz, 2000; Tan, 2002; Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014). Cabe ao mediador dar o espaço para que as partes possam falar e tratar de seus interesses, serem ouvidos, de modo que possam conciliar as questões e resolver os

conflitos de maneira a separá-lo das partes (Capece e Schantz, 2000; Moore *et al.*, 2009; Neves, 2009; Dioguardi, 2014). Dependendo do tipo de mediação conduzida, como no caso da mediação transformativa, o sucesso alcançado pode ser no sentido de conseguir aproximar as partes no processo de escuta ativa, respeito e compreensão mútua, ainda que não cheguem a um acordo (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014). Em vez de propor uma solução, o papel do mediador é permitir que as partes repensem suas emoções e interajam, com base no entendimento mútuo, de modo a criar uma solução pacífica para seus próprios problemas (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014). Portanto, o papel do mediador é auxiliar a decisão cooperativa de maneira responsável, orientar e avaliar se a solução é benéfica para as partes e equilibrar o poder durante a mediação (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014). No caso de as discordâncias serem extremas que só geram tensões e mais conflitos, cabe ao próprio mediador saber o momento de interromper a mediação e encaminhar o processo para o procedimento mais adequado, a depender das técnicas utilizadas (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014). Do mesmo modo, quando há desequilíbrio de poder entre as partes, o mediador pode equilibrar as relações.

No entanto, o papel do mediador varia quanto ao processo e os tipos de mediação. Por exemplo, o mediador pode ser mais ativo ou passivo, de acordo com os conflitos e as partes envolvidas e também para quem eles trabalham (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). Assim, os principais princípios norteadores para o mediador para fins de garantir a autonomia das partes são: a confidencialidade, a neutralidade e imparcialidade e a voluntariedade (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). A confidencialidade refere-se à necessidade de manutenção do sigilo sobre o que ocorre na mediação e à não possibilidade de divulgação de elementos relativos aos casos que possam implicar na identificação das partes (Wilkinson *et al.*, 2001; Moore *et al.*, 2009; Cardozo, 2014; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). Além disso, as conversas utilizadas na mediação não devem ser expostas, solicitadas e utilizadas para posteriores procedimentos legais na justiça, sob o resguardo do princípio dos ‘privilégios legais’, que tem exceção da anuência das partes, se assim o juiz ordenar ou se houver no caso de atestado de comprovação financeira (Nowell e Salem, 2004; Roberts, 2014). A imparcialidade e neutralidade visam dar equilíbrio às partes durante a condução da mediação e estão também relacionadas com os conflitos de

interesses em que o mediador não pode estar envolvido com as partes ou ter informações sobre o processo que possam influenciar na condução e seu resultado (Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). Além disso, seu papel como mediador não pode ser usado para angariar vantagens ou influências em outro âmbito profissional (Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). O caráter voluntário da mediação aplica-se tanto às partes (na decisão de participar, não participar ou desistir da mediação) (Neves, 2009; Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014) como o próprio mediador. A neutralidade consiste no mediador não tomar partido nem influenciar as decisões das partes durante o processo e no resultado da mediação, ou fazer juízos de valor que possam implicar em julgamentos durante a mediação (Wall e Blum, 1991; Mulcahy, 2000; Neves, 2009; Moore *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). Tais preceitos, no entanto, são questionados por vários autores, tendo em vista que a imparcialidade e a neutralidade podem gerar desequilíbrio de poder quando as partes são desiguais (Wall e Blum, 1991; Mulcahy, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001; Neves, 2009), o caráter voluntarista da mediação pode servir para forjar o controle estatal por meio da codicionalidade de ideais liberais capitalistas (Parvlich, 1996).

Tais características são tomadas como importantes e, em certa medida, ambíguas quando implementadas em territórios de governança limitada (Krasner e Risse, 2014). Isto porque as assimetrias de poder são predominantes e exigem certa posição mais ativa do mediador para promover justiça social em que muitas vezes, implica em sua própria segurança, pondo em xeque a necessidade, neutralidade e o próprio caráter voluntário de seu trabalho (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Em muitos casos, a questão acerca da imparcialidade e da neutralidade foi posta em causa por alguns autores (Capece e Schantz, 2000; Soler e Gómez, 2014; Albuquerque, 2015), devido ao fato de contribuir para a reprodução das assimetrias de poder, principalmente em questões que envolvem relações de gênero²⁹, tal como será discutido em mais detalhes no capítulo 3.

²⁹ Em contextos de desigualdade de gênero, tais como nos programas de mediação em Sri Lanka, foram percebidas assimetrias de poder concernentes aos padrões culturais como estereótipos socioculturais que discriminaram e reproduziram a desigualdade de gênero na mediação, também presentes nas atuações dos mediadores (homens e mulheres) sob as quais algumas mulheres relataram que foram interrompidas em sua fala e que os mediadores foram autoritários e tendenciosos para favorecer homens (Jayasundere e Valters, 2014:14). Em alguns casos, que tiveram a participação de ONGs e atores externos, o argumento da neutralidade e imparcialidade foi ressignificado para aplicação do princípio da igualdade de gênero, destinando o mesmo tempo de fala para as mulheres e homens (Moore, *et al.*, 2009; Jayasundere e Valters, 2014). Essa estratégia na mediação baseada no interesse e conflito em si, ao invés da pessoa e na posição que ela ocupa facilitaram e

Resta claro que há ainda questões estruturais e políticas que os programas podem sofrer limitações tendo em vista que precisam de uma mudança estrutural e cultural para políticas de promoção da igualdade de gênero, mas é inegável que a atuação dos mediadores tem o condão de provocar mudanças fáticas e imediatas capazes, até mesmo, de reverter tais assimetrias na mediação quando passam por um treinamento específico e contínuo (Moore, *et al.*, 2009; Jayasundere e Valters, 2014). “Embora processos políticos e sociais mais amplos estabeleçam os limites dessas relações, o mediador desempenha um papel crucial na forma como o processo se desenrola” (Jayasundere e Valters, 2014:21). Assim, o papel do mediador está em estabelecer uma comunicação clara, objetiva de forma que as partes possam ser escutadas. A técnica da reformulação das perguntas, no qual se clarifica e transforma-se a pergunta com mais praticidade, auxilia na condução de uma comunicação mais fluida (Fisher e Ury, 1981; Nichols e Schwartz, 1998; Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009). Outro ponto está na relação de confiança que as partes depositam no mediador para que ele possa rever alguns pontos na mediação e auxiliá-los da melhor forma possível (Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009).

Durante a mediação é sempre importante chamar a atenção para o problema em que se pretende resolver (Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009). Neste aspeto, é importante enfatizar o trabalho dos mediadores, que a todo momento precisam conduzir a mediação, auxiliar na comunicação não-violenta de forma a racionalizar as emoções no plano da consciência para que não haja o desdobramento em sentimentos negativos e, conseqüentemente, agressões verbais e violência (Galtung, 2005; Rosenberg, 2005; Moore, *et al.*, 2009). Se por um lado, os indivíduos se unem por uma causa em comum que é motivada por suas emoções, por outro lado, as emoções durante o conflito podem comprometer a visão do todo (Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009). Caso a parte não esteja preparada para mediar e encontra-se centrada em defender sob seu ponto de vista agindo de forma defensiva, não consegue ver com clareza alternativas para resolução dos conflitos (Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009). Essa questão tende a personalizar o problema impedindo que as pessoas envolvidas sejam capazes de verem o lado da outra, o que gera um ruído na comunicação e, conseqüentemente, uma disputa entre quem ganha e quem perde (Capece e Schantz, 2000; Shapiro, 2006b; Moore, *et al.*, 2009). Outra forma que é viável para que as partes consigam olhar e compreender o outro lado é através da empatia,

favoreceram a atuação das mulheres para narrarem o conflito, se expressarem e serem ouvidas, equilibrando o poder na mediação (Moore, *et al.*, 2009; Jayasundere e Valters, 2014).

quando o mediador pede para a parte se colocar na posição da outra (Capece e Schantz, 2000; Shapiro, 2006b; Moore, *et al.*, 2009). Ou, até mesmo no processo de sentar-se separadamente com cada parte, para explicar os princípios da mediação e prepará-las para a escuta ativa, dando conselhos e orientações acerca dos conflitos³⁰ (Capece e Schantz, 2000; Moore, *et al.*, 2009; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014).

Para a construção de soluções e alternativas viáveis com as quais as partes possam se comprometer a cumprir, os mediadores optam por auxiliar as partes a estabelecer pontos e metas objetivas em comum acordo de forma que as necessidades sejam satisfeitas ou sentimentos sejam acolhidos (Capece e Schantz, 2000, Morland, 2000; Wilkinson, *et al.*, 2001; Gasley, *et al.*, 2006, 2010). Uma técnica utilizada é a mutualização ou redefinição de um problema quando os pares se ofendem ou tendem a se ofender durante a mediação. Isso auxilia na mudança de foco ao chamar a atenção das partes para a necessidade de resolução do problema (Capece e Schantz, 2000). Em um conflito familiar, por exemplo, o mediador deve chamar atenção para as necessidades da criança e propor soluções para o seu bem, a fim de se evitar maiores conflitos e disputas (Capece e Schantz, 2000, Moore, *et al.*, 2009). Assim, a mediação é capaz de desenvolver a comunicação interpessoal em um ambiente familiar e harmônico diferente do judicial, visto como algo ameaçador para grupos vulneráveis ou fora de suas realidades. Os programas de mediação além de auxiliar na melhoria da comunicação familiar, reúnem indivíduos e organizações para pensarem em conjunto na comunidade (Morland, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001; Gasley, *et al.*, 2006, 2010)³¹. Assim sendo, o programa aumenta o seu potencial de gerar capital social na comunidade indo além da mediação em si, ao analisar o contexto e as demandas locais (Wilkinson *et al.*, 2001; Gasley, *et al.*, 2006, 2010).

³⁰ Assim, algumas técnicas, entretanto, são utilizadas para facilitar o diálogo e aproximação entre as partes. As técnicas utilizadas na mediação formam um somatório de instrumentos e ferramentas necessárias para que os mediadores possam aplicá-las, em cada contexto e dinâmicas (Dioguardi, 2014; Roberts, 2014). Muitas técnicas relacionadas com as várias escolas são utilizadas concomitantemente, inclusive no campo da mediação internacional. Muitas vezes os conflitos são tomados por sentimentos e atitudes reativas. A racionalização dos sentimentos e o processo de conscientização passam pela necessidade de separação de alguns elementos, tais como a separação entre interesses e posições e conflitos e pessoas (Dioguardi, 2014; Roberts, 2014).

³¹ O programa de mediação comunitária na Virgínia, por exemplo, realizou parcerias com igrejas católicas e a comunidade de família judaicas para prover assistência a idosos (Wilkinson *et al.*, 2001). Também promoveu treinamento para jovens para que frequentem as escolas, diminuam a agressividade na escola e no ambiente familiar, estimulem o empoderamento juvenil e possam ter acesso à justiça e aperfeiçoamento nas técnicas de mediação (Wilkinson *et al.*, 2001).

Ao enfatizar a necessidade de uma abordagem “sensível ao conflito” (Conflict Sensitivity Consortium, 2012:3) e da “sensibilidade para a violência” (Pearce, 2016:31) caímos, no entanto, num outro dilema. Clear, Hamilton e Cadora (Clear *et.al.*, 2011) enfatizam que alguns críticos questionaram o tratamento diferenciado para determinados centros, em virtude de menores investimentos ou descaso em algumas áreas para priorizar outras devido aos escassos recursos, por exemplo. Em áreas em que o capital social é menor, consequentemente, influenciam no empoderamento local e na capacidade local em gerenciar demandas que necessitam mais do suporte do aparato da segurança pública e de recursos e investimentos que outras (Clear *et.al.*, 2011). Assim, as áreas mais marginalizadas requerem um forte investimento em capital social, político e econômico para se atingir o ideal comunitário e prover o acesso à justiça de forma que as políticas de justiça sejam coordenadas com as da segurança pública (Baron, 2004; Clear *et.al.*, 2011). Logo, os dilemas para implementação dos programas de mediação devem ser analisados criteriosamente o que requer um estudo prévio de cada contexto e peculiaridade de cada local e território, a fim de que as políticas possam interagir de modo coordenado, e fatores externos possam ser atenuados, dando ênfase as demandas e poder de voz dos locais (Baron, 2004; Clear *et.al.*, 2011). Iremos analisar, a seguir, como os programas de mediação comunitária estão sendo concebidos e implementados em diferentes partes do mundo, para assim, compreender melhor seu contributo em territórios violentos.

1.3.1 Os programas de mediação comunitária: conceito, processo e contributo

Os Programas de Mediação Comunitária (PMC) foram pensados para resolver os litígios decorrentes das relações interpessoais fora do âmbito judicial, nas comunidades, favelas, vilas rurais, por exemplo. Devido à vulnerabilidade e estigmatização social, as pessoas pobres geralmente tendem a resolver conflitos e disputas de maneira informal que, influenciadas pelas dinâmicas culturais e no contexto onde estão inseridas, podem-se desdobrar em violência (Amaya, 1999; Foley, 2012, Oswald, *et.al.*, 2015). O acesso à justiça, através de práticas de mediação, é visto como um processo de aprendizagem para uma cultura de paz, e por isso, os programas e práticas de mediação comunitária estão sendo difundidos em todo o mundo. Basicamente os autores enfatizam alguns benefícios dessas práticas para as comunidades, tais como: construção de uma comunidade, mudança social, participação do cidadão e empoderamento local (Amaya, 1999; Coy e Hedeem, 2000; Shonholtz 2000; Foley, 2012). No Oriente, por exemplo, a mediação comunitária é uma tradição ligada à questão

cultural e religiosa que surgiu, por exemplo, na Coreia em 1910, quando o Japão foi anexado àquele país (Wall, 1993; Sohn e Wall, 2014). Ademais, a mediação comunitária é aplicada na China (Cohen, 1966; Wall e Blum, 1991; Wall, 1993), Nepal (2012) Coréia do Sul (Sohn e Wall, 1993); Singapura (Tan, 2002); Malásia (Provencher, 1968); Japão (Callister e Wall, 1997). No Ocidente, a mediação comunitária se iniciou na década de 1960 em bairros pobres nos Estados Unidos (Merry e Milner, 1993; Coben, 2002; Coy e Hedeem, 2000) e desde então tem sido implementada em todo o mundo, desde a Nova Zelândia (Cameron, 1988), aos países do leste europeu em Israel (Abu-Nimer, 1996), Alemanha (Olszanska, Olszanski, Wozniak, 1993), Inglaterra (Dundas, 2004; Andrews, 2018), mas também na Turquia (Wu, 2010) Moçambique (Araujo, 2010, Menezes, 2012), Israel (Li-On, 2009) e na América Latina (Amaya, 1999; Foley, 2012, Oswald, *et.al*, 2015).

Não existe, portanto, uma abordagem unificada e nem mesmo uma definição única sobre mediação nas comunidades, principalmente no Brasil (Mourão e Naidin 2019). Por exemplo, em vários estudos, tanto a literatura nacional quanto a internacional também definem a mediação comunitária com diferentes nomenclaturas e escopos, tais como: ‘mediação comunitária popular’ (Egger, 2010), ‘justiça em igualdade’ (Ardila, 2005), (Uprimny, 2000) ‘Casas de justiça’ (Abondano e Lozano, 2006), ‘justiça de bairro’ (Ardila, 2005; Uprimny, 2000), mediação comunitária (Bush e Folger, 1996); ‘justiça alternativa’, ‘justiça popular’ (Merry e Milner, 1995); ‘mediação da paz na cidade’ (Wennmann, 2018), ‘justiça comunitária’ (Clear, *et.al.*, 2011) ‘casas de mediação’ (Warat, 2004); ‘justiça de proximidade’ (Amaya, 1999), ‘justiça informal’ (Santos, 1990). Apesar de a definição de mediação comunitária ser moldada pelas interseções e entre o campo das Ciências Sociais, Direito ou Relações Internacionais, o tipo de mediação nas comunidades pode variar de acordo com cada contexto. Nesse sentido, a mediação comunitária lida com uma variedade de conflitos, depende de países, atores e contextos e de seus respectivos problemas (Baron, 2004; Wall *et al.*, 2010). Assim, um programa de mediação comunitária eficaz deve levar em consideração fatores internos e externos, uma vez que define os tipos de mediação, o perfil dos mediadores e o papel da mediação que se encaixa na prática (Bush, 1998; Baron, 2004; Wall *et al.*, 2010). Nessas circunstâncias, existem alguns fatores internos alinhados com as raízes dos conflitos que podem interferir nos programas de mediação da comunidade, como: normas culturais e sociais (Kiesler *et al.*, 1969; Wall, 1993; Bond e Smith, 1996; Li-On, 2009), crenças (Kraus, 1995; Bercovitch, 2009; Michell, 2005) valores (Wall e Blum, 1991; Meglino e Ravlin, 1998, Mitchell, 2005) e organização social (McClelland, 1961; Merry e Milner, 1995). Assim, existem divergências na

definição e no conceito de mediação comunitária que podem variar de acordo com o contexto e seus elementos socioculturais e históricos, a natureza e o objetivo do conflito e as formas de resolução de conflitos, campo de ação, por exemplo (Ardila *et.al*, 2006; Baron, 2004; Wall *et al.*, 2010). Tais fatores são vistos como variáveis que interferem e, ao mesmo tempo, também podem ser aprimoradas ou transformadas pelos programas, dependendo de cada contexto e objetivo do programa (Baron, 2004; Wall *et al.*, 2010). Em territórios urbanos e violentos (como no caso do Brasil), os programas precisam lidar com a questão da cultura violenta e individualismo, fatores que comprometem seriamente a concretização e implementação de uma cultura de paz, por exemplo (Foley, 2012; Guindani, 2012; Oswald, *et.al*, 2015, Mourão e Naidin, 2019). Se, por um lado, uma abordagem não unificada apresenta uma gama de ferramentas e estratégias que podem ser úteis e aplicáveis, com formato variável, em muitos e variados contextos, por outro lado, pode levar a alguma confusão conceitual, tal como a aplicação de práticas da mediação judiciais utilizadas na mediação comunitária (Hedeen e Coy, 2000) ou aquelas utilizadas para denominar justiça restaurativa quando relacionada à área criminal para tratar questões de disputas comunitárias e de bairro (Karp e Clear, 2000; Clear *et al.*; 2011).

Liebmann (1998) mencionou o dilema entre unificar uma teoria ou permitir a variedade de definições, conforme diferentes realidades existentes, uma vez que uma teoria unificada e compacta da mediação pode dificultar, na prática, que os mediadores lidem com diversos problemas. Essas questões devem ser levadas em consideração ainda mais quando nos referimos aos espaços de governação limitada (Krasner e Risse, 2014: 545), onde regras e serviços jurídicos não podem atender a todas as reivindicações ou onde não existe limites entre regras informais, ilegais e formais, como no caso de resolução de conflitos em bairros urbanos pobres e violentos. Nestes termos, Liebmann (1998) descreveu o dilema como sendo:

Um grande problema em fornecer uma teoria unificada para facilitar o trabalho dos mediadores para lidar com conflitos, é que não está claro que tal teoria unificada do conflito exista no campo das ciências sociais e políticas. No entanto, muitos outros teóricos contestaram essa visão, e há muitos teóricos diferentes que podem contribuir para nossa compreensão acerca das diferentes dimensões do mundo social e político³² (Liebmann, 1998: 249).

³² Tradução livre da autora. No original “A big problem with providing a unified theory for mediators to work from, when dealing with conflicts, is that it is not clear that any such unified theory of conflict exists in the social and political sciences. However, many other theorists have challenged this view, and there are many

Nessa linha, Araújo (2010: 2) defende o amplo conceito de mediação baseado em práticas sociais nos estudos em Maputo e Lisboa, denominado por “justiças comunitárias” ao invés de “justiça comunitária”. Esse conceito plural pretende mostrar outras formas de mediação na comunidade que ainda são invisibilizados, uma vez que não se enquadram em uma definição ou tipologia conceitual própria (Araújo, 2010). Essa definição mais ampla dada pela autora constitui um esforço para abranger formas e fontes plurais de produção normativa na comunidade que podem ter algum vínculo ou influência do sistema formal da justiça, mas que se diferem dele no processo de hibridização (Araújo, 2010). No entanto, alguns autores (Liebmann, 1998; Karp e Clear, 2000) apontaram para a necessidade de uma construção social baseada num ‘modelo ideal’ de mediação comunitária para evitar mal-entendidos, para servir de balizas e facilitar a implementação dos programas de mediação.

Neste passo, Karp e Clear (2000:85) formularam um modelo com abordagem integrada de prevenção ao crime e conflitos interpessoais denominando-os de "justiça comunitária", que abrange a participação da comunidade nos conflitos comunitários e interpessoais quando relacionados a agressão física. Sob esse aspeto, a justiça comunitária promove e sugere uma série de medidas que visam complementar as políticas preventivas na área de segurança pública, por exemplo (Karp e Clear, 2000; Williams, 2005; Clear *et.al*, 2011). Deste modo, as práticas de mediação buscam restabelecer a coesão social nas comunidades, através do diálogo por meio de práticas restaurativas³³ com interlocução com a polícia comunitária, vistas como satisfatórias para resolver a questão da prevenção no campo da segurança pública, por exemplo (Karp e Clear, 2000; Williams, 2005; Clear *et.al*,

different theorists who can contribute to our understanding of different dimensions of the social and political world” (Liebmann, 1998: 47).

³³ As práticas restaurativas têm sido aplicadas no âmbito da justiça criminal, para se pensar em alternativas ao sistema de justiça penal. Tais práticas envolvem valores que visam a proximidade entre as partes envolvidas vítima e ofensor, tais como perdão, autodeterminação, responsabilidade e empoderamento (Santos, 2004; Morrison, 2005; Zeher, 2008; Salm, 2009). Tais valores também visam desenvolver a comunicação não violenta ao inverter a lógica da punição, com base no julgamento e punição, para criar um vínculo entre as partes com base nas relações “face-a-face” no qual pressupõe diálogo, mediação, dialética e o compromisso de alcançar o reconhecimento das diferenças através do respeito mútuo (Santos, 2004; Zeher, 2008; Salm, 2009; Morrison e Vaandering, 2012). Os três principais pilares da justiça restaurativa sugeridos pelos autores são: a) foco nos danos ou ofensas em vez da pessoa; b) obrigações entre as partes; c) promoção do engajamento e da participação da comunidade, das partes e familiares (Santos, 2004; Zeher, 2008; Salm, 2009; Morrison e Vaandering, 2012).

2011). Apesar de ambos os conceitos de justiça restaurativa e mediação comunitária serem diferenciados, podem apresentar algumas semelhanças, a depender da forma de aplicação e objetivo do programa ou funcionar de modo complementar para serem aplicados nos programas de segurança cidadã, como têm apontado alguns autores com base em experiências no campo que envolvem altos índices de criminalidade (Liebmann, 1998; Karp e Clear, 2000; Clear, *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012).

Por esses motivos, é necessário estabelecer os parâmetros para cada prática de mediação, a fim de definir com que tipo de resolução de conflitos os atores estão lidando, especialmente quando a mediação inserida no domínio da comunidade ou a mediação é aplicada a grupos vulneráveis em zonas pobres urbanas (Silva, 1999; Oswald *et.al.*, 2015; Naidin e Mourão, 2019). Assim, o papel do mediador deve funcionar como um agente interveniente da paz e da mudança social, ao trazer demandas locais às instituições e identificar formas de organização social na comunidade que podem ser fortalecidas nas organizações locais para a transformação de conflitos, tal como será visto a seguir (Bradley e Smith, 2000; Hedeem e Coy, 2000; 2005; Baron, 2004; Li-On, 2009; Clear, *et.al.*, 2011; Vezzulla, 2011). Neste contexto, torna-se igualmente importante trazer para a discussão o tópico da mediação local para adequar o termo relacionado com mediação comunitária inserida nos espaços urbanos pobres e marginalizados ou territórios de governação limitada (Moser e McIlwaine, 2004; Cano e Rojido, 2016; Oswald *et.al.*, 2015). Essa abordagem estreita de mediação está relacionada com as áreas urbanas e violentas de territórios frágeis em estado limitado. Assim, levamos em consideração a cultura violenta e criminalidade urbana como variáveis que interferem nas dinâmicas das relações sociais necessárias para criar um laço comunitário (Moser e McIlwaine, 2004; Cano e Rojido, 2016; Oswald *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin 2019).

Por isso, a mediação local nem sempre pode ser entendida como uma forma de mediação para os locais em uma determinada comunidade. Isto porque a comunidade é tomada como uma abstração, um ideal (Clear *et.al.*, 2011) em que nos diversos saberes, práticas e regras locais preponderam sobre a noção homogênea de uma configuração identitária própria (Gabriel, 2001; Leonelli, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Os programas de mediação na comunidade em si, abarcam “(...) diferentes territórios, estando, via de regra, associado a favelas, periferias, pequenos municípios e bairros pobres” o que, por sua vez, descaracteriza uma forma harmônica de coesão social no qual propiciaria o empoderamento

comunitário tal como visto nas comunidades indígenas e quilombolas (Mourão e Naidin, 2019:70). Portanto, a denominação de local ao invés de comunitário visa dar ênfase às dinâmicas territoriais que são fonte de produção de sentidos, saberes e práticas, logo, poder sem, perder, no entanto, seu sentido coletivo ou popular no qual o viés comunitário tenta resgatar (López, 2000; Santos, 2000; Gabriel, 2001; Lefebvre, 2003; Leonelli, 2016; Mourão e Naidin, 2019).

Mas não é somente essa lógica territorial voltada para as dinâmicas das relações sociais que define o termo local para a mediação (López, 2000; Gabriel, 2001; Oswald *et.al.*, 2015; Leonelli, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Num limite geográfico atípico da delimitação de uma determinada comunidade, o território pode reconfigurar diferentes comunidades e, com isso, aproximar ou afastar vizinhos, pessoas, famílias e instituições (Santos, 2000; López, 2000 Lefebvre, 2003; Oswald *et.al.*, 2015, Mourão e Naidin, 2019). Fica claro que a noção de comunidade em si, concebida como fortalecimento comunitário, criada por laços e vínculos identitários acaba sendo enfraquecida, ou até mesmo, perdida nos territórios frágeis e nas dinâmicas da violência urbana onde o medo e a desconfiança são preponderantes na cultura violenta (Hyden, 1997; López, 2000; Moser, 2004; Oswald *et.al.*, 2015, Mourão e Naidin, 2019). Assim sendo, os conflitos e as diversas formas de violência constituem configurações e dinâmicas próprias em que o programa deve considerar tais desafios para atuar nesses territórios (Gabriel, 2001; Moser, 2004; Oswald *et.al.*, 2015, Leonelli, 2016; Mourão e Naidin, 2019).

Por esses motivos, o termo mediação local se torna mais apropriado e adequado para este trabalho. Isto porque pensar o local, como território de práticas e configurações possíveis, campo de sentidos, percepções e poder nos fornece mais bases para adequar as práticas de mediação e resolução de conflitos tendo em conta a configuração territorial e dinâmicas de poder estabelecidas pelos atores violentos (López, 2000; Moser, 2004; Oswald, *et.al.*, 2015; Cano e Rojido, 2016; Leonelli, 2016; Mourão e Naidin, 2019). A partir daí, pode-se verificar, numa visão mais precisa voltada para “sensibilidade ao conflito” (Conflict Sensitivity Consortium, 2012:3) e da “sensibilidade para a violência” (Pearce, 2016: 31), as necessidades e demandas locais, bem como ocorrem o funcionamento dos arranjos híbridos de governação (Miall, 2004; Krasner e Risse, 2014; Léon e Targer, 2016).

Aqui, o que chamamos de mediação local é, então, um tipo de mediação denominada de comunitária ou vizinhança, ou outra definição de mediação relacionada com

o campo extrajudicial, tal como a justiça comunitária que pode surgir das organizações de base local ou serem construídas por instituições estatais e privadas, mas que são localizadas em contextos de marginalização, vulnerabilidade, violência e exclusão (Moser e McIlwaine, 2004; Krasner e Risse, 2014; Léon e Targer, 2016; Altpeter, 2016; Cano e Rojido, 2016; Mourão e Naidin, 2019). No entanto, servem para atender às pessoas vulneráveis, pobres e marginalizadas em zonas urbanas violentas visando a construção da cultura de paz, por meio da transformação dos conflitos violentos (sociais (López, 2000; Clear *et.al.* 2011; Oswald, *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). É igualmente importante destacar que nesses territórios frágeis, muitas vezes o sentido de comunidade já se esvaiu devido ao forte impacto da cultura violenta e das regras do tráfico que obstruem o fortalecimento dos vínculos sociais (López, 2000; Clear *et.al.* 2011; Oswald, *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). No nosso entender, o conceito de mediação local também busca abranger questões relacionadas com a violência urbana, especialmente quando a mediação se torna um serviço público e o acesso à justiça é considerado um bem público, tal como estabelecido ao nível da ONU (Oswald, *et.al.*, 2015; UN, 2016, Mourão e Naidin, 2019). Isso significa que a questão e natureza dos territórios afeta a prestação de serviços sociais quando uma comunidade é dividida por dois ou mais territórios de governação limitada compostos por regras diferenciadas associadas e controladas por diferentes atores violentos, tal como se presenciou no trabalho de campo realizado e como analisaremos mais à frente (Moser e McIlwaine, 2004; Krasner e Risse, 2014; Léon e Targer, 2016; Altpeter, 2016; Cano e Rojido, 2016). Assim sendo, tratamos os territórios onde os locais estão localizados como ponto de partida como locus de saberes, normas, práticas, sentidos, emoções e apropriações (Santos, 2000; Lefebvre, 2003, 2009) para, então, se pensar o processo de implementação dos programas de mediação comunitária e seus eixos tomados como principais: empoderamento local, acesso à justiça e cultura da paz, tal como desenvolvemos e propomos no capítulo 5.

Isto porque os territórios pertencem a diferentes tipos de autogovernação numa mesma comunidade e são liderados por facções e milícias onde o Estado tem, parcialmente e com graus diferenciados de legitimidade, capacidade real de prestação equitativa de bens e serviços (Moser e McIlwaine, 2004; Krasner e Risse, 2014; Léon e Targer, 2016; Cano e Rojido, 2016). Dessa forma, essas circunstâncias afetam a implementação dos programas e os objetivos da cultura de paz e se tornam um dilema em territórios violentos, tal como a transformação de conflitos se propõe (Bush, 1998, Conflict Sensitivity Consortium, 2012). Neste passo, a formação de uma cultura de paz nos territórios de governação limitada requer

repensar nos conceitos de coesão e legitimidade social, necessários a construção do capital social no qual dão sentido ao empoderamento nos territórios e na comunidade (Hyden, 1997; López, 2000; Oswald, *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). Isso significa, também, revisitar o conceito de acesso à justiça a bens e serviços nesses territórios em que o direito à liberdade de ir e vir se torna restrito (López, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Oswald, *et.al.*, 2015; Cano e Rojido, 2016; Mourão e Naidin, 2019). E, conseqüentemente, repensar as dinâmicas de resistência para construir formas de justiça e paz mais efetivas.

Fica assim claro que nas comunidades que têm um forte cunho de resistência devido ao engajamento das organizações comunitárias e movimentos de resistência, esses vínculos ainda persistem devido ao alto grau de empoderamento local já existente (López, 2000; Clear *et.al.*, 2011; Oswald, *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). Neste caso, as redes locais que propiciam o empoderamento são compostas por redes de solidariedade, identidade e intenções, capazes de transformar, modificar e ressignificar as dinâmicas vividas por meio de trocas simbólicas ou materiais de práticas, experiências e bens que podem reforçar a interdependência e confiança (López, 2000; Clear *et.al.*, 2011; Oswald, *et.al.*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). Como sublinhado por Oswald *et al.*: “Dessa forma, ao fazer parte da rede, os atores realizam trocas de conhecimentos que lhes permitem ampliar seu parâmetro de criatividade em respostas a situações críticas, além de fortalecer sua flexibilidade e capacidade de movimentação³⁴” (2015: 103) E, por isso, as dinâmicas de poder são diferentes, embora os conflitos interpessoais violentos ainda possam persistir nestes locais (López, 2000; Clear *et.al.*, 2011; Oswald, *et.al.*, 2015). O resgate e construção contínua desses vínculos depende da própria comunidade, o que pode ser restabelecido por causas e lutas sociais em comum, como no caso de comunidades que já possuem um histórico de luta, tal como a comunidade da Maré, por exemplo, no Rio de Janeiro, Brasil. Isso não quer dizer que ela não seja formada por vários territórios e espaços mais e menos fragilizados com graus variados de coesão social (Krasner e Risse, 2014; Altpeter, 2016). É igualmente interessante observar que nesses territórios frágeis e de governação limitada é possível produzir novas formas de justiça, paz, direito, resistência, vozes, expressões, sensações e emoções. O hibridismo se torna, portanto, uma característica intrínseca ao conceito de mediação local (López, 2000; Clear *et.al.*, 2011; Oswald, *et.al.*, 2015).

³⁴ Tradução livre da autora. No original “De esa manera, al formar parte de la red, los actores realizan intercambios de conocimientos que les permite ampliar su parámetro de creatividad en las respuestas ante situaciones críticas, además de fortalecer su flexibilidad y capacidad de movimiento” (Oswald *et al.*, 2015: 103).

Assim, não se pretende negligenciar muitas das práticas já implementadas visando a cultura da paz em relação à transformação de conflitos e aos direitos humanos, nem mesmo ignorar diferentes formas de mediação que podem ser produzidas por diferentes culturas e contextos locais, bem como os atores envolvidos nesse processo (Liebmann, 1998; Williams, 2005; Clear *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012). O que se pretende destacar é que as análises territoriais e contextuais acerca das dinâmicas locais e relacionais entre vários atores tornam-se imprescindível, a fim de se construir diferentes formas de implementação desses programas de mediação local, de acordo com os fatores externos e internos que possam auxiliar ou prejudicar em sua efetividade (Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Oswald, *et.al*, 2015; Léon e Targer, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Assim, os programas se tornam, em parte, ineficazes quando a dinâmica desses atores violentos junto com os atores locais e o Estado não é considerada (Bush, 1988; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Léon e Targer, 2016). Muito menos, quando não se avalia a capacidade de os habitantes locais lidarem com essas restrições bem como as formas inventivas de se contornar os problemas locais (Bush, 1988; Conflict Sensitivity, 2004; Léon e Targer, 2016). Ao mesmo tempo, é importante chamar a atenção para a pluralidade de regras e formas de resistência, justiça, mediação e paz que emergem das práticas cotidianas produzidas por e com os habitantes locais nesses arranjos híbridos de governação e ordem (Moser e McIlwaine, 2004; Krasner e Risse, 2014; Léon e Targer, 2016; Cano e Rojido, 2016). Como resultado, nesses territórios frágeis, os vínculos de confiança também são afetados, e conseqüentemente, o grau de coesão social ou capital social necessários para a construção de redes tornam-se mais fracos a depender do grau do empoderamento local e dinâmicas territoriais (López, 2000; Clear *et.al*. 2011; Oswald, *et.al*, 2015). Isso não quer dizer, no entanto, que não possam ser reconstruídos pelos locais, tal como será discutido mais detalhadamente também no capítulo 5. Por outro lado, algumas lições e práticas, de mediação em outros contextos deverão ser destacadas e comentadas neste trabalho em uma perspectiva analítica e comparativa, especialmente aquelas que podem contribuir para o desenvolvimento do empoderamento local e da coesão social a serem aplicadas em contextos dos territórios frágeis, dominados por gangues ou facções (López, 2000; Clear *et.al*. 2011; Oswald, *et.al*, 2015; Mourão e Naidin, 2019). Nesse sentido, a mediação local pode ser uma ferramenta importante para o empoderamento local quando a lei não é clara ou acessível às partes; as partes decidem antecipadamente obter a mediação para resolver seus problemas; as partes não acreditam no sistema judicial; os custos são mais altos do que podem pagar; as partes já têm e desejam

manter um bom relacionamento entre si; e as partes estão dispostas a mediar (Liebmann, 1998; Williams, 2005; Clear *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012, Mourão e Naidin, 2019).

Levando em consideração o objetivo deste trabalho de analisar a mediação de conflitos em territórios que podem abranger um, dois ou apenas um território de determinada comunidade, o conceito mais adequado é, a nosso ver, o de mediação local (Krasner e Risse, 2014; León e Targer, 2016; Cano e Rojido, 2016). Assim, trabalharemos no conceito de mediação local para analisar o modelo da abordagem sistemática e holística da transformação de conflitos e dos direitos humanos (Galtung, 2005; Dudouet, 2006; Parlevliet, 2015) nesses territórios frágeis e de governação limitada (Krasner e Risse, 2014; León e Targer, 2016; Cano e Rojido, 2016). Veremos, de seguida, como ocorre a implementação dos programas de mediação comunitária, a partir dos conceitos tratados supracitados.

1.3.2 O processo de implementação dos programas de mediação comunitária: desenho institucional e estrutura organizacional

Desde a sua afirmação enquanto ferramenta útil nos processos de mediação e construção de paz, mais amplos, muitos dos impasses em torno da implementação dos PMC ainda não foram resolvidos, especialmente quando a cultura da violência precisa ser transformada de forma estrutural e, em muitos níveis na sociedade, como acontece no caso da interação entre locais e atores violentos na Bolívia, Equador, na Colômbia e no Brasil, por exemplo (López, 2000; Uprimny, 2001; León, 2005; Crespo 2008; Moyer e Haynes, 2003; Cole, 2015; Oswald, *et.al.*, 2015). Além disso, o arcabouço institucional dos PMC é outra variável que interfere no modo de organização, administração da burocracia e implementação de políticas (López, 2000; Hedeem e Coy, 2000; Uprimny, 2001; León, 2005; Baron, 2004; Nowell e Salem, 2004; Crespo 2008; Cole, 2015). Em geral, ocorre a parceria com atores externos, Estado e com atores não estatais para a implementação de programas (Hedeem e Coy, 2000; Baron, 2004; Nowell e Salem, 2004; Cole, 2015). Este é um exemplo de processo alinhado com uma abordagem ‘*top-down*’, de cima para baixo, não descartando também sua característica híbrida, mediante a interlocução com atores, regras e culturas, bem como de outros modelos, a seguir.

Noutros casos, os tribunais apoiam os programas que são executados dentro desse sistema judicial (Hedeem e Coy 2000). Noutros casos, o programa é desenvolvido e

sustentado pela própria comunidade, no sentido de que seja sustentável, como no caso da China e Coreia do Sul (Wall, 1993), sublinhando a sua dimensão de base comunitária (*grassroots*) e os valores já cultivados na comunidade em que as relações solidárias e a harmonia devem prevalecer. E no último caso, o programa é desenvolvido pela comunidade, mas contando com parcerias com instituições estatais e internacionais, numa lógica *bottom-up*, i.e., de baixo para cima. Em cada caso são apontadas vantagens e desvantagens. Muitos autores argumentam a favor dos benefícios dos programas de mediação comunitária que são trabalhados em parceria com o tribunal (Hedeen e Coy, 2000; Coy e Hedeen, 2005; Morland, 2000, Li-On, 2009). Há ainda a crítica de muitos autores quanto ao aspeto da burocratização dos programas de mediação comunitária que se procuram diferenciar do aparato institucional do sistema de justiça, mas que na prática são absorvidos por eles, modificando toda uma estrutura baseada na informalidade e até no comportamento dos mediadores, que acabam perdendo sua legitimidade (Hedeen e Coy, 2000; 2005; Morland, 2000; Li-On, 2009). Esse argumento se baseia na cooptação e controle dos programas de mediação comunitária para atender as demandas do poder judiciário, funcionando como duas justiças, uma para os ricos e outra para os pobres (Hedeen e Coy, 2000, 2005; Morland, 2000, Li-On, 2009).

Meneses (2012) considera a capacidade de organização e poder de resistência local, que possam readequar os conceitos de acesso à justiça e empoderamento local de forma que não sejam utilizados para fins de controle estatal nos programas de mediação local. Com base em experiências em Moçambique, Meneses (2012) entende os programas de mediação local como uma forma híbrida de pluralismo jurídico, que envolve instâncias jurídicas estatais e formas tradicionais locais, representando uma relação dialética entre tradição e modernidade. Se, por um lado, se tem a ampliação do acesso à justiça, por outro, também se mantém o controlo por parte do Estado, o que pode gerar aumento de desigualdades em virtude dessas fricções e hibridismos (Meneses, 2012). No entanto, o direito tradicional local tornou-se fonte de resistência a partir do direito à cultura, visto como um potencial para o exercício da cidadania e empoderamento local (Meneses, 2012). Isto porque a arena participativa tem levado as demandas comunitárias para as instâncias jurídicas e vida

pública, o que contribuiu para ressignificar conceito de cidadania, compreendida como uma gama de interesses políticos, econômicos e sociais (Meneses, 2012: 253)³⁵.

Uma outra questão importante para os PMC está relacionada com os recursos limitados alocados aos centros de mediação que, em geral, são deixados à margem dos poderes institucionais (Hyden, 1997; Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000, 2005; Baron, 2004; Vezzulla, 2011, Reyntjens, 2015; Mourão e Naidin, 2019). De facto, o financiamento foi-se constituindo muitas vezes como um dos entraves para o fortalecimento na maioria dos PMC (Hyden, 1997; Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000, 2005; Baron, 2004; Vezzulla, 2011, Reyntjens, 2015; Mourão e Naidin, 2019). O baixo financiamento repercute-se na própria eficácia dos programas, uma vez que os PMC, ainda que não demandem de custas processuais e muitos servidores, necessita de treinamento constante para formação e capacitação dos mediadores, além da capacitação de lideranças, para atuação em rede e empoderamento comunitário (Hyden, 1997; Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000, 2005; Baron, 2004; Vezzulla, 2011, Reyntjens, 2015; Mourão e Naidin, 2019).

Além disso, estes programas necessitam de um sistema de dados fidedigno para uma constante monitorização e avaliação. Também exigem infraestruturas que contribuam para uma boa estrutura organizacional e um ambiente harmonioso que permita às pessoas sentirem-se acolhidas e seguras para discutir seus problemas (Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000; 2005; Baron, 2004). Portanto, sem recursos, é difícil manter os centros, o que afeta a sua gestão, monitorização e a formação contínua dos mediadores e funcionários envolvidos (Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000; 2005; Baron, 2004). Além dos programas no formato *top-down*, existem também programas implementados pelas associações de mediação sem fins lucrativos em parceria com organizações comunitárias, mais próxima de uma conceção de auto-governança e autogestão dos conflitos (McGillis, 1997; Coy e Hedeem, 2000; 2005; Cole, 2015)³⁶. De uma maneira geral, os centros

³⁵ Nos anos 80, nos EUA, por exemplo, houve um reconhecimento dos benefícios dos PMC e do seu papel para atuar em parceria com o sistema judicial (Hedeem e Coy, 2000, 2005). Em São Francisco, mais especificamente, os PMC passaram a ser apoiados pelos tribunais o que deu credibilidade e confiança aos beneficiários e à comunidade. Além disso, o orçamento do programa era mais baixo que o associado aos tribunais tradicionais, já que é a própria comunidade que o gere (Hedeem e Coy, 2000, 2005). Essa é uma espécie de hibridização dos programas que se iniciaram na comunidade, uns se mantiveram e outros foram incorporados pelos tribunais.

³⁶ Os programas de mediação comunitária em São Francisco, por exemplo, foram criados pelo movimento comunitário e popular nos anos 60 (Hedeem e Coy, 2000; 2005; Nowell e Salem, 2004). Atualmente, a parceria das associações de mediação em nível estadual se tornou uma tendência nos EUA, apoiando vários programas de resolução de conflitos comunitários, numa espécie de hibridismo (Nowell e Salem, 2004).³⁶ Até a década

destinados à reforma da justiça, priorizam a celeridade dos processos, através de serviços mais eficientes e a melhoria da qualidade de serviços quanto ao acesso à justiça, deixando de lado, entretanto, questões relativas ao empoderamento comunitário e prevenção dos conflitos no qual pertenciam a outros centros organizados pela própria comunidade (Bradley e Smith, 2000; López, 2000; Uprimny, 2001; Nowell e Salem, 2004).

Na prática, cada centro de mediação comunitária adapta-se ao contexto e às demandas locais consideradas mais urgentes, de acordo com os recursos existentes. Relativamente às demandas, existem algumas restrições que se aplicam à mediação. Por exemplo, quando uma parte não está interessada na mediação ou prefere aceder o sistema judicial para resolver os seus problemas, se houve violência durante a mediação, quando a causa é obrigatória, como nos casos que envolvem os interesses indisponíveis de jovens e crianças, por exemplo (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; Léon, 2005). No entanto, tal como tratado acima, alguns programas de mediação comunitária lidam com questões que envolvem crime na comunidade e utilizam o programa para trabalhar de maneira complementar ao sistema preventivo de segurança pública (Liebmann, 1998; Clear, *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012).

Contudo, também é muito difícil definir, na prática, os limites entre as causas e consequências dos conflitos interpessoais no contexto da violência urbana, devido ao fato de que o quadro da violência e vulnerabilidade os expõem a múltiplos e continuados conflitos provenientes desde a escassez de serviços e direitos, por exemplo (Liebmann, 1998; Clear, *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012). A este nível, Walters e Hoyle (2011) puderam observar aspetos importantes no PMC no sul de Londres, relacionados à vitimização por ódio de grupos vulneráveis, realizada por um programa chamado Hate Crimes Project (HCP). Em situações de conflito de ódio na vizinhança que envolvem discriminação baseada em agressão homofóbica e assédio racial, as pessoas costumavam ameaçar, ofender e atirar ovos nas pessoas que andavam pelas ruas (Walters e Hoyle, 2011). Neste caso de violência, o programa teve um aspeto importante em relação ao desenvolvimento do papel da emoção na condução dos sentimentos das pessoas na transformação dos conflitos por meio da

de 60, os PMC em São Francisco faziam parte um ativismo político social nas comunidades para lidar com as questões urbanas. Após uma forte cultura do individualismo e o enfoque na governação local, o sistema de justiça viu na mediação comunitária uma via para desafogar o judiciário e torná-lo mais eficiente (Hedeen e Coy, 2000; Nowell e Salem, 2004; Clear *et.al*, 2011). Assim, casos criminais de menor potencial ofensivo provocados por disputas entre vizinhos, parentes e na comunidade passaram a ser resolvidos no âmbito das comunidades, o que incluía uma imprecisão sobre o conceito de mediação e a finalidade de seu uso (Bradley e Smith, 2000; Nowell e Salem, 2004).

tolerância e respeito mútuo (Walters e Hoyle, 2011). Nesses casos criminais que envolvem a ‘mediação do ódio’ social a racial, o programa desempenhou um papel importante para reparação emocional, fornecendo cura emocional e responsabilidade às partes; o que por sua vez, se assemelha a uma prática restaurativa aplicada na mediação comunitária (Walters e Hoyle, 2011).

Nessas reuniões de mediação, foram abertos espaços para que as partes narrassem a razão de seu comportamento e terem consciência sobre o quanto se ofenderam e se machucaram (Walters e Hoyle, 2011). Ao desabafar, a parte ofendida sai do processo de exclusão, desespero, raiva e ódio e se torna mais empoderada no relacionamento ao lidar com o agressor (Walters e Hoyle, 2011). Através desse processo de empatia, houve a possibilidade de pedir desculpas ou até mesmo gestos de desculpas como apertar as mãos foi narrada nos estudos de caso pelos autores. A empatia foi outra questão que as partes puderam desenvolver durante o processo de mediação, de maneira a criar algumas raízes nas relações interpessoais e até comunitárias (Walters e Hoyle, 2011). O processo de mediação contribuiu, portanto, para a melhoria do "bem-estar emocional" (*emotional wellbeing*) dos indivíduos, especialmente aqueles que apresentavam um nível de ansiedade relacionado ao medo de frequentar certos lugares e serem ofendidos (Walters e Hoyle, 2011:18). O papel do mediador para o empoderamento da parte ofendida durante a mediação, foi demonstrado no resgate do equilíbrio da relação na mediação e no provimento de informações para a assistência de serviços sociais e outras organizações apoiadas, possibilitando, também uma comunicação baseada no diálogo e em redes por meio das organizações (Walters e Hoyle, 2011). Resta claro que os autores salientaram que a mediação por si, não é capaz de sanar todos os fatores necessários para a cura emocional completa, mas indubitavelmente, gerou benefícios e uma satisfação emocional (Walters e Hoyle, 2011: 18).

Em outro caso similar no programa de mediação comunitária no Texas, EUA, o Ministério Público implantou, em 1998, um projeto piloto denominado de Círculo de Justiça para que funcionassem os programas de justiça restaurativa concomitantemente ao de mediação comunitária (Wilkinson *et al.*, 2001). Ao invés da penalidade, os infratores trabalharam, de forma conjunta, com os membros da comunidade e autoridades policiais no qual soluções criativas foram criadas como forma de responsabilização do infrator e reparação do crime (Wilkinson *et al.*, 2001). O mediador atuou como facilitador do círculo composto por representantes da justiça, polícia, a comunidade, as vítimas e os familiares das

vítimas, para que pudessem debater sobre o incidente e que o infrator pudesse se responsabilizar pelo feito ao ter consciência do dano provocado pela vítima e comunidade (Wilkinson *et al.*, 2001). Essa experiência, vista como muito positiva, propôs uma saída para a reinserção dos infratores em sua própria comunidade, além da mudança de padrões de comportamento nas relações interpessoais, diminuindo tensões e relações de ódio e medo dentro da própria comunidade (Wilkinson *et al.*, 2001). Embora a tentativa de integrar o direito penal e civil para lidar com as demandas da comunidade dependa de cada programa, bem como da estrutura institucional e organizacional ao qual está vinculado (Coy e Hedeem, 2000), a maioria dos programas não trata, em tese, de conflitos que envolvam a questão penal e não misturam as técnicas e conceitos da mediação com a justiça restaurativa. Em tais casos, quando ocorre a violência entre as partes durante a mediação, ou mesmo, a violência aparece de forma incidental em relação a questão principal que se pretende resolver e, uma vez identificado, as partes são encaminhadas para a delegacia e a instância judicial para tratar da questão litigiosamente (Liebmann, 1998; Wilkinson *et al.*, 2001; Walters e Hoyle, 2011; Clear, *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012). No entanto, em alguns contextos como os casos mencionados, os centros de mediação trataram de questões pertinentes relativas a área criminal que tiveram sucesso e devem ser pensados como alternativa para funcionamento em conjunto com os programas de segurança cidadã³⁷, ao dar escopo ao programas de mediação nos territórios de governação limitada em que há um sistema híbrido de regras, condutas, normas e deveres (Liebmann, 1998; Wilkinson *et al.*, 2001; Walters e Hoyle, 2011; Clear, *et. al.*, 2011; Sanchez e Lopera, 2012).

Os conflitos familiares são também um bom exemplo desses limites ‘acinzentados’ em que questões de direito civil e criminal estão intrinsecamente vinculadas (Liebmann, 1998). Isso ocorre especialmente em territórios de governação limitada, em que o Estado tem pouca presença e onde regras informais por facções prevalecem para regular essas questões, produzindo normatividades informais e também irregulares (Liebmann, 1998; López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005). Liebmann enfatizou a ambiguidade do termo mediação comunitária ou de vizinhança fundada em seu trabalho de campo:

Quando as pessoas falam sobre mediação comunitária e de vizinhos, na maioria das vezes isso se refere a disputas entre vizinhos, mas também pode incluir outras

³⁷ Esses programas estão destacados no capítulo 3.

disputas, como assuntos mais amplos da comunidade ou disputas entre grupos e organizações. Geralmente, não inclui disputas comerciais ou familiares sobre divórcio e separação de casais e os problemas que se seguem em torno de crianças, bens e dinheiro. No entanto, disputas familiares fora da arena do divórcio / separação podem muito bem chegar aos serviços de mediação da comunidade como o único serviço de mediação "generalista"; podem ser disputas familiares, como as relativas a pais e adolescentes, ou afastamento dos membros da família após um incidente específico³⁸ (Liebmann, 1998:3).

Há, por outro lado, críticas quanto ao papel da mediação comunitária em promover o empoderamento local de forma que os próprios locais possam resolver questões relativas a criminalidade e que promovam sua própria segurança, cujo papel seria destinado às autoridades da segurança pública (Clear, *et.al.*, 2011). Como resultado, eles seriam responsáveis em somente resolver os conflitos na comunidade, mas também em diminuir as taxas de criminalidade. Assim explica a posição de Clear, Hamilton e Cadora (2011):

As abordagens da justiça comunitária não podem ser usadas como desculpa para abandonar o interesse nesses bairros problemáticos. O inverso deve ser verdadeiro. A atual abordagem da justiça criminal não está funcionando e, portanto, é necessário um investimento maior. O que é necessário é um redobramento dos esforços tradicionais do sistema de justiça, não um desinvestimento deles para os membros da comunidade³⁹ (Clear, Hamilton e Cadora, 2011: 141).

Deste modo, o suposto 'empoderamento local' é um tema delicado, pois há um forte argumento do controlo estatal sobre as comunidades e outra forma de reprodução do poder, ao gerar mais desigualdades e fronteiras entre dois sistemas de justiça diferenciados, tais como aquela provocada pela violência institucional (Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem, 2000; 2005; Baron, 2004; Li-On, 2009; Clear, *et.al.*, 2011). Por outro lado, somente os locais detêm de legitimidade e poder de barganha para adentrar nas comunidades em territórios frágeis e de governança limitada (Krasner e Risse, 2014). Sem a participação destes atores

³⁸ Tradução livre da autora. No original "When people talk about community and neighbour mediation, for the most part this concerns disputes between neighbours, but it can also include other disputes such as wider community matters, or disputes between groups and organisations. It does not usually include commercial disputes or family disputes concerning divorce and separation of couples and the ensuing problems surrounding children, property and money. However, family disputes outside the divorce/separation arena may well come to community mediation services as the only 'generalist' mediation service; these may be family disputes such as those concerning parents and teenagers, or estrangement of family members after a particular incident." (Liebmann, 1998:3)"

³⁹ Tradução livre da autora. No original "Community justice approaches cannot be used as an excuse for abandoning an interest in these troubled neighborhoods (sic). The reverse must be true. The current criminal justice approach is not working, and so a greater investment is needed. What is required is a redoubling of traditional justice system efforts, not a divestment of them to community members (Clear *et al.*, 2011: 141).

centrais na tomada de decisão das políticas relacionadas com os programas preventivos segurança pública, as políticas tornam-se ineficazes, seguindo-se, portanto, a mesma lógica da implementação dos programas de construção da paz, tal como será debatido no capítulo a seguir (Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem 2000; 2005; Baron, 2004; Li-On, 2009; Clear, *et.al.*, 2011). Por esses motivos, é necessário estabelecer os parâmetros para cada prática de mediação, a fim de definir com que tipo de resolução de conflitos os atores estão lidando, especialmente quando a mediação inserida domínio da comunidade ou a mediação é aplicada a grupos vulneráveis em zonas pobres urbanas. (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Também deve-se pensar como o papel do mediador deve funcionar como um agente interveniente da paz e da mudança social, ao trazer demandas locais às instituições e identificar formas de organização social na comunidade que podem ser fortalecidas nas organizações locais visando alcançar a transformação de conflitos (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Isso não retira, todavia, o papel do Estado em prestar auxílio e fornecer direitos e serviços essenciais (Bradley e Smith, 2000; Coy e Hedeem 2000; 2005; Baron, 2004; Li-On, 2009; Clear, *et.al.*, 2011). Nesse sentido, repensar os programas de construção da paz e, especificamente, de transformação dos conflitos para adequar esses modelos às realidades locais se faz imperativo para garantir não somente a eficácia e boa implementação dos programas, mas também repensar os valores liberais propagados e sua melhor definição com bases nas práticas sociais locais (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008; 2009; Krasner e Risse, 2014). Assim, como iremos demonstrar no próximo capítulo, essas mudanças decorrem de um debate acadêmico e empírico que teve reflexos sobre o objetivo dos programas de construção paz na procura da melhor forma de resolução de conflitos em diversos contextos, inclusive em territórios urbanos violentos (Aguirre e Borgh, 2010; Johansson e Vinthagen, 2014; Nadarajah e Rampton, 2015; Boege, 2018; Wallis *et al.*, 2018). Por sua vez, isso levou a um debate sobre o papel dos atores externos na promoção de valores e práticas que realmente se ajustam às realidades locais e, por conseguinte, o papel dos locais na construção de espaços de resistência permeando as ordens híbridas de paz e justiça em diferentes contextos.

2. A construção da paz pós-liberal e a vez do local: paz, justiça e direitos humanos

Desenvolvimento econômico e social, fortalecimento da democracia, redução da pobreza e violência, reformas institucionais, segurança humana, promoção da paz sustentável têm sido as palavras-chave utilizadas como parte integrante dos discursos dos atores internacionais que apoiam a implementação de uma agenda de paz liberal no Sul Global (Aguirre e Borgh, 2010; Nadarajah e Rampton, 2015). Parte desse discurso é sustentado pelas políticas de desenvolvimento, apoiadas nos ODS, por meio da governação democrática e também pela nova configuração da paz pós-liberal que enfatizam o poder e agência dos locais para a construção da paz (Nijenhuis, 2002; Belloni, 2012; Hoglund e Orjuela, 2012; Boege, 2018; Wallis *et al.*, 2018). Neste capítulo busca-se estabelecer as intersecções entre paz liberal, justiça e direitos humanos como nova forma de construção da paz tanto no nível internacional quanto no âmbito doméstico. Tais conexões e aprofundamento dos conceitos nos auxiliarão a compreender depois o papel dos locais nas políticas de construção da paz, de forma a destacar o que subjaz a esse tema inserido no debate tão caro não apenas às Relações Internacionais como também à Sociologia (Foucault, 1979; 2000; Bourdieu, 1996, 2007): poderá a agência local sobrepor-se à estrutura hegemônica representada pelas políticas liberais de construção da paz?

No decorrer dos tópicos seguintes, mostraremos as correntes associadas a cada debate em torno da construção da paz liberal, bem como as mudanças e evolução ao nível dos conceitos, estabelecendo vínculos com a construção da paz no âmbito doméstico, em particular no campo das políticas no âmbito da segurança pública (Chesterman 2002; Paris, 2004; Pugh, 2005; Richmond, 2010; Mac Ginty e Richmond, 2013; Nadarajah e Rampton, 2014). Tais políticas, também denominadas de segurança cidadã em alguns contextos e em particular na América Latina, dentre uma gama de medidas preventivas no campo da segurança pública, combinam a construção da paz com justiça, apontando uma nova tendência para promoção da cultura de paz (Milliken 2014; Muggah, 2015a, 2015b; Wennmann 2015, 2016, 2018; Stewart, 2016). Assim, faz-se necessário repensar o papel dos locais juntamente com o conceito de resistência, a fim de se compreender melhor as dinâmicas de poder entre o global e o local e a melhor forma de se implementar tais políticas de construção da paz com justiça em meio ao contexto da violência urbana (Johansson e Vinthagen, 2014; Dinnen e Kent, 2015; Wallis, *et al.*, 2018).

2.1 Críticas à paz liberal e a emergência da paz pós-liberal

O discurso da paz liberal iniciou-se, timidamente na década de 80, por meio do discurso da paz democrática⁴⁰, seguindo a tendência de promoção de uma política de democratização e liberalização econômica (Chan, 1997; Rasler e Thompson, 2005). A paz liberal era vista como uma nova solução para a denominada década perdida em países do Sul Global, bem como a saída para a construção da paz e a construção do estado nos países pós-conflito (Nijenhuis, 2002; Belloni, 2012). Em tese, a construção da paz a partir do desenvolvimento impediria sucessivos retornos aos conflitos violentos em países com democracias ou estruturas políticas frágeis ou devastados pela guerra; e por sua vez, garantiria o próprio desenvolvimento econômico e social no Sul Global, como no caso da África e América Latina (Chan, 1997; Russet e Oneal, 2001; Murphy, 2005; Rasler e Thompson, 2005).

Deste modo, a paz liberal baseia-se na ideia da paz democrática que, numa abordagem maximalista, trouxe uma série de medidas para implementar o Estado de Direito, instituições estáveis e democráticas para garantir a paz e a segurança internacional, vistos como alicerces para a concretização dos direitos humanos em contextos estáveis do ponto de vista político (Chan, 1997; Russet e Oneal, 2001; Rasler e Thompson, 2005). Tal discurso ganhou força, especialmente na década de 90 e com a emergência de uma nova ordem mundial no contexto pós-Guerra Fria (Belloni, 2012). O discurso em torno da boa governação serviu de justificativa para as falhas do modelo de desenvolvimento neoliberal chamado de “má governação” no Sul Global nas décadas de 1970 e 1980 (Easterly 2007; Belloni, 2012; Kerstenetzky, 2015; Nadeem, 2016). Isso ocorreu especialmente na América Latina devido aos ajustes neoliberais econômicos e estruturais da denominada ‘década perdida’ (Easterly 2007; Kerstenetzky, 2015; Nadeem, 2016). A ineficiência da administração estatal e burocrática do setor público em muitos desses países foi considerada responsável pela incapacidade de se assegurar serviços e bens sociais, devido a fatores históricos ligados ao passado colonial (Easterly 2007; Kerstenetzky, 2015; Nadeem, 2016). Por sua vez, tais fatores foram vistos como causas e consequências da desigualdade, pobreza,

⁴⁰ A paz democrática cuja influência do liberalismo político na década de 1970 teve notoriedade na política internacional na década de 1980, e se funda em uma crença entre acadêmicos e vários atores internacionais de que o sistema democrático produz menos conflitos violentos e reduzem as ameaças ao regime democrático, devido ao equilíbrio de poder entre o governante e governados (NU, 1992, 1997; Russet e Oneal, 2001). Este argumento, em particular, reforça, a ligação entre a construção da paz com democratização, relacionando-a com a diminuição do número de conflitos e ameaças externas (Chan, 1997; Rasler e Thompson, 2005).

criminalidade e violência urbana que impedem o desenvolvimento e a paz sustentável (Nadeem, 2005; 2016; Easterly 2007; Kerstenetzky, 2015; UN, 2016; WB, 2017). Nesse período, a paz liberal ganhou um formato mais consolidado, alinhado com o projeto da democracia liberal para a implementação de um modelo de governação ideal, ou a boa governação⁴¹ (Nadeem, 2005; 2016; Bellamy, 2008; Richmond, 2008a; Chandler, 2013), baseado no desenvolvimento global (Belloni, 2012), também denominado de “governança global para a construção da paz” (*global peacebuilding governance*) (Lidén, 2013: 74)⁴². Tal abordagem passou a incluir tanto os países caracterizados por pós-conflito violento como os países em desenvolvimento, ao introduzir políticas econômicas e sociais como condicionantes para a promoção da construção da paz liberal e construção e reconstrução do estado (Bellamy, 2008; Richmond, 2008; 2009; Chandler, 2013).

A “paz como governação” emerge, assim, como a terceira dimensão analítica da paz liberal em que o Estado de Direito, a soberania, a efetivação dos direitos humanos e a abertura para mercados liberais formam a saída para legitimar a paz sustentável como uma nova forma de governabilidade (Foucault, 1979, 2000; Lidén, 2013; Richmond, 2008, 2009; Richmond e Mac Ginty, 2015). De acordo com Foucault, a ‘governabilidade’ é uma forma de condução do governo baseado na soberania e disciplina introduzida pelo Ocidente, por meio de aparelhos específicos do governo e produção de saberes (Foucault, 1979, 2000). Essa nova forma de governabilidade (Foucault, 1979, 2000) exercida por meio de uma racionalidade política também influenciaram o campo da construção da paz para legitimação do discurso acerca dos ajustes econômicos, promovidos juntamente com valores sociais e políticos, ao moldar e padronizar a cultura ocidental, tal como apontado por seus críticos mais abaixo (Bernhard, 2013; Galvanek, 2017; Richmond, 2017). Por

⁴¹ A boa governação é um termo criado pelo Banco Mundial, para envolver os diferentes atores (atores estatais e não estatais) em diferentes esferas de intervenção composto de regras formais e informais que vão delinear as relações de poder, em ambos os estágios da arena política, como a tomada de decisões e na implementação das políticas de promoção da paz e desenvolvimento (WB, 2017: 3).

⁴² De acordo com Lidén (2013:74), o conceito de governança global dentro da abordagem de construção da paz com desenvolvimento é visto como significando “governança entre fronteiras estaduais com base na cooperação internacional. A maioria das práticas de governança global preocupa-se com a regulação das relações entre os estados pelas instituições internacionais (...) nos assuntos internos dos estados. Além das operações de paz, esse tipo de governança inclui fenômenos como intervenção humanitária e assistência condicional ao desenvolvimento”. Tradução livre da autora. No original “Global governance means governance across state borders based on international co-operation. The majority of global governance practices are concerned with the regulation of relations between states by international institutions (...) in the domestic affairs of states. Apart from peace operations, this kind of governance includes phenomena like humanitarian intervention and conditional development assistance” (Lidén, 2013:74).

consequência, os modelos engessados das políticas de construção da paz definiram métodos e tipos de abordagem nos quais os programas deveriam funcionar, negligenciando, no entanto, os diferentes contextos e sociedades (Bernhard, 2013; Galvanek, 2017; Richmond, 2017).

O papel da democracia como meio para efetivar a paz e o desenvolvimento sustentável já havia sido enfatizado pela Agenda da Democratização (1997)⁴³ e foi reforçado e disseminado pelas agendas de desenvolvimento, promovidas pela ONU, como Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000 e, posteriormente, com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em 2015 (UN, 1997; PNUD, 2015). Tais agendas constituíram-se em um modelo normativo liberal ocidental composto de ação, metas e indicadores a serem implementados em todo o mundo, principalmente nos países de Terceiro Mundo (PNUD, 2015). Assim, a paz liberal resultou num emaranhado de reformas políticas e institucionais, na qual a participação dos atores privados e doadores internacionais tentaram, de certo modo, estabelecer um pacto com a sociedade civil, para executar as ações de paz conjuntamente (Rasler e Thompson, 2005; Pugh, 2005; Taylor, 2007). Combina-se assim um modelo de parceria, diálogo e tolerância entre atores privados e estatais no qual a participação da sociedade civil, irá reforçar a cultura e o sistema político liberal (Rasler e Thompson, 2005: 6). Ao mesmo tempo, a boa governação visa remodelar as políticas de construção da paz e desenvolvimento (Belloni, 2012), através da governação democrática no qual busca descentralizar instituições e ações, dando voz e responsabilidades aos atores locais (Nijenhuis, 2002, Nadeem, 2016). A ligação entre paz e governação híbrida é “a atividade de governar essa condição nos subsistemas do estado: segurança, jurídico, político, econômico e social” (Belloni, 2012: 24)⁴⁴.

⁴³A Agenda para a Democratização (1997), lançada pelo ex-Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali, revelou a importância dos processos de democratização em contextos autoritários, estados frágeis e países pós-conflito. Como descreve o artigo 21 da Agenda para a Democratização das Nações Unidas: Embora o desenvolvimento possa ocorrer sem democracia, não há evidências de que o avanço para o desenvolvimento exija um regime autoritário. Existem, no entanto, amplas evidências que sugerem que, a longo prazo, a democracia é um ingrediente tanto para o desenvolvimento sustentável quanto para a paz duradoura (NU, 1997: 9). Tradução livre da autora. No original “Although development can take place without democracy, there is no evidence that the breakthrough to development requires an authoritarian regime. There is, however, ample evidence suggesting that, over the long term, democracy is an ingredient for both sustainable development and lasting peace” (NU, 1997:9).

⁴⁴ Tradução livre da autora. No original “(...) the activity of governing this condition in the subsystems of the state: security, legal, political, economic, esocial” (Belloni, 2012: 24).

A governação híbrida é concretizada por meio de um sistema de descentralização institucional e burocrática, formando uma rede de instituições e atores na estrutura organizacional de modo vertical e horizontal⁴⁵, para facilitar o modo de organização burocrática a nível local, mobilização dos recursos e gestão dos serviços sociais, por meio da participação social através do processo de *accountability e advocacy* (Doornbos, 1995; Nijenhuis, 2002; Belloni, 2012; Nadeem, 2016). O papel da população local e da sociedade civil se faz essencial nesse processo que, ao participar na monitorização das políticas e da implementação, tende também a reforçar e criar laços e redes sociais (Doornbos, 1995; Nijenhuis, 2002; Nadeem, 2016). Visa-se o crescimento do capital social para se produzir mais empoderamento e interlocução dos locais com os atores estatais de forma que responda mais diretamente às suas demandas em contextos de arranjos democráticos (Nijenhuis, 2002; Nadeem, 2016). Esse novo estágio da paz liberal é conhecido como “paz pós-liberal” (Richmond, 2011:92), na qual há o reconhecimento por parte da comunidade internacional de que sem legitimidade local, não há como construir paz para os locais (Mac Ginty, 2010; Richmond, 2010; 2017). Essa nova fase da paz é também denominada de ‘paz híbrida’ por alguns autores (Mac Ginty, 2010; Richmond, 2010, 2011 Björkdahl e Höglund; 2013), com o intuito de tornar mais evidentes as fricções e lutas entre os diversos interesses globais e locais e desconstruir a visão harmônica da boa governação tal como foi projetada. Deste modo, vários autores têm utilizado uma abordagem interdisciplinar que combina Sociologia, Direito, Antropologia e até as Artes para enfatizar o poder da cultura, dos valores e da dinâmica local (Boege *et.al.*, 2008, 2009; Hoglund e Orjuela, 2012; Brauchler, 2017). O *hibridismo* é um conceito usado pelos estudos pós-coloniais (Bhabha, 2001; Said, 2007; Hall, 2009; Latour, 2012) para desconstruir o poder hegemônico e destacar a importância das práticas subalternas locais e sociais (Aguirre e Borgh, 2010, 2010; Nadarajah e Rampton, 2015). Com base nisso, é possível demonstrar diferentes dinâmicas dos conflitos

⁴⁵ O conceito de governação é bastante variado têm sido aplicados no campo das micro-relações, das relações econômicas e empresariais no âmbito da administração pública e privada. Aqui trataremos de sua importância no debate internacional, modelo hegemônico ocidental (Nadeem, 2016) e sua influência como modelo normativo para implementação das políticas de paz nos estados (Nadeem, 2016) por meio de canais e redes de atores estatais e não estatais para garantir o acesso aos direitos humanos (Nadeem, 2016). Assim, as “redes de governação” (Sorensen e Torfing, 2009) ou “governação nodal” (Drahos *et al.*, 2005; Holley e Shearing, 2017) é concebida como um novo paradigma para a gestão burocrática governamental. Acredita-se que a descentralização, através das redes de governação possa produzir mecanismos para a participação da sociedade civil, o desenvolvimento da cultura de responsabilidade social e maior transparência das instituições estatais (Sorensen e Torfing, 2007). Neste passo, a descentralização está apoiada em valores democráticos que podem transformar os arranjos institucionais de uma maneira alternativa de efetivar a democracia pela via da participação cidadã, funcionando como um sistema de “ancoragem democrática” (Skelcher *et al.*, 2011: 1).

internacionais e sua influência nos espaços domésticos e vice-versa (Nadarajah e Ramptom, 2010; Mac Ginty e Richmond, 2013).

Ao mesmo tempo, essas novas abordagens destacaram a necessidade de abertura no campo epistemológico da RI em relação à abordagem construtivista e pós-estruturalista para desconstruir o poder hegemônico do Norte Global, tal como será destacado mais abaixo (Nadarajah e Ramptom, 2010; Mac Ginty e Richmond, 2013). Nesse novo formato *bottom-up* das políticas de paz, visa-se a interseção entre o nível macro e micro, com a interface entre atores globais e locais, é necessário destacar, entretanto, os modos ou sistemas híbridos de governação, denominados de “ordens políticas híbridas” (Boege *et al.*, 2008: 10) ou ‘governança híbrida da paz’ (Hoglund e Orjuela, 2012; Belloni, 2012). Whiarta *et al.* (2012), por exemplo, enfatizaram a mudança de paradigma na construção da paz liberal para a então denominada paz-pós liberal (Richmond, 2017) explicando essa conjuntura a partir de uma sequência de fatos históricos e políticos. Tais mudanças demarcaram o fortalecimento dos blocos hegemônicos do Sul Global e, conseqüentemente, o enfraquecimento do Norte como potência militar, política e econômica para resolver e liderar a resolução de conflitos no mundo (Whiarta *et al.*, 2012). Essa emergência econômica e política do Sul Global propiciou sua maior participação no sistema internacional, que juntamente com emergência da participação da sociedade civil e das críticas de autores e da academia, levaram a questionar o paradigma hegemônico da construção do Estado e da paz liberal contra os interesses, valores e normas de proteção dos direitos humanos de minorias etno-raciais (Whiarta *et al.*, 2012). Ainda, essa mudança foi reforçada pelo questionamento global sobre os fracassos das missões internacionais de paz liberal nos países do Sul Global, principalmente, quando utilizaram o uso da força como meio de se valer a paz (Whiarta *et al.*, 2012)

Assim, as várias falhas decorrentes de muitas das missões de paz levadas a cabo pela comunidade internacional, especialmente no Ruanda, Serra Leoa, Bósnia e Herzegovina, Timor Leste e no Afeganistão, por exemplo, geraram um reconhecimento pela comunidade internacional de que outras formas de paz deveriam ser viabilizadas para uma maior efetividade dos direitos humanos (Richmond, 2017). De facto, as falhas nos processos de (re)construção da paz internacionalmente promovidos e implementados em muitos contextos de conflito e pós-conflito violento a partir da década de 90 resultaram no reconhecimento pela comunidade internacional da necessidade de outras formas de (re)construção da paz por intermédio dos atores locais (Richmond, 2014; Leonardsson e

Rudd, 2015) promovidas e estabelecidas por meio de parcerias entre agências e doadores internacionais, atores estatais e não estatais (Belloni, 2012; Richmond, 2014; WB, 2017).

De uma maneira geral, Hellmuller (2018: 4) afirma ainda que as críticas em relação à paz liberal se baseiam em três principais aspectos a) nos constrangimentos externos e internos e, como os construtores da paz respondem a tais questões; b) na questão cultural que reflete a inadaptação dos padrões e valores normativos internacionais e ocidentais com as culturas locais; c) e nas consequências imprevistas decorrentes da execução desses programas, que ao invés de resolverem os conflitos, induzem ou controlam as populações locais em prol do mercado neoliberal. Neste enquadramento, surgem quatro vertentes críticas mais preponderantes no projeto da paz liberal, aquelas “baseadas nas idéias” (Chandler, 2009:9) (comuns nos chamados autores reformistas) e as críticas mais radicais “baseadas no poder” (Chandler, 2009:30) referentes aos estruturalistas e pós-estruturalistas e, por fim, a ‘viragem local’ (MacGinty, 2010, Richmond, 2017). Tais abordagens também se referem a um novo posicionamento por parte dos pesquisadores críticos da paz que destacaram a necessidade de abertura no campo epistemológico da RI em direção à abordagem mais construtivista, compreendendo as dinâmicas dos diversos atores e conflitos e interesses e, a mais radical, com a vertente pós-colonial. Essa última tem intuito de desconstruir o poder hegemônico do Norte Global ao evidenciar formas diferenciadas de construir paz pelos locais que ainda permanecem invisibilizadas. Cada grupo de críticas, inseridas nas respectivas correntes, será discutida nas seções abaixo.

2.1.1 A visão crítica dos reformistas

As críticas reformistas defendidas por Paris (2004) e Chesterman (2007) baseiam-se na universalidade do liberalismo como ideologia para implementação da democracia e paz liberal. Questionam, no entanto, de que maneira ocorre essa implementação, argumentando que existem falhas estruturais e institucionais no processo de construção da paz que impedem a eficácia das políticas e programas de paz e desenvolvimento. Parte dessa crítica é reforçada pela crítica à ‘má governação’ (Easterly 2007; Kerstenetzky, 2015) característica dos Estados e de suas instituições nos países em desenvolvimento e pós-conflito, devido às assimetrias de poder resultantes da corrupção, e neopatrimonialismo (Easterly 2007; Kerstenetzky, 2015; WB, 2017). Da mesma forma, Paris (2004) afirma que há problemas decorrentes da má-governação ou uma inadaptação do modelo liberal de

construção da paz nos países em que as instituições e estruturas estatais não são fortes o suficiente para incorporarem valores democráticos, tais como a realização de eleições em sociedades em conflito, por exemplo. Apesar de defender o modelo de governação liberal para as missões de paz, este deve ser feito por etapas, ao invés de imporem uma cultura global que não é compatível com muitos países não-liberais ou autoritários, ou que se reverta para uma competição massiva econômica que produza mais violência estrutural, sem reformas políticas e econômicas compatíveis. Considerando algumas destas falhas nos programas de paz, Paris e Sisk (2009) apontaram para a necessidade de apenas aperfeiçoar os programas liberais de paz, sem mudar suas raízes profundas, como por exemplo a universalidade do liberalismo como ideologia que lhe serve de base. Dessa forma, os autores (Chesterman, 2007; Paris, 2004; Paris e Sisk, 2009) procuram ajustar as falhas estruturais e institucionais durante a implementação desses programas, mesclando a política de mercado neoliberal e econômica com reformas sociais e democráticas, sem comprometer um ao outro (Chesterman, 2007; Paris, 2004).

De acordo com Paris (2004), para evitar que os programas de paz falhem ou (re) produzam mais conflitos e violência, deve haver primeiramente um processo de institucionalização antes da liberalização econômica. Ou seja, faz-se necessário a reforma das instituições políticas e intervenções internacionais, através da atuação dos atores internacionais no Estado. A institucionalização das capacidades estatais e fortalecimento da sociedade civil destina-se ao fortalecimento da democracia, para conduzir as políticas econômicas que visem reduzir desigualdades sociais e garantir a voz dos atores locais. Estudos mostraram que os modelos de operações de paz falharam em relação à agência (ou seja, atores externos e internos) e estruturas (ou seja, modelos, orçamentos), subestimando a importância de levar em conta políticas claras de combate a formas de violência estrutural resultante e promovida por estruturas autoritárias e incapazes ou sem intuito de garantir acesso a bens e serviços essenciais à sua população. Em complemento, Chesterman (2002) questiona o conceito de apropriação local (*local ownership*), uma vez que as elites locais se apropriam, em virtude de interesses particulares e privados, dos recursos destinados pelos doadores internacionais ou, ainda, que não representam os interesses da população. Em sua visão essa transferência de poderes e recursos das intervenções das missões de paz das Nações Unidas só seria cabível quando o Estado estivesse ‘preparado’, com suas instituições solidamente capazes de distribuir democraticamente poderes e responsabilidades. Durante esse período, caberia uma relativização do controle local, em que atores internacionais

definiriam as agendas e formas de intervenção nos Estados nacionais, até a mudança da estrutura política do país.

2.1.2 A proposta dos estruturalistas

A corrente estruturalista seguida por Pugh (2005), Taylor (2007) e Chandler (2013) inspira-se nos pensamentos neogramscianos e sustenta que as falhas ao nível das missões de paz resultam, na verdade, de sua própria origem: o capitalismo. Tais políticas servem para atender ao mercado internacional e às reformas econômicas liberais, através da expansão dos valores liberais e reforçam os interesses políticos e estratégicos do Norte Global (Pugh, 2005). Essa lógica contraditória própria do capital, produziria mais desigualdade, conflito e dependência entre os países do Norte e Sul, não podendo, portanto, corresponder à promessa de paz, emancipação e empoderamento local que tanto propagam, uma vez que se desvinculam da responsabilidade do processo de colonização ao tornar sociedades resilientes e capazes de se adaptarem aos valores liberais (Chandler, 2013). Pelo contrário, produzem e acentuam até o distanciamento das relações entre Norte e Sul ao fortalecer o apoio político dos blocos hegemônicos (Abrahamsen, 2000; Jacoby, 2007).

Segundo Richmond (2010), os processos de construção do Estado e de construção da paz tornaram-se instrumentos da paz hegemônica liberal, a partir das perspectivas macro e micro. O primeiro poderia mudar e estender o conceito de soberania, adotando políticas de intervenção da comunidade internacional. Este último se preocupa em estender o conceito de cidadania incluindo esforços individuais, que atendem às elites locais e aos interesses do mercado. Essa estratégia de poder naturaliza as reformas econômicas liberais, por meio da privatização desses serviços (Pugh, 2005). Ainda ao promover o voluntarismo, através dos valores como liderança, apropriação e emancipação local, retira-se do Estado a responsabilidade de efetivação e provisão dos bens e serviços sociais. Ao invés do Estado de bem-estar social - *welfare state*- (Pugh, 2005) ter-se-ia um pluralismo de bem-estar – *welfare pluralism*-, como meio para que os mais pobres e marginalizados possam lidar com seus problemas locais (Evers, 2005). Vozes mais críticas enfatizam ainda que os efeitos da reestruturação neoliberal e as políticas de boa governação que o acompanha também implica na despolitização dos conflitos pela sociedade civil e o conseqüente enfraquecimento das lutas pelo poder, controle de recursos, e tomada de decisões (Bassil, 2010, Bergoglio, 2010; Borges e Maschietto, 2014).

De fato, Borges e Maschietto (2014: 78) destacaram que a criação de conceitos como apropriação local e empoderamento para implementar as políticas não têm sido suficientes para reconhecer as práticas locais e dar-lhes efetividade. Segundo as autoras, existem “espaços convidados” que definem quem pode participar na esfera pública e representar os locais e, às vezes, os espaços para os locais estão sub-representados e deturpados. Esse fator contribui para a deturpação dos interesses locais, a marginalização de suas demandas e culturas e o enfraquecimento de movimentos sociais na tomada de decisões. Como resultado, o processo de construção da paz nestes moldes tende a prejudicar e a fragilizar o exercício da cidadania e o empoderamento de grupos mais vulneráveis da sociedade (Richmond, 2010; Debiel e Rink, 2016; Brauchler, 2018). Assim, o poder de agência não é dado aos habitantes locais, visto que suas necessidades não são levadas em consideração efetivamente. Pelo contrário, e como consequência, tais programas podem até gerar mais dependência, cooptação, e até formas de neocolonialismo (Richmond, 2010; Debiel e Rink, 2016; Brauchler, 2018). Nesse sentido, a predominância dos interesses de mercado e não intervenção estatal, tiveram o potencial de provocar o aumento de impostos nos países, a expansão do mercado imobiliário e outros ajustes econômicos contrários a uma política de inclusão e desenvolvimento econômico e social, tal como se pretendeu realizar a reforma da justiça e das instituições democráticas (Abrahamsen, 2000; Castillo, 2001; Jacoby, 2007; Richmond, 2014). Assim, alguns autores criticam a ideia de governação democrática, uma vez que representam o mundo ocidental em deliberar práticas e programas que buscam reverter a desigualdade social, mas que devido à sua estrutura baseada no capitalismo priorizam o mercado e, por consequência, não conseguem ir além disso (Richmond, 2014: 4). Nessa sequência, surgiram outras críticas que enfatizam a necessidade de se repensar o papel dos locais na construção da paz, tal como a paz híbrida se apresenta de seguida.

2.1.3 A paz híbrida e os pós-estruturalistas

A corrente pós-estruturalista segue a tendência da crítica foucaultiana ao enfatizar que a governação liberal global é uma expressão da biopolítica (Dillon e Reid, 2001; Duffield, 2001). Parte dessa crítica traz uma bagagem da corrente estruturalista, para evidenciar a tendência de mercado neoliberal, de uma transformação social ocidental, através do controlo e outra parte dela também se desdobra na abordagem pós-colonialista, ao

ênfatizar a questão cultural nessas relações. A lógica da biopolítica⁴⁶ vem sendo utilizada nos estudos críticos da paz liberal, uma vez que pode funcionar como uma ferramenta que produz a nova forma de governamentalidade, por meio do poder biopolítico exercido sobre as sociedades subalternas, não-liberais e não-ocidentais (Dillon e Reid, 2001; Duffield, 2001). A biopolítica da governação funciona como uma rede de múltiplas formas de poder para administração e produção de vida condicionadas ao código de sistemas e sua capacidade de adaptação e mudança, mediante as tecnologias e redes de informação para atender ao capital global (Dillon e Reid, 2001; Duffield, 2001).

Além das formas descentralizadas de governo, através de redes estatais e não estatais, a biopolítica busca controlar as práticas e sentidos dos indivíduos e sua capacidade de fazer suas escolhas, moldado a subjetividades dos indivíduos, enfraquecendo, conseqüentemente, seu poder de resistência (Dillon e Reid, 2001; Duffield, 2001). Por conseguinte, o discurso e a finalidade da mudança social baseada em valores universais e liberais são mais uma tentativa de controlar a população, forçando-os a assimilar outras culturas, racionalidades e, assim, diminuir sua capacidade de ação e emancipação (Aguirre e Borgh, 2010; Mac Ginty, 2010). Isto porque identidades, culturas e demandas políticas locais são negligenciadas e suas vozes silenciadas nesses arranjos híbridos de normas internacionais e culturas locais, ao estabelecer o uso do "idioma da paz ocidental" para a difusão de valores liberais, tais como: empoderamento, apropriação e emancipação local (Aguirre e Borgh, 2010; Mac Ginty, 2010). Apesar da influência da governação local-global nesta estrutura de construção e desenvolvimento da paz, os críticos apontaram que é uma tentativa de produzir um processo de hibridação da paz em favor das elites locais e dos atores internacionais (Nadarajah e Ramptom, 2010; Mac Ginty e Richmond, 2013). Nesse sentido, Aguirre e Borgh, (2010) discutem o problema de "romantizar as ordens híbridas", considerando que isso pode disseminar valores liberais e ocidentais, como autodeterminação, legitimidade local, propriedade e parceria, quando a maioria das

⁴⁶ Com base nessa lógica, a biopolítica é uma ferramenta poderosa para alcançar diferentes escalas de instituições e populações, produzindo regras padronizadas de regulação da vida cotidiana, dentro da dialética de inclusão e exclusão de comportamentos, pensamentos, atitudes, como a imagem de auto-aceitação pelas mídias sociais e outras tecnologias fornecidas por revoluções digitais que criam imagens aceitas e não aceitas pelas mídias sociais e, geram, com isso, a molecularização do biopoder (Dillon e Reid, 2001).

sociedades ou comunidades não aceita ou não está preparada para lidar com diferenças culturais, sociais e econômicas.

Nesta linha, Nadarajah e Rampton (2015) enfatizaram, ainda, os muitos fatores e interesses em jogo, como atores, instituições e normas que interferem na promoção da agência local, sob a lógica liberal baseada na inclusão e exclusão dos atores locais nessas estruturas sociais. Desse ponto de vista, Richmond (2014: 12) identifica aqueles que podem ser os dilemas de hibridismo decorrentes das fricções entre global e local, e que podem ser resumidos da seguinte forma: (a) apaziguar normas e regras locais habituais com os interesses e atores e leis internacionais; (b) relativizar os direitos humanos, de acordo com as necessidades de cada comunidade; (c) estabelecer e manter acordos comuns entre atores internacionais e locais; (d) gerir e responder aos conflitos de interesses e suas especificidades; (e) conciliar valores liberais em relação ao reconhecimento de diferentes tipos de emancipação que emergem dos habitantes locais; (f) treinar atores internacionais para distinguir os direitos e necessidades locais mais valiosos, entre outros. Ademais, Nadarajah e Rampton (2015) chamaram a atenção para o fato de que, embora a paz híbrida possa ser considerada mais próxima da legitimidade local, sua característica de hibridação também se tornou um mecanismo de opressão. Isso se dá pelo fato de que, por trás dos benefícios da paz híbrida, os promotores desta forma de construção da paz acabam por negligenciar a diversidade existente nas identidades, culturas e reivindicações políticas ou dão aos locais um nível parcial de poder e de agência em que não há total representatividade. Assim, os autores afirmam que essa ambiguidade híbrida da paz se torna a sua própria armadilha, ao introduzir normas locais e costumeiras na agenda liberal que podem ser absorvidas por ela (Nadarajah e Rampton, 2015; Kent *et.al.*, 2018). Em outras palavras, a paz híbrida pode mascarar a paz híbrida negativa (Mac Ginty e Richmond, 2015:12) para continuar atendendo aos interesses internacionais e de elites locais subjacentes ao sistema capitalista.

Nessa linha, e referindo-se mais uma vez ao potencial problemático de se “romantizar as ordens híbridas”, Aguirre e Borgh, (2010:11) acreditam que essa visão romantizada dos locais pode disseminar valores liberais e ocidentais, como autodeterminação, legitimidade local, propriedade e parceria, quando a maioria das sociedades ou comunidades não aceita ou não está preparada para lidar com diferenças culturais, sociais e econômicas. Por consequência, impõe-se conceitos e práticas

hegemônicas, sem considerar as experiências e opiniões dos locais no processo de tomada de decisão ou durante a implementação das práticas de paz. Isso, todavia, não impede que formas de resistência híbridas possam existir a partir dos locais, de suas lutas historicamente constituídas, a partir de formas de mobilização local e do poder de agência do subalterno (Nadarajah e Rampton, 2015:69), Assim, o próprio hibridismo pode ser uma poderosa ferramenta para emancipação e resistência, tal como a “paz híbrida positiva” (Richmond (2014b: 3). Essa também é enfatizada pela “viragem local” (*local turn*) (MacGinty e Richmond, 2013: 763), a qual será debatida a seguir (MacGinty e Richmond, 2013: 763).

2.1.4 A “viragem local”

A chamada ‘viragem local’ pode ser analisada em duas fases: a primeira fase iniciada na década de 1990 por Lederach (1995, 1997, 2005), reconhece a importância dos locais e da cultura para promover a reconciliação das sociedades mais próximas de uma paz sustentável, tal como debatido no capítulo 1. Assim, a transformação de conflitos dá-se pela capacitação e participação dos locais nas políticas de paz, como tentativa de promover a paz e prevenir as causas dos conflitos violentos. A segunda fase, inserida no quadro da transição para a paz pós-liberal, retrata a necessidade de abertura no campo epistemológico das RI, em direção à abordagem pós-colonial (Bhabha, 2001; Hall, 2009; Said, 2007) e pós-estruturalista para desconstruir o poder hegemônico do Norte Global, principalmente no que concerne às falhas provenientes das políticas dominantes de paz. Dessa forma, a ‘viragem local’ leva em consideração uma perspectiva interdisciplinar que compreende “uma gama de alternativas metodológicas etnográficas, sociológicas relacionadas” para uma nova abordagem crítica dos estudos de paz e conflito⁴⁷ (MacGinty e Richmond, 2013: 763).

A crítica da ‘viragem local’ destaca essa nova tendência da paz híbrida, como resultado da convergência entre o local e o global, na qual as relações de poder se tornam mais evidentes e são entendidas como fluídas, dinâmicas, modificáveis e adaptáveis de acordo com as diferentes demandas e reivindicações dos locais (Richmond, 2005, 2010; Richmond e Mitchell, 2012; MacGinty e Richmond, 2013). Apesar disso, esses críticos afirmam que essas formas de paz no formato *top-down* ainda estão sendo produzidas devido

⁴⁷ Tradução livre da autora. No original “(...) a range of alternative ethnographic, sociological and action-related methodologies” and the critical approach to peace and conflict studies” (MacGinty e Richmond, 2013: 763).

ao fato de que a paz liberal não mudou sua abordagem ortodoxa na forma da implementação da política de paz (Richmond, 2010, 2012; Richmond e Mitchell, 2012; MacGinty e Richmond, 2013). Os esforços para repensar o projeto de paz liberal por meio da ‘viragem local’ e criar uma paz mais concreta, visam distinguir daquelas formas consideradas como “paz virtual”, ou “alienação da paz” (Richmond, 2005:227), relacionadas às propostas de paz com governação pelas reformas neoliberais. Ou seja, a construção da paz e do Estado ainda é um grande desafio devido ao fato de os programas de paz serem frequentemente capturados pelos interesses das elites locais, tal como será discutido no próximo tópico (Richmond, 2010, 2012; Richmond e Mitchell, 2012; MacGinty e Richmond, 2013). No entanto, e como já referido, Richmond (2014: 3) menciona ainda que o hibridismo pode ser uma ferramenta poderosa para alcançar a emancipação local e produzir uma "paz híbrida positiva". A "paz híbrida positiva" é entendida como um processo que "(...) surge algumas vezes através da resistência, muitas vezes principalmente de natureza discursiva, outras através de manifestações ou violências abertas, de completa rejeição e recusa, reforma parcial, cooptação ou contra organização política⁴⁸" (Richmond, 2014:3). Além disso, Richmond (2010) mencionou a possibilidade de alcançar a transformação de conflitos e a construção da paz por meio de um processo educacional multifacetado, focado na cultura da paz e no aumento da autoconsciência das comunidades. Richmond (2013:272) também introduziu o conceito de “formação da paz”, que é percebida como um processo dinâmico de paz híbrida que envolve interações entre atores e disputa de poder para dar outro significado à abordagem tecnocrática das práticas de intervenção da paz. Ao invés de gerar dependência dos locais para com as instituições internacionais e estado, os locais interagem com essas agências por meio da resistência política e cultural em suas ações cotidianas.

Dessa forma, estes autores apontam que o diálogo e o reconhecimento, por parte de atores internacionais, das exigências e demandas locais, são meios necessários para alcançar a paz híbrida (Richmond 2010; 2011; 2013, 2014; Richmond e Mitchell 2012; Mac Ginty 2014). Para alcançar essa ‘paz híbrida positiva’ durante o processo de paz é necessário, no entanto, a construção pelos locais na ênfase das questões históricas e culturais nas políticas de paz (Mac Ginty; 2010; Richmond, 2010; 2011; 2014). O que seria em tese, a capacidade de os representantes locais atuarem juntamente com os construtores da paz na formulação

⁴⁸ Tradução livre da autora. No original “arise sometimes through resistance, often mainly of a discursive nature, sometimes through open demonstration or violence, complete rejection and refusal, partial reform, co-optation or political counter-organisation” (Richmond, 2014b:3).

de políticas. Esse tipo de reconhecimento e legitimidade local pela comunidade internacional implica diretamente na reconstrução da arquitetura de construção da paz, quando os habitantes locais pressionam o governo e os doadores internacionais a aceitar suas reivindicações, por exemplo (Richmond 2010; 2011; Richmond e Mitchell, 2013; Mac Ginty 2014). Por essa razão, esse processo de formação da paz híbrida também é um movimento político de preocupação da esfera pública, por meio do projeto cotidiano de construção da paz (Mac Ginty; 2010; Richmond, 2010; 2011; 2012, 2013, 2014).

Na mesma linha, MacGinty (2014:14) denominou de “paz cotidiana” uma série de práticas baseadas em experiências de regras informais, cultura e costumes dos habitantes locais, na tentativa de evitar tensões que se desdobram em conflitos violentos oriundos de diferenças entre religiões e etnias. O conceito de paz abordado de maneira mais ampla pelo autor serve para reunir muitas formas de paz que ainda não foram descobertas, contrastando com as práticas e intervenções tradicionais de paz liberal (MacGinty, 2014). Além de MacGinty (2014) definir a paz cotidiana em sociedades profundamente divididas, é possível repensar sua concepção para outras sociedades em conflito. Basicamente, o principal elemento da “paz cotidiana” considerado importante para possibilitar a paz é o caráter fluído das práticas que ocorrem durante a interação mútua dos habitantes locais. Para MacGinty (2014: 14): "Essa atividade de paz costuma ser subalterna, marginal e não particularmente óbvia. Mas, dificilmente, pode-se considerá-la como inconseqüente"⁴⁹. O autor destaca ainda a importância de se considerar a heterogeneidade de grupos para transformar os conflitos violentos em um diálogo mais próximo da cultura da paz (MacGinty, 2014). MacGinty (2014) também considerou a importância de fatores ambientais que não podem limitar ou controlar o poder de decisão de grupos ou indivíduos. Pelo contrário, os locais devem ser levados em consideração desde as políticas de tomada de decisão até a implementação. MacGinty (2014:549-550) sugere, portanto, algumas 'manobras' nas práticas sociais que podem ser encontradas entre grupos diferenciados ou mesmo dentro dos próprios grupos, como segue: (a) “evitação”, que é entendida como práticas para evitar ou minimizar o risco de conflitos, como evitar lugares e pessoas; (b) "ambigüidade", que é chamada de possibilidade de grupos e indivíduos ocultarem suas identidades ou "qualidades camaleônicas", a fim de criar um espaço neutro para garantir o respeito pelas diferenças; (c)

⁴⁹ Tradução livre da autora. No original "Such peace activity is often subaltern, marginal and not particularly obvious. But, crucially, it is difficult to write it off as inconsequential" (MacGinty, 2014: 14)

“polidez ritualizada”, que lida com o comportamento e as linguagens aceitáveis nas comunidades para promover a coesão social; (d) exercício da empatia para se comunicar, evitando estereótipos e generalizações que geram discriminação e medos sobre os outros; e (e) “deferimento da culpa”, que é a capacidade de um indivíduo de aceitar os erros e dar razões ao outro, a fim de se evitar conflitos.

Na mesma linha, Richmond (2010) ressaltou a importância da repolitização dos atores e espaços com base na idéia de construção de micro solidariedades e nas relações horizontais, como cooperação, contra organização e ações sociais. Essas práticas podem lidar com as regras hegemônicas, durante o processo de negociação quando diferentes atores discutem como executar as políticas de intervenção (Richmond, 2010). Ao mesmo tempo, esses elementos criam a rede social interconectada e necessária para fortalecer o grupo, a fim de resistir de maneira politizada. Sob esse aspecto, crê-se que as elites locais que detêm o poder é um elemento importante a considerar na gestão de conflitos e processos de construção da paz, porque podem mudar todos os tipos de interações dos atores durante os programas de intervenções e até sua eficácia (Richmond, 2010).

Mais recentemente, Richmond e MacGinty (2019) refinaram o conceito de paz cotidiana, ‘formação da paz’ e de ‘viragem local’ com o intuito de compreender melhor as práticas dos locais e verificar de que maneira os processos híbridos de paz ocorrem. Deste modo, sugeriram o conceito de “paz móvel” (*mobile peace*) para compreender “a maneira pela qual a paz é concebida, construída e operacionalizada para levar em conta a mobilidade em um ambiente internacional digital e em rede”(Richmond e MacGinty, 2019: 3)⁵⁰ como forma de caracterizar a fluidez nos processos híbridos. Ao dar-se o caráter de mobilidade no processo de construção da paz diária pelos locais, os autores pretendem contrastar com o caráter estático baseado em ontologias fixas, construídas com base no ‘dever-ser’ sobre a arquitetura da paz e segurança (Richmond e MacGinty, 2019). Os autores visam, assim, demonstrar que as mobilidades dos locais estão indo para além das fronteiras, adquirindo um caráter cada vez mais transnacional e consciente da transversalidade dos fatos culturais, políticos e sociais em escala local-global, constituindo identidades fluídas que desafiam o conceito de soberania em nome, por exemplo, de uma cidadania global baseada na “paz

⁵⁰ Tradução livre da autora. No original “We put forward the notion of a mobile peace, or ways in which peace is conceived, constructed and operationalized to take account of mobility in a networked and digital international environment” (Richmond e MacGinty, 2019: 3).

móvel” e justiça social (Richmond e MacGinty, 2019: 3). Para tanto, os autores relatam que o poder de agência da paz cotidiana age de forma oculta, maleável e com habilidade, de forma que os locais impetram recursos emocionais próprios à sua racionalidade que podem ser independentes das práticas do Estado (Mac Ginty, 2017; Richmond, 2009; Richmond, 2011, 2013). Os autores destacam ainda que essa agência cotidiana tem ganhado cada vez mais transnacionalidade e transversalidade, no qual vários atores estão empenhados em construir dinâmicas de paz que ganham o caráter de ação crítica, resistência e hibridismo (Richmond, 2009; 2011; Mac Ginty, 2017). Nessa rede móvel da paz, a agência cotidiana é formada por identidade, mobilidade das pessoas e poder no qual dão formato às práticas de paz. Tais formas se expressam como um poder não coercivo ainda que “crítico e sutil” que, em geral, adquirem legitimidade no nível local (rural e urbano) e até internacional, configurando uma ordem transnacional emergente em que se redefinem as dinâmicas territoriais e formas geoeconômicas de intervenção e soberania (Richmond e MacGinty, 2019: 10). Uma representação disso, estaria contida no caráter plural da sociedade civil ou de organizações comunitárias que agem por meio de infraestruturas da paz cotidiana, seja para que atendem ou resistem às formas institucionais dos programas de paz (Richmond, 2009; 2011; Richmond e MacGinty, 2019). Apesar do conceito atualizado e mais refinado de agência e paz cotidiana estarem mais próximos das realidades locais, apontaremos as críticas quanto ao debate sobre as formas híbridas de paz, a partir do conceito de “resistência cotidiana” (Johansson e Vinthagen, 2014) agência e governação híbrida, logo abaixo, com o intuito de se pensar além da viragem local (MacGinty e Richmond, 2013: 763).

2.2 Para além da “virada local”: o papel da agência local nas formas híbridas de paz e justiça

Dada a sua pertinência para a nossa análise, trazemos também à discussão as designadas formas híbridas de paz e justiça que vão além do conceito de ‘viragem local’ (MacGinty e Richmond, 2013: 763), “paz cotidiana” (MacGinty, 2010:14) ou “paz móvel” (Richmond e MacGinty, 2019: 3) em que um debate “mais pluralista prestaria mais atenção às questões cruciais que foram negligenciadas até agora - isso inclui como a autoridade e o poder são distribuídos no contexto de ordens políticas específicas, bem como suas barganhas

subjacentes” (Debiel e Rinck, 2016: 17)⁵¹. Tal explanação será concentrada em três principais questões essenciais para compreender o debate em torno do papel dos locais e seu poder de agência: governação híbrida, legitimidade e resistência (Boege *et al.*, 2008; Dinnen e Kent, 2015; Pedreny e Randazzo, 2018). Acreditamos que tais fatores se encontram entrelaçados nas realidades locais e para fins de análise iremos abordar e analisar cada categoria separadamente para depois mostrar as dinâmicas em torno das quais funcionam tais relações de poder ao nível das políticas de construção da paz e resolução de conflitos, mais a fundo no capítulo 3. Nessas relações de poder, a dicotomia entre a agência e a estrutura é trazida para o debate para evidenciar e compreender a lógica do poder de agência nos espaços hegemônicos.

Para desconstruir uma visão distorcida sobre a ‘paz híbrida’, parte-se do pressuposto de que o hibridismo deve ser considerado não somente como condição prescritiva (dever-ser) ou descritiva (ser) e, ainda, o Estado ou agências internacionais não devem ser tomados como referencial para análise dos locais (Dinnen e Kent, 2015; Pedreny e Randazzo, 2018). Assim, para analisar o local nos espaços híbridos de governação, o local e suas relações entre instituições estatais e não estatais e outros atores internacionais devem ser consideradas como ponto de partida (Boege *et al.*, 2008; Kraushaar e Lambach, 2009; Dinnen e Kent, 2015). Pretende-se, a partir disso, compreender o olhar dos locais, de modo que, a partir de suas vozes, ações e práticas possam dizer como constroem a paz e justiça e, em uma análise mais crítica, de que forma tais práticas poderiam ser melhor aproveitadas nos estudos sobre a construção da paz e implementação dos programas para resolução de conflitos.

Ao enfatizar essas dinâmicas plurais tenta-se não cair em algumas falhas da abordagem da paz pós-liberal, tal como o binômio global *versus* local, ou liberal *versus* iliberal, considerando-os como grupos separados e excludentes (Dinnen e Kent, 2015; Wallis *et al.*, 2018), e até mesmo, uma suposta homogeneização e reducionismo ‘internacional liberal’ *versus* ‘local liberal’ que invalida as relações dos locais com as instituições formais (Debiel e Rinck, 2016) e até informais no âmbito doméstico (Cano e Rojido, 2016). Também não se pretende retirar a capacidade dos locais de resistir e serem objetos de

⁵¹Tradução livre da autora. No original “Future peacebuilding research should therefore move beyond the liberal/post-liberal debate. A more pluralist approach would pay more attention to those crucial issues that have been neglected so far – this includes how authority and power are distributed in the context of particular political orders as well as their underlying bargains” (Debiel e Rinck, 2016: 17).

instrumentalização da governação híbrida, e muito menos, pretende-se romantizar os locais ou tratá-los como algo criado ou reconhecido somente a partir da “paz híbrida” (Dinnen e Kent, 2015; Nadeem, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). Esse fato, por sua vez, pode obscurantizar variadas formas, ordens e sistemas híbridos de paz e justiça provenientes desde o processo de colonização e no qual o processo de globalização ganhou um novo formato (Dinnen e Kent, 2015; Nadeem, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). Para tanto, enfatizamos a ideia de “ordem política híbrida” (Boege *et al.*, 2009: 599) como importante objeto de análise para o estudo da governação em uma perspectiva não somente política, mas também sociocultural acerca dessas dinâmicas de poder no qual se evidencia um emaranhado de leis, práticas e normas produzidos por diversos atores locais em suas formas de sociabilidade (Boege *et al.*, 2008; 2009). Assim, é necessário enfatizar o conceito de governação híbrida que se pretende trabalhar aqui, tal como descreve Boege *et al.*, (2008):

Usamos o termo 'híbrido' para caracterizar essas ordens políticas porque: é amplo o suficiente para abranger uma variedade de formas não estatais de ordem e governação no lado habitual (de (neo-) patrimonial a acefálico); concentra-se na combinação de elementos que se originam de fontes sociais genuinamente diferentes, que seguem lógicas diferentes; afirma que essas esferas não existem isoladamente, mas permeiam uma à outra e, conseqüentemente, dão origem a uma ordem política diferente e genuína⁵² (Boege *et al.*, 2008: 10).

Torna-se necessário enfatizar, em primeiro lugar, o termo governação a que nos referimos e que tem como base as realidades locais. Assim, consideramos ser mais precisa para este estudo e que se denomina de “espaços de governação limitada”, conceito proposto por Krasner e Risse (2014). Este conceito sublinha as “partes do território ou algumas áreas políticas em que o governo central não tem capacidade para implementar decisões e/ou seu monopólio sobre os meios de violência são desafiados” (Krasner e Risse, 2014: 550). Esses espaços consideram diversas ordens híbridas existentes nos arranjos de governação, sejam elas liberais, iliberais, informais e formais que, por isso, contrasta com o modelo normativo ocidental weberiano sobre a formação do estado (Borzel e Risse, 2016; Esguerra *et.al.*, 2017;

⁵² Tradução livre da autora. No original “We use the term ‘hybrid’ to characterize these political orders because: it is broad enough to encompass a variety of non-state forms of order and governance on the customary side (from (neo-) patrimonial to acephalous); it focuses on the combination of elements that stem from genuinely different societal sources, which follow different logics; it affirms that these spheres do not exist in isolation from each other, but permeate each other, and, consequently, give rise to a different e genuine political order” (Boege *et al.*, 2008: 10).

Risse e Stollenwerk, 2018). Sob esse aspecto, não só não há o monopólio legítimo da violência como nem o Estado é visto como uma estrutura burocrática institucionalizada capaz de governar com autoridade, ou seja, não há propriamente uma soberania doméstica (Risse, 2015, 2018; Borzel e Risse, 2016; Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018). Por isso trazemos a denominada legitimidade empírica, ou a aceitação social, para analisar claramente esses espaços, tendo em vista que sem a legitimidade local as regras estatais não podem valer (Risse e Stollenwerk, 2018). Essa aceitação social, todavia, pode ser dada de diversas formas, seja pela coerção, coação ou concordância, tal como será mostrado no capítulo 3.

Todavia, em vez de serem espaços não-governados ou que tenham somente uma governação estatal (Krasner e Risse, 2014), há graus de governação com racionalidade própria capaz de impor regras e decisões, bem como ter controlo sobre meios de violência em certos territórios ou sobre determinadas áreas das políticas (Risse, 2015, 2018; Esguerra *et.al.*, 2017). Logo, essas formas variadas de governação, regras tradicionais, formais e informais coexistem com os costumes, a cultura e os valores locais produzindo um processo híbrido de ordem social, cultural e política com base na paz, justiça e violência (Boege *et al.*, 2008; Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2016; Risse e Stollenwerk, 2018). No entanto, nesses arranjos híbridos de governação, em que os locais criam mecanismos e estratégias para satisfazer suas demandas, há um predomínio de regras informais de grupos violentos (ou seja, rebeldes, facções e milícias) nas comunidades durante conflitos de barganha e disputa.

Como uma consequência da condição de governação limitada, a capacidade do Estado é reduzida, no que concerne às instituições políticas e estatais em termos de gestão e garantia de bens e serviços estatais e, muito menos, as regras aplicadas hierarquicamente, como direitos e deveres têm essa legitimidade associada. No que concerne ao provimento de serviços e bens, trata-se de uma questão empírica em que o Estado pode privatizar os serviços ou desregular algumas obrigações (Krasner e Risse, 2014; Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018). Ocorre, no entanto, que nos espaços de governação limitada não há uma contraprestação de serviços e deveres, e quando o Estado é incumbido de fazer valer o Estado de bem-estar social, as relações entre cidadãos e Estado tornam-se precárias. A chamada sombra da hierarquia (*shadow of hierarchy*) (Esguerra *et al.*, 2017:5), quando o Estado delega poderes a atores não estatais e depois o poder retorna ao Estado, não funciona

adequadamente em países ou cidades onde a governação híbrida possui uma lógica diferenciada daquela desenhada pela boa governação liberal (Krasner e Risse, 2014; Muller, 2014; Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018), principalmente quando nos referimos aos espaços violentos e marginalizados das cidades urbanas, os quais são o foco deste estudo. Daí muitos autores questionarem o termo ‘Estados falhados’ e, ao invés, preferirem utilizar “espaços de governação limitada” para justamente contrastar com a idéia da denominação ocidental para caracterizar a boa ou má governação, de modo a trabalhar com as realidades locais com base em uma ontologia mais descritiva (Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2016; Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018). Ao mesmo tempo, procuram desconstruir algumas visões reducionistas acerca dos denominados “Estados frágeis” e “falhados” tendo em vista que o conceito centrado no modelo Weberiano de “Estado ideal” deve ser relativizado e não tomados como deficiência ou falhas (Risse e Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018). Deste modo, os Estados não são consolidados e por isso nem chegaram a falhar (Borzel e Risse, 2016; Esguerra *et.al.*, 2017; Risse e Stollenwerk, 2018). A análise sobre o Estado e suas formas de governação devem ser feitas tal como se apresenta e, a partir disso, apontar caminhos para que surjam alternativas (Borzel e Risse, 2016; Esguerra *et.al.*, 2017). Assim, torna-se necessário considerar as instituições informais e seus códigos de condutas e regulamentos para compreender os mecanismos de governação em torno da legitimidade, agência e resistência (Johansson e Vinthagen, 2014; Wallis *et al.*, 2018).

Da mesma forma que a governação sempre foi híbrida, o hibridismo e a voz dos locais, portanto, sempre existiram e atuam como forma de resistência em diversos espaços de poder. Assim, o hibridismo aqui não é visto como categoria homogênea e, muito menos, totalizadora que serve como uma ferramenta para a estruturas hegemônicas (Dinnen e Kent, 2015; Nadeem, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). Se aceitássemos essa validade iríamos cair no erro de retirar o poder de agência dos locais e torná-los novamente invisibilizados. O hibridismo não é uma condição ou outra; é antes, híbrido e, ao mesmo tempo, dinâmico, plural e contingente (Dinnen e Kent, 2015; Nadeem, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). O que alimenta sua pluralidade, no entanto, são os próprios locais com sua capacidade de agência, logo, resistência e legitimidade. Fica claro, ainda assim, que esses elementos irão diferenciar-se de acordo com suas organizações, conjunturas e contextos.

Deste modo, e como veremos em mais detalhe nos capítulos 4 e 5, a nossa proposta de análise parte do olhar e prática dos locais, para que em vez de serem negligenciadas, quando analisadas erroneamente através do olhar dos atores externos, as práticas de resistências sejam acessadas, compreendidas, identificadas, para se dar visibilidade às formas híbridas nos programas de paz e justiça (Dinnen e Kent, 2015; Wallis *et al.*, 2018 Galvanek, 2013). Portanto, a resistência aqui é vista como um movimento e ação político no processo complexo e transversal híbrido de ordens, culturas e sociabilidades, conforme sugerido por Wallis *et al.*, (2018):

(...) uma abordagem híbrida considera a hibridez como um espaço onde práticas locais e internacionais são negociadas continuamente em interações de poder diferencial; portanto, quando apenas observamos os resultados pluralistas dessas interações, os diferenciais subjacentes no poder que animam esses resultados são frequentemente encobertos⁵³ (2018: 6).

Por isso também trazemos o conceito de “resistência cotidiana” (*everyday resistance*) proposto por Johansson e Vinthagen (2014:1) para melhor compreendermos o papel da agência nesses processos de resistência diários e que ocorrem dentro das ordens híbridas normativas, exercidas por seus diversos atores, mas que não necessariamente é consciente, intencional ou que tenha algum resultado (Galvanek, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014). Trata-se de uma prática cotidiana, histórica, relacional e interseccional aos poderes que a subjaz. Logo, se situa no tempo, espaço e nas relações e por meio do qual emprega diferentes técnicas e discursos, a depender dos diferentes atores com quem interagem (Johansson e Vinthagen, 2014: 2). Assim, a resistência cotidiana é encontrada e traduzida por meio de atos ou padrões de ações que se constituem no tecido social nas formas de interações e processos de negociação e barganha entre quem detém o poder e quem resiste e aqueles que observam tal prática. Isso é possível através do uso dos repertórios de conteúdo que Johansson e Vinthagen (2014) tomam emprestado de Tilly (1995) para definir aquelas práticas, experiências sociais e culturalmente aprendidas nas ações cotidianas e, por isso são

⁵³ Tradução livre da autora. No original “(...) a hybrid approach considers hybridity as a space where local and international practices are continuously negotiated in interactions of differential power; hence, when merely observing the pluralistic outcomes of these interactions, the underlying differentials in power that animate these outcomes are often glossed over” (Wallis *et al.*, 2018: 6).

dinâmicas, criativas ao ponto de conseguirem adentrar e interagir nas diferentes estruturas sociais (Johansson e Vinthagen, 2014).

Neste aspeto, as relações sociais que se constituem nas práticas de resistência são construídas a partir do vínculo ou facetas identitárias que geram várias identidades múltiplas para os atores se adequarem aos diferentes tipos de contextos e situações de que necessitam de ou precisam obter legitimidade (Johansson e Vinthagen, 2014). Por ora, essas ações são dispersas e individuais, mas quando se tornam reunidas e adquirem um caráter sistemático, com disciplina e organização e direcionamento conseguem ganhar força para criar um empoderamento local sob a forma de um movimento social ou organização de base local (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Wallis *et al.*, 2018). Nesse caso, a resistência não-violenta (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Wallis *et al.*, 2018) é compreendida como uma gama de ações e dinâmicas nas práticas cotidianas dos atores locais em um sistema híbrido de governação em suas formas normativas, descritivas e instrumentais (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Wallis *et al.*, 2018). Para essa análise, a agência pode ser representada pelos locais e organizações sociais de base e as estruturas tratam do poder hegemônico presente nos programas liberais de construção e desenvolvimento da paz. Tais interações são formadas por um sistema social complexo, fluído e dinâmico capaz de produzir valores, culturas e novos padrões de relacionamento que podem vir a se tornar violentos ou não (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinkney, 2016; Dudouet, 2017; Wallis *et al.*, 2018). Ainda para a análise do papel da resistência, deve-se levar em consideração essas dinâmicas de lutas históricas que, por ora se tornam contingentes ou mais consolidadas dependendo dessas fricções entre global e local, de como os locais têm respondido e se adaptado a estruturas de poder no contexto sobre o qual estão inseridos (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Wallis *et al.*, 2018). É importante considerar como os locais constroem a paz por meio de práticas informais ou concebem a justiça informal para lidar com conflitos sociais e étnicos, pobreza, desigualdade e violência (Leonardsson e Rudd, 2015; Wallis *et al.*, 2018). O desafio, no entanto, reside na criação de formas de resistência por parte dos locais que têm um objetivo comum e podem ser capazes de produzir coesão social e empoderamento local, visando à justiça social (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017). Desse ponto de vista, os locais podem criar mecanismos de assimilação das regras do

Estado e, ao mesmo tempo, contestar as ferramentas do poder na construção da paz, revertendo-as para o bem coletivo ou por demandas por justiça social (Johansson e Vinthagen, 2014; Dudouet, 2017). Essas estratégias são inerentes ao processo de hibridismo existente nas ordens sociopolíticas devido às relações de poder capazes de modificar dinâmicas históricas e socioculturais das estruturas sociais e até o modo de funcionamento dos sistemas políticos (Boege *et al.*, 2008; Wallis *et al.*, 2018). Assim, a resistência local representa um movimento contra-hegemônico que surge de muitas formas, desde individuais, até organizações locais e movimentos sociais (Santos, 2003, 2007, 2010).

Esse processo híbrido, portanto, depende de ações locais para produzir paz e justiça que podem ser em termos positiva e em termos negativa, a depender do tipo de análise. Assim, os habitantes locais, mais do que receptores de políticas de paz são agentes de novas formas de construção da paz e justiça (Wallis *et al.*, 2018). Essas formas, no entanto, são concebidas e criadas por eles nas relações de micropoder realizadas em suas práticas cotidianas, que podem ser desdobradas nas organizações sociais, como movimentos de resistência civil (Madoery, 2001; Santos, 2003; Linera, 2010; Simbulan e Vinthagen, 2014). Por exemplo, a coerção ou cooptação pode ser usada entre os locais para obter benefícios individuais dos programas de construção da paz que pode ser vista como prática cotidiana de resistência à violência institucional e estrutural, uma vez que “a resistência pode se manifestar em violência direta, reforma ativa das práticas introduzidas, cooptação e assim por diante”⁵⁴ (Wallis *et al.*, 2018: 2). Nos casos de recursos limitados, a resistência pode ser reproduzida por objetivos e interesses individualistas locais, como mecanismo de sobrevivência, em vez de ação coletiva solidária. Neste caso, o desafio é reverter a resistência individual, difusa e até inconsciente, para uma ação mais coletiva, organizada e com disciplina e estratégia a ponto de conseguir se transformar em um mecanismo de luta social para que os locais possam reivindicar suas necessidades básicas (Johansson e Vinthagen, 2014; Wallis *et al.*, 2018).

Dessa forma, tais resistências devem ser transformadas em práticas de “resistência cotidiana” (Johansson e Vinthagen, 2014) para um empoderamento local. Isso pode ser realizado, por exemplo, quando os habitantes locais cooptam esses mesmos programas para

⁵⁴ Tradução livre da autora. No original “The resistance may manifest itself in outright violence, active reform of introduced practices, co-optation and so on” (Wallis *et al.*, 2018).

lidar com mecanismos de poder e moldar os programas a seu próprio favor (Johansson e Vinthagen, 2014; Kent, 2018 Wallis *et al.*, 2018). Em complemento, Fischer e Schmelzle (2009) sugerem uma mudança da abordagem mais ampla da intervenção central do Estado em contextos de fragilidade para melhor compreender esses contextos e territórios. A primeira premissa a ser desmontada é que os Estados frágeis estão centrados na ausência do Estado, de estruturas governativas estáveis e reconhecidas, porque muitas sociedades têm um forte sistema de governação que difere do Estado, incluindo a autogovernação (Krasner e Risse, 2014). Direito consuetudinário e estruturas sociais mais tradicionais são muito comuns em espaços rurais e grupos étnico-raciais, tais como grupos religiosos na Índia, indígenas em países da América Latina, tal como quilombolas (Chagas, 2001) ou a Terra do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra do Brasil (MST) (Chabot e Vinthagen, 2007), por exemplo. Tais ordens, pela maneira como interagem, podem fornecer segurança, serviços sociais e autogerenciamento de conflitos.

Nessas sociedades e comunidades, existe uma rede forte e, em caso de intervenção, os construtores da paz devem levar em consideração outras ordens existentes de regulação social (Fischer e Schmelzle, 2009). Em geral, as regras nacionais e os padrões internacionais de intervenção nestes contextos e espaços são considerados inadequados e até ilegítimos porque a maioria dos locais recusa e sabotagem a ajuda externa por eles e preferem continuar com suas crenças e valores e com as regras costumeiras e tradicionais estabelecidas e consolidadas, desde antes do período de colonização (Fischer e Schmelzle, 2009). Tais formas de resistência, encontradas em uma rede de confiança generalizada base para legitimidade social, já se encontram cimentadas ao longo de anos, através das lutas por memória, justiça, identidade, linguagem e territórios (Santos, 2003, 2004; Scott 2009; Hölck 2012; Freitas, 2020a). Assim, os valores e cultura nessas sociedades que definem padrões normativos éticos de convivência e bem-estar, por sua vez, moldam comportamentos e ações no que se espera da reciprocidade das relações na comunidade e entre cidadãos e Estado. Assim, trazer à tona essas fricções a partir da resistência local e evidenciar o insucesso das políticas de paz, mesmo quando a emancipação e autonomia é propagada, demonstra que a demanda e a cultura local devem ser atendidas para assegurar a sua legitimidade (Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Kent, 2018; Wallis *et al.*, 2018). É importante considerar como os locais constroem a paz por meio de práticas informais ou concebem a justiça informal para lidar com conflitos sociais e étnicos, pobreza, desigualdade e violência. O desafio, no entanto, reside na criação de formas de resistência por parte dos locais que têm um objetivo

comum e podem ser capazes de produzir coesão social e empoderamento local, visando à justiça social (Pinckney, 2016; Dudouet, 2017). Além disso, nas sociedades pós-conflito e ou de Estados e cidades frágeis há muitas formas de “resistência cotidiana” (Johansson e Vinthagen, 2014), as quais são demonstradas através do engajamento social necessário para a construção de capital social, que é diferente daqueles aplicados verticalmente pelos construtores da paz que tentam impor, restaurar ou apenas ouvir as necessidades dos locais para tentar manipulá-las (Pinckney, 2016; Dudouet, 2017; Kent, 2018; Wallis *et al.*, 2018).

Por outro lado, a resistência e as ações, não-violentas propostas pelos locais tornaram-se ferramentas essenciais para o equilíbrio de poder. Esse movimento de resistência não é linear, pois resistência e subordinação moldam a dinâmica das políticas sociais que produzem agentes que redefinem as estruturas, por emancipação ou dominação (Freire, 2004; Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017). Assim, um dado debate consensual baseado no diálogo neste processo local-internacional pode legitimar assimetrias de poder e produzir desigualdades; no entanto, outros atores podem reagir diferentemente a seus efeitos e produzir novas formas de expressão e resistência nas assimetrias de poder (Johansson e Vinthagen, 2014). Nesse sentido, não há concepção essencialista da sociedade civil e nem de hibridez, porque a resistência cotidiana (Johansson e Vinthagen, 2014) pode ser manifestada e modelada por ações, redes, comportamentos, expressões de diferentes maneiras (Galvanek, 2013). Da mesma forma, não existe um ângulo único para analisar a dinâmica do poder, principalmente quando se refere à relação dialética e dinâmica entre agente e estrutura (Tilly, 2000; Reygadas, 2004). Numa perspectiva positiva, os autores viram esse processo de revitalização da democracia e da sociedade civil como a participação e tomada de decisão de ‘atores coletivos’ do Sul Global, tal como no caso das relações Sul-Sul, o Mercosul, que se apresentou como tendência econômica internacional anti-hegemônica (Madoery, 2001; Linera, 2010). A democracia é, portanto, concebida como um processo dinâmico, plural de luta de classes, com atores heterogêneos e coletivos que, de acordo com as necessidades e restrições do poder, pretendem devolver o capital usado para servir ao capital financeiro para os fins coletivos (Madoery, 2001; Santos, 2003, 2010; Linera, 2010).

Numa perspectiva da atuação da sociedade civil no nível macro, temos a participação e voz da sociedade civil do Sul Global na construção da Agenda 2030, por exemplo, formando o novo multilateralismo que envolve relações horizontais no nível local, regional

e global (Mesa, 2008; CEPAL, 2016; 2018; Genser, 2018). A participação foi importante para definir os objetivos coletivos globais, bem como o preâmbulo da Agenda 2030, sinalizando um novo modelo da agenda do governo para implementar políticas sociais e lidar com as questões de desigualdade que desencadeiam em extrema violência e pobreza (Mesa, 2008; CEPAL, 2016; 2018a; Genser, 2018). Como resultado desse processo, foi possível levar à discussão questões das sociedades afetadas por conflitos, algumas delas desconhecidas por diplomatas, representantes do governo e mediadores (Mesa, 2008; CEPAL, 2016; 2018a). Para muitos autores, a sociedade civil tem sido o principal veículo para desenvolver e promover uma cidadania ativa e influenciar as agendas globais, funcionando também como um movimento anti-hegemônico do sistema neoliberal para inverter as estruturas formais dos debates nos fóruns globais (Belloni, 2015; Genser, 2018). Além disso, a sociedade civil tem o potencial de impulsionar o projeto de justiça social, criando uma gama de redes, com a articulação das organizações sociais do Norte e do Sul (CEPAL, 2003, 2008a). Num movimento contra-hegemônico para coibir o neoliberalismo pelo ‘modelo de desapropriação’ (Reygadas, 2007), as agências internacionais podem reconhecer a apropriação pelas localidades como territórios, etnias, identidades, em uma perspectiva multicultural (Madoery, 2001; Santos, 2003; Reygadas; 2007; Linera, 2010; Martinez, 2018a).

Dessa forma, além da necessidade de considerar as reivindicações locais, a sociedade civil também trabalhou como veículo de responsabilidade social quando questionou a natureza da paz e segurança que foram produzidas nas missões de paz (Mesa, 2011; ICRtoP, 2013; Belloni, 2015; Genser, 2018), como as redes da sociedade civil, denominadas “R2P- Engajando a Sociedade Civil (R2PCS), criada pela introdução do princípio de Responsabilidade para Proteger (R2P), no Resultado da Cúpula Mundial de 2005 (Mesa, 2008; ICRtoP, 2013; Belloni, 2015; Genser, 2018). Apesar de tal princípio abordar a responsabilidade da comunidade internacional de proteger todas as populações contra crimes de atrocidade em massa e violações dos direitos humanos, para atingir esses objetivos foi necessário reformular o conceito de conflito e paz. Isso foi dado por uma abordagem interdisciplinar entre economia, sociológica, antropológica e psicológica para entender a prevenção, causas e conseqüências em uma abordagem sensível aos conflitos (Mesa, 2008; ICRtoP, 2013; Belloni, 2015; Genser, 2018). Belloni (2015) enfatiza tais restrições e o papel dos movimentos indígenas em fornecer infraestrutura para a paz, responsabilidade social, advocacia, sendo um intermediário das demandas dos moradores

locais quando eles usam o R2P a seu favor, ou seja, evitando qualquer tipo de violação dos direitos humanos cometidos pelo Estado, grupos violentos ou, até, por construtores da paz. Como sugeriu Belloni:

Dadas essas diferenças de poder e o papel dos atores internacionais na 'sugação' de recursos domésticos, é um paradoxo que o fortalecimento da sociedade civil em estados frágeis seja cada vez mais visto como um elemento importante no esforço para evitar crimes de atrocidade em massa. As organizações indígenas são cada vez mais reconhecidas como um componente indispensável para evitar a deterioração das relações sociais e a eclosão da violência em massa, inclusive em situações de R2P⁵⁵ (Belloni, 2015: 161).

A partir disso, alguns autores reconheceram que a Agenda 2030 pode ser uma oportunidade de reverter a expansão do capitalismo neoliberal e ser apropriado pela sociedade civil como um movimento de resistência (Madoery, 2001; Santos, 2003; Reygadas; 2004, 2007; Linera, 2010; Martín, 2018). Produzindo mecanismos de contrapoder como redes construtivas de solidariedade, formas alternativas de redistribuição, igualdade e compensação de bens públicos reconhecidas por atores internacionais, como a economia solidária (Santos, 2003; Reygadas, 2004, 2007; Linera, 2010; Martínez, 2018a). Cabe ao trabalho do pesquisador, portanto, evidenciá-las. Para tanto, no próximo tópico analisaremos como as formas de construção da paz e construção do estado foram ressignificadas e estão sendo aplicadas nas “cidades frágeis” (Muggah, 2016:1) para atender aos locais e dirimir a questão da violência urbana.

2.3 Da construção da paz à construção do Estado: uma abordagem alternativa para a prevenção dos conflitos nas cidades frágeis?

No relatório “A Agenda para a Paz” de 1992, o ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali definiu pela primeira vez o conceito de construção da paz pós- conflito (*post-conflict peacebuilding*), como uma "ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar que o conflito retorne" (UN,

⁵⁵ Tradução livre da autora. No original “Given these differences in power and the role international actors play in ‘sucking out’ domestic resources, it is: a paradox that strengthening civil society within fragile states is increasingly seen as an important element in the effort to prevent mass atrocity crimes. Indigenous organisations are increasingly recognised as an indispensable component to prevent the deterioration of social relationships e the outbreak of mass violence, including in R2P situations” (Belloni, 2015:161)

1992: 823)⁵⁶. Deste modo, a influência e definição do termo ‘reconstrução pós-conflito’ (*post-conflict peacebuilding*) contida no relatório pode ser compreendida como uma conceção mais abrangente cuja influência foi iniciada pelos Estudos para a Paz dos anos 50 e 60 com Galtung (2005), juntamente com a revisão das práticas de construção da paz, tal como tratada acima. Nos anos 70, o aprimoramento dos Estudos para a Paz, foi marcado pelo questionamento dos conceitos de “manutenção da paz” (*peacekeeping*) e “promoção da paz” (*peacemaking*) surgidos no âmbito da diplomacia preventiva, para o debate do novo conceito de “construção da paz” (*peacebuilding*) (Wyeth, 2011). Este último se difere dos demais porque a construção da paz é vista de forma integrada, não apenas direcionada ao cessar dos conflitos violentos ou gestão de crises (Wyeth, 2011). Assim, os estudos da paz ganharam ainda mais força na década de 90, com a denominação “(re) construção pós- conflito” (*post-conflict peacebuilding*), conceito que passa a ser aplicado no campo da política internacional e incorporado nos tratados e normas internacionais, tais como aquele definido no relatório “A Agenda para a Paz”, *Agenda for Peace* (UN, 1992:823). Ademais, no Suplemento para Agenda para a Paz lançado em 1995, o mesmo ex-Secretário Geral da ONU incluiu as atividades de (re) construção pós-conflito com um formato mais preventivo para abordar as causas dos conflitos (UN, 1995) e mais voltado para a resolução, mediação e transformações dos conflitos, abrindo caminho para a sua aplicabilidade em diversas áreas. No entanto, o conteúdo e alcance teórico e empírico do termo suscitou bastante debate por parte de estudiosos e profissionais.

Neste contexto, Barnett, Kim, O’Donnell e Sitea (2007) enfatizam, a importância de definir *peacebuilding* de acordo com sua função, em virtude de suas consequências empíricas, principalmente devido às falhas advindas das missões de paz. No que diz respeito ao desenvolvimento do conceito com viés mais preventivo, o relatório Brahimi da ONU divulgado em 2000 (A/55/305 – S/2000/809), procurou redefinir o conceito com vista à sua maior eficácia (UN, 2000). Apresentou, assim, um plano para fortalecer a capacidade permanente das Nações Unidas no apoio a tais programas e atividades com projetos de rápido impacto, para fortalecer a governação democrática e reduzir conflitos violentos em vários níveis, com base no escopo da paz liberal (UN, 2000; Wyeth, 2011). Essa abordagem mais ampla da construção da paz é definida como sendo um conjunto de “atividades

⁵⁶ Tradução livre da autora. No original “post-conflict peacebuilding was action to identify and support structures which would tend to strengthen e solidify peace in order to avoid a relapse into conflict” (NU 1992: 823).

realizadas com outro viés sobre o conflito que reúnem os fundamentos da paz e fornecem as ferramentas para sua construção, o que é algo mais do que apenas a ausência de guerra⁵⁷”(UN, 2000:13). A partir desse conceito, a construção da paz abrange intervenções externas para pôr termo, evitar e/ou prevenir conflitos armados e, ao mesmo tempo, enfatizar a prevenção, resolução e transformação desses mesmos conflitos (UN, 2000). Deste modo, o relatório Brahimi (UN, 2000) tratou do conceito de construção da paz como uma série de medidas para intervir em contextos pós-conflito para ajudar as sociedades a fornecer assistência material, estrutural e técnica para o desenvolvimento de instituições democráticas (NU, 2000, Barnett *et al.*, 2007; Wyeth, 2011).

Dessa maneira, a definição de *peacebuilding* se assemelha, por exemplo, com aquela trazida pela OCDE/DAC (2008) sobre “construção do Estado” (*statebuilding*⁵⁸), aplicada nos Estados e contextos frágeis como "um processo endógeno para aumentar a capacidade, instituições e legitimidade do estado, impulsionado pelas relações entre sociedade e Estado". Vistos de maneira integrada, a concepção ampla de *peacebuilding* tem como base e pré-requisito o conceito de “construção de Estado” como meio para a construção da paz sustentável. Entretanto, essas definições não têm sido muito claras (Grävingholt *et al.*, 2009; Wyeth, 2011) e, muitas vezes, são frutos de estratégias políticas como uma possível saída para as críticas da paz liberal (Barnett *et al.*, 2007; Wyeth, 2011). Neste sentido, o Comité de Políticas do Secretário-Geral da ONU, em 2007, definiu o conceito *peacebuilding* como aquele que tem sido utilizado para abarcar *statebuilding* quando enfatiza as causas estruturais e institucionais e culturais dos conflitos a depender de cada contexto, dando margem inclusive para as políticas de construção da paz em âmbito local, tal como é definido logo abaixo:

A construção da paz pós-conflito é uma série de medidas direcionadas para reduzir o risco de que o conflito surja ou retorne ao fortalecer as capacidades nacionais em todos os níveis de gerenciamento de conflitos e estabelecer as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis. As estratégias de construção da paz devem ser coerentes e adaptadas às necessidades específicas do país em questão, com base

⁵⁷ Tradução livre da autora. No original: “activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war” (UN, 2000:13).

⁵⁸ Esse termo esse originado após o atentado de 11 de Setembro, em 2001, para se referir às intervenções militares dos EUA nos países do Afeganistão e Iraque e foi incorporado às missões de paz, como sendo um processo necessário à consolidação da paz, a fim de se possíveis ameaças decorrentes do terrorismo (Grävingholt, *et al.*, 2009; Wyeth, 2011).

na apropriação nacional, e devem incluir um conjunto de atividades cuidadosamente priorizadas, sequenciadas e, portanto, relacionadas visando alcançar os objetivos acima⁵⁹ (NU, 2007:1).

Essa visão mais abrangente acerca do conceito de construção da paz associada à construção do Estado, ambos entrelaçados com os objetivos do desenvolvimento sustentável, especialmente quando se refere ao fortalecimento das capacidade estatais para a gestão e prevenção de todos os níveis de conflito, foi enfatizada também em três relatórios do Conselho de Segurança, da Assembléia Geral da ONU, e do Comitê de Construção da Paz Pós-Conflito (*Peacebuilding Comission*) realizados em 2009 (A/63/881-S/2009/304), em 2010 (A/64/866-S/2010/386) e, em, 2012 (A/67/499-S/2012/746), respectivamente. Tais relatórios, abarcam as atividades da construção da paz relacionando-as às políticas de desenvolvimento, boa-governança, governança local e de reconstrução e reforma do estado. Essas vertentes são divididas em quatro áreas prioritárias com seus respectivos objetivos, tais como: (a) suporte à segurança e proteção básicas; (b) suporte e garantia dos processos políticos democráticos, provimento de prestação de serviços, (c) construção de instituições democráticas na administração pública; (d) revitalização econômica e infraestrutura para geração de emprego e subsistência.

Seguindo essa mesma linha, no *Diálogo Internacional sobre a Construção da Paz e Construção do Estado* (2007)⁶⁰, por exemplo, houve a participação dos países em desenvolvimento e aqueles em contexto de pós-conflitos, discutindo-se os principais pontos relacionados com a resolução e prevenção dos conflitos, entre eles: a inclusão social, o fortalecimento institucional e o apoio internacional. Tais pontos foram enaltecidos como necessários para evitar que os conflitos violentos se desencadeassem e, ao mesmo tempo, pudessem promover a (re) construção de sociedades mais resilientes. De fato, essa nova arquitetura da construção da paz, em direção à prevenção, resolução de conflitos e, também,

⁵⁹ Tradução livre da autora. No original “Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundations for sustainable peace and development. Peacebuilding strategies must be coherent and tailored to specific needs of the country concerned, based on national ownership, and should comprise a carefully prioritized, sequenced, therefore relatively narrow set of activities aimed at achieving the above objectives”.

⁶⁰ Trata-se do primeiro fórum internacional composto pela Rede Internacional sobre Conflito e Fragilidade, países do G7+, estados frágeis e afetados por conflito, países em desenvolvimento e membros da Plataforma da Sociedade Civil para a Construção da Paz e do Estado para debater questões e implementar ações pertinentes a seus países, juntamente com os países do Norte Global.

a transformação dos conflitos, ficou muito alinhada com o conceito de desenvolvimento sustentável e governação democrática (WB, 2011b, ONU, 2015; PNUD, 2016).

Como resultado disso, a tendência para a prevenção de conflitos foi também progressivamente destacada por agências e acadêmicos internacionais como uma maneira de evitar conflitos violentos nas cidades, inserida na abordagem de boa governação. A partir daí, experiências e práticas de estudos de paz e segurança foram sendo aplicadas e adaptadas no campo da violência urbana (Altpeter, 2016; Muggah, 2016; Miklos e Paoliello, 2017; Wennmann, 2018). Da mesma forma, os estudos de sociologia do crime e da violência sobre a natureza e os ciclos de violência foram incorporados nas políticas de construção da paz, em uma perspectiva integrada sobre a dinâmica da violência e seus possíveis desdobramentos (Spear e Harborne, 2010; Unger *et al.*, 2016). Em complemento, o entrelaçamento entre paz, segurança e desenvolvimento também foi reforçado pela iniciativa *Caminhos para a Paz: Abordagens Inclusivas para Prevenir Conflitos Violentos*, documento apresentado, em 2018, pela ONU e pelo Banco Mundial como um enquadramento necessário para a prevenção do conflito e redução da violência. Com base no cenário projetado pelo relatório “Caminhos para a Paz”⁶¹, estima-se que, se medidas de prevenção da violência não forem adotadas ou se as políticas de paz e segurança permanecerem ineficazes, as condições de extrema pobreza e violência serão generalizadas até 2030 (WB e UN, 2018).

Parte dessa transformação voltada para a prevenção⁶² se dá pelo próprio conceito de paz sustentável que tem sido considerado um conceito amplo e complexo, no qual envolve

⁶¹ O relatório resumiu as oito principais razões para a nova liderança internacional voltada para prevenção de conflitos (WB e UN, 2018: xviii-xix): (a) identificação de todos os tipos de conflitos violentos com fronteiras transversais e orientação para uma abordagem sistêmica das políticas (b) indicação do alto custo do conflito, em termos de impactos humanos e econômicos e a relação custo-benefício das políticas de prevenção e reorientação das agendas de prevenção nos níveis regional e nacional, trabalhando com os programas de desenvolvimento de ODS; (c) incentivo ao conceito de prevenção baseado na construção e desenvolvimento de sociedades resilientes, o que significa investimento para o desenvolvimento humano e econômico; (d) ênfase nas ações e políticas de prevenção, do global ao local, tais como a governação local, visando novas formas de parceria e acordos entre os estados; (e) foco nas políticas mais inclusivas que evitem a exclusão do direito de grupos e minorias e, assim, evitem a eclosão da violência; (f) combinação de políticas de crescimento e redução da pobreza com políticas macroeconômicas e redistributivas e reformas institucionais; (g) criação de um processo inclusivo de tomada de decisão em todos os níveis, incluindo movimentos e grupos minoritários nas políticas de tomada de decisão e implementação, consideradas essenciais para a construção da paz e sociedades inclusivas; (h) capacitação institucional, incluindo ferramentas importantes para conflitos de gestão, resolução e transformação, como diplomacia, mediação, segurança preventiva e desenvolvimento de ações e ajuda.

⁶² Essa nova tendência de construção da paz em direção à prevenção, resolução e transformação de conflitos subjacentes à abordagem de governação democrática pode ser explicada por duas razões principais. O primeiro está relacionado aos custos das missões de paz. Pesquisadores (UN, 2012; Brinkman, 2013; Muggah e Aguirre, 2013; PNUD, 2015; WB e UN, 2018) demonstraram que os custos no combate à violência estavam relacionados aos investimentos com treinamento e capacitação do exército e da polícia, e o orçamento com as

vários elementos relacionados ao suporte das necessidades materiais para garantir os direitos sociais e o bem-estar das sociedades e comunidades (ONU, 1992; 1994; 1997). Assim, o conceito de construção da paz também ganhou uma ampla abordagem associada à prevenção, segurança, desenvolvimento e conflito vistos como interdependentes. Em 2016, as resoluções gêmeas da ONU sobre construção da paz (A/RES /70/262) e (S/RES/2282) foram promulgadas pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral, como que concluindo a revisão da nova arquitetura da construção da paz da ONU, em 2015, ao enfatizar o papel da prevenção para garantir sociedades mais equitativas e atender às necessidades humanas durante e pós-conflito (UN, 2015a). Ao invés de propor a paz como algo ser alcançado, a ênfase no termo 'paz sustentada' (*sustained peace*) trazido pela nova arquitetura da construção da paz da ONU, remete para bases mais sólidas formadas por um conjunto de atividades contínuas e necessárias, em todos os níveis dos conflitos (UN, 2015a). Além disso, o conceito de “paz sustentada” foi resultado do reconhecimento da ONU de que é necessário pensar em soluções para a paz baseadas nas práticas cotidianas, a ser realizada por todos, como uma nova direção para a paz sustentável, tal como afirmado pelo Escritório das Nações Unidas de Construção da Paz, a seguir:

As resoluções oferecem uma oportunidade de aumentar o foco e a capacidade do sistema da ONU para evitar conflitos violentos, e os Estados Membros, organizações da sociedade civil e o sistema da ONU precisam aproveitar a oportunidade apresentada pelas resoluções. A paz sustentada não deve ser vista como uma nova marca do trabalho existente, mas como um conceito abrangente, mais orientado para a prática, para evitar conflitos violentos, abordando as causas básicas do conflito, padrões de violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, incluindo diferentes tipos de exclusão, discriminação sistêmica e marginalização, com base na análise conjunta da dinâmica de conflitos e no planejamento estratégico conjunto⁶³ (UN, 2017: 1).

armas são mais altas que as medidas preventivas. Em resumo, desenvolver ações para a prevenção da violência tem um custo menor do que os recursos do exército. A segunda razão refere-se à ineficiência da estratégia de uso da força para fazer a paz durante os programas de construção da paz.

⁶³ Tradução livre da autora. No original “The resolutions offer an opportunity to increase the focus and capacity of the UN system to prevent violent conflicts and Member States, civil society organizations and the UN system need to seize the opportunity presented by the resolutions. Sustaining peace should not be viewed as rebranding existing work but rather as a more practice-oriented comprehensive concept to prevent violent conflict, by addressing drivers of conflict, patterns of violations of human rights and international humanitarian law, underlying root causes of conflicts, including different kinds of exclusion, systemic discrimination and marginalization with renewed vigour, based on joint analysis of conflict dynamics and joined-up strategic planning” (UN, 2017: 1).

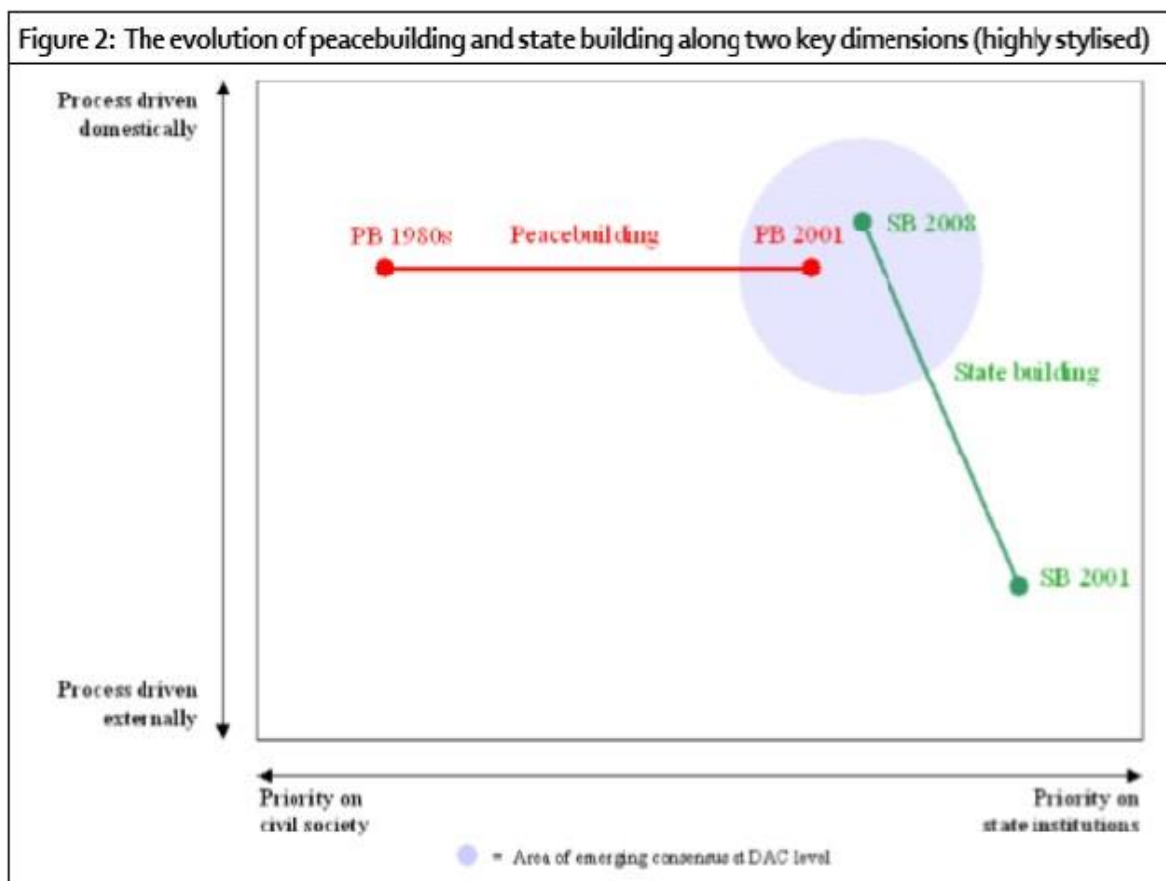
Isso resultou no fato de que a ideia de construção da paz e construção do Estado foi reforçada pela Agenda 2030, a qual influenciou uma nova arquitetura de construção da paz, voltada para uma “paz sustentada” nos espaços domésticos, dentro do espectro da boa governação e suas relações global-local, tal como será analisado a seguir (WB, 2011b; PNUD, 2015). Sob esse aspeto, a paz sustentada vai ao encontro dos ODS, que consiste num processo longo envolvendo um conjunto de ações que envolvem sete áreas principais: a) o compromisso de todos os países para implementação das políticas de paz e segurança baseada em ambas as Agendas; b) a pessoa humana torna-se o princípio fundamental para os princípios, normas e leis do direito internacional; c) enfatizam a importância da prevenção dos conflitos violentos; d) uma abordagem compreensiva entre segurança, paz e desenvolvimento; e) relacionar os fatores sócio-econômicos e ambientais às causas dos conflitos e desequilíbrios ambientais; f) necessidade de construção de instituições inclusivas, transparentes, efetivas e democráticas; g) necessidade de ação conjunta e coerente dentro do sistema ONU para aumentar sua capacidade e suporte dentro dos países membros (UN, 2017:6)⁶⁴.

Diante dessa leitura, se a construção do Estado é vista como um meio para a consolidação e construção da paz, através da criação de estruturas que possam garantir a segurança humana, o desenvolvimento social e econômico está ancorado em processos de democratização das instituições estatais (Grävingholt *et.al.*, 2009; NU, 2017). O conceito também remete para a necessidade de suporte à construção da governação democrática para sua concretização (Grävingholt *et.al.*, 2009). Ou seja, a construção da paz e construção do Estado trabalham de forma complementar, pois enquanto a primeira tende a construir uma certa estabilidade estrutural por via da garantia dos direitos humanos, desenvolvimento social e econômico necessários para uma coesão social, esta última está mais voltada tanto para construção da sociedade quanto para um Estado resiliente que possa lidar com possíveis instabilidades políticas, econômicas e, até mesmo, interferências externas sem afetar seu modo de organização institucional social e política, que tendem a aumentar os conflitos (Grävingholt *et al.*, 2009). A figura abaixo resume as interseções entre construção da paz e

⁶⁴ Outro destaque se deu pelo “New Deal para Engajamento dos Estados Frágeis” que mencionou cinco pontos principais relacionados a metas para promoção das paz nos estados frágeis que também, em uma leitura mais ampla, se aplicam nas cidades frágeis cujas prioridades estão mais voltadas para uma construção do Estado como instrumento quanto a construção da paz enquanto fim, tais como: política de inclusão, segurança e bem-estar, acesso à justiça, geração de emprego e apoio à subsistência, capacidade estatal para prestação de serviços (NU, 2017).

construção do estado, de acordo com seus campos de intervenção, demonstrando sua transformação ao longo do tempo, bem como seu campo de intervenção no campo doméstico (Grävingholt *et al.*, 2009).

Figura 1: A abordagem da construção da paz e construção do estado ao longo do tempo



Fonte: (Grävingholt, Gänzle e Ziaja, 2009: 8)

Apesar das funções entrelaçadas de cada modelo de paz, a OCDE/CAD e alguns autores (Grävingholt *et al.*, 2009) as consideram como modelos diferentes de intervenção e com áreas de envolvimento sobrepostas. Em outras palavras, a construção da paz pode ser estabelecida na construção do Estado, dependendo das necessidades de cada país, tal como sugeriu Grävingholt, Gänzle e Ziaja (2009:9):

A solução para essa confusão é reconhecer que os dois conceitos compartilham o mesmo ou áreas semelhantes de envolvimento. Ambos propõem a aplicação de

instrumentos semelhantes em circunstâncias semelhantes, mas isso não subjugava um conceito ao outro⁶⁵ (2009:9).

Essa abordagem da construção da paz em micro-territórios também pode ser vista como uma combinação de construção da paz e construção do Estado em suas formas híbridas no domínio doméstico. Assim, existem diversas denominações dadas pelos autores que utilizam a expressão construção da paz para serem aplicadas no contexto da violência urbana, dentre elas podemos citar: “paz sustentada nas cidades” (*sustained peace in the cities*) (Wennmann, 2016:1), “construção da paz nas cidades” (*peacebuilding in the cities*) (Altpeter, 2016:1), “construção da paz urbana” (*urban peacebuilding*) (Björkdahl, 2013:207). Deste modo “abordagem da construção da paz na violência social” é concebida como um “processo de transformação de conflitos a longo prazo, endógeno e holístico” (Léon e Tager, 2016: 14)⁶⁶. Nesse sentido, é importante compreender a influência da construção da paz e da construção do Estado, considerando-os como conjunto de ações e metas semelhantes às aquelas aplicadas nas ‘cidades frágeis’ (*fragile cities*) (Muggah, 2016; Altpeter, 2016). Podemos citar então que tais intersecções entre o plano macro e micro relacionado ao conceito de construção da paz são parte ou fruto das mudanças em direção ao conceito de conflito e violência que, por sua vez, está relacionado com a construção da paz mais próximo dos locais. Assim, a construção da paz advém da concepção de uma paz voltada para a prevenção dos conflitos e aquela sustentada diariamente por todos os atores envolvidos (Muggah e Tobón, 2018; Chinchilla e Vorndran, 2018).

Portanto, a nova arquitetura de construção da paz voltada para uma paz sustentada também tem impactado nas políticas sociais, especificamente, de segurança pública nas cidades, visando políticas de prevenção em ambientes urbanos para lidar com a questão da violência urbana nas cidades, como é o caso de Nairobi (Quênia), Joanesburgo (África do Sul), Porto Príncipe (Haiti), Fortaleza (Brasil) e Dili (Timor-Leste). Tais políticas de prevenção são também denominadas pela ONU de ‘intervenções sociais’ ou ‘políticas de vizinhança’ pela ONU (2014) e estão inseridas no “Programa de Prevenção da Violência

⁶⁵ Tradução livre da autora. No original “The solution to this confusion is to recognize that the two concepts share the same or similar areas of engagement. Both propose to apply similar instruments in similar circumstances, but this does not subjugate one concept to the other” (Grävingholt *et al.*, 2009).

⁶⁶ Tradução livre da autora. No original “(...) long-term, endogenous e holistic process of conflict transformation” (Léon e Tager, 2016: 14).

Armada da ONU" e das "Políticas Europeias de Vizinhança" (WB, 2011a; Muggah, 2016; Muggah e Tobón, 2018; Chinchilla e Vorndran, 2018)⁶⁷. Nasce, assim, uma corrente de autores, na qual nos inserimos, que considera tais intersecções entre o nível macro e micro, relacionando a construção da paz como uma série de medidas e políticas integradoras com vista à resolução e transformação de conflitos, enquanto a construção do Estado possa ser vista como um arranjo de políticas institucionais visando reformas institucionais para garantir a prestação de serviços sociais básicos e o estado democrático (Björkdahl, 2013; Milliken, 2013; Altpeter, 2016; Léon e Tager, 2016; Wennmann, 2018).

Embora as políticas de paz e segurança possuam diferentes tipos de financiamento e abordagens, há um reconhecimento por parte de atores e acadêmicos internacionais de que a natureza multifacetada da violência, do crime e da pobreza requerem uma interligação com diferentes ações que devem ser adotadas em uma abordagem abrangente e holística (Spear e Harborne, 2010; Miliken, 2013; Unger *et al.*, 2016, WB e UN, 2018). Especialmente, existe um consenso dentro da ONU de que as ferramentas de prevenção de conflitos precisam ser melhor desenvolvidas nas políticas de construção da paz para abranger todos os estágios do conflito, inclusive nas cidades (Spear e Harborne, 2010; Miliken, 2013; PNUD, 2016, Unger *et al.*, 2016; WB e UN, 2018). Como refere Miliken:

Embora grande parte das práticas de construção da paz das Nações Unidas seja limitada pelas prerrogativas da soberania do Estado em relação aos esforços no nível das cidades, há claramente um maior interesse e capacidade na comunidade acerca da construção da paz para responder ao desafio urbano (Milliken, 2013: 13)⁶⁸.

Assim, esses conceitos estão cada vez mais entrelaçados com limites indefinidos, especialmente quando se refere aos programas de desenvolvimento que estão adotando a abordagem da construção da paz e construção do estado para reduzir a pobreza e a violência urbana. Unger, Dudouet, Dressler e Austin (2016), explicam essas intersecções da seguinte forma:

⁶⁷ Tais programas são tratados com mais detalhes no capítulo 3.

⁶⁸ Tradução livre da autora. No original "While much of UN peacebuilding practice is limited by the prerogatives of state sovereignty with respect to city-level efforts, there is clearly an interest and capability in the larger peacebuilding community to respond to the urban challenge" (Milliken, 2013: 13).

Há, também no campo da construção da paz, um reconhecimento crescente e urgente de que formas de violência relacionadas a queixas urbanas, crime organizado ou exclusão social - anteriormente um tópico bastante marginal na transformação de conflitos e na pesquisa da paz - apresentam desafios pelo menos tão prementes quanto essas formas de conduta violenta relacionada à guerra civil internacional ou abordada em contextos pós-guerra (Unger *et al.*, 2016: iii).⁶⁹

O esforço de promover a segurança, a democracia e a paz em áreas urbanas violentas, fornecendo assistência de serviços sociais, é uma maneira de suprir a instabilidade política e econômica, a falta de infraestrutura e serviços básicos, quando o Estado não pode garantir nem paz nem desenvolvimento. Isso ocorre quando há ausência do monopólio do uso da força pelo Estado e sua incapacidade institucional em prover bens sociais e garantir direitos às classes vulneráveis e marginalizadas (Schwarz, 2005; Daase e Friesendorf, 2010; Debiel e Rinck, 2016). Tais territórios fazem parte do crescimento urbano desordenado, fruto do projeto de modernização sem desenvolvimento que, no caso específico do Brasil, são representados pelos bairros e comunidades com altos índices de pobreza, criminalidade e marginalização (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2016). Este quadro, no entanto, assemelha-se a maioria das cidades urbanas no mundo. Esse fenômeno local que ocorre a nível mundial é também denominado de “cidades frágeis” em que, como sugerido por Muggah:

(...) quando a legitimidade, autoridade e capacidade das instituições municipais não conseguem mais desempenhar adequadamente suas funções para atender aos direitos básicos, tais como o direito à garantia a segurança e proteção aos cidadãos, propriedade e infraestrutura, acesso à água, luz, saneamento básico e a preservação de normas e direitos básicos. Em tais situações, as cidades não podem mais prover os bens públicos e os cidadãos recorrem a mecanismos para satisfazer suas necessidades e preferências⁷⁰ (Muggah, 2016: 1).

⁶⁹Tradução livre da autora. No original “There is, also in the field of peacebuilding, increasing resurgent recognition that forms of violence related to urban grievances, organized crime or social exclusion – previously a rather marginal topic in conflict transformation and peace research – pose challenges at least as pressing as those forms of violent conduct related to civil international warfare or tackled in post-war contexts” (Unger *et al.*, 2016: iii).

⁷⁰Tradução livre da autora. No original “(...) when the legitimacy, authority and capacity of its institutions can no longer adequately fulfil core functions such as the guarantee of security and safety for citizens, property and infrastructure, access to water, electricity, and sanitation and the preservation of basic norms and rights. In such situations, cities can no longer sustain public goods and citizens resort to their own devices to satisfy their needs and preferences. In such circumstances residents may create parallel or hybrid systems of governance, order and security” (Muggah, 2016: 1)

Deste modo, tanto as consequências das cidades frágeis quanto dos “espaços de governação limitada”(Krasner e Risse, 2014:545) já aqui referidos chamam a atenção da comunidade internacional para a importância das vozes e práticas dos habitantes locais e, ao mesmo tempo, que é necessário adaptar a abordagem de construção da paz e construção do Estado com base na prevenção de conflitos, inclusive da violência urbana, a fim de se construir a paz no nível local para lidar com a questão das áreas urbanas (Milliken 2014; Muggah, 2015; Wennmann 2015; Stewart, 2016). Resta saber de que forma esses programas de construção da paz têm sido implementados nas cidades, uma análise que faremos de seguida.

2.4 Governação híbrida, direitos humanos e construção da paz: os locais nos espaços de governação limitada

Os já mencionados ODS, vistos como a “nova era” do desenvolvimento, foram pensados para contribuir para a redução de todas as formas de violência e desigualdade e garantir a boa governação principalmente no Sul Global (WB, 2017). Assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a eles associada é vista como uma agenda universal que exige o compromisso de todos os países para construir sociedades pacíficas, inclusivas, equitativas e resilientes e garantir o respeito pelos direitos humanos, particularmente, de grupos minoritários, como minorias de gênero, crianças e jovens (CEPAL, 2003; 2016; 2018; WB, 2017). Nesse sentido, a Agenda 2030 forneceu também um outro significado à arquitetura de construção da paz e do estado, vista dentro do espectro da governação global-local, a ser aplicada nos estados frágeis e países em desenvolvimento e, especificamente, nas cidades frágeis (WB, 2011a, PNUD, 2015). Esse processo tem as suas raízes históricas que se inicia com a Resolução 47/181 da Assembleia Geral que fundou a Agenda para o Desenvolvimento (UN, 1995) e considerou o desenvolvimento como um direito humano, base para a construção da paz (UN, 1995). Tal resolução, incluiu a Declaração sobre a Cooperação Econômica Internacional S-18/3, que estabelece algumas medidas para promover o desenvolvimento humano, social e econômico (UN, 1995). Essa visão sistêmica também foi destacada no Painel de Alto Nível da ONU (2013), com a intenção de unir políticas e metas de paz e segurança ao longo das linhas dos ODS, incluindo metas que focassem as principais dimensões do desenvolvimento sustentável nas seguintes diretrizes: inclusão social, (b) inclusão econômica, (c) sustentabilidade ambiental, e (d) paz e segurança (UN, 2013). Em continuidade, os valores e ações do ODS são implementados através da

governança democrática, com o objetivo de construir redes com governos, sociedade civil e comunidades, como caminho para uma paz sustentada e, ao mesmo tempo, garantir a participação da sociedade civil e a responsabilidade dos países em desenvolvimento na governança global (CEPAL, 2003; 2016; 2018; McCandless, 2015; WB, 2017). Portanto, a dimensão da paz, desenvolvimento e segurança alinhada com os direitos humanos, que não foram incluídos nos ODM⁷¹, são trazidos nos ODS como um dos seus principais veículos (Weijer e Knoll, 2013). Visa-se assim, alcançar os três núcleos do desenvolvimento sustentável: segurança humana⁷², crescimento econômico e equidade social (UN, 1992; UNDP, 1994; WB, 2017; Muggah e Tobón, 2018; Chinchilla e Vorndran, 2018).

Em relação às melhores práticas e estratégias para alcançar a paz e o desenvolvimento sustentável, houve uma preocupação por parte da comunidade internacional quanto à distribuição equitativa de bens públicos globais (*global public goods* - GPG)⁷³, e sua implementação em Estados frágeis e países em desenvolvimento, uma vez que são bens considerados universais e essenciais aos indivíduos (WB, 2011b; Paulo, 2014; PNUD, 2015). Assim, a segurança humana ocupa uma posição central neste aspecto já que, segundo Schwarz (2005), está relacionada com as três funções estatais, quando se refere aos requisitos para construção da paz pós-conflito, a seguir: segurança, bem-estar e representação. Isto porque desenvolve o papel de preencher a lacuna existente entre Estado, segurança e cidadãos (Schwarz, 2005), de forma que possa aumentar a participação política por meio da *accountability* e, assim, garantir a redistribuição de bens sociais, promover justiça social e, conseqüentemente, a diminuição dos conflitos sociais (Schwarz, 2005).

⁷¹ A agenda dos ODS foi baseada nos valores e propulsões dos ODMs, com vistas a sua melhoria e como diretrizes para o desenvolvimento humano, econômico e social (McCandless, 2015). Especificamente, o ODM 8, refere-se à parceria global de desenvolvimento (Paulo, 2014; UN, 2000) com o intuito de atingir os objetivos globais em perspectiva de responsabilidade compartilhada, baseada na igualdade e solidariedade entre países (Paulo, 2014; UN, 2000).

⁷² A Comissão de Segurança Humana lançou o relatório “*Human Security Now (2003)*”, que tem a contribuição de Amartya Sen, e trouxe o conceito “soberania compartilhada” e “interdependência” para abordar o conceito multidimensional de segurança humana e seu escopo para a promoção de boa governança. A segurança humana como uma abordagem considerada o terceiro pilar da construção e da paz sustentável, abrange uma gama de dimensões consideradas importantes para a liberdade humana, como crescimento econômico, qualidade da saúde, bem-estar pessoal, comunidade de segurança, segurança alimentar, meio ambiente sustentável, instituições democráticas (UNDP, 1994; Thomas, 2000; UN, 2012; Gómez e Gaspar, 2013).

⁷³ Paulo (2014) explicou que o GPG, sustentado por essa ação coletiva global, está relacionado aos esforços da comunidade internacional para criar objetivos coletivos globais (GCGs), considerando as questões globais que afetam todos os países. Assim, os GCGs, em geral, são abordados em questões relacionadas à insegurança alimentar, mudanças climáticas e saúde transnacional, redução da pobreza e redução da violência (Paulo, 2014).

No relatório específico da *MDG Gap Task Force*, de 2013, intitulado *A Parceria Global para o Desenvolvimento: o Desafio que Enfrentamos* (UN, 2014) reforçou-se a necessidade de assistência internacional para a consecução desses direitos (UN, 2014)⁷⁴. Em relação aos países em desenvolvimento, o relatório destacou a necessidade de doadores bilaterais e multilaterais na prestação de assistência financeira e técnica, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) para dar apoio ao provimento de serviços sociais em países em desenvolvimento, estados frágeis e sociedades devastadas pela guerra. Esse compromisso com a ajuda (Krasner e Risse, 2014) é realizado por meio do instrumento de Assistência Internacional ao Desenvolvimento (IDA)⁷⁵ assegurado por meio dos acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento⁷⁶ (CEPAL, 2016), em parceria com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Balytsky *et al.*, 2015). Essa tendência foi difundida como uma das novas formas de governação nas cidades urbanas, por intermédio das “Novas Agendas Urbanas” (NAU) no Sul Global, também conhecida como “governança urbana” (Muggah, 2012, 2013). As NAU visam atender aos ODS 11 para criar as cidades sustentáveis através do sistema de planejamento urbano que envolve urbanização com sustentabilidade, para efetivação dos direitos humanos (Muggah, 2012, 2013; Stewart, 2016; Milliken 2014; Wennmann 2015). Tem como objetivo promover a equidade, inclusão social, desenvolvimento humano, sustentabilidade e governação (Muggah, 2016). Os ODS 11, também visam alcançar o acesso a bens públicos e serviços sociais básicos, com a

⁷⁴ A cooperação para o desenvolvimento foi realizada por meio de acordos e convenções entre estados, atores não estatais e doadores e agências internacionais. Podemos citar alguns exemplos como: Revitalização do crescimento econômico e desenvolvimento dos países em desenvolvimento, Estratégia de desenvolvimento internacional para a quarta década de desenvolvimento da ONU, Compromisso de Cartagena, a Nova Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento da África na década de 90, o Programa de Ação para os Países Menos Desenvolvidos da década de 90 e a 21 Agenda (UNDP, 1995).

⁷⁵ O relatório da ONU, em 1997, Agenda para o Desenvolvimento, já reforçava tal necessidade, no qual determinou que 20% do orçamento nacional e 20% da assistência ao desenvolvimento deveriam ser alocados para melhorar os programas sociais visando proporcionar direitos humanos sociais e básicos, e, ao mesmo tempo, pressionar os países a superar o rótulo de desenvolvimento e subdesenvolvido (UN, 1995; UNDP, 1997). Somente uma fundação (Fundação Bill e Melinda Gates) (WB, 2017), em 2010, possuía cerca de US \$ 37 mil milhões em ativos sendo que US \$ 1,5 mil milhões foram destinados a saúde global e US \$ 0,5 mil milhões em desenvolvimento global (WB, 2017). Esses recursos foram realizados em parceria com a UE na África e, em alguns países da América Latina, como Colômbia e El Salvador e PNUD nos países da América Latina, como Brasil e doadores internacionais, tais como o Banco Mundial (WB, 2017).

⁷⁶ Para executar os programas de desenvolvimento, existe um sistema de ação multilateral que abrange “ambientes multilaterais” e “políticas e acordos multilaterais” com representantes de ONGs, setor privado, Nações Unidas, instituições de Bretton Woods, Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e sistema econômico global. O resultado de todas as conferências foi o consenso de que, devido a questões estruturais, sociais e econômicas, os países em desenvolvimento não são capazes de atingir as metas de desenvolvimento quanto aos bens coletivos, sem o apoio de atores externos (UNDP, 2005; Martinez, 2018).

inclusão da sociedade civil e das partes interessadas no processo de tomada de decisão, e para garantir a responsabilidade, a transparência e a eficácia da política urbana, tal como o orçamento participativo (PNUD, 2014). Em alguns contextos, estes programas de desenvolvimento e de cooperação internacional, apoiados por agências internacionais e doadores de fundos internacionais (e. UE e PNUD, Banco Mundial), foram, em grande medida, integrados nas políticas de segurança pública como uma solução para as questões de pobreza, desigualdade e violência urbana (Feth, 2011; Muller, 2011; Muggah, 2012, 2013, 2015b). Deste modo, o ODS 16 que tem como o acesso à justiça o principal objetivo para construção das sociedades pacíficas, visa garantir os direitos humanos através da prestação de serviços sociais para alcançar uma cultura de paz (PNUD, 2016).

Neste âmbito os programas de mediação comunitária, objeto deste estudo, tem sido destacados, como formas de “construção da paz de baixo para cima” (Suurmond e Sharma, 2013: 84) e “mediação da paz nas cidades” (Wennmann, 2016: 4) “comitês e comissões de paz locais” (Kansiime, 2019:22) constituindo-se como processos de infraestrutura para a paz, a partir da transformação dos conflitos pelos locais, propiciando o empoderamento e apropriação local para a construção da paz (Suurmond e Sharma, 2013; Wennmann, 2016). Desta feita, tais programas visam restabelecer o contrato social sob uma forma inovadora de “construção da paz nas cidades”, tal como será tratado mais a fundo nos capítulos seguintes (Schwarz, 2005; Altpeter, 2016). O contrato social refere-se à capacidade de o Estado atender às necessidades humanas de todos os cidadãos, a fim de proporcionar bem-estar e segurança (Schwarz, 2005; Krasner e Risse, 2014; PNUD, 2015; Alpert, 2016). No entanto a fragilidades das cidades e territórios põe em xeque o conceito de contrato social, tal como afirma Altpeter:

Cidades frágeis, podem derrubar o contrato social entre um estado e sua população, podem se tornar o centro de dissidência, revoltas violentas ou a linha de frente de um conflito armado. As cidades frágeis enfrentam desafios que exigem estruturas integradas de desenvolvimento urbano, abordando um amplo escopo de questões como segurança pública, assistência médica acessível, educação, oportunidades econômicas e outros serviços (Altpeter, 2016: 2).

Nesse sentido, a falta de políticas de segurança preventivas e as falhas na provisão de serviços e bens sociais nestes contextos frágeis têm um potencial de promover e acentuar a violência e a desigualdade, tornando as cidades mais inseguras, como acontece em grandes meios urbanos como o Rio de Janeiro, Maputo e Joanesburgo (Muggah, 2015; Altpeter,

2016; Wennmann 2018). Sem um Estado de bem-estar social consolidado, a violência estrutural torna-se visível e mais marcada quando os direitos sociais não são concedidos, a pobreza e a desigualdade aumentam nas cidades sem um plano de urbanização, e o tráfico de drogas se torna uma maneira econômica de resolver essas questões e de sobrevivência (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2016; Wennmann 2018). Além da quebra do contrato social, poderíamos argumentar que, na maioria das cidades frágeis, o contrato social, tal como é descrito teoricamente, nunca existiu porque o Estado de bem-estar nunca se consolidou em territórios tão marginalizados. Houve, pelo contrário, uma resignificação deste contrato, tomado pelos atores violentos que anteriormente representavam as facções e hoje são representadas pelas milícias (Moser e McIlwaine, 2004; Murray, 2017; Wennmann, 2016; 2018).

Em nossa opinião, isso acontece porque o conceito de fragilidade vai além do Estado e da cidade e requer uma compreensão a um nível micro das implicações da ausência de um Estado de bem-estar para fornecer as condições de bem-estar para todos (Krasner e Risse, 2014). Dentro das ‘cidades frágeis’, por exemplo, existe uma variedade de termos aqui denominados territórios frágeis, que compreendem diferentes tipos de territórios frágeis em uma determinada comunidade (Koonings e Kruijt, 2015; Briceño-León, 2015; Altpeter, 2016; Muggah, 2012, 2013; Wennmann, 2018). Dado que, cada cidade, território e comunidade tem suas próprias particularidades e configurações (Daase e Friesendorf, 2010; Debiel e Rink, 2016). Outra questão está relacionada às cidades urbanas dos países em desenvolvimento que têm cidades frágeis como consequência dos territórios atingidos pela pobreza, devido à desigualdade, os chamados "bolsões de pobreza", e se constituem em *hot spots* da criminalidade e da violência (Moser e MacIlwaine, 2004; Muggah, 2015; Koonings e Kruijt, 2015; Briceño-León, 2015; Pearce, 2016). Nesse contexto, os direitos humanos tornam-se ou um privilégio ou uma forma de caridade, porque as pessoas não têm direito ao desenvolvimento, que é a condição básica da dignidade humana (Muggah, 2012, 2013) e, ao invés disso, o Estado produz cidadanias fragilizadas ou sujeitos vulnerabilizados [...] “dos quais se reconhece o lugar de fragilidade socioeconômica, subalternidade histórica e sub-representação política, inseridas em vulnerabilidades propícias às muitas modalidades de violências, inclusive epistêmicas [...]” (Freitas, 2020a: 212). Como consequência, com a quebra do contrato social entre o estado e sua população, a classe média pode usar serviços sociais privados, enquanto a classe pobre não tem opção para obter necessidades básicas

(Moser e MacIlwaine, 2004; Muggah, 2015; Koonings e Kruijt, 2015; Briceño-León, 2015; Altpeter, 2016).

Nesses territórios frágeis, há óbvias falhas no processo de democratização, frequentemente como resultado de um passado colonial histórico que reforça a manutenção da classe estrutural por via da opressão e impede o Estado de fornecer direitos sociais (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012, 2013). O objetivo dos programas de mediação comunitária em contextos urbanos onde há violência é reverter estruturas e violências institucionais que desencadeiam a violação dos direitos humanos (Suurmond e Sharma, 2013; Wennmann, 2018). Nesta linha, consideramos que o conceito de mediação deve ser levado em consideração no contexto de um estado limitado, tal como se defenderá no próximo capítulo. Especificamente, iremos compreender como as dinâmicas nesses territórios interferem nos objetivos da mediação, que é atender às demandas das pessoas vulneráveis e marginalizadas, promover a inclusão social e a prevenção da violência e não apenas a resolução de conflitos (Shonholtz, 2000; PNUD, 2015; Wennmann, 2018). É necessário, no entanto, entender as práticas locais nessas formas híbridas de governação e como elas produzem formas cotidianas de justiça, paz, mediação e resistência. Vejamos então como funcionam as políticas de segurança e, especificamente, da transformação e mediação de conflitos nos territórios de governação limitada, de acordo com a dinâmica dos atores violentos, não violentos e estatais.

3. Das políticas de segurança pública à construção da paz: desafios nos espaços de governação limitada

Como referido anteriormente, uma das características dos territórios de governação limitada é a governação híbrida associada ao emaranhado de sistemas com modos tradicionais, iliberais, informais, hierárquicos, autoritários e participativos de normas e regras que vão reger as estruturas sociais, institucionais e políticas, de acordo com cada contexto (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et al.*, 2008; 2009; Krasner e Risse, 2014). As ordens híbridas acabam produzindo configurações próprias de poder e governação por meio das assimetrias de poder formada por relações formais, informais, costumeiras e ilegais denominadas “sombra da lei” (Crespo, 2008: 101). Neste capítulo, busca-se compreender melhor a dinâmica da ‘governação urbana’ (Muggah, 2016), principalmente, o papel de barganha e da negociação entre atores estatais e não estatais na produção das ordens híbridas no campo da segurança urbana (Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014; Reyntjens, 2015; Nadeem, 2016).

Nesse sentido, neste capítulo pretendemos verificar como esses elementos são normalmente inviabilizados pelos atores externos ou implementadores de políticas, no campo da governação securitária, especificamente nas políticas de segurança cidadã na América Latina (Feth, 2011; Bull, 2011; Muggah, 2016; Esguerra *et al.*, 2017). Essas, por sua vez, devem ser analisadas considerando as características específicas dos territórios de governação limitada em que também os atores violentos interferem nos processos de construção da paz com justiça, por meio dos programas de segurança cidadã no qual são provenientes os programas de mediação local e/ou comunitária (Sales, *et al.*, 2009; Rodrigues, *et al.*, 2010; Muggah e Carvalho, 2014; Colombo e Freitas, 2016). Interessa-nos, portanto, demonstrar a articulação entre os atores e instituições nesse processo dinâmico, relacional das redes de governação, mais do que o resultado em si da política (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et al.*, 2008; 2009; Krasner e Risse, 2014). Para tal, é necessário entender como funcionam as assimetrias de poder presentes nas políticas que visam a construção, resolução e transformação de conflitos que reforçam e reproduzem as violências institucionais, estruturais e culturais (Bontenbal, 2009; Muggah e Aguirre, 2013, Pearce, 2013; Ruiz, 2013; UNDP, 2013; Muggah e Tobón, 2018). Por outro lado, faz-se necessário verificar como esses grupos subalternos se adaptam e exercem as resistências, em meio às dinâmicas de poder construindo formas de paz com justiça, através dos programas

de mediação comunitária na América Latina (Korf, 2003; Boege *et al*, 2008; 2009; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014).

3.1 Repensando a governação securitária nos espaços de governação limitada

A nova abordagem da construção da paz com base na prevenção, resolução e transformação de conflitos em contextos e sociedades frágeis resultantes dos conflitos violentos e da violência urbana tem sido, em grande medida, aplicada também no campo das políticas de segurança (Sales, *et.al.*, 2009; Feth, 2011; Willman e Makisaka, 2010; Lidén, 2013; WB e UN, 2018). Tal tem ocorrido enquanto nova tendência adotada para a construção da paz pela governação através dos setores e departamentos da ONU, como Governação do Setor de Segurança e Reforma do Setor de Segurança (Willman e Makisaka, 2010; Lidén, 2013; WB e UN, 2018). Tais reformas institucionais no setor de segurança visam a governação democrática e são implementadas em Estados e territórios frágeis, por atores internacionais em parcerias com governos nacionais, especialmente através dos programas de assistência ao desenvolvimento (Willman e Makisaka, 2010; Lidén, 2013; WB e UN, 2018). Essa nova abordagem da governação visa o intercâmbio contínuo nas relações entre cidadão e Estado ao se criar uma relação de credibilidade e confiança de forma que os cidadãos tendam a respeitar a lei e o Estado, para que este consiga garantir e manter a ordem pública e a segurança (Axworthy, 1997; Thomas, 2000; Guehenno, 2011, WB, 2011b; UN, 2012). Neste aspeto, interessa também mobilizar para a nossa análise o conceito de segurança humana o qual está estritamente ligado à governação da segurança, pois a “capacidade de fornecer segurança humana depende de um Estado eficaz que possa gerenciar bens públicos⁷⁷” em uma perspectiva preventiva à violência e sensível ao conflito (Gómez e Gasper, 2013: 11).

Além disso, a segurança humana também foi introduzida numa perspectiva mais ampla de manutenção da paz, uma vez que os contextos históricos, culturais e políticos influenciaram os mecanismos para garantir o desenvolvimento sustentável (Gómez e Gasper, 2013; Axworthy, 1997; Thomas, 2000; Guehenno, 2011, WB, 2011b; UN, 2012). De acordo com o relatório da Assembleia Geral da ONU (A/RES/66/290) essa abordagem da segurança humana está baseada em “respostas centradas nas pessoas, abrangentes, específicas ao

⁷⁷ Tradução livre da autora. No original “capacity to provide human security depends on an effective state that can manage public goods” (Gómez e Gasper, 2013:11).

contexto e orientadas para a prevenção e fornece respostas que fortaleçam a proteção e o empoderamento de todas as pessoas⁷⁸” (UN, 2012: 9), estabelece o vínculo entre a estrutura internacional aplicada às realidades nacionais, locais e individual (Thomas, 2010; Gómez e Gasper, 2013; WB, 2011b; UN, 2012). Neste passo, o relatório da ONU *Human Security Now* (2003), enfatizou o discurso do Presidente Franklin D. Roosevelt sobre a “liberdade contra o medo, contra a privação ou necessidade e liberdade de viver com dignidade”⁷⁹, concebendo a segurança humana como um conceito inerentemente entrelaçado ao desenvolvimento social, econômico e humano (UN, 2012). Portanto, “liberdade contra a privação ou necessidade” é dirigida à falta de desenvolvimento pleno para o indivíduo exercer suas capacidades e “liberdade do medo” refere-se à potencial violência e ameaça que o sujeito pode sofrer (Schwarz, 2005: 436).

Neste contexto, o âmbito da segurança humana tem influenciado tanto as políticas de segurança como as políticas de segurança pública com o viés preventivo, voltado para as causas dos conflitos sociais, visando sua transformação pacífica (Schwarz, 2005; Feth, 2011; Bull, 2011; Muggah e Aguirre, 2013, Gómez e Gasper, 2013; Pearce, 2013). Assim, esses programas de paz e segurança buscam reverter o ciclo de insegurança social que provoca desigualdade, violência, conflitos e assimetrias de poder que impedem que grupos vulneráveis possam ter uma participação pública e, até mesmo, ter o direito à vida digna (Guehenno, 2011; Muggah e Aguirre, 2013, Pearce, 2013). Existem alguns exemplos dessa abordagem da governação securitária no chamado Sul Global, como os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração, também o chamado DDR⁸⁰, que apesar de certas críticas quanto a operacionalização e os resultados de tais políticas, foram aplicados posteriormente nas sociedades de conflito, especialmente na África (Guehenno, 2011).

Um outro viés da governação securitária está centrado nas políticas de segurança pública formuladas enquanto promotoras de cidadania, denominadas de segurança cidadã (Bontenbal, 2009; Muggah e Aguirre, 2013, Pearce, 2013; Ruiz, 2013; UNDP, 2013; Tobón e Muggah, 2018). Tais políticas não são mais do que um desdobramento da segurança

⁷⁸ Tradução livre da autora. No original “people-centred, comprehensive, context-specific and prevention-oriented responses that strengthen the protection and empowerment of all people” (UN, 2012: 9).

⁷⁹ Em inglês *‘freedom from fear, freedom from want and freedom to live in dignity’*.

⁸⁰ O DDR é um ideal de políticas de segurança nas operações de paz que visa a estabilidade imediata, desarmamento, redução da recorrência de conflitos e reintegrar ex-combatentes para sua melhor adaptação nas sociedades pós-conflito (Guehenno, 2011).

humana e da governação local voltada, especificamente, à prevenção e controle da violência e criminalidade em ambientes urbanos e tem sido destacada como uma solução para políticas preventivas no campo da segurança pública utilizadas no Sul Global (Feth, 2011; Bull, 2011; Muller, 2010, 2012; Abello e Angarita, 2013; Muggah e Aguirre, 2013; Pearce, 2013). A segurança cidadã também é sustentada pela governação democrática e por um sistema internacional de direitos humanos vigentes nos países com adequação nacional que tratam de crimes e violências cometidos por atores estatais e não estatais, tal como será explicado no tópico abaixo (Feth, 2011; Muller, 2012; Muggah e Aguirre, 2013; Pearce, 2013). No sumário executivo do Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o conceito de segurança humana surge atrelado a questão da criminalidade e violência definido como sendo:

(...) uma das dimensões da segurança humana e, portanto, do desenvolvimento humano e está ligada à presença inter-relacionada de múltiplos atores, condições e fatores. Entre esses fatores estão: a história e a estrutura do Estado e da sociedade; as políticas e programas dos governos; a relevância dos direitos econômicos, sociais e culturais; e os níveis internacional e regional. A segurança do cidadão é prejudicada sempre que os Estados falham em proteger sua população do crime e da violência social, sinalizando um colapso na relação entre os governantes e os governados (Fontana, 2009, :s.p)⁸¹.

Desta feita, tais políticas visam combinar valores liberais universais tais como promoção da cidadania, empoderamento, emancipação e apropriação local, por meio do desenvolvimento de políticas de segurança pública em parceria com atores locais para proteger os direitos humanos e garantir a implementação e o monitoramento de programas preventivos (Léon, 2005; Crespo, 2008; Muggah e Aguirre, 2013; Mehmood e Chaudhry, 2015). Nessa abordagem restrita da governação da segurança, os programas de segurança cidadã visam novas formas de paz e justiça para os locais (Payne *et al.*, 2007; Alston, *et al.*,

⁸¹ Tradução livre da autora. No original “Citizen security is one of the dimensions of human security and therefore of human development and is linked to the interrelated presence of multiple actors, conditions and factors. Among these factors are: the history and structure of the State and society; the policies and programs of the governments; the relevance of economic, social and cultural rights; and the international and regional level. Citizen security is undermined whenever States fail to protect their population from crime and social violence, signalling a breakdown in the relationship between those governing and the governed.” (Fontana, 2009,s.p). Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecuritySummary.htm>. Acessado em 15/05/2020.

2008). A reforma da justiça criminal é outro exemplo usado nas sociedades pós-conflito e também em contextos de violência urbana para lidar com a criminalidade e o crime organizado, por meio dos designados Meios Alternativos de Resolução de Conflitos, tal como a mediação comunitária se apresenta (Léon, 2005; Crespo, 2008; Muggah e Aguirre, 2013; Mehmood e Chaudhry, 2015).

Concebe-se que os níveis de governação atuam de maneira diferenciada, o que não significa dizer que não são governados ou que há uma ausência do Estado (Muller, 2012,4; Krasner e Risse, 2014). Nessas “interseções complexas entre instituições formais e informais, atores estatais e não estatais⁸²” (Bagayoko *et.al.*, 2016: 1) há uma predominância de regras de grupos violentos tais como rebeldes, facções e milícias que dominam territórios “onde o desregulamento e o Estado de não-direito adquiriu um caráter estrutural⁸³” (Muller, 2012: 37) e, conseqüentemente, remetem para um processo de construção de “democracias sem cidadania” (*democracies without citizenship*), repercutindo tal violência no âmbito institucional aplicada também aos operadores da lei, tal como será visto mais adiante (Mendez *et al.*, 1999: 12). Assim, essas interações afetam o comportamento dos locais e suas interações com instituições e organizações sociais, as quais funcionam especialmente nas comunidades, durante os conflitos que envolvem barganha, negociação e disputa (Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014; WB, 2017). Para além das questões referentes ao comportamento dos atores, devemos considerar ainda a estrutura organizacional dessas instituições em que os sistemas de governação operam (Bush, 1998; Krasner e Risse, 2014). Deste modo, a configuração institucional, o contexto histórico, sociocultural, o *status* e poder dos grupos dominantes (ex., elite locais, atores violentos) são consideradas algumas variáveis que irão interferir na tomada de decisão dos atores, quanto à forma de distribuição de recursos e a aquisição por parte de grupos vulneráveis (Bush, 1998).

Deste modo, a forma como essas organizações sociais e os sistemas institucionais são percebidos pelos seus atores em termos de graus de legitimidade, consenso ou coerção, interfere nos arranjos institucionais, na implementação da política e no seu possível impacto para reverter os conflitos sociais (Ginther 1995; UN, 2004). Aqui, há uma maior compreensão acerca do conceito de legitimidade que, apesar de ser baseado na idéia de

⁸² Tradução livre da autora. No original “complex intersections between formal and informal institutions, state and non-state actors” (Bagayoko *et al.*, 2016: 1).

⁸³ Tradução livre da autora. No original “where the unrule and not the non-rule of law has acquired a structural character” (Muller, 2012:37).

consenso também reconhece as práticas de poder, em que os atores, durante o processo de barganha e negociação com as instituições sociais, agem conforme seus próprios interesses (Ginther 1995; UN, 2004). Longe de estar próximo da confiança, o consenso é realizado por meio de articulações políticas e sociais nos sistemas híbridos de governação que, muitas vezes, são utilizadas para satisfação das necessidades individuais, principalmente em territórios onde a escassez de recursos é predominante (Risse e Lehmkuhl, 2006; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014).

Fica, portanto, claro que essa divisão mais nítida nos serve apenas para fins de compreensão analítica, a fim de se entender o papel concebido e desenvolvido por cada ator dentro da já referida perspectiva do pluralismo do bem-estar (*welfare pluralism*) na governação democrática (Evers, 2005; Pugh, 2005). Críticas quanto à falta de clareza quanto às funções do Estado e da sociedade civil no que tange à prestação de serviços públicos e responsabilidades compartilhadas, na prática, constitui-se o emaranhado de relações híbridas de governação (Evers, 2005; Risse e Lehmkuhl, 2006; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014). Essas, por sua vez, devem ser analisadas considerando os territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014) em que também os atores violentos interferem nos processos de construção da paz com justiça, por meio dos programas de segurança cidadã (Feth, 2011; Muggah, 2016). Nesses espaços que constituem vários territórios, existem diversos graus de governação, a depender da lógica da interação entre os atores (Evers, 2005; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014, Altpeter, 2016).

Desse modo, os “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse, 2014:545) podem variar de acordo com o monopólio da força física constituído pelo domínio por atores violentos em dado território, que utilizam a violência, coerção e medo, por meio de regras informais para se obter legitimidade (Risse e Lehmkuhl, 2006; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014). Assim, a governação híbrida nesses territórios é algo contingencial e depende das relações entre atores estatais e não estatais, das dinâmicas das regras informais com as formais, a variedade de regras informais existentes em determinado território e suas formas de legitimidade, por exemplo (Risse e Lehmkuhl, 2006; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014). Nesse sentido, Bush (1998) destaca que, antes da implementação do projeto de paz, que também se apresenta de modo híbrido, torna-se necessário realizar a avaliação de riscos do contexto para compreender os fatores que interferem na dinâmica do conflito e, por sua vez, interferem na execução desses projetos de paz. Ao mesmo tempo, ajudaria a reformular

e adaptar a política de acordo com as circunstâncias políticas e econômicas, ou, até mesmo, atrasar o momento de sua implementação, para garantir a segurança de todos os atores envolvidos (Bush, 1998; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Aning *et.al.*, 2018). Bush (1998) enfatizou a necessidade de inclusão de fatores logísticos e políticos no desenho do projeto, uma vez que são considerados os principais fatores de risco que modificam os programas, principalmente, nos territórios de governação limitada. A análise desses elementos e a dinâmica de conflitos violentos podem evitar suas ocorrências durante a implementação do projeto (Bush, 1998; Baron, 2004). Além disso, também é importante levar em consideração essas questões durante o programa, projeto ou atividade de monitorização, uma vez que os cenários costumam mudar, de acordo com a dinâmica da violência e criminalidade e é necessário construir estratégias nesses territórios de risco violento iminente ou até mesmo contínuo (Bush, 1998, Baron, 2004). Por esses motivos, fatores políticos e logísticos que são eivados de assimetrias de poder podem interferir no próprio desenho inicial da política (Bush, 1998). Dessa forma, a dinâmica da violência e do conflito exige um ajuste constante da política, de acordo com as necessidades e oportunidades locais, e a mudança *in loco* durante seu monitoramento (Bush, 1998; Baron, 2004).

3.2 A prática da resolução e transformação de conflitos: as relações de poder assimétricas

O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017 apontou três causas principais que podem gerar o desequilíbrio de poder no que diz respeito à tomada de decisão e implementação de políticas voltadas para a governação democrática. Entre os principais elementos que constituem as assimetrias de poder estão a exclusão, a corrupção e a cooptação (WB, 2005b, 2017). Também destacamos aqui a patronagem, o neo-patrimonialismo e o clientelismo (Zaluar, 2000; Keefer, 2007; Frey, 2008; Boege *et.al.*, 2008; Muller, 2012, 2013; Gonzáles-Ocantos e Oliveros, 2019). Esses elementos encontram-se muitas vezes intercalados e a depender do contexto histórico, cultural, social, econômico e político mostram-se necessários para analisar as dinâmicas existentes nos espaços e territórios de governação limitada que, por sua vez, interferem na execução dos programas de paz e justiça, na provisão de bens e serviços e nas formas de justiça e paz que são produzidas pelos programas (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008; 2009; Risse e Krasner, 2014).

Assim, as assimetrias de poder podem-se manifestar durante a tomada de decisão, formulação e implementação de políticas ou nas interações cotidianas entre atores estatais e não estatais (atores violentos e locais), regulados por um emaranhado de leis informais em que o resultado dessa interação depende muito mais dos interesses e poder de barganha dos atores em jogo (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008, 2009; Krasner e Risse, 2014). No campo das políticas de construção da paz, da segurança internacional ou da segurança pública (Muller, 2012), essas relações de poder se repetem e se tornam mais difíceis de ser solucionadas na prática. Dessa forma, o papel das instituições estatais e internacionais torna-se essencial porque podem contribuir para a efetividade das políticas e equilibrar a diferença de poder entre os atores, a depender da forma como são implementados (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008, 2009; Krasner e Risse, 2014). No mesmo sentido, os atores locais são essenciais para conduzirem de maneira mais apropriada o processo de barganha que seja voltado para o interesse da coletividade. Bagayoko, Hutchful e Luckham, (2016)⁸⁴ explicam que tais violações aos direitos humanos no setor da reforma de segurança do contexto africano, embora possa caber em uma visão geral nos territórios frágeis de governação limitada:

O contrato social entre estados e cidadãos foi em muitos casos seriamente corroído, se é que existia em primeiro lugar. Por um lado, os cidadãos se viram alienados de um estado distante, com o qual mal se identificam. Por outro lado, os estados e as elites, carecem de comprometimento e meios para entregar os bens públicos, o que pode garantir a lealdade e a participação dos cidadãos. Acima de tudo, eles foram incapazes de cumprir leis, ordem e segurança básicas. Isso abriu grandes lacunas de segurança e policiamento, muitas vezes preenchidas pelos fornecedores informais e locais (...) (Bagayoko *et al.*, 2016:4).

Segundo esse mesmo Relatório de Desenvolvimento Mundial (WB, 2017), a exclusão social refere-se aos indivíduos que não participam oficialmente da negociação da arena política e podem reagir violentamente a uma tomada de decisão da qual não podem participar diretamente. Por outro lado, a participação desses atores também pode significar o desequilíbrio de poder nas políticas, quando esses atores tais como elites locais e atores

⁸⁴ Traduzido pela autora. No original “The social contract between states and citizens has in many cases been seriously eroded if it ever existed in the first place. On the one hand citizens have found themselves alienated from a distant state, with which they scarcely identify. On the other hand, states and elites have lacked the commitment and the means to deliver the public goods, which might ensure the loyalty and participation of citizens. Above all they have been unable to deliver basic law, order and security. This has opened wide security and policing gaps, often filled by the informal and local (...) (Bagayok *et al.*, 2016:4).”

violentos não representam o interesse das pessoas e grupos mais marginalizados e vulneráveis (Large *et al.*, 2006; Zaluar, 2012; Bojicic-Dzelilovic e Martin, 2015; WB, 2017). A exclusão pode denotar tanto a impossibilidade de acesso às instituições, devido à ausência de cidadania, quanto a falta de recursos para reivindicar suas demandas (Large *et al.*, 2006; WB, 2017; Zaluar, 2012). Assim, a violência e exclusão social decorrem das denominadas "linhas de falha de identidade" (WB, 2017:119), referente à distribuição desigual de acesso a direitos e serviços entre grupos étnicos, também denominada "subcidadania" (Souza, 2003:1) "cidadania de segunda classe" (Koonings e Kruijt, 2007:7) ou "cidadania fragilizada" (Freitas, 2020a:122) quando essa desigualdade está ligada a classes vulneráveis (Large *et al.*, 2006, Katsaura, 2015; Bagayoko *et al.*, 2016; Bargués- Pedreny e Randazzo, 2018).

A exclusão legal ocorre, por exemplo, quando as normas estabelecidas excluem ou impedem a participação de minorias na tomada de decisões e na implementação de políticas de segurança pública (Zaluar, 2000; WB, 2005; Large *et al.*, 2006, WB, 2017). A exclusão, portanto, impede a devida cooperação entre cidadão e Estado nas relações de *accountability* e *advocacy* para a prestação dos direitos sociais (WB, 2017). Nesses espaços híbridos de governação, há também o choque entre normas liberais e universais com práticas costumeiras patrimonialistas que sustenta reinados, baseadas no controle e poder das elites locais para manutenção de um partido único, de modo que as eleições democráticas se tornaram infrutíferas, como ocorreu no Quênia, Zâmbia e Camarões (Hyden, 1997: 25). A introdução do aparato da governação democrática, por meio de doadores internacionais para o fortalecimento da sociedade civil é reforçada por grupos ativistas que se tornam dependentes do financiamento externo para poderem existir e construir um capital social (Hyden, 1997; Large *et al.*, 2006; Reyntjens, 2015).

Assim, o capital social é utilizado para o favorecimento de elites econômicas e políticas, nomeando atores de seus próprios interesses em troca de apoio, fazendo com que a situação de exclusão de grupos minoritários com base na religião e cultura não se modifique e impeça sua autonomia (Hyden, 1997; Large *et al.*, 2006; Reyntjens, 2015). Nesses casos, cientes do processo de exclusão social, pessoas e grupos marginalizados podem-se manifestar contra o Estado ou grupos privilegiados. Isto ocorre porque quando essas minorias resistem ao poder, há uma fratura social entre os atores sociais dominantes contra grupos minoritários que, por sua vez, afetam o *status quo* da relação entre Estado e

cidadão (Hyden, 1997; Large *et al.*, 2006; Reyntjens, 2015; WB, 2017). A exclusão pode acontecer também entre grupos etno-raciais, ou, até mesmo, com diferentes classes sociais quando grupos oprimidos reproduzem padrões da violência institucional através da violência cultural (Large *et al.*, 2006; Katsaura, 2015; Bagayoko *et.al.*, 2016; Bargaés-Pedreny e Randazzo, 2018). Do mesmo modo, essa lógica ocorre com os programas de paz como forma de cooptação através do neo-patrimonialismo e clientelismo, para fortalecer sua posição política e econômica de elites locais enquanto os grupos subalternos permanecem excluídos (Hyden, 1997; Large *et al.*, 2006)⁸⁵.

A cooptação é a segunda forma de assimetria de poder considerada pelo Banco Mundial e que remete para a capacidade de os grupos dominantes influenciarem ou interferirem no processo de implementação de políticas para atingir interesses privados ou corporativos, como elites locais (WB, 2017). No campo da segurança pública, a cooptação pode ser exercida nos arranjos híbridos de governação durante a construção da paz no que concerne os interesses das elites locais ou do Estado em coagir as classes populares (Hyden, 1997; Large *et al.*, 2006). Daí o questionamento por parte de alguns autores sobre a cooptação dos programas de mediação comunitária pelo Estado para obter maior controle social, para a disseminação das práticas formais de justiça ao invés de reconhecerem formas tradicionais e locais de justiça (Coy e Heeden, 2000, 2005)⁸⁶, como também analisaremos no capítulo 4.

⁸⁵ Em Joanesburgo na África do Sul, por exemplo, o processo de exclusão entre grupos ocorreu entre africanos nativos e imigrantes, durante a implementação de um Programa denominado Fórum Comunitário Policial em Yeoville, *Yeoville Community Policing Forum*, no qual deveria funcionar como uma espécie de ativismo local para debater as questões relacionadas a criminalidade no subúrbio da cidade que revelaram muito mais o racismo entre africanos nativos e não-nativos, como reprodução do legado do *Apartheid* (Katsaura, 2015). A linguagem usada para debater as questões na comunidade, por exemplo, muitas vezes não era o inglês e sim o Zulu, Sotho ou Xhosa, o que por sua vez, impedia que todos os imigrantes pudessem ter a compreensão do que estava sendo debatido nos fóruns de suposto alcance democrático (Katsaura, 2015). Esse tipo de discriminação exercida através de discursos étnico políticos xenófobos, também esteve presente nas falas de africanos sobre o envolvimento dos imigrantes africanos com a criminalidade (Katsaura, 2015). Assim, a implementação do programa que visava uma governação securitária local através do policiamento comunitário reproduziu uma violência institucional cultural funcionando mais como espaços de reprodução da violência simbólica contra imigrantes do que um espaço democrático de debate e ativismo local propriamente (Katsaura, 2015: 58).

⁸⁶ Um exemplo disso, foi o suporte estatal para a promoção da emancipação dos movimentos que se originaram na própria comunidade como nos EUA criados para modificar as estruturas sociais e políticas na sociedade americana na década de 60 e 70 (Coy, 2005; Coy e Heeden, 2005). Os programas de mediação local que surgiram da comunidade sofreram críticas por estarem sendo cooptados pelo Estado, perdendo sua natureza emancipadora local (Coy, 2005; Coy e Heeden, 2005).

Neopatrimonialismo e clientelismo também são manifestações de desequilíbrios de poder presentes nas ordens híbridas de governação em que as normas institucionais burocráticas são apropriadas por práticas privadas (Hyden, 1997; Boege, *et.al.*, 2008; Muller, 2012; Gonzales-Ocantos e Oliveros, 2019). Da mesma forma, o clientelismo ou “neoclientelismo” (Zaluar, 2000: 32) é uma forma de negociação representada pela troca de votos por bens públicos que ocorre principalmente durante as eleições e tende a atingir os grupos mais pobres e mais desfavorecidos (Zaluar, 2000; WB, 2017; Gonzales-Ocantos e Oliveros, 2019). O clientelismo, por sua vez, impede a redistribuição de bens públicos e, portanto, a eficácia das políticas sociais (Zaluar, 2000; WB, 2017; Gonzales-Ocantos e Oliveros, 2019). Além disso, o clientelismo evita qualquer forma de sociabilidade baseada na reciprocidade e na solidariedade necessárias para criar laços sociais para os indivíduos reivindicarem direitos sociais, o que implica na cooperação entre pessoas por responsabilidade e cidadania (Zaluar, 2000).

No contexto particular latino-americano, criou-se uma relação simbiótica entre as leis produzidas pelo Estado, a própria comunidade e a liderança de facções armadas e criminosas (milícias urbanas, grupos paramilitares, redes e organizações de tráfico de drogas, guerrilheiros), que alimentam a violência nos territórios de governação limitada (Bedoya, 2003; Moser e McIlwaine, 2004; Salamanca, 2006). Isto porque o clientelismo de segurança surge quando elites ou políticos locais detentores de um determinado estatuto social usam a sua influência para fornecer proteção e segurança às pessoas mais vulneráveis, o que confere uma certa barganha e privatização ilegal de serviços públicos, tais como a segurança que se expandem em outras práticas, tais como atividades comerciais ilícitas em troca de votos (Misse, 2007; Muller, 2012). Esse tipo de clientelismo é bastante comum nos territórios de governação limitada, principalmente nas favelas e periferias urbanas, em que as milícias têm exercido grande influência no provimento não somente de segurança, mas de outros serviços públicos e privados (Zaluar, 2000; Muller, 2012; Muggah, 2015). Nessas zonas cinzentas, as pessoas se organizam através do “mercado ilegal”, que funciona como uma pechincha de produtos e serviços, através de diferentes formas de articulação com arranjos informais e soluções não oficiais e resolução de conflitos para os problemas do dia-a-dia (Misse, 2007). Em outras palavras, a troca dessas “mercadorias políticas” (Misse, 2007:144) por votos pode causar alienação e apatia política, até mesmo com grupos homogêneos e forte empoderamento e coesão social, tais como as organizações de base (Misse, 2007; Muller, 2012; 2017, Pearce, 2013; WB, 2017). No Brasil, por exemplo, Michel

Misse (2007) explica uma prática ilegal de jogos de azar denominada de jogo do bixo que detém uma legitimidade social por meio da cultura, uma vez que líderes são ‘apadrinhados’ e financiam as escolas de samba. Tal prática está alicerçada com o esquema da organização criminosa que vai desde a formação de milícias, tráfico de drogas e envolvimento de políticos. Assim, as “mercadorias políticas” são formadas por ordens e regras formais, informais e simbólicas de poder e tem seus impactos nas comunidades como espaço de territorialização, onde essas relações de poder são legitimadas ao configurar uma nova sociabilidade e reforçar as fronteiras simbólicas entre favela *versus* cidade, tal como segue abaixo:

Todas essas redes sociais que interligam mercados legais e ilegais, formais e informais, exploração de mercadorias políticas (propinas, chantagens, extorsões, redes de proteção) e exploração ilegal de mercadorias de oferta regulada ou criminalizada (como o jogo, o aborto, a prostituição e as drogas) não adquirem necessariamente contornos espaciais ou comunitários e nem constituem "setores", mas, antes, percorrem complexamente todo o conjunto do tecido social, político e econômico. Quando algum contorno espacial-comunitário se desenha, quando uma "territorialização" pode ser identificada, a questão parece ganhar uma dimensão política completamente diferente daquela que se encontra na criminalidade pulverizada, seja ela convencional ou não. Se, por um lado, essa territorialização reforça estereótipos e estigmatiza importantes segmentos sociais do espaço urbano, por outro, passa a constituir efetivamente novas redes de sociabilidade, que emergem das relações de poder que demarcam esses territórios (Misse, 2007:144).

Para reverter esse processo, o comprometimento é visto como um elemento necessário para que os atores possam participar e confiar nas políticas e garantir sua eficácia (WB, 2017). Exige, assim, a legitimidade dos atores locais, que são os beneficiários das políticas e devem confiar e participar da própria política para que ela possa gerar resultados e mudar suas vidas em alguns aspectos (WB, 2017). Depende, também, do grau de cidadania para que os cidadãos possam criar uma sólida rede de interação e confiança no âmbito institucional e interpessoal mais democrática e solidária com vistas à justiça social (WB, 2017). É importante, entretanto, desenvolver a coesão social, com base no sentimento de identidade e pertença nas comunidades e, ao mesmo tempo, desenvolver laços transversais com diferentes identidades, para garantir o cumprimento da demanda comum e coletiva (WB, 2017: 6). Korf (2003) descreveu como as assimetrias de poder podem ser reproduzidas pelo capital social e político, para entender o processo de cooptação de instituições, com base na teoria da negociação social, inspirado no capital social como sistema social de

Putnam (1993). Assim, o capital social é constituído por redes e normas de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos e, por sua vez, aumentam o capital físico e humano (Putnam, 1993:1). Por outro lado, o capital social pode estar destinado às relações de poder, como na visão individualista de Bourdieu (1992), porque a comunidade não é tão coesa e homogênea como muitas vezes é concebida. Como exemplo, nas comunidades urbanas existem fraturas e muitas relações de poder entre atores violentos e atores locais (Korf, 2003). Em vez do envolvimento político e social da comunidade, os atores violentos usavam capital social para seu próprio benefício, em um processo que Korf prefere nomear 'capital político', tendo em vista que o capital social é essencialmente político e é um constituinte nas relações verticais de poder ou assimetrias de poder (2003:26). Assim, quando Korf (2003) analisou arranjos sociais e institucionais em zonas de conflito e violência, concluiu que indivíduos, especialmente atores violentos, tentam capturar recursos, bens e vantagens políticas durante a negociação, através de clientelismo, cooptação, neo-patrimonialismo e corrupção.

Inspirados nos pensamentos de Korf (2003), argumentamos que clientelismo, captura, neo-patrimonialismo, exclusão atuam juntos, por meio de atores violentos que negociam com moradores, atores não estatais e o Estado. Assim, essas formas de assimetrias de poder podem produzir, nesse aspeto, formas de “paz híbrida negativa” (Mac Ginty e Richmond, 2015:12), reproduzindo formas hierárquicas e dominantes de estado patriarcal que estão profundamente enraizadas em projetos institucionais devido ao seu contexto histórico (Zaluar 2000; Ocantos e Oliveros, 2019). Isso ocorre porque as facções estão diretamente ligadas às autoridades e políticos do estado para financiar o narcotráfico ou o crime organizado, em troca de segurança ou interesses privados (Misse, 2007; Muller, 2012; Cano e Rojido, 2016; Muggah, 2016). A partir disso, líderes violentos usam representantes de comunidades que conspiram ou são ameaçadas de dialogar com o Estado em nome de facções ou outros grupos violentos para apropriação indevida de recursos (Zaluar, 2000; Misse, 2007; Muller, 2012; Muggah, 2016; Misse, 2007). De seguida, iremos tratar mais a fundo as dinâmicas das assimetrias de poder nos espaços de governação limitada, compreendendo o fenômeno da violência urbana na América Latina.

3.3 Violência Urbana, Segurança Pública e América Latina: entre o passado e o presente

Como temos visto ao longo da nossa análise, a violência urbana é um fenômeno complexo e multifacetado que constitui um dos maiores entraves ao desenvolvimento humano, social e econômico atualmente, em particular na América Latina (Adorno, 2000; Azevedo, 2004; Cano e Rojido, 2016). Embora existam diferenças culturais, históricas e políticas em cada contexto e questões específicas relativas às sociedades pós-conflito e aos países em desenvolvimento, as mortes violentas por ano na América Latina, em países onde não há conflitos armados ou que já cessaram são maiores do que nos contextos de guerra civil (Genebra Secretariado, 2015; FBSP, 2015; Unger *et al.*, 2016). A cada ano, aproximadamente 740.000 mortes resultam de violência armada e urbana e a maioria delas, 490.000 mortes, ocorrem em espaços urbanos violentos (Genebra Secretariado, 2015). Por exemplo, o relatório da *Small Arms Surveys Research* observa (2016) que versa sobre o número de mortes violentas, mencionou que o número absoluto de homicídios que, em 2015, ocorreram no Brasil (56.500) foi maior do que o ocorrido durante guerra na Síria (27.500), Iraque (17.000) e Afeganistão (13.500) por ano (Widmer, 2016). Em 2017, as mortes violentas resultantes de violência urbana, por ano, na América Latina, totalizaram 403.000 vítimas de arma de fogo, principalmente na Venezuela e no Brasil que registaram maior aumento de homicídios anuais, os quais foram, novamente, superiores aos resultantes de contextos de guerra civil ou outros conflitos (106.000) (Hideg e Del Frate, 2019).

Por essas razões, o conceito de guerra tem sido usado de maneira mais ampla por alguns autores de várias formas, tais como "guerras não declaradas" (Unger *et al.*, 2016: ii), "violência social armada" (Léon e Targer, 2016: 3), "novíssimas guerras" (Moura, 2005: 77), "violência armada urbana" (Frost e Nowak, 2014:1). Esses micro-conflitos ocorrem nos espaços urbanos em paz formal e envolvem diversas facções, milícias e atores estatais. Diferentemente da motivação política, tais atores são identificados e se identificam como quadrilhas e organizações criminosas que disputam territórios e mercado de drogas motivados pelo lucro e que se associam ao crime organizado transnacional. Esta é, de resto, uma realidade comprovada em termos de indicadores de violência urbana no Brasil, México Colômbia e El Salvador (Cano e Alvadia, 2008; Bull, 2011; Brinkman, 2013, Adorno e Nunes, 2016; Topfer, 2016).

Além dos fatores econômicos para o envolvimento no crime, há também outros fatores estruturais e institucionais que podem afetar toda a estrutura do sistema político

democrático, violar continuamente os direitos humanos e produzir mais violência urbana (UNDP, 1997; Ruiz, 2014; WB, 2017). Galtung (1996), como já referido, define violência estrutural como sendo um processo profundamente enraizado nas estruturas sociais, que por sua vez legitima as desigualdades de classe e poder, tais como a repressão política e exploração econômica (Galtung 1996: 2). A violência estrutural, portanto, refere-se às estruturas econômicas e sociais que impedem a conquista dos direitos sociais e econômicos dos indivíduos devido aos altos níveis de desigualdade que refletem em pequenos atos do cotidiano das classes populares (Moser e Macllwaine, 2009; Ruiz, 2018). Dessa forma, há uma necessidade de prevenção não apenas da ausência de violência direta (física), como ocorre na paz negativa, mas nas causas profundas dos conflitos violentos como a violência cultural e estrutural (socioeconômica) (Galtung, 2005). Dissociamos aqui a violência estrutural da violência institucional para tratar em separado da violência política e estatal que tem reflexo no comportamento dos atores violentos (Galtung, 2005). A violência está, assim, presente nos territórios de governação limitada que estão conectados fortemente a questão cultural, por meio do patriarcado e, conseqüentemente, (re)produz relações assimétricas (Silva, 2004; Moser e Macllwaine, 2006, 2014; Topfer, 2014; Gómez, 2014; Ruiz, 2018; Telles, 2019) Apesar de motivações econômicas, a violência urbana no Brasil está arraigada nas crenças, hábitos e vida cotidiana que refletem a cultura da “sociabilidade violenta”⁸⁷ (Silva, 2004: 78) das classes pobres e marginalizadas que são causa e consequência de um processo profundo de exclusão, vulnerabilidade e desigualdade (Silva, 2004; Moser e Macllwaine, 2006, 2014; Topfer, 2014; Gómez, 2014; Ruiz, 2018; Telles, 2019). Essa cultura também se reflete em toda uma estrutura de governação própria baseada na violência, coerção e punição dos atores violentos, tal como se descreve Telles (2019) para definir as formas de controle e mecanismos de territorialização próprios:

(...) um conjunto de valores, códigos, regras de conduta, formas de ação (proceder, caminhada, o andar pelo certo, respeito, consideração) que são constitutivos à ordem do crime, mas que também circulam nas prisões, nas favelas, nos bairros periféricos e suas ‘quebradas’ (Telles, 2019: 524).

⁸⁷ De acordo com o autor a sociabilidade violenta é caracterizada como sendo: “antes como submissão que como subordinação, na medida em que este último termo implique a existência, em algum grau, da formação de condutas autônomas. Enraizada como um âmbito da vida cotidiana, ela não produz um distanciamento entre as fontes institucionalizadas de poder e as rotinas cotidianas, reduzindo a limites mínimos a comunicação necessária à produção do entendimento da própria situação, que é a base da formação autônoma da conduta” (Silva, 2004:78).

Assim, o impacto social e econômico da violência e criminalidade urbana implicam na saúde mental e em perdas materiais e, por consequência, afetam toda a estrutura dos serviços sociais básicos, principalmente quando relacionados aos serviços instalados nas zonas periféricas (Altpeter, 2016; Muggah, 2016; Hideg e Del Frate, 2019). Isso ocorre porque o medo, a ameaça de violência e os micros conflitos derivados da violência urbana impedem que as pessoas vulneráveis tenham liberdade de ir e vir em suas próprias comunidades ou territórios, como ir a escolas, postos de saúde e locais de trabalho (Moser, 2004; Crespo, 2008; Topfer, 2014; Gómez, 2014). Além do impacto direto da violência, a liberdade de ir e vir é, portanto, uma condição essencial da necessidade humana de garantir a vida humana (WB, 2011b). O Relatório sobre Desenvolvimento Mundial que versa sobre Conflito, Segurança e Desenvolvimento enfatizou os impactos da violência no dia-a-dia das pessoas e grupos vulneráveis com os quais lidam (WB, 2011b: 59-60):

Os grupos mais vulneráveis da sociedade são freqüentemente mais afetados pela violência. Ligados a suas casas ou locais de trabalho, os vulneráveis têm pouca proteção que dinheiro ou contatos bem colocados oferecem. A má nutrição infantil dos deslocados ou incapazes de obter renda devido à violência tem efeitos duradouros, prejudicando o funcionamento físico e cognitivo. A violência destrói a infra-estrutura escolar, desloca os professores e interrompe os estudos, geralmente para toda uma geração de crianças pobres. Guerra, pilhagem e crime destroem os bens domésticos dos pobres, e o medo de ataques violentos os impede de cultivar seus campos ou de viajar para escolas, clínicas, locais de trabalho e mercados. Para as pessoas pobres nos países pobres, as famílias extensas costumam ser o único seguro e as mortes na família geralmente as deixam sozinhas e desprotegidas⁸⁸ (WB, 2011b: 59-60).

Isso ocorre porque os atores violentos, como líderes do crime organizado, por exemplo, interferem nas decisões políticas no campo das políticas de segurança, o que implica na violação ao contrato social, dos direitos humanos dos locais, e a quebra do monopólio do uso da força pelo Estado pode chegar ao seu grau máximo (Zaluar, 2000; Souza, 2003, Crespo, 2008; WB, 2017). Tais fatores, como aconteceu recentemente no contexto da

⁸⁸ Tradução livre da autora. No original “The most vulnerable groups in society are frequently most affected by violence. Tied to their homes or places of work, the vulnerable have little of the protection that money or well-placed contacts afford. Poor child nutrition for those displaced or unable to earn incomes due to violence has lasting effects, impairing physical and cognitive functioning. Violence destroys school infrastructure, displaces teachers, and interrupts schooling, often for an entire generation of poor children. War, looting, and crime destroy the household assets of the poor, and fear of violent attacks prevents them from tilling their fields or traveling to schools, clinics, workplaces, and markets. For poor people in poor countries, extended families are often their only insurance, and deaths in the family often leave them alone and unprotected” (WB, 2011a: 59-60).

América Latina, afetam de maneira prejudicial a população-alvo pobre, beneficiária de políticas sociais bem como o andamento dos projetos de paz e justiça construídos para os locais (Zaluar, 2000; Souza, 2003, Crespo, 2008; WB, 2017). É um fato que nas favelas e nas demais zonas urbanas pobres que, atingem, até mesmo, as comunidades rurais, tende a haver o domínio dos grupos violentos sobre os territórios no qual impõe suas leis e decidem sobre demandas locais e conflitos interpessoais nos quais deveriam ser resolvidos pelas instituições judiciais ou policiais (Topfer, 2014, Cano e Rojido, 2016). Dessa forma, as regras dos traficantes funcionam à sombra da lei do Estado, tal como descreve Crespo (2008), a seguir:

Em nenhum lugar os efeitos de uma sombra pálida da lei são mais evidentes do que nas favelas do Brasil. No vácuo deixado por um judiciário ineficiente e pela sombra pálida da lei, os narcotraficantes operam como julgadores de fato e fornecem sua própria sombra (...). Nas favelas, os traficantes de drogas são percebidos como a autoridade máxima, até superior ao sistema judicial tradicional (...). A ameaça de convocá-los é comumente usada como alavanca para resolver disputas de bairro e pequenas causas. A partir disso, fica claro que em algumas áreas os próprios traficantes de drogas se tornaram a sombra da lei⁸⁹ (Crespo, 2008: 101).

Assim, os líderes violentos negociam com elites locais e ONGs pelo domínio e controle dos seus territórios através da apropriação indevida de recursos e do controle das políticas sociais (Misse, 2007; Crespo, 2008; Muller, 2012; Zaluar, 2000, Adorno e Nunes, 2016). Estas questões recaem mais diretamente nas classes pobres e marginalizadas e nos grupos mais vulneráveis no que diz respeito especificamente à provisão dos bens e os serviços coletivos, que dependem de como o Estado interage com atores violentos e com locais e, em contrapartida, como esses atores interagem com o Estado e o território onde estão inseridos (Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014; Muggah, 2016). Para alguns autores (Jakobi e Wolf, 2013), essa forma de patrocínio ocorre quando esses atores violentos substituem o papel do Estado em termos de apoio à educação, saúde e proteção aos habitantes locais, enquanto barganham pela lealdade e alianças.

⁸⁹ Tradução livre da autora. No original “Nowhere are the effects of a pale shadow of the law more evident than in the favelas of Brazil. In the vacuum left by an inefficient judiciary and the pale shadow of the law, drug traffickers operate as de facto adjudicators and provide their own shadow (..) In the favelas, drug traffickers are perceived as the highest authority, even superior to the traditional court system (...) The threat to summon them is commonly used as leverage to resolve neighborhood and small-claims disputes. From this, it is clear that in some areas the drug traffickers themselves have become the shadow of the law” (Crespo, 2008:101).

As comunidades pobres, numa dinâmica deseseporada de se protegerem, tendem a recorrer à proteção de serviços ilegais por facções e milícias, que representam apenas a 'ponta do iceberg' de todo o sistema de pluralidade de regras, ordem, 'justiças' e ' paz' (Moser e McIlwaine, 2006, 2014; Colak 2015; Kroonings e Kruijt, 2015; Murray, 2017; Kleinfeld e Muggah; 2019). Isto porque embora o sistema seja democrático, o Estado fornece suprimentos incompletos de bens e serviços sociais, a violência e a desigualdade crescem de maneira díspar (Muggah, 2012). A falta de bem-estar, serviços de provisão social, liberdade e até mesmo o direito à vida devido a altas taxas de homicídios são algumas das principais características (Muggah, 2012; Kruijt, e Koonings, 2015; Briceño-León, 2015; Savenije e Borgh, 2015; Cano e Rojido, 2016). Kleinfeld e Muggah (2019) que ajudam a explicar o ciclo de violência resultante de formas diversas de violência direta, estrutural, institucional, cultural e interpessoal, que ocorre em comunidades pobres:

As comunidades mais pobres são deixadas para se proteger. Existe uma forte correlação entre a percepção das pessoas sobre insegurança e exposição à vitimização e seu provável apoio a medidas extralegais para restaurar a lei e a ordem. Onde a segurança privada é muito cara e indisponível, as pessoas tendem a recorrer a vigilantes, gangues e máfias que oferecem segurança contra o estado predatório e outros grupos violentos - por um preço. O coquetel de fatores que impulsionam o terrorismo - marginalização, exclusão e repressão - pode igualmente compelir os jovens a ingressar em quadrilhas criminosas. Finalmente, à medida que a impunidade aumenta, as pessoas comuns se voltam para a violência. Uma parcela significativa do assassinato surge de brigas em bares e disputas entre vizinhos (sic) e não criminosos profissionais⁹⁰ (Kleinfeld e Muggah, 2019: s/p).

Para ilustrar essa forma de governação híbrida, o crime organizado pode gerir, comandar territórios e contribuir para a paz e a segurança nas cidades, considerando-o um acordo formal ou 'pacto simbólico' entre estado e atores violentos, como aconteceu em muitos contextos latino-americanos, como no México (Muller, 2012), na Colômbia, El Salvador e no Brasil (Arias e Cano, 2005). Quando não ocorre esse pacto simbólico ou a negociação informal entre Estado e atores violentos é quebrada, há retaliações na cidade,

⁹⁰ Tradução livre da autora. No original “Poorer communities are left to protect themselves. There is a tight correlation between people’s perception of insecurity exposure to victimization their likely support for extra-legal measures to restore law and order. Where private security is too expensive and unavailable, people tend to turn to vigilantes, gangs, and mafias that offer security against the predatory state and other violent groups—for a price. The cocktail of factors driving terrorism-marginalization, exclusion, and repression—can similarly compel young men to join criminal gangs. Finally, as impunity grows, ordinary people turn to violence. A significant portion of murder emerges from bar fights and disputes between neighbours (sic) rather than professional criminals” (Kleinfeld e Muggah (2019: s.p).

que também podem ocasionar guerras entre facções dado o controle por territórios (Cano e Alvadia, 2008; Adorno e Nunes, 2016; Cruz, 2016). Esse exemplo pode ser dado quando, em 2006, a facção do PCC conseguiu paralisar a cidade de São Paulo, em virtude da transferência de 765 integrantes da facção para o presídio de segurança máxima e esses começaram a atacar e incendiar as bases da polícia, bombeiros, agentes penitenciários e ônibus (Adorno e Nunes, 2016; Cano e Alvadia, 2008; Cruz, 2016)⁹¹. No Ceará, a ocorrência desses ataques tem se tornado algo contínuo, principalmente o ano de 2019 em que os ônibus e carros da empresa de energia elétrica e água, um galpão com cavalos foram incendiados, dentre outros casos sequencias ocorridos (GICE, 2019)⁹².

Consequentemente, tais regras afetam toda a provisão de bens e serviços à população vulnerável (Arias e Cano, 2005; Muggah, 2013; Krasner e Risse, 2014; Cano e Rojido, 2016). No entanto, é importante enfatizar que apesar desse tipo de clientelismo geralmente ocorrer em casos de milícias como no Rio de Janeiro, (Brasil) essa não é uma regra geral e, muito menos, é aplicada a todos os atores violentos, como as facções (Cano e Alvadia, 2008; Adorno e Nunes, 2016; Dias e Salla, 2019). No caso das milícias no Brasil, o clientelismo, corrupção e patrimonialismo ocorrem quando esses atores violentos controlam territórios vulneráveis em troca de extorsão por taxas referentes à "privatização da polícia", para fornecer segurança a classes vulneráveis e pobres (Arias e Cano, 2005; Muggah, 2013; Cano e Rojido, 2016). Já no caso das facções no Brasil, a legitimidade é baseada no medo e na ameaça (Cano e Alvadia, 2008; Adorno e Nunes, 2016). Assim, os atores violentos também podem optar por não cooperar com o Estado, se eles já têm o domínio do território e a administração das cidades, enquanto o Estado não pode cooperar com os atores violentos, se a cooperação puder produzir consequências irracionais como violação dos direitos humanos, por exemplo (Cano e Alvadia, 2008; Jakobi e Wolf, 2013, Topfer, 2014; Adorno e Nunes, 2016).

Nesse contexto, os atores violentos ameaçam os locais que não têm apoio do Estado e não podem confiar na polícia ou nos atores violentos, ficando à margem de qualquer proteção à vida. Essas práticas são muito notórias na cultura brasileira (Azevedo, 2004; Moser e McIlwaine, 2006, 2014; Muggah, 2013; Cano e Rojido, 2016). Especificamente, é

⁹¹Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/crimes-de-maio-causaram-564-mortes-em-2006-entenda-o-caso>, Acessado em 4/10/2020.

⁹²Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/28/micro-onibus-e-incendiado-na-grande-fortaleza-durante-a-madrugada.ghtml>, Acessado em 4/10/2020.

difícil para ONGs e instituições sociais serem independentes, porque algumas delas enfrentam a opressão de atores violentos e/ou recebem subornos de partidos de coligação e elites locais (Lauris, 2007; Misse 2007). Como resultado, essas lógicas das organizações sociais em bairros pobres e marginalizados representa um processo contínuo de assimetrias de poder por parte do estado patriarcal no qual se estende a instituições sociais como igrejas, famílias, associações comunitárias e, ao mesmo tempo, refletem um profundo processo de exclusão e vulnerabilidade social (Zaluar, 2000; Misse, 2007; Topfer, 2016).

Da mesma forma, o legado histórico do colonialismo, patrimonialismo e ditadura, repercutiram-se no perfil das políticas de segurança pública que foram compostas pelo autoritarismo burocrático dos modelos tradicionais de gestão estatal (Draibe e Riesco, 2004; Cerqueira *et al.*, 2017; 2019; Cerqueira, 2019). Neste contexto, a cultura policial coerciva e repressiva do Estado patriarcal, funcionou como o “Estado Policial” (Wacquant, 1999:26) ao lidar com questões sociais utilizando da arbitrariedade como violência policial e, alguns contextos, a execução sumária na condução de casos (Azevedo, 2004; Crespo, 2008; Zaluar, 2017; Cerqueira *et al.*, 2017; 2019; Cerqueira, 2019). Essas políticas denominadas de "Mano Dura"⁹³ na América Latina, na década de 1980, exercida contra gangs formados por jovens negros e pobres para lidar com a violência urbana, tem provocado o aumento do número de homicídios desses jovens da periferia (Adorno, 2000; Azevedo, 2004; Bedoya, 2003; Muller, 2012; Pearce, 2013). Com isso, o principal objetivo das políticas de segurança no final das décadas de 1980 e 1990, que influenciaram os Estados Unidos foi pensado com base na abordagem da descentralização burocrática, por meio da nova gestão pública (NPM) para dar escopo ao sistema neoliberal (Payne *et al.*, 2007; Peci, *et al.*, 2008; Brand e Thomas, 2013). Esse modelo representou o processo de terceirização de serviços, com a introdução das parcerias público-privadas (PPPs), o que no ramo da segurança pública abriu espaço para o incremento da indústria de armas e tecnologia dos EUA, bem como a privatização das prisões (Wacquant, 1999; Payne *et al.*, 2007; Mitchell, 2019). Esse modelo de intervenção

⁹³ Essa tendência repressiva das políticas de segurança pública iniciou-se na década de 1960 com as políticas repressivas dirigidas a jovens negros em guetos nos EUA, denominadas "Ordem sob a Lei" e "Tolerância Zero" (Adorno, 2000; Bedoya, 2003; Azevedo, 2004; Briceño-León 2005; Payne *et al.*, 2007; Brand e Thomas, 2013). Tais políticas visavam combater a delinquência e evitar crimes e desordens locais através da severa punição dos pequenos crimes (Adorno, 2000; Bedoya, 2003; Azevedo, 2004; Briceño-León, 2005; Muller, 2012; Brand e Thomas, 2013).

do mercado no estado impactou as políticas sociais na América Latina para atender à ‘indústria do medo’ (Wacquant, 1999; Mitchell, 2019).

Isso porque a América Latina, onde não existe um Estado social e de bem-estar bem estabelecido (Aragon *et al.*, 2005: 9) e, muito menos, capaz de atender às demandas do mercado internacional devido ao legado do colonialismo, tende a produzir e alimentar uma relação de dependência entre os países do Norte e do Sul com potencial de causarem ainda mais pobreza, desigualdade, violência e criminalidade nas cidades (Alston, *et al.*, 2008; Kline *et al.*, 2018). Assim, a história da América Latina está ligada a padrões de dependência baseados no colonialismo e também no imperialismo determinado pelas relações entre o Sul e o Norte (Alston, *et al.*, 2008; Kline *et al.*, 2018). Tais intervenções políticas revelam a pressão internacional pela globalização do capital, como reformas institucionais, ajustes econômicos em nível nacional (Fleury, 2017; Alston *et al.*, 2008; Kline *et al.*, 2018). Como resultado, esses fatores interferem na estrutura social e nas políticas de tomada de decisão e, especificamente, orientarão o desenvolvimento do perfil das políticas de segurança pública (Alston, *et al.*, 2008). Por outro lado, no decorrer da década de 90, houve uma influência no cenário doméstico e, portanto, na governação democrática que está mudando o perfil das políticas de segurança pública com um viés mais preventivo, ou seja, os já referidos programas de “segurança cidadã” (Feth, 2011; Muller, 2012; Muggah, 2016).

A introdução desse perfil de políticas de segurança pública busca alcançar a construção da paz com justiça para prevenção e combate a violência e criminalidade é fruto de uma mudança na conjuntura política que envolve alguns principais fatores. Houve uma preocupação da academia e da sociedade civil (movimento acadêmico, associações de comunidades, organizações não-governamentais) em pressionar as autoridades para introduzir mais políticas de prevenção na agenda de segurança (Bull, 2011; Kline *et al.*, 2018) devido às falhas das políticas de segurança pública e no aumento da criminalidade e violência. Esse debate também teve a influência das agências internacionais, quanto à necessidade de construção da paz e prevenção dos conflitos em vários níveis e contextos por meio da governação securitária aplicada ao campo segurança pública (PNUD, 2004; 2005; Alston, *et al.*, 2008; Feth, 2011; Kline *et al.*, 2018)⁹⁴.

⁹⁴ Outro fator deu-se pelo alto custo financeiro das políticas de segurança dos países que apoiam a guerra ao narcotráfico (Kline *et al.*, 2018). Embora os EUA e a OEA tenham o poder de dirigir políticas de segurança dominantes na definição da agenda internacional, há uma nova formação dos blocos econômicos do Sul Global

Entretanto, muitos fatores influenciaram a maneira como as políticas públicas de segurança pública são implementadas, uma vez que a pressão internacional pela globalização do capital afeta a forma como as estruturas sociais e políticas institucionais em nível nacional serão integradas no processo latino-americano (Aragon *et al.*, 2005; Feth, 2011; Fleury, 2017). Essa mudança global impactou o governo e o sistema da América Latina, devido à inexistência de um Estado assistencialista consolidado e tornou-se um hibridismo entre o *laissez-faire* e os sistemas estaduais assistenciais para atender às demandas externas e variar as políticas protecionistas de acordo com cada país (Aragon *et al.*, 2005; Feth, 2011). Com o aumento da participação política e governativa dos partidos de esquerda na América Latina durante a década de 2000, foi possível mudar a abordagem de segurança repressiva para aceitar medidas mais preventivas no campo da segurança pública, visando a prestação de serviços sociais, vistos como as causas profundas dos conflitos sociais que originam a violência e criminalidade (Payne *et al.*, 2007; Alston, *et al.*, 2008). Ao mesmo tempo, a participação do Sul Global na comunidade internacional representou mais autonomia para a negociação de política externa (Krasner e Risse, 2014). Como consequência, as relações diplomáticas entre o Norte e o Sul têm exercido pressão aos países latino-americanos a promover sociedades mais democráticas, como o combate à corrupção e medidas preventivas em questões de violência urbana para fins de investimentos externo (Alston, *et al.*, 2005; Feth, 2011; Amorim, 2016).

Fica claro que tais práticas são meramente orientativas e, que as políticas preventivas de segurança pública sofrem descontinuidades e dificuldades em sua implementação, principalmente com a retomada de líderes de extrema-direita no poder, por meio do fascismo social e institucional (Feth, 2011; Muggah, 2016; Kline *et al.*, 2018; Sousa, 2019). Pode-se dizer que esses processos de transformações autoritárias têm fomentado o ressurgimento de ideologias e movimentos reacionários e populistas que reforçam ideologias já enraizadas ou que serão construídas na sociedade racista, oligárquica, excludente e sexista para se ter legitimidade no qual as políticas repressivas no campo da segurança pública são sustentadas pelo discurso do ódio (Muggah e Carvalho, 2014, Cerqueira *et al.*, 2017; 2019; Cerqueira, 2019). Por essas razões, é importante entender a dinâmica da violência urbana em sua abordagem histórica, econômica, política e cultural da América Latina que pode reproduzir

que vêm influenciando as organizações regionais dando novo enfoque às prioridades transnacionais, nacionais e locais na área de segurança pública (Kline *et al.*, 2018).

muitos tipos de violência por padrões hierárquicos de colonialismo com o legado da ditadura militar (Kline *et al.*, 2018). É necessário considerar os efeitos do processo neoliberal global no contexto latino-americano para compreender em que medida as políticas de construção da paz e justiça no campo da segurança pública, especificamente, os programas de segurança cidadã estão modificando as estruturas vigentes, tal como será visto no próximo tópico.

3.3.1 Os programas de segurança cidadã na América Latina: novas formas de construção da paz pelos locais?

O PNUD fez uma revisão da agenda de desenvolvimento pós-2015 para reconhecer o acesso à justiça como um direito humano dando ênfase à nova arquitetura de construção da paz, com foco na prevenção de conflitos, resolução e transformação de conflitos (PNUD, 2005; Gabaldon, 2013; GA-UN, 2015). Nessa perspectiva, o acesso à justiça e aos direitos humanos visa promover e fortalecer instituições democráticas e contribuir para a consecução do desenvolvimento sustentável, para a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, por meio da governação democrática e da cooperação para o desenvolvimento (PNUD, 2005, 2014; Gabaldon, 2013; GA-UN, 2015).

Especificamente, a ONU considerou que tanto a segurança humana como a justiça é considerada uma questão de alta prioridade para pessoas e grupos pobres e vulneráveis, uma vez que as principais causas de violência e pobreza estão relacionadas à insegurança, vulnerabilidade econômica e injustiça (PNUD, 2005, 2018). A ONU parte do princípio de que sem acesso à justiça não há como construir sociedades pacíficas. Isto porque, sem acesso à justiça não é possível aos indivíduos alcançarem e exercer seus direitos básicos que são os pilares da dignidade e da condição humana, como liberdade de expressão, liberdade do querer e a liberdade de ir e vir (PNUD, 2013; 2014; Muggah e Carvalho, 2014).

Segundo a Assembléia Geral da ONU, o relatório *Pobreza extrema e direitos humanos* (2012) reforçou o relatório do PNUD (2005) e enfatizou que um sistema judicial justo e eficaz é essencial para reduzir a impunidade, a violência e os conflitos urbanos. O acesso à justiça é uma maneira de preencher a lacuna entre o sistema judicial formal e as reivindicações dos direitos vulneráveis, além de exigir responsabilidade, transparência e reivindicar políticas efetivas (UN, 2012). No que diz respeito à perspectiva de governação global, a segurança cidadã está também relacionada a uma nova concepção da governação democrática e reforça a segurança humana, como uma abordagem multidimensional e

interdisciplinar que envolve justiça social, crescimento econômico e desenvolvimento social para a diminuição da violência urbana (PNUD, 2013, 2014; Muggah e Carvalho, 2014; Chinchilla e Vorndran, 2018). Tal como afirma Chinchilla e Vorndran (2018) sobre o objetivo da segurança cidadã:

A segurança cidadã é muito mais do que a luta contra o crime. Abrange conceitos como conformidade com regras de coexistência, resolução de conflitos, eficiência do sistema de justiça e do sistema penitenciário, entre outros. Seu objetivo final é a proteção dos direitos e liberdades fundamentais de todos os cidadãos (Chinchilla e Vorndran, 2018:10)⁹⁵.

A partir daí, a abordagem assente na segurança cidadã é vista como um desdobramento da segurança humana e da governação local voltada, especificamente, à prevenção e controlo da violência e criminalidade em ambientes urbanos e tem sido destacada como solução para políticas públicas de segurança preventiva na América Latina e Caribe, ou as políticas de segurança cidadã e programas de justiça (*Citizen Security and Justice Programme - CSJP III*) tais como ocorreu na Guatemala, Nicarágua, Venezuela, Honduras, México, Brasil, Colômbia (Ricardo, *et al.*, 2013; Lima *et al.*, 2014; Muggah e Carvalho, 2014; Cano e Rojido, 2016). Nesse sentido, a segurança cidadã segue os parâmetros do ODS 16 que resultou na criação de dez metas para reduzir as taxas de homicídios no âmbito da justiça e segurança, formada por um pacote de reformas institucionais e medidas que abrangem vários atores estatais e não-estatais para promover a gestão local junto com Estados, municípios e população local e institutos de pesquisas (Ricardo, *et al.*, 2013; UNDP, 2013; Muggah e Carvalho, 2014; Chinchilla e Vorndran, 2018). O Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014 sobre *Segurança do Cidadão com Face Humana: Evidências e Propostas para a América Latina*, por exemplo, chama a atenção para a necessidade de responsabilizar todos os atores envolvidos nas políticas de segurança pública:

O progresso na segurança cidadã não decorre de uma única política ou ação isolada, mas de uma abordagem multissetorial e de uma série de políticas, incluindo medidas preventivas, reformas institucionais, investimento público suficiente, mudanças nas relações entre o Estado e as comunidades mais amplas e

⁹⁵ Tradução livre da autora. No original “Citizen security is much more than the fight against crime. It covers concepts such as compliance with rules of coexistence, conflict resolution, and the efficiency of the justice system and the penitentiary system, among others. Its ultimate goal is the protection of the rights and fundamental freedoms of all citizens” (Chinchilla e Vorndran, 2018:10).

com vontade política e adoção de sistemas mais modernos e eficazes de informação e intervenção (UNDP, 2013: VII)⁹⁶.

Para realizar o ODS 16, os países da América Latina investiram uma grande quantidade de recursos econômicos, em parcerias com os doadores internacionais para implementação de uma reforma da justiça (UNODC e WB, 2007; Taylor, 2008). De 1994 a 2005, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento gastaram cerca de US\$ 730 milhões através do programa de desenvolvimento na América Latina (Taylor, 2008). Tais programas iniciaram o apoio financeiro à reforma judicial durante os anos 60, como Ajuda dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) em parceria com a Ford Foundation (Taylor, 2008). Além disso, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) investiu em práticas dos Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC) no Sul Global (UNODC e WB, 2007). Os MARC constituem-se em uma versão moderna da justiça que busca a satisfação entre os participantes através de decisões rápidas e eficientes, baseadas em um acordo comum e consensual, que podem promover o acesso à justiça para grupos vulneráveis e pessoas pobres, e em alguns casos, tem o condão de restaurar os relacionamentos entre os disputantes (Moyer e Haynes, 2003; UNODC e WB, 2007; Berglolio, 2010; Muggah e Aguirre, 2013; Santos 2009a). Também é utilizada para diminuir os gastos do poder judiciário com os processos e número de funcionários, além de solucionar a sobrecarga do sistema judicial (UNODC e WB, 2007; Berglolio, 2010; Santos 2009a). Os MARC incluem a arbitragem, mediação e conciliação em diversos âmbitos judicial e extra-judicial tais como comercial, família, comunidade e, por isso, incluem uma gama de profissionais diferenciados tais como podem ser instituições privadas, grupos da sociedade civil, indivíduos das comunidades (Cappelletti e Garth, 1978; Moyer e Haynes, 2003; Berglolio, 2010; Santos 2009a; PNUD, 2014; Cano e Rojido, 2016). Daí se originam os programas de mediação comunitária para atuarem na comunidade (Moyer e Haynes, 2003; Chai, 2014; Mourão e Naidin, 2019). A mudança do conceito de justiça, conhecido como reforma da justiça, também inclui uma mudança de paradigma da lei em relação à descentralização administrativa e reforço das práticas sociais em nível local e práticas

⁹⁶ Tradução livre da autora. No original “Progress in citizen security does not stem from a single isolated policy or action, but from a multi-sector approach and a series of policies including preventive measures, institutional reforms, sufficient public investment, changes in the relationship between the State and communities, broad and sustained political will, and the adoption of more modern and effective systems of information and intervention” (UNDP, 2013: VII).

informais, facilitando assim, o acesso universal à justiça por meio desburocratização dos procedimentos legais tornando mais acessível a todos (Cappelletti e Garth, 1978; Moyer e Haynes, 2003; Santos 2009a; Bergliolo, 2010). Assim, na opinião de Moyer e Haynes (2003):

Especificamente, além de ajudar as partes a contornar os funcionários corruptos e ajudar na redução da ineficiência no sistema judicial, os programas de mediação podem abordar a violência e a ilegalidade na sociedade. Essencialmente, os programas de mediação podem promover uma sociedade mais participativa ou democrática, educando e mudando os modos de comunicação das pessoas ou os métodos de resolução de disputas. A mediação faz isso não suprimindo o conflito, mas incentivando as pessoas envolvidas a encarar o conflito como uma oportunidade de melhorar não apenas sua situação particular, mas também as interações dentro de suas famílias, comunidades e sociedade como um todo⁹⁷ (Moyer e Haynes, 2003:621).

Seguindo esses parâmetros, o governo do Brasil, especificamente o Ministério da Justiça (MJ) e o Conselho Nacional de Justiça CNJ), por meio da Secretaria da Reforma do Judiciário (SRJ), adotou os programas de mediação comunitária como uma política de prevenção pública de segurança dentro do ramo da estrutura de segurança cidadã, mais especificamente o PRONASCI (Guindani, 2012; Mourão e Naidin, 2019)⁹⁸. Neste passo, o PNUD subsidiou, em parceria com o governo federal, um programa nacional denominado de Justiça Comunitária que se constitui em uma ação dentro das diretrizes da política “Democratização do Acesso à Justiça”, em 2008, como um dos eixos estruturantes do PRONASCI (MJ, 2008, 2010). Por meio da Resolução n° 125/2010 do CNJ regulamenta a

⁹⁷ Tradução livre da autora. No original “Specifically, in addition to helping parties circumvent corrupt officials and aiding in the reduction of inefficiency in the judicial system, mediation programs can address violence and unlawfulness in society. Essentially, mediation programs can foster a more participatory or democratic society by educating and changing peoples' modes of communication or methods of resolving disputes. Mediation does this not by suppressing conflict, but by encouraging the people involved to look upon conflict as an opportunity to improve not only their particular situation, but interactions within their families, their communities, and society as a whole” (Moyer e Haynes, 2003:621).

⁹⁸ No que diz respeito ao fortalecimento da governação no âmbito das políticas judiciárias, o MJ, o SRJ e o CNJ visam fomentar projetos e políticas com o propósito de estabelecer parcerias entre o Poder Executivo Estadual e Municipal, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as instituições de pesquisa, os organismos internacionais e as entidades da sociedade civil (MJ, 2008, 2010). Assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional n°45/2004, tornou-se um importante órgão de controle do aparato jurisdicional com vista à implementação das políticas judiciárias que pudessem tornar-se mais céleres dentro do quadro da modernização e descentralização das instâncias administrativas e burocráticas, possibilitando a sistematização de dados e melhorias no aparato tecnológico e de recursos humanos (Nunes, *et.al.*, 2009; MJ, 2010; Rodrigues *et al.*, 2010; Sales, *et al.*, 2014; Da Silva e Florêncio, 2014).

Política Judiciária Nacional no qual a mediação de conflitos passa a ser uma ferramenta necessária para fomentar a cultura da pacificação social a ser implementada em todo território nacional (MJ, 2008, 2010; Guindani, 2012; Miranda, 2014, Mourão e Naidin, 2019). O PNUD participou desse processo de descentralização democrática em redes, apoiando a criação de políticas nacionais de segurança pública para a segurança dos cidadãos, com foco na gestão local e municipal composto de planos urbanos de convivência pacífica para prevenção social da violência, visando a melhor construção para um ambiente urbano seguro (PNUD, 2014). Essa iniciativa, dentre outras, teve como objetivo desenvolver o capital social local, a partir da revitalização das comunidades e bairros (Muggah e Aguirre, 2013; Muggah e Carvalho, 2014; PNUD, 2014; Cano e Rojido, 2016). Nesse contexto, o foco na prevenção da criminalidade nos territórios envolve o diagnóstico, modelos e projetos baseados nas realidades de cada país que podem reduzir a taxa de homicídios, sob uma perspectiva preventiva da violência armada (Muggah e Aguirre, 2013; Muggah e Carvalho, 2014; PNUD, 2014; Cano e Rojido, 2016; Giannini *et al.*, 2018).

No campo da pesquisa participativa que auxilia na monitorização das políticas públicas, estabeleceram-se parcerias com universidades e institutos de coordenação com agências governamentais internacionais, nacionais e locais que visam o fomento de pesquisas no campo, como observatórios de violência local e nacional, pesquisa de vitimização e percepção de medo e insegurança para reduzir fatores de risco (Muggah e Aguirre, 2013; PNUD, 2005, 2013, 2014; Cano e Rojido, 2016). Isso foi realizado por meio do desenvolvimento de metodologias participativas e trocas de experiências com metodologias consultivas e participativas que visavam facilitar a participação dos locais no processo de tomada de decisão e na implementação de políticas de segurança cidadã (Muggah e Aguirre, 2013; PNUD, 2014; Cano e Rojido, 2016). Somados a isso, houve a modernização das reformas nos setores de segurança e justiça que se constitui como fundamental tanto para a formação de profissionais quanto para o monitoramento de políticas para garantir respostas mais rápidas às contingências e soluções às assimetrias de poder, tais como fatores externos e internos da violência urbana (Muggah e Aguirre, 2013; Muggah e Carvalho, 2014; PNUD, 2005, 2013, 2014; Cano e Rojido, 2016).

Dessa forma, os projetos institucionais de paz e justiça aplicados ao campo da segurança pública, procuraram vincular a abordagem da governação local-global, por meio de acordos internacionais de cooperação para o desenvolvimento (Lima *et al.*, 2014; Muggah

e Carvalho, 2014). O primeiro está relacionado ao resgate do conceito de bem-estar social, fornecendo aos serviços sociais o apoio da comunidade internacional e doadores financeiros internacionais (FID) para garantir o acesso à justiça e, conseqüentemente, aos direitos humanos (Moyer e Haynes, 2003; Santos, 2009a; Berglolo, 2010; Lima, *et al.*, 2014; Muggah e Carvalho, 2014; Giannini, Aguirre e Sola, 2018). O segundo refere-se às reformas institucionais com vista à descentralização da lei e à resolução de conflitos com base num sistema judicial especializado que implementa práticas de mediação, conciliação, arbitragem e justiça restaurativa (Moyer e Haynes, 2003; Santos, 2009a; Berglolo, 2010; Giannini, Aguirre e Sola, 2018). Nessa abordagem restrita da governação de segurança, os programas de segurança cidadã visam novas formas de paz e justiça para os locais (Payne *et al.*, 2007; Alston, *et al.*, 2008; Muggah e Aguirre, 2013). Deste modo, os programas de segurança cidadã funcionam como uma interseção da construção da paz com a construção do estado, atuando, especificamente no âmbito da justiça e na área de segurança pública. Isso se dá por meio da construção dos espaços urbanos seguros com a reforma judicial, vista a partir de uma abordagem descentralizada para efetivar o acesso à justiça e promover a cultura de paz (Muggah e Aguirre, 2013; Lima *et al.*, 2014; Muggah e Carvalho, 2014; PNUD, 2005, 2013, 2014; Cano e Rojido, 2016). Com essa estrutura, cada país pode elaborar seu próprio programa de segurança cidadã de acordo com suas realidades, de modo que as boas práticas possam se espalhar pelos países da América Latina em um intercâmbio contínuo (UNDP, 2013).

A segurança cidadã no Brasil, por exemplo, procurou então promover a modernização dos setores de segurança e de justiça para uma melhor e mais eficiente gestão desses setores, com objetivo de obter resultados efetivos nas políticas públicas de segurança ao longo do tempo (Ricardo, *et al.*, 2013; PNUD, 2013; 2014; Lima, *et al.*, 2014; Muggah e Carvalho, 2014). Tais políticas fizeram parte de toda uma reformulação do sistema de segurança e justiça criminal ao nível federativo materializados nos seguintes documentos e iniciativas: Programa Nacional do Desarmamento; institucionalização do SINESP (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas); criação da rede Infoseg (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública) e Infocrim (Sistema Nacional de Informações Criminais) (na década de 80 e 90 que ganharam força na década de 2000); criação da RENAESP (Rede de Altos Estudos em Segurança Pública), PRONASCI (Programa de Segurança Pública com Cidadania) e reestruturação do CONASP

(Conselho Nacional de Segurança Pública) em 2006 (Ricardo, *et al.*, 2013; PNUD, 2013; 2014; Lima, *et al.*, 2014; Muggah e Carvalho, 2014)⁹⁹.

De um modo geral, os países da América Latina seguiram o mesmo formato e linha dessa reforma institucional da justiça e segurança pública. Em geral, esses programas versam sobre as seguintes diretrizes combinadas ou priorizadas consoante as necessidades de cada contexto: a) controle e prevenção de riscos (prevenção nos espaços públicos, controle de armas e controle do consumo de álcool); (b) promoção de mudança cultural (promoção de valores contra a violência letal); (c) proteção a grupos de risco (campanhas e proteção a vítimas de homicídios); (d) melhorias na abordagem policial e no sistema de justiça criminal (intervenção policial nas áreas de risco, patrulhamento, eficácia no processo de investigação de homicídios); (e) reinserção, mediação e negociação com grupos armados (reinserção ou ressocialização de perpetradores da violência, mediação e negociação com atores violentos); (f) estratégias integrativas para a redução da violência letal (estratégias integradas para redução de homicídios, plano de prevenção a violência) (Moyer e Haynes, 2003; Muggah e Aguirre, 2013; Muggah e Carvalho, 2014; UNDP, 2013; Cano e Rojido, 2016). Essa atuação preventiva abrange duas principais vertentes: medidas que visam impedir a ocorrência do crime ou a erupção da violência por meio de ações não punitivas, e após a sua ocorrência, visando evitar o impacto dos danos e a ocorrência de outros crimes, aumentando a sensação de segurança (De Mesquita Neto, 2004; Risso, 2016). Nesta linha, algumas ações e projetos podem ser destacados tais como: a) a polícia cidadã, com o policiamento comunitário; b) ressocialização de presos do sistema prisional; c) acesso à justiça, principalmente em territórios violentos; criação e promoção de redes comunitárias; d) ações sociais com foco e

⁹⁹ Esse viés de políticas de segurança pública, sob a perspectiva da segurança cidadã começou a ser implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tendo o intuito de padronizar e articular as reformas nas instituições policiais em âmbito federal com as esferas de governo estaduais e municipais, baseando na cooperação intergovernamental, através dos recursos federais. De entre as ações no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), podemos citar: a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no ano de 1997, a construção do I Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000; e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000. Dando continuidade à linha mais preventiva voltada aos direitos humanos e cultura de paz combinando com ações de controle e combate ao crime, o presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) forneceu balizas para o desenvolvimento dos planos federativos. A proposta de ações que contemplassem o diagnóstico da violência e da criminalidade para o desenvolvimento de ações preventivas, estratégicas, orientadas e monitoradas, era uma das pautas para a implementação de políticas de segurança pública na perspectiva dos direitos humanos, criado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), instituído pela lei 11.530/2007 e a capacitação de profissionais com a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).

incentivo para jovens e adolescentes em situação em vulnerabilidade e conflito com a lei, dentre outras. Essas ações tem o cunho: a) situacional, ao se evitar a ocorrência dos crimes no entorno, b) policial, como o papel desenvolvido pelas guardas municipais e policiamento comunitário e c) ações sociais que se destinam melhorar os comportamentos agressivos que geram violência e criminalidade (Cano, 2006; Risso, 2016).

Santos (1988, 2003a) destacou que a reforma da justiça representa um processo de mudança nas sociedades pós-modernas e capitalistas. Nele está o novo conceito de direito, Estado e sociedade em que as redes sociais informais coexistem com as institucionalizadas. Essa interação forma um pluralismo jurídico, ou “pluralismo legal” (Santos, 1988:39), necessária para a emancipação da sociedade e da comunidade pela democratização do acesso à justiça. No entanto, alguns autores (Veglas, 2010; Berglolo, 2010) criticam essa modernização do sistema judicial uma vez que não houve a acessibilidade para todos e muito menos confiança institucional, tal como ocorreu em Córdoba. Ainda, juízes e promotores e pessoas que trabalham no sistema judicial não mudaram a maneira hierárquica e formal de se efetivar a justiça (Berglolo, 2010; Veglas, 2010). Isto também se aplica à abordagem policial no quadro das experiências na América Latina que por mais que os programas ‘importados’ de melhores práticas advindas do exterior tal como em Toronto, no Canadá, tivessem adequado a perspectiva dos direitos humanos como o curso de capacitação dos agentes da PM, as pesquisas demonstraram que o corporativismo e resistência à mudança da cultura polialesca e repressora requerem um processo longo e contínuo de formação específica e, que muitas vezes, afetam a implementação da política de forma integrada (Ricardo *et al.*, 2013; Ruiz, 2013; Lima, *et al.*, 2014). Por consequência, apesar da redução de homicídios signitiva nos territórios e zonas urbanas violentas, a implementação do policiamento comunitário, que pressupõe a aproximação da polícia com a comunidade, na prática, não foi tão bem-sucedida (Ricardo *et al.*, 2013; Ruiz, 2013; Lima, *et al.*, 2014). Isso ocorre devido à falta de investimentos e treinamento contínuo dos policiais que dificultou a criação de laços de confiança na comunidade principalmente no que se refere à interlocução da polícia com jovens, após o término do programa (Ricardo *et al.*, 2013; Ruiz, 2013; Lima, *et al.*, 2014).

No Brasil, podemos citar algumas experiências consideradas bem-sucedidas, mas que tiveram, ainda assim, os seus desafios: (a) o programa de controle de homicídios “Fica Vivo!” em Minas Gerais; (b) programa “Paraná Seguro”, no Paraná que visava o

fortalecimento da cidadania com policiamento comunitário e melhoria da qualidade de vida nas comunidades; (c) o “modelo Koban” de policiamento comunitário em São Paulo, (d) o Programa “Pacto Pela Vida” para reduzir a criminalidade e insegurança social em Pernambuco; (e) a implementação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) no Rio de Janeiro para diminuir os índices de violência por meio da operação tática e operacional da polícia; (f) e o projeto “Territórios da Paz” em Canoas, no Rio Grande do Sul visando o fortalecimento e empoderamento comunitário no combate ao crime e prevenção ao delito. O programa “Fica Vivo” em Minas Gerais, por exemplo, é composto por um conjunto de medidas que visam diminuir a criminalidade no território, através do empoderamento juvenil (Nunes *et.al.*, 2009; Rodrigues *et al.*, 2010). Tais ações foram combinadas com o programa mediação de conflitos para que o programa pudesse ter maior adesão na comunidade para o desenvolvimento do capital social e do empoderamento local, tal como tratado no tópico a seguir (Nunes, *et.al.*, 2009; Rodrigues *et al.*, 2010; Sales, *et al*, 2014). Nessa linha preventiva, as políticas judiciárias são vistas como parte integrante da segurança pública seja para amenizar, também, a sobrecarga do sistema de justiça criminal e potencializar a capacidade investigativa e a resolução de crimes, seja para fornecer o acesso à justiça e evitar que os conflitos se tornem violentos (Nunes, *et.al.*, 2009; Rodrigues *et al.*, 2010; Sales, *et al*, 2014).

De uma maneira geral, todos esses programas têm como objetivo a redução da criminalidade e da violência armada, assim como a revitalização dos espaços públicos nas áreas mais vulneráveis, promovendo o capital social por meio do empoderamento comunitário e serviços sociais, sendo ressaltadas o tratamento nas questões de gênero, tais como a violência familiar e de gênero em alguns projetos. Na prática, tais programas não foram implementados numa perspectiva territorializada, institucionalizada, coordenada e padronizada entre o Estado e municípios para execução de suas ações preventivas ao crime. Nesse sentido, verificou-se a dificuldade em promover e incentivar capacidade locais nos bairros, uma vez que a falta de diálogo e aproximação a lideranças e organizações de base impediu que necessidades e especificidades locais fossem atendidas, dificultando a aproximação com a polícia. Ademais, priorizou-se mais o combate ao narcotráfico com ênfase na abordagem policial mais tática e operacional de enfrentamento ao crime do que sua prevenção (Ruiz, 2013; Lima *et al.*, 2014).

Nessa mesma linha, no Chile, os programas “Programa Bairros Seguros” e “Quero meu Bairro” na década de 2000 foram recebidos positivamente pela comunidade, uma vez que levaram efetivamente a uma redução da violência e criminalidade, com base em políticas territorializadas para prevenção e controle da criminalidade e violência (Nieto, 2010; Ruiz, 2013). O programa “Quero meu Bairro” tinha como objetivo o melhoramento de infraestrutura e recuperação de espaços deteriorados, construção dos vínculos de confiança nas relações de vizinhança, integração de bairros e conexão cidade-favela (Nieto, 2010; Ruiz, 2013). Em complemento, o “Programa Bairros Seguros” buscou o empoderamento local por meio da coesão social, capacitação de lideranças, inclusive de jovens, promoção do acesso à justiça, fomento a serviços sociais e redução dos conflitos e comportamentos violentos. Também atuou no controle de facções por meio dos serviços de inteligência e atuação policial (Nieto, 2010; Ruiz, 2013). Nieto (2010) destacou alguns desafios para continuidade e implementação do programa “Quero meu Bairro” à época, tais como: construção de redes institucionais, estímulo a criação de redes de confiança entre vizinhos, participação da sociedade civil e representantes de instituições e empresas nos conselhos de bairro, apoio às organizações comunitárias, adequação das reformas de moradias como linha de ação do programa.

Em complemento à avaliação do programa “Bairros Seguros”, Ruiz (2013) destaca-se a necessidade de monitorização e avaliação dos projetos, a implementação e combinação de políticas de revitalização de bairros com prevenção do crime de forma coordenada e territorializada com os projetos em andamento; a falta de uma coordenação policial integrada e contínua com aproximação da comunidade. Este último fator, em específico, não permitiu criar laços de confiança e capital social necessários para que o projeto tivesse auto sustentabilidade o que, por sua vez, houve o aumento da criminalidade, após o programa. Outra situação que demonstra os dois lados das políticas de segurança cidadã refere-se ao caso de El Salvador com a “Trégua entre Gangues”. Estabeleceu-se uma negociação entre o Estado e grupos armados entre as Gangues Mara Salvatrucha e Mara 18 (Hoppert-Flämig, 2013; Cano e Rojido, 2016). O acordo consistiu em uma trégua, embora não formalizada e transparente entre o governo e os atores violentos, para diminuir o número de homicídios de agentes policiais e prisionais (Hoppert-Flämig, 2013; Cano e Rojido, 2016). Em troca, os líderes das facções presos teriam contato com os membros das organizações criminosas. Realizar e formalizar acordos com atores violentos no contexto da violência urbana é, ainda, uma questão delicada porque para o Estado, estar-se-ia dando legitimidade aos atores

violentos e, conseqüentemente, seu fortalecimento nas redes criminosas (Hoppert-Flämig, 2013; Cano e Rojido, 2016). Ao mesmo tempo, há uma diminuição do número de retaliações e homicídios devido aos ‘acordos de paz’, tal como em El Salvador que diminuiu em 50% (Cano e Rojido, 2016). Todavia, houve dificuldades na implementação do programa de prevenção a violência em El Salvador no qual foi originado pela pressão da própria sociedade civil através da Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (Hoppert-Flämig, 2013). Ainda que tivesse a roupagem da segurança humana não conseguiu, na prática, conciliar as políticas repressivas com as preventivas, uma vez que as forças armadas se tornaram centrais no combate ao narcotráfico (Hoppert-Flämig, 2013). Podemos citar alguns fatores externos e internos que afetaram a política tal como a ausência de treinamento e capacitação de profissionais na área, a pressão política da direita e das elites locais, além da pressão política dos EUA para combater o narcotráfico (Hoppert-Flämig, 2013). A política em si provocou descrédito e desconfiança dos locais, tendo em vista que reproduziu as políticas ‘Mano Dura’, além de gerar violações aos direitos humanos (Hoppert-Flämig, 2013).

Em Medellín, por sua vez, foram implementados os projetos urbanos integrais municipais para a construção de espaços urbanos seguros tal como o denominado “Medellin mais segura: juntos podemos”. Neste âmbito houve um forte investimento na promoção da sociedade civil e cidadania para contestar contra a violência e dominação das facções que ajudaram a fortalecer a confiança e solidariedade nas comunidades pobres (Colak, 2013; Ricardo *et al.*, 2013). Tais experiências, construídas pelos líderes locais, nas interações pessoais e práticas cotidianas fizeram com que a linguagem, valores e princípios e participação dos locais tivessem eco na política da segurança cidadã, garantindo sua eficácia e, ao mesmo tempo, diminuíram a cooptação de organizações comunitárias pelos atores violentos (Colak, 2013; Ricardo *et al.*, 2013). Além da redução dos homicídios, o Estado conseguiu obter legitimidade nas comunidades para prover direitos sociais que se fortaleceu ao funcionar em sintonia com outros projetos tal como o Fuerza Joven para prevenção de delitos e empoderamento juvenil (Colak, 2013; Ricardo *et al.*, 2013). No entanto, algumas questões ainda merecem destaque, tais como a necessidade de proteção integral às pessoas afetadas pela violência, de proteger e restaurar os direitos das vítimas, de dar ênfase aos grupos minoritários e às demandas diferenciadas, promovendo a adesão e promoção do empoderamento e, ainda, a continuidade do projeto nos próximos governos (Colak, 2013; Ricardo *et al.*, 2013).

Outras experiências em que os locais tiveram grande participação na condução das políticas de segurança cidadã, focadas no capital social e construídas a partir das organizações comunitárias de base, tiveram lugar em Bogotá, Colômbia e na Guatemala (Moser e MacIlwaine, 2004, 2006, 2014). Na Guatemala e Colômbia, as políticas de segurança cidadã priorizaram a criação de vínculos na comunidade como a confiança e a paz, no empoderamento juvenil, bem como na reforma policial baseada nos direitos humanos (Moser e MacIlwaine, 2004, 2006, 2014). Em Guatemala e Bogotá, as associações de mães tiveram um papel significativo para a criação do capital social estrutural realizado por meio da promoção do diálogo e dos vínculos familiares a partir de sentimentos em comum que pudessem ser partilhados em comunidade, possibilitando o encontro e o debate para soluções à violência (Moser e MacIlwaine, 2004). Também foi necessário promover o acesso e gestão das instituições pelos locais, com a devida transparência, acessibilidade e responsabilidade nas tomadas de decisões que auxiliou a construir vínculos de confiança (Moser e MacIlwaine, 2004). É importante salientar ainda que o capital social também gerou seu efeito perverso quando, por exemplo, os próprios locais reproduziram estereótipos de gênero, tornaram-se intolerantes com as diferenças, e propuseram soluções repressivas, por meio da legitimação do exército e militares para o fim da violência em seus bairros e territórios (Moser e MacIlwaine, 2004). Em complemento, como enfatizou Santos (1988, 2003, 2007), o processo de democratização da reforma judicial no qual ampliamos aqui o conceito para a segurança pública representa a dicotomia entre emancipação e regulação na perspectiva global e local, uma vez que promoção da segurança, cidadania e reforma institucional podem estar mais próximas das práticas sociais em nível local, promovendo os direitos humanos com os locais (Santos, 1988, 2003, 2007). Mas, também, pode reproduzir a violência como o desequilíbrio de poder e controle sobre os pobres e marginalizar pessoas ou grupos devido às falhas na estrutura das políticas públicas que impedem de realizar o devido monitoramento para superar as dificuldades no campo (Santos, 2004; Vezzulla, 2012; Ricardo, *et al.*, 2013). Assim, os desafios para a gestão e implementação dos programas de segurança cidadã nos espaços de governação limitada se tornam múltiplos e em várias escalas que requerem um investimento a curto, médio e longo prazo para que as políticas de paz e justiça, neste contexto, visem uma diminuição na criminalidade violenta e produza empoderamento comunitário (Baron, 2004; Ricardo, *et al.*, 2013; Dammert, 2013; Vezzulla, 2013; Mourão e Naidin, 2019).

No que se refere aos aspetos de mudanças institucionais que levem em conta a fragilidade e instabilidade política, econômica e social podemos mencionar alguns aspetos citados por Dammert (2013: 189-194), nomeadamente: a) coordenação de políticas intersetoriais, visando a necessidade de inclusão das questões referentes tanto o aparato do sistema policial quanto judicial de modo sistêmico, (b) desenvolvimento de perspectivas de ação sub-regionais, para maior coordenação intergovernamental para a concretização de ações desenvolvidas em conjunto no nível local, meso e macro com agendas e metas e prazos a serem alcançados; c) reformas abrangentes e específicas e que possam definir as funções de prevenção e controle do crime com o fortalecimento e participação da sociedade civil; (d) sustentabilidade da política, através do planejamento central das iniciativas que devem ser realizadas a nível local em diversos contextos e de maneira coordenada; (e) financiamento no campo da prevenção em segurança pública mas também que leve em conta o monitoramento e avaliação participativa das políticas para que possam apresentar resultados factíveis; (f) fortalecimento das capacidades de monitoramento e consolidação com equipes de apoio ao legislativo, com vista à criação de uma comissão de segurança para auxiliar mudanças fáticas; (g) fortalecimento de equipes de assessoria civil para criação de parcerias e suporte com universidades, institutos e centros de investigação; (h) estabelecimento de mecanismos apropriados para a definição orçamentaria, que deve envolver a análise avaliativa de custo-efetividade em cada setor e departamento; (i) troca de experiências e conhecimentos estabelecidas entre Estados e países por via da consolidação e sistematização de dados que facilitem as melhorias no nível local; (j) delimitação e especificação e treinamento das funções da polícia e das forças armadas quanto ao escopo jurídico e operacional, de acordo com os direitos humanos; (l) melhoria dos sistemas de entrada e formação do pessoal da polícia com vista a reformular e melhorar o ingresso e carreira policial bem como formação e remuneração; (m) promoção de iniciativas de polícia comunitária orientada para a resolução de problemas, buscando-se aproximar a polícia com a comunidade e, ao mesmo tempo, fortalecer o empoderamento comunitário; (n) projeto e implementação de sistemas de prestação de contas, com responsabilização e transparência e participação da sociedade civil; (o) avaliação e monitoramento dos processos permitindo desenvolver estudos a nível local em parcerias com o setor público e privado para avaliação de custos; (p) regulamentação dos serviços privados de segurança, com vista a uma mais adequada utilização de uso da força e sistemas de inteligência de acordo com os parâmetros legais.

Abaixo veremos como ocorrem os processos de implementação dos programas de mediação local.

3.3.1.2 Formas híbridas de mediação local: a construção da paz e justiça para, pelos e com os locais

Os programas de mediação local nos territórios frágeis e de governação limitada constituem, *per se*, arranjos híbridos de governação, campos de luta, poder e resistência que representam formas de resolução de conflitos nas comunidades e em que fatores externos e internos podem interferir na eficácia dos programas institucionais construídos para a paz (Uprimny, 2001; Moser e MacIlwaine, 2004; Muggah, 2013; Cano e Rojido, 2016; Zaluar, 2017). Existem basicamente três mecanismos de implementação de resolução de conflitos na comunidade, com base na mediação local: aqueles que são construídos para a comunidade por instituições estatais ou atores externos, aqueles que são originados na comunidade e se mantêm autônomos e, finalmente, aqueles que são originados na comunidade e recebem suporte de instituições estatais e externas (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Enfatizamos aqui algumas dificuldades encontradas durante a implementação dos programas na América Latina, também como esses programas de mediação local podem ser espaços tanto de dominação e controle quanto de emancipação, a depender da forma de organização, implementação e finalidade do programa (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008).

Há muito que os programas de mediação local têm sido vistos como panaceia para a construção de uma cultura de paz e resolução dos conflitos violentos interpessoais, das demandas do judiciário, da violência e criminalidade nos bairros pobres e marginalizados e, portanto, não cabe aqui ter essa visão romantizada acerca do programa e rasa quanto à origem dos conflitos sociais urbanos (Folberg e Taylor, 1996; Azevedo, 2009; Luchiari, 2014). Acreditamos que a promoção da cultura da paz requer pensar em políticas que envolvam a prevenção da violência estrutural, institucional e cultural e, muitas vezes, necessita do diálogo com instituições e diversos atores no qual se destinaria a um programa nacional guarda-chuva, com vários setores e projetos que devem atuar sistêmica e coordenadamente; o que comporta investimentos com obtenção de resultados com metas claras e objetivas a curto, médio e longo prazo (Folberg e Taylor, 1996; López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005, Souza, 2009).

Considerando tais ressalvas, Uprimny (2000) enumera os elementos necessários para que os programas de mediação local, denominados de justiça informal ou comunitária, possam estar em consonância com os valores democráticos e desenvolvimento de uma cultura de paz. São eles: 1) informalização da justiça e seus procedimentos desde que sejam democráticos, tendo em vista que também podem gerar discriminação e cooptação; 2) informalização da justiça deve estar ligada aos movimentos comunitários e participação cidadã no qual diferencia-se da mera descentralização dos serviços judiciais; 3) a justiça ou mediação comunitária dever ser complementar a justiça formal em que ambas as justças devem funcionar para democratização do aparato judicial, sob pena de se tornar um mecanismo hierárquico e autoritário para as comunidades; 4) deve ser compreendido como um processo contínuo de aprendizagem, com mecanismo de avaliação permanente, considerando todas as experiências bem sucedidas que seja, de acordo com as especificidades locais; 5) deve ser compreendida como uma política global em que as comunidades possam ter forma de um movimento social, em que atores estatais e locais devem acompanhar os processos institucionais e de construção social democrática; 6) que na avaliação das políticas e programas devem considerar estratégia de acesso à justiça de acordo com o grau e tipo de conflitos, a serem nomeados pela comunidade e os operadores de justiça.

Torna-se também necessário destacar que os programas de mediação local na América Latina tendem a surgir como alternativas a resolução de conflitos e acesso à justiça às classes vulneráveis e marginalizadas que impedem que as pessoas recorram à via judicial e acabem resolvendo seus problemas de maneira extrajudicial (López, 2000; Uprimny, 2000; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Tais disfuncionalidades burocráticas são decorrentes dos mecanismos de corrupção e poder no aparato judicial que reproduzem a violência estrutural por meio da violência institucional, ao beneficiar as pessoas de classe média ou alta, devido aos custos judiciais e demanda do tempo do processo, à formalidade e impetuosidade dos tribunais e fóruns que são expressas no modo de vestir, falar e agir, à reprodução de estereótipos pelos juízes que impedem que as classes pobres possam ‘ganhar’ uma causa (López, 2000; Uprimny, 2000; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). A descrença, desconfiança e falta de legitimidade na justiça pelas classes subalternas, fazem muitos autores questionarem possíveis formas de controlo e coação resultante da implementação da mediação local ou, até mesmo, criticar possibilidades de implementação dada as mínimas condições culturais, estruturais e institucionais necessárias para um

programa se efetivar sem reproduzir assimetrias de poder (López, 2000; Uprimny, 2000; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Em uma visão mais crítica acerca dos MARC e, especificamente, da mediação local, Crespo (2008) elucida abaixo:

As iniciativas de mediação na América Latina ilustram esse ponto. Geralmente direcionados a comunidades de baixa renda, os centros de mediação nessas comunidades funcionam sob a influência dominante de normas culturais predominantes, geralmente refletindo os interesses dos poderosos (ou seja, traficantes de drogas, guerrilhas etc.). Em teoria, se o campo de jogo estivesse nivelado, significando que as partes compartilhassem recursos, habilidades e poder iguais o MARC poderia ser verdadeiramente transformador. No entanto, a realidade é muito diferente da teoria. Embora alguns estudiosos argumentaram que a mediação pode aumentar o acesso à justiça, a mediação não é o fórum para a proteção de direitos. Mediação trata de negociar interesses, não de reivindicar direitos, e não há juiz para afirmar os direitos dos menos poderosos. Portanto, a mediação é particularmente inadequada para proteger os direitos de partes mais vulneráveis em uma disputa, particularmente na América Latina, onde desequilíbrios de poder tendem a se espalhar pelos MARC¹⁰⁰ (Crespo, 2008: 109).

Em nossa visão, acreditamos que é possível a construção da paz com os locais, tal como será discutido na segunda parte deste tópico. Lidar com diversas assimetrias de poder que reproduzem violências antes e durante a implementação do programa é um fato que deve ser levado em consideração desde o desenho das políticas de segurança pública e, especificamente, nos programas de mediação comunitária para que possam não ser reproduzidas pelos implementadores e mediadores do programa (Moyer e Haynes 2003; León, 2005; Crespo, 2008; Ferrari *et al.*, 2009, Vezzulla, 2010; Ramón, 2018). Isso não invalida as formas de contra-poder ou resistência que são criadas na comunidade e possam ser estimuladas e melhor organizadas para que os programas sejam construídos ou remodelados na via da emancipação e empoderamento local, por meio das organizações de base já existentes (Baron, 2004; Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018). Isto significa dizer que para além da cultura do tráfico representada por uma cultura local há

¹⁰⁰ Tradução livre da autora. No original “Mediation initiatives in Latin America illustrate this point. Generally targeted at low-income communities, the mediation centres in these communities, function under the dominant influence of the prevalent cultural norms, usually reflecting the interests of the powerful (i.e. drug traffickers, guerrillas, etc). In theory, if the playing field were level, meaning that parties shared equal resources, skills and power, then ADR could be truly transformative. However, the reality is far different from the theory. Although some scholars have argued that mediation can increase access to justice, mediation is not the forum for protecting rights. Mediation is about negotiating interests, not about asserting rights, and there is no adjudicator to assert the rights of the less powerful. Thus, mediation is particularly unsuited to protecting the rights of less-powerful parties in a dispute, particularly in Latin America, where power imbalances have a tendency to spill over into ADR processes (Crespo, 2008:109).

também práticas de sobrevivência e resistência pelos locais (Uprimny, 2001; Ferrari *et.al.*, 2009).

Por exemplo, no programa de mediação comunitária no Morro das Pedras, em Belo Horizonte, Minas Gerais, havia uma relação de dominação e controle por parte das lideranças locais que, muitas vezes, impedia a criação do capital social e do empoderamento local devido à ausência de confiança dos locais (Ferrari *et.al.*, 2009). Como resposta, o programa buscou, a partir das prioridades e demandas locais, identificar as lideranças comunitárias consideradas como legítimas para estabelecer parcerias e fomentar as capacidades locais (Ferrari *et.al.*, 2009). Se, por um lado, aumentou a confiança no programa, por outro, o trabalho de construção de redes acabou se tornando centralizado nas lideranças locais, ao invés da participação e inclusão de todos os atores para uma maior participação comunitária (Ferrari *et.al.*, 2009). Seja por uma questão de apatia política, social, medo ou desinteresse, as lideranças locais devem ter consciência do papel que exercem e não o transformar em objeto de barganha ou status para interesses próprios. Assim nos dizeres de Ferrari, Ramos e Clementino (2009) explicam melhor o dilema entre autonomia e cooptação das lideranças locais, logo abaixo:

A questão da representatividade se torna mais problemática quando este líder começa a agir de acordo com sua própria consciência, criando-se um hiato entre as posturas adotadas por ele e o grupo que o legitimou. Isto pode ocorrer em função do enfraquecimento dos espaços efetivos de discussão, já que, se cada indivíduo não tem condição de participar e de exercer sua autonomia, então pode ser que a voz do líder deixe de representar a voz do grupo (Ferrari *et al.*, 2009:174-175).

Em contrapartida, o programa de mediação na comunidade do Vidigal, no Rio de Janeiro, por exemplo, foi criado para atender às necessidades locais juntamente com os atores comunitários em parceria estabelecida pela Instituto Mediare com a comunidade e a Associação de Moradores do Vidigal. No desenho do projeto *botom up*, previa-se que os mediadores, uma vez capacitados, pudessem replicar e partilhar as suas experiências para outros atores locais para garantir a sustentabilidade do programa. Destacou-se que a experiência prévia das UPPs e informações nos media sobre a mediação ajudaram no processo de conhecimento e assimilação das técnicas e linguagem baseada no diálogo, além da negociação já realizada pelos próprios diretores da Associação de Moradores do Vidigal para lidar com os conflitos locais, com base em sua cultura local. Este último foi considerado

fator preponderante uma vez que “o respeito à cultura local é essencial em projetos comunitários, que devem contar, sistematicamente, com a coautoria dos atores locais, para garantir sua adequação e sustentabilidade” (Almeida *et al*, 2019:272).

Por outro lado, as práticas locais tendem a fundir-se com o conhecimento teórico sobre técnicas e ferramentas da mediação, em reuniões de debate e leitura que auxiliam os moradores locais, juntamente com seus supervisores e monitores, a pensarem na melhor forma de aplicabilidade das técnicas de mediação com base nas questões locais, bem como na animação de redes locais (Almeida *et al*, 2019:272). Outro ponto destacado no projeto foi que os próprios moradores locais se consideram responsáveis pelas demandas comunitárias, uma vez que acreditam que devam eles ser os mediadores para melhor adesão e identificação da comunidade para gerir as regras da comunidade com as questões locais (Almeida *et al*, 2019:272). Sob este aspecto Vezzulla, detalha o processo de aproximação e identificação quando a mediação é feita entre pares, em que pese defenda que o mediador ideal é aquele que está centrado nas necessidades das partes:

Instaurados na comunidade, os princípios da mediação em matéria de comunicação e abordagem dos problemas possibilita que seja a mesma comunidade a que possa escolher aqueles vizinhos que considerem mais adequados para ser formados como mediadores, contando com o reconhecimento da comunidade como aqueles que podem ser procurados quando os necessitem (Vezzulla, 2010: 11).

Nessa mesma linha, Ramón (2018) destaca o papel da denominada Justiça Comunitária na Colômbia em que o desenvolvimento das práticas culturais fomentou a criação de espaços plurais e intercâmbio de ideias, através do diálogo que mudaram realidades locais no contexto da violência urbana. Esse processo de diálogo propiciou até a mudança de comportamento por parte dos atores violentos, uma vez que na própria comunidade em Medellín, no Bairro Antioquia, os grupos armados se aproximaram dos moradores locais (Ramón, 2018). Assim, as práticas comunitárias facilitaram o processo de diálogo entre diversos atores, que possibilitam pactos e acordos entre os líderes comunitários e atores violentos em benefício da comunidade e também reconfiguraram o sentido da esfera pública pela própria comunidade ao discutir questões de seus interesses (Ramón, 2018). Aliás, a iniciativa da justiça comunitária surgiu pela própria comunidade quando, nos processos de negociação com o governo nacional e local, os líderes comunitários fizeram um pacto comunitário com os locais e decidiram que ao invés da resolução dos conflitos

locais com base na força e coerção esses seriam solucionados por meio do centro de resolução de conflitos (Ramón, 2018).

Nesse processo, a construção de identidades coletivas, o sentido de pertença e confiança social torna-se mais solidificado capaz de moldar tanto as políticas institucionais quanto construir espaços híbridos de negociação e diálogo com base na paz e resistência do empoderamento local (Ramón, 2018). Por outro lado, podemos citar como uma perspectiva positiva de construção da paz com justiça pelos e com os locais, tal como aquela destacada por Moyer e Haynes (2003) na Bolívia. A figura do ‘patrocinador’, consiste em ser uma espécie de mediador, criado pela própria comunidade Aymara para resolução de conflitos familiares que persiste durante 700 anos (Moyer e Haynes, 2003). Esse projeto de mediação comunitária rural se baseou na figura do patrocinador para contemplar as demandas do sistema de segurança pública e justiça, cujo intenso fluxo migratório para área urbana não conseguiu atender todas as demandas locais (Moyer e Haynes, 2003). O programa financiado, pela USAID e BIRD (Léon, 2005), mas criado pelas raízes locais demonstrou ser um forte indicador de auto-sustentabilidade organizacional através do empoderamento comunitário arraigado na cultura local, no qual detém legitimidade para resolver disputas familiares e diminuir a violência (Moyer e Haynes, 2003; Léon, 2005, Crespo, 2008). Assim, (...) “a cultura desempenha um papel fundamental na provisão da ordem comunitária, oferecendo apoio ao sistema jurídico, particularmente no caso de leis locais auto-sustentáveis criadas por meio de um processo participativo comunitário”¹⁰¹ (Crespo, 2008: 117-118).

Já o programa de mediação local no Equador, foi promovido pela USAID devido aos interesses norte-americanos em estabilizar a região, visando a promoção da democracia, combate à corrupção e fortalecimento das instituições judiciais. A mediação foi abordada em vários aspectos tanto judicial, comercial, quanto a comunitária (Moyer e Haynes, 2003). Neste último âmbito, a mediação comunitária foi utilizada para resolução de conflitos com comunidades indígenas e ONGs locais para atender as comunidades pobres e marginalizadas fornecendo para além da mediação, assistência jurídica (Moyer e Haynes, 2003). O destaque para a mediação comunitária no Equador está no atendimento personalizado para as mulheres, por via da disponibilização de um representante na mediação, suporte médico e

¹⁰¹ Tradução livre da autora. No original “(...) culture does play a critical role in the provision of communal order by offering support to the legal system, particularly in the case of sustainable domestic law created through a participatory process” (Crespo, 2008: 117-118).

psicológico, fornecimento de abrigo, assistência e educação jurídica, suporte e prevenção à violência doméstica, família, comunidade e grupos religiosos (Moyer e Haynes, 2003). Esse atendimento especializado para mulheres representa também uma forma de equilíbrio de poder, de acordo com as especificidades e conflitos locais, além de promover o empoderamento feminino e fortalecimento de redes (Moyer e Haynes, 2003).

Na Venezuela, por sua vez, a mediação comunitária também foi vista como saída para as assimetrias de poder tais como descrença nas instituições e combate à corrupção no sistema judicial e aumentar a satisfação popular e envolvimento cívico, ao promover o acesso à justiça (Léon, 2005). Diferentemente de ter sido subsidiada por atores externos, como no caso da Bolívia e Equador, a mediação foi implementada, baseando-se no modelo dos juízes de paz, em que a própria comunidade elegeu seus juízes, para atuarem como mediadores nas resoluções de conflito com base no princípio da equidade (Léon, 2005). No entanto, Léon destacou alguns entraves durante a implementação, nomeadamente relacionados: com a fraca capacitação com base em formação em educação jurídica para todos envolvidos; com a ausência de coordenação e funcionamento dos programas com os tribunais para maior legitimidade; com a ausência de normatividade para regular as condutas éticas do mediador, acordos de confidencialidade, acordos na mediação, qualificação dos mediadores; com a necessidade de estabelecimento de redes na América Latina, para incentivos e trocas de experiências e facilidades no suporte externo para melhores recursos; com a necessidade de diversificação da provisão de serviços que complementem o acesso à justiça e de desenvolvimento de programas de avaliação e monitoramento das políticas.

No Peru, o contexto histórico e cultural marcado por diferentes etnias e comunidades espanhola, indígena e rural, delimitaram alguns entraves quanto à operacionalização do sistema de justiça em reconhecer as especificidades de cada território para aplicação da lei (Moyer e Haynes, 2003). O programa de mediação ‘Justiça da Paz’ serviu como intermédio para fornecer enquadramento jurídico para diferentes grupos. Além da reforma, a estrutura burocrática do sistema de justiça remodelou o comportamento dos juízes, denominados de juízes de paz, ao funcionar como mediadores, para aplicação de regras e normas baseadas em regras e costumes locais no qual se distanciam da formalidade legal (Moyer e Haynes, 2003). Assim, os efeitos da justiça de paz fizeram que o capital e controle social aumentasse, tendo em vista que nas comunidades tradicionais, devido a

cultura local “(...) as famílias e os bairros são mais interconectados e mais unidos que as comunidades modernas, nas quais as pessoas tendem a se movimentar com mais frequência e não conhecem seus vizinhos”¹⁰² (Moyer e Haynes, 2003: 665).

Assim, tanto o processo de institucionalização e implementação dos programas de mediação local como o papel exercido pelos atores neles envolvidos devem ser analisados criticamente, a fim de evitar a reprodução de outras formas de violência que podem se tornar invisíveis (Baron, 2004; Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018). Essas formas superam os rótulos ‘paz positiva e negativa híbrida’, porque o poder como resistência é algo relacional e contingente, portanto, depende do ângulo no qual é analisado (Richmond, 2009; Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018, Freitas, 2020b). Assim, os locais, mais do que receptores de políticas de paz devem ser agentes de novas formas de construção da paz e justiça. Isso pode ser transformado em práticas cotidianas através da “resistência cotidiana” (Johansson e Vinthagen, 2014:1) por meio do empoderamento local quando os habitantes locais usam a cooptação desses programas para lidar com mecanismos e moldar os programas a seu próprio favor, construindo uma paz pelos locais (Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018; Freitas, 2020b). Essas formas noticiosas, no entanto, são concebidas e criadas por eles nas relações de micropoder nas bases cotidianas, que podem ser desdobradas nas organizações sociais e em rede, como movimentos de organização de base comunitária (Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b). Além disso, sociedades pós-conflito e sociedades de Estados, cidades e territórios frágeis têm mostrado muitas formas de “resistência cotidiana” (Johansson e Vinthagen, 2014:1). Tais formas são demonstradas através do envolvimento social necessário para a construção de capital social, que é diferente daqueles aplicados verticalmente pelos construtores da paz que tentam impor, restaurar ou apenas ‘ouvir’ as necessidades dos locais (Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018, Freitas, 2020b). Por outro lado, a resistência e as ações, não violentas propostas apresentadas pelos programas de mediação local, podem se tornar ferramentas essenciais para o equilíbrio de poder e novos modos de organização local (Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018, Freitas, 2020b). A dinâmica dos habitantes locais depende de muitos fatores e interesses envolvidos nessas estruturas de poder e, portanto, das regras dos territórios em que eles são estabelecidos, das suas concepções enquanto sujeitos e

¹⁰² Tradução livre da autora. No original “(...) families and neighbourhoods are more interconnected and closely knit than modern communities, in which people tend to move around with more frequency, and not know their neighbours” (Moyer e Haynes, 2003: 665).

quando formam um coletivo, e da forma como lidam reconhecem e expressam suas emoções, sentimentos, pensamentos e ações (Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018, Freitas, 2020b). A resistência, portanto, deve ser analisada a partir de uma abordagem abrangente que permita compreender e apreender as percepções dos locais que dão sentido às suas práticas, por diferentes expressões de luta (Freitas, 2020b).

Destaca-se aqui como os locais podem transformar os valores liberais nesses processos híbridos de paz e justiça, como emancipação liberal-local, empoderamento liberal-local e apropriação liberal-local (Richmond, 2009; Shearing, 2012; Leornadsson e Rudd, 2015). Nessa linha, Freitas (2020:57) destaca a indignação epistêmica dos sujeitos subalternos enquanto espaço de luta e resistência que se iniciam no processo de uma “(...) uma emoção de indignação acionada a partir de percepções, raciocínios, imagens e da própria consciência do sujeito sobre situações de domínio, poder e opressão que significaram sofrimento humano geraria um sentimento de indignação”. Essa conexão pode ser estabelecida destacando três sentimentos/necessidades importantes conectados a uma justiça cognitiva e social que consideramos essenciais para as práticas cotidianas de resistência, tais como: a identidade, o reconhecimento e a pertença capazes de moldar as práticas liberais de emancipação, empoderamento e apropriação, respectivamente.

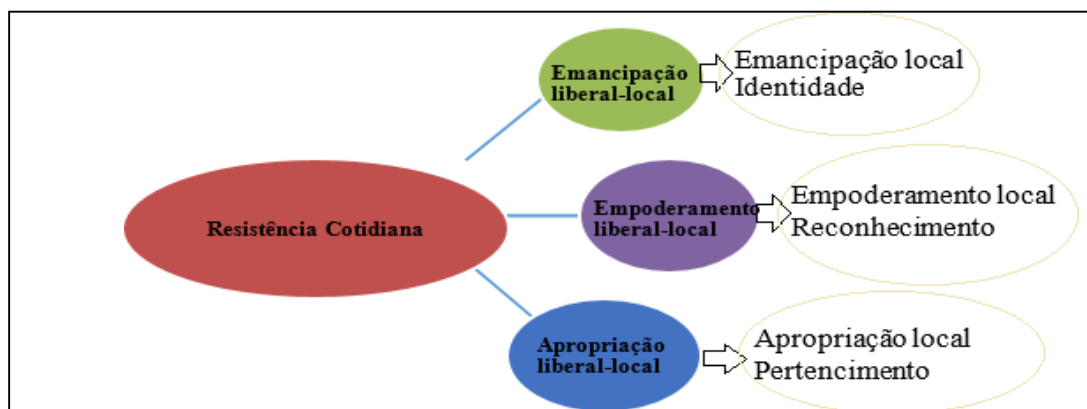
Consideramos que tais sentimentos e/ou necessidades estão mais próximos dos valores liberais de emancipação, empoderamento e apropriação que, por meio deles, podem ser ressignificados através de seus corpos com base nas experiências locais cotidianas que, contrariamente à visão hegemônica, não estão condicionadas a formas e saberes (Freitas, 2020b). Muito pelo contrário, tais sentimentos/necessidades dão sentido ao território e reconfiguram as práticas dos locais, através da criação de laços e redes capazes de transformar as dinâmicas de poder, em um movimento constante de reapropriação dos sentidos desses sujeitos manifestos em seus corpos de poder perante situações de injustiça cognitiva e social, tal como destacado por Freitas (2020b):

A indiferença em relação ao sofrimento advém da capacidade que o neoliberalismo tem de separar o sofrimento do sentimento de injustiça e, conseqüentemente, criar indiferença sobre o corpo sofrido de outrem e a resignação perante o sofrimento próprio. Mas as marcas do sofrimento deixadas no corpo compreendem a dimensão do conhecimento único sobre injustiça que somente o sujeito que o experimentou pode narrar. Nem os conceitos monoculturais de justiça, quando desprovidos de ética, podem alcançá-lo. Por isso

é que o grito de resistência antecede à necessidade de reconhecimento (Freitas, 2020b: 60-61).

O território, assim, constitui campos de disputas sociais, políticas, culturais e econômicas que os locais atribuem significados e sentimentos às suas ações (Santos; 2006; Lefebvre, 2009, 2011). Deste modo, o território é caracterizado não apenas pelo espaço físico, mas pelo espaço utilizado pelos indivíduos como campo de afetos e conexões para a troca espiritual, material e simbólica, a partir da qual constroem sua identidade (Warat 2001; Santos, 2006; Lefebvre, 2009, 2011). A questão da identidade, território e pertencimento estão entrelaçadas e são importantes elementos para que seja formado um vínculo ao ponto de constituir uma coesão social comunitária em que as relações de reciprocidade possam ser constituídas (Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Em territórios frágeis, o sentido de pertença é desvinculado da noção de território, de modo que por mais que as trocas materiais e simbólicas ocorram não há um vínculo identitário que faça com que o indivíduo se sinta parte do local onde pertence (Lefreuve 1999; Santos; 2006; Serrano *et al.*, 2013; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Assim, é necessário dar outro significado aos territórios que, como campos de lutas e resistências, ocupam lugar de produção da cultura ou formas de expressão identitária que possam ser identificadas, como fontes de reconhecimento moral capazes de produzir alteridade, identidade e pertença (Santos; 2006; McLaughlin, 2016; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Defende-se que a partir dessas emoções trabalhadas no plano do consciente pelos habitantes locais, é possível produzir formas de baixo para cima de paz e justiça, moldando programas de construção da paz, tal como a proposta híbrida de modelo local e universal de emancipação, empoderamento e apropriação (Richmond, 2009; Leornadsson e Rudd, 2015, Freitas, 2020b), como pode ser resumido na figura abaixo:

Figura 2: Proposta híbrida dos valores liberal-local com base na resistência cotidiana



Fonte (Autoria nossa, 2020)

Assim, a emancipação local pode ser apreendida quando a noção de identidade pelos locais está ligada a uma cultura e determinado território formado pelos laços emocionais dos sujeitos e pelos campos de afetividade, no qual conseguem reunir características similares que dão o poder de ação coletiva (Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). A resistência é expressa pelos seus corpos para então haver o processo de racionalização no nível consciente que irão fornecer sentido as suas ações (Freitas, 2020b). Da mesma forma, o empoderamento local só pode ser desenvolvido em sua originalidade quando existe um desejo de reconhecimento que faz valer as lutas sociais (Freire, 1984; Freitas, 2020b). Esse reconhecimento é feito apenas pelos habitantes locais e seus variados sentidos de justiça, que estão relacionados com a falta ou privação de bens e recursos nos seus espaços de governação limitada (Freire, 1984; Naidin e Mourão, 2019; Freitas, 2020b). E, finalmente, a apropriação local só pode ser alcançada quando existe um sentimento de pertença dos locais, a uma determinada comunidade e território ou grupo necessários também constituída através de uma identidade própria para o desenvolvimento da afetividade e proximidade como bases para apropriação local (Freire, 1984; Santos, 2006; Lefebvre, 2011; Freitas, 2020b). Tais elementos se complementam e são capazes de formar uma identidade cidadã própria, a partir do exercício da autonomia, uma vez que “quem pertence, reproduz a norma de forma crítica, participa ativamente de sua comunidade, contribui para a diversidade de vozes que deve fazer parte de toda democracia” (Chai e Silva, 2019: 382). Assim, consideramos que a transformação de conflitos aplicada a formas

híbridas de paz e justiça nas práticas cotidianas tem potencial de transformar estes valores liberais. Portanto, os PMC devem auxiliar e constituir esse vínculo identitário de modo que os locais possam ter como referência, o programa como espaço de acolhimento, identificação, e mudança de atitudes e valores baseados nos princípios da comunicação não-violenta e assim, ser capaz de produzir uma justiça social pelos locais (Evers, 2005; Martin, 2005; Gazley *et al.*; 2006; Sean e Stellan, 2007; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017).

Analisamos a seguir, a partir do caso ilustrativo analisado na comunidade Pirambu, em Fortaleza, como o núcleo de mediação foi implementando como via para a promoção da paz, levando em consideração as dinâmicas desses territórios violentos. Veremos como, para além de dificultar o fortalecimento dos vínculos sociais necessários para o fomento do empoderamento local tal como o sentido de pertença, apropriação e identidade, como o acesso à justiça e cultura da paz operam na cultura violenta, em meio a escassez de recursos.

4. O processo híbrido de construção da paz com justiça em territórios de governação limitada no Brasil: uma análise do Núcleo de Mediação de Comunitária (NMC) da comunidade do Pirambu

Como vimos antes, o principal objetivo da governação democrática, tal como alinhado com o objetivo 16 do ODS, é lidar com questões estruturais e institucionais, a fim de promover mudanças sociais profundas, responsáveis pelas causas dos conflitos sociais e construir uma sociedade mais harmônica, por meio do acesso à justiça (PNUD, 2005; WB, 2017). Neste contexto, o PNUD, com o objetivo de auxiliar os processos de promoção do acesso à justiça, realizou parceria com vários Estados para a implementação dos denominados programas de justiça comunitária. Assim sendo, 64 núcleos de mediação foram subsidiados pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, tendo sido estabelecidos por meio convênios, com incentivos para implementação e suporte técnico para atuar por meio de equipes multidisciplinares formadas por advogados, psicólogos e assistentes sociais, juntamente com os mediadores (MJ, 2008; Foley, 2012; Guindani, 2012; Miranda, 2014; Mourão e Naidin, 2019). Outros núcleos foram escolhidos e acoplados a programas de mediação já existentes em alguns estados como no caso do Ceará e Distrito Federal. E ainda outros somente ficaram somente no ‘desenho’ dos programas que, na verdade, não saíram do papel, tais como no caso de alguns núcleos do Rio de Janeiro (MJ, 2008; Guindani, 2012) e outros, ainda, foram interrompidos, como no caso da “Casa dos Direitos” na Favela do Alemão, (Andrade, 2015). Alguns núcleos criados pelo CNJ no ano de 2009 e 2010, como as “Casas de Justiça e Cidadania” e outros da “Justiça Comunitária” foram extintas ao longo do tempo (Guidani, 2012, Mourão e Naidin, 2019).

De um modo geral, entre os anos de 2008 a 2012, foi possível capacitar 1040 agentes de mediação comunitária em 14 estados e no Distrito Federal que realizaram um total de 57.000 atendimentos e 18.500 mediações (Guindani, 2012: 6). Foram produzidos livros, cartilhas e apostilas de exercícios que serviram de guia e manual para outras políticas de mediação de conflitos semelhantes que foram desenvolvidas durante e após o programa Justiça Comunitária. Neste contexto, os núcleos de mediação deveriam ser situados em locais com altas taxas de homicídios, resultantes de conflitos oriundos do tráfico de drogas, como forma de promover a cultura de paz e fomentar o acesso à justiça nesses territórios de governação limitada, por meio de três eixos base: animação de redes sociais, educação para direitos e mediação de conflitos (MJ, 2008; Foley, 2012; Guindani, 2012; Miranda, 2014; Mourão e Naidin, 2019). Tais eixos dos programas sinalizavam as principais variáveis

analisadas no neste estudo, como veremos, respetivamente: empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988, Nayaran, 2002), acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; Sen, 2011; IEP, 2017) e cultura da paz (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005).

De entre os programas existentes, dois foram promovidos no Ceará, onde foram criados dois núcleos de mediação nos anos de 2011 e 2012, nomeadamente em Pirambu e Bom Jardim (Guindani, 2012, Mourão e Naidin, 2019). Em 1998, havia já sido criado um PMC antes da implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) no estado do Ceará denominado de “Ceará Pacífico”. O PMC foi uma iniciativa pessoal de uma promotora nomeadamente, a Dra. Socorro França que, à época, foi cedida à Ouvidoria Geral do Estado e resolveu criar o programa, a partir do diálogo com os membros da comunidade, tal como será explicado abaixo. No ano seguinte o núcleo se expandiu para um total de seis unidades e passou a se chamar “Casas de Mediação” (Landim e Gondim, s/d). Desde então, o núcleo passou por transformações estruturais institucionais que afetaram a estrutura institucional do programa e, conseqüentemente, a sua forma de organização, tal como será visto no tópico a seguir. Neste contexto, o PMC analisado como ilustrativo da nossa análise é o do Núcleo de Mediação da Comunidade de Pirambu, em Fortaleza, no estado do Ceará. Pirambu é um bairro situado na região da Secretaria Executiva Regional I¹⁰³, composto por bairros periféricos que apresentam alto índice de criminalidade violenta e de relações conflituosas (e. calúnia, difamação, injúria, ameaça, etc) que se juntam aos baixos índices de desenvolvimento humano, de prestação de serviços públicos e de média de renda salarial (LABVIDA, COVIO-UECE e LEV-UFC 2011; IPECE, 2015).

De acordo com o mapa da violência dos municípios em território nacional realizado no ano de 2017, o município de Fortaleza foi o 16º município mais violento, com uma das mais elevadas taxas de homicídios, cerca de 87,9 por 100 mil habitantes. Resta salientar que o município mais violento, Maracanaú, também se encontra no Ceará, em que as taxas chegaram a 145,7 por 100 mil habitantes (Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018). Em 2014, a cidade de Fortaleza representou o equivalente a 45% dos homicídios no estado do Ceará, sendo que parte desses homicídios se concentraram nessas regiões e zonas urbanas

¹⁰³ Essa região é composta de 15 bairros adjacentes, dentre eles podemos citar: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil (LABVIDA, COVIO-UECE e LEV-UFC, 2011).

mais vulneráveis (IPECE, 2015). No ano de 2010, o bairro Pirambu foi considerado o 7º bairro com pior IDHM-Renda (0,030), o 4º IDHM-Educação (0,889) e está entre os níveis mais baixos de IDHM (0,224) (IPECE, 2015).

O núcleo em análise foi escolhido pelo seu histórico enquanto comunidade organizada e representada pelos líderes comunitários, devido à disputa com coronéis pelo legado da terra (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015; Landim e Gondim, s/d). Em 1999, os líderes comunitários fundaram uma associação comunitária para reivindicar seus direitos perante o estado (Barreira, 1992). Esse fator reforçou os laços e redes da comunidade, o que contribuiu para criar uma identidade comunitária própria ligada à luta política como espaço de resistência que, no entanto, foi se esvaindo à medida que a violência urbana foi aumentando (Barreira, 1992; Silva, 2004; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). Esses vínculos solidários se fragilizaram com o aparecimento e consolidação de diferentes organizações criminosas que se apropriaram da região, dividindo-a em vários territórios, criando regras e leis próprias e ordens de governação (Krasner e Risse, 2014; Esguerra *et al.*, 2017), o que contribuiu para a formação da cultura da “sociabilidade violenta” (Silva, 2004). Essa relação entre baixos indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento numa região ou território e o aumento dos índices de criminalidade que compõem os territórios de governação limitada, pode ser explicado da seguinte forma:

Fatores demográficos, desigualdade de renda, pobreza e deficiência de serviços públicos de educação e infraestrutura, por exemplo, passam a ser apontados como possíveis condicionantes de um cenário em que a atividade criminal torna-se opção de indivíduos em um quadro social e econômico de elevada vulnerabilidade. (IPECE, 2015: 5)

O PMC foi construído de acordo com as formas locais existentes de justiça social pelos movimentos de base local (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). Esse fator é considerado um elemento importante para esta pesquisa, pois pressupõe que o empoderamento local é uma das principais variáveis a considerar nesta pesquisa dentre as demais analisadas (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Kopers, 2008). Isso ocorre porque por meio do empoderamento local se podem criar estratégias de acesso à justiça e serviços sociais, promover o fortalecimento de redes voltado para promoção da cultura de paz com resistência, principalmente em territórios de governação limitada (Freire, 1984; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014).

Neste contexto, este caso é pertinente porque representa um processo híbrido de governação, composto por atores, leis, regras, culturas, ordens de onde resultam e surgem os programas institucionais de construção da paz com justiça (Moser e McIlwaine, 2004; Kruijt, 2007; Muller, 2012; Pearce, 2013; Steenkamp, 2014). Assim, de acordo com o mapa da violência da região SER I, no qual Pirambu se encontra, considerou-se o empoderamento comunitário como um elemento importante que favoreceu a região apesar das condições socioeconômicas e os índices de vulnerabilidade e criminalidade na região, a seguir:

É preciso salientar que alguns destes bairros - como o Pirambu, apesar de apresentar os piores indicadores sociais e a menor renda média da Regional, que é de 1,9 salários mínimo por mês, são marcados por histórias de populações inconformadas, tanto pela via do crime, quanto pela luta política, com presença significativa de movimentos sociais organizados e suas lutas e intervenções em favor de melhorias no bairro (LABVIDA, COVIO-UECE e LEV-UFC 2011:10).

Pese embora o processo de empoderamento local possa ficar enfraquecido na comunidade devido às dinâmicas dos territórios frágeis (Muggah, 2015; 2016; Altpeter, 2016), ele ainda permanece consistente em algumas lideranças locais representadas nos próprios mediadores, tal como será explicado a seguir, pela forma como se deu o processo de criação e implementação do programa.

4.1 O Pirambu e o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC): um legado histórico de resistência civil¹⁰⁴

Pirambu era uma região formada por rios que foi ocupada por imigrantes do interior do Nordeste que, devido à seca, viam no local uma oportunidade de moradia e sobrevivência (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015, Landim e Gondim, s/d). O legado histórico da associação comunitária no Pirambu deu-se pelas disputas pela terra, dominada pelo coronelismo e em que os proprietários não conseguiram resistir à ocupação dada à população local (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). Na década de 1950, o então padre Hélio fundou uma igreja que se tornou o núcleo da estrutura organizacional da comunidade (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). O padre, representando a autoridade legítima na comunidade, conhecido como “grande

¹⁰⁴ Devo meus sinceros agradecimentos a narrativa do líder comunitário e mediador, Antônio, *in memoriam* (vítima da COVID-19) que contribuiu para descrever o processo histórico de Pirambu.

patrono do Pirambu”, costumava resolver os conflitos e decidir quem deveria ficar na comunidade ou não (Barreira, 1992; Oliveira, 2013; Brasil e Cavalcanti, 2015). No ano de 1962, ocorreu a denominada ‘grande marcha’, movimento social tendo como um dos seus líderes e representantes o padre Hélio que reivindicaram, com êxito, que as terras fossem expropriadas, em definitivo. Assim, o governo determinou que o Pirambu seria uma área residencial para os trabalhadores portuários e locais. “Esta foi a primeira vitória da resistência” (Entrevistado, líder comunitário e mediador 2, 2018). A partir disso, o próprio movimento social formou os sindicatos e outros grupos comunitários de base no qual, ao longo do tempo, várias entidades e grupos culturais foram criados, como teatro, entidades comunitárias, num total de 178. Todavia, a realidade é de que, atualmente, devido à fragilidade dos laços sociais característicos dos territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014), apenas 30 núcleos realmente trabalham para a comunidade e "outros apenas aparecem no momento das eleições" (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

Com o intuito de procurar um local de encontro e debate sobre as decisões na comunidade, na década de 1980, os moradores da comunidade de Pirambu conseguiram reaver um espaço desapropriado que já era ocupado pela família de coronéis e tomá-lo como uma associação comunitária geral. Era de comum acordo que todas as entidades e associações de movimentos fossem filiadas à associação comunitária geral, em que as decisões do bairro deveriam ser adotadas pela chamada Associação de Entidades Comunitárias de Pirambu (AECOP) funcionando, então, como o “coração das entidades” (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2017). Hoje é chamada de Federação do Movimento Comunitário de Pirambu (FEMOCOPI) e é o local onde o NMC funciona atualmente, representada como um “marco histórico de origem da Mediação Comunitária do estado do Ceará, com referência nacional, sendo a Primeira Casa de Mediação Comunitária do Brasil” (Landim e Gondim, s/d:3). Na época, a associação do movimento comunitário era muito consolidada, o que chamou a atenção da Dr. Socorro França vinculada à Secretaria da Ouvidoria Geral e decidiu ouvir os locais e convidá-los a construir o núcleo de mediação. Num primeiro momento, eles decidiram não aceitar o projeto no qual poderiam transferir o poder local para o governo e tinham algumas restrições quanto à possibilidade de serem manipulados e controlados por eles. A resistência dos movimentos, principalmente a Comissão de Direitos Humanos de Pirambu, argumentou que essa associação substituiria o estado, restringindo a possibilidade de reivindicarem suas demandas. Essa resistência por parte de alguns líderes do Pirambu foi quebrada depois de longas reuniões e debates com

diversas associações comunitárias. Concluiu-se que as raízes da resistência civil deveriam estar presentes na construção do programa, a fim de que os habitantes locais pudessem tomar e implementar as suas decisões, ao ponto de não aceitar um estado assistencialista e filantrópico, tal como foi destacado pelo líder comunitário e mediador: “Nós entendemos que os problemas eram das pessoas e não do Estado. O Estado não pode ser o pai e a mãe de todo mundo. Seguramos essa decisão e hoje vamos fazer 19 anos” (Entrevistado, líder comunitário e mediador 2, 2018). Essa crítica quanto ao caráter do estadoestado e sua possibilidade de parceria com as ONGs, já fazia parte de um debate teórico sobre a independência dos movimentos sociais no Brasil¹⁰⁵, na década de 90, que hoje em dia se repercute na questão do controle e cooptação desses movimentos de base e, em uma visão mais ampla, representa a cooptação dos locais pelos programas de construção da paz.

Assim, no ano de ano de 1998, foi criada uma parceria com a Secretaria da Ouvidoria Geral numa reunião com o Governo do Estado do Ceará com vista à criação de um núcleo de mediação comunitária no Pirambu (Landim e Gondim, s/d; Miranda, 2014). Essa parceria faria parte do projeto denominado de “Casas de Mediação” em que 7 núcleos de mediação no Estado já passaram a ser implementadas no ano de 1999 (Landim e Gondim, s/d; Miranda, 2014). Esse fator, representou um processo híbrido e original de construção da paz, uma vez que a institucionalização do núcleo se deu pela tomada dos locais nos espaços de decisão e no processo de implementação, como uma ferramenta para a construção da paz híbrida com a justiça (Freire, 1984; Boege, *et al.* 2008; Johansson e Vinthagen, 2014; Kent *et.al.*, 2018). A busca por um lugar para situar o núcleo também foi um desafio, uma vez que o governo não iria ceder uma estrutura própria e, sim, visava estabelecer parcerias com as instituições existentes para o funcionamento.

A partir disso, foi realizada uma reunião para decidir um espaço onde o NMC seria concretizado e o primeiro local sugerido foi o da escola Marvin. Todavia, decorria uma pequena reforma no local e os moradores decidiram que poderia sedear-se no edifício de uma associação, mas o prédio, sem infraestrutura, foi considerado proibido pela vistoria. Assim, as associações decidiram por outro local. O FEMOCOPI foi escolhido como local nomeado de ‘Casa da Mediação’ (Landim e Gondim, s/d). Para escolha e formação dos mediadores, foi realizada uma grande reunião da comunidade, por uma Assembléia Geral

¹⁰⁵ Para adentrar nesse debate ver: Dagnino, E., & Panfichi, A. (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Unicamp.

com todos os membros da comunidade, e daí surgiram várias ideias de cursos para pessoas que não sabiam ler. A Dra. Socorro França tomou a iniciativa de criar uma parceria com o Departamento de Educação do Estado para que os professores pudessem dar aulas para os habitantes locais, a fim de que fossem alfabetizados e, posteriormente, pudessem ser formados como mediadores.

Depois de trabalhar em parceria com a ouvidoria, em 2003, o NMC foi transferido para o poder da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará (SEJUS/CE), mas esta não tinha recursos para manutenção do núcleo (Landim e Gondim, s/d). Aos olhos dos habitantes locais, e como referido no relatório do líder e mediador comunitário, o sentimento era que tinham sido deixados de lado: "Passamos dois anos com pires na mão, mas nunca fechamos o núcleo um dia" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Durante esse período, as escolas públicas do bairro foram as que ajudaram o núcleo a desenvolver o trabalho diário e essencial, fornecendo materiais básicos, tais como papel, lápis e máquina de fotocópia, por exemplo. Diante das dificuldades existentes, os mediadores decidiram procurar novamente a Dr. Socorro França que, na época, havia deixado a Ouvidoria e passado para a procuradoria do MP, para que ela pudesse tomar a iniciativa de avançar com o núcleo. A partir de então, o núcleo passou a ter melhores condições em termos de infraestrutura e mais tarde se tornou o chamado Núcleo de Mediação Comunitária do Pirambu, o qual foi transferido para a Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará, sendo o MP foi intitulado o órgão responsável levando a uma padronização e institucionalização do programa por meio da Resolução de nº 01/2007 e da lei estadual nº 14.114/08 (Landim e Gondim, s/d, Miranda, 2014). Na época, a coordenação era composta pelos promotores: Dr. Francisco Edson de Sousa Landim (Coordenador), Dr. João de Deus Duarte Rocha (Coordenador Adjunto) e Dra. Antônia Lima Souza (Gerente de Projetos) e demais atores: Supervisores Administrativos, Auxiliares Administrativos e Mediadores Comunitários (Landim e Gondim, s/d :6). Embora a Dra. Socorro tenha deixado a instituição do MP, o núcleo manteve sua legitimidade com apoio da instituição cujos eixos centrais eram: educação para os direitos, mediação comunitária de conflitos e integração com as redes sociais (Landim e Gondim, s/d: 10). O acesso à justiça é ressaltado aqui como meio para o desenvolvimento da autonomia para as pessoas resolverem seus próprios conflitos e com isso desenvolver o empoderamento comunitário como forma de inclusão social, tal como ressaltado no relatório sobre avaliação dos PMC da região nordeste, abaixo:

O objetivo central do Programa é, através da mediação, dos seus princípios e metodologia, levar às comunidades uma nova forma de abordagem dos conflitos que valoriza a capacidade das pessoas enfrentarem seus próprios problemas através do diálogo, de maneira responsável e cooperativa na busca das melhores soluções que satisfaçam a todos, e dessa forma emanciparem-se do Estado e da sua dependência em relação ao mesmo na resolução de seus conflitos, promovendo assim uma transformação social (Mourão e Naidin, 2019:123).

O programa foi projetado para atender às necessidades locais, oferecendo cursos de formação para mediadores, focados na educação em direitos e técnicas de mediação, além de fornecer suporte para a infraestrutura e o reembolso das despesas do mediador (alimentação e transporte) (Landim e Gondim, s/d, Sales, *et al.*, 2008). Até então, não havia qualquer documento normativo que legislasse sobre os mínimos requisitos de funcionamento do núcleo, nomeadamente código de ética, regras internas, regulação do processo de mediação (Landim e Gondim, s/d, Sales *et al.*, 2008). O reembolso aos mediadores relativamente a despesas de transporte e alimentação, ainda que se constituíssem em pequenos benefícios, foram consideradas uma conquista, tal como salientou o discurso de uma implementadora:

Quando chegamos, vimos que não existia um documento, uma normativa para estabelecer os requisitos mínimos para instauração do núcleo e aí nós baixamos uma portaria. Temos o código de ética do mediador comunitário, regime interno, regulamento do processo de mediação, provimento 76/2016 que regula o trabalho e uma inovação que muito se lutava e não se tinha conseguido que era pelo menos o ressarcimento para os mediadores para o deslocamento. Conseguimos um vale transporte e um vale refeição para esses mediadores que são voluntários e que doam a parcela do seu tempo para contribuir com o processo de transformação social trabalhando como uma ferramenta de resolução de conflitos de forma amigável, através do diálogo (Entrevistada, implementadora 3, 2018).

Para os mediadores, após 17 anos de luta por melhores condições, a normatividade do aparato institucional do núcleo representou um grande passo, tal como o líder comunitário e mediador ressaltou abaixo:

Mudou para melhor porque antes os mediadores faziam o trabalho totalmente gratuito e hoje há uma bolsa para pagamento de passagem e lanche para os dias que irão trabalhar. Isso foi um salto que nós demos, não um salto tão grande mas pelo menos melhorando em alguns aspetos. (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

Assim, o MP enalteceu que a construção da paz com justiça pelo NMC deveria ser realizada pela própria comunidade para que ela se empoderasse, servindo a mediação como um instrumento para uma mudança na comunidade (Landim e Gondim, s/d, Sales *et al.*, 2008, Miranda, 2014). Esse discurso foi sendo apropriado pelos próprios mediadores: “O movimento comunitário permanece para sempre, não há quem tire” (Entrevistado, líder comunitário e mediador 2, 2018). Deste modo, o sentido de empoderamento da comunidade passa a ser representado pelos líderes comunitários que são considerados por todos os atores entrevistados, os pilares do programa, como destacou a implementadora, a seguir:

O mediador comunitário é a pessoa que ama a mediação e doa a parcela do seu tempo para implementar uma transformação social, uma facilitação e um sentimento de gerar ao cidadão da comunidade essa autonomia e esse empoderamento para resolver os conflitos de forma consensual (Entrevistada, implementadora 3, 2018).

Resta salientar que essa fala que enaltece a importância do PRONUMEC deu-se na apresentação dos resultados do programa a todos os membros do MP. Ou seja, está inserida dentro de um contexto institucional de posição de poder, uma vez que alguns membros do MP não viam o PRONUMEC com bons olhos por acreditarem não ser de sua competência. A função ‘estendida’ do MP ainda tem sido questionada quanto a promoção do acesso à justiça e a pacificação social (Mazzili, 1998; Lima e Duarte, 2012; Vasconcellos e Nuñez, 2020). Evidencia-se, deste modo, um campo de disputas institucionais e a tentativa de apresentar resultados positivos que se repercute, de certo modo, numa pressão para que a instituição continue a ser vinculada ao MP. Consequentemente, há uma necessidade de mostrar o número de mediações realizadas com sucesso, fator que pode influenciar no comportamento dos mediadores, no qual será debatido mais adiante. Assim, a implementação do programa apresenta algumas peculiaridades e desafios em relação aos seus principais objetivos, principalmente quando inseridos nos territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014), que serão discutidos a seguir.

4.1.2 Estrutura do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC)

O atual PRONUMEC, pertencente ao Ministério Público do Estado do Ceará, foi criado no ano de 2006, mas só foi institucionalizado por lei em 2007, com a resolução 001/2007 e alterado pela Resolução 048/2018 (Landim e Gondim, s/d). Somente após 9 anos, algumas normas foram redigidas para estabelecer os requisitos mínimos para o estabelecimento do núcleo de mediação (Landim e Gondim, s/d; CNMP, 2014). A disposição 76/2016 define o trabalho do mediador, e o decreto do código de ética regula as normas internas, o processo de mediação e o reembolso de despesas com alimentação e transporte que, até então, os mediadores não eram reembolsados e pagavam para exercer o trabalho. Além disso, a provisão 50/2017 alterou o parágrafo 76, referente às despesas de transporte e alimentação, para ser igual ao funcionário público do Estado (Landim e Gondim, s/d; CNMP, 2014).

Além disso, alguns municípios criaram o decreto que rege o dia do mediador, como uma forma de reconhecimento pelo seu trabalho. Ainda, por meio da Resolução 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), regulamentaram-se as ações institucionais de incentivo e aperfeiçoamento para implementar ferramentas de mediação judicial e extrajudicial, considerando-a como política permanente de auto composição pacífica dos conflitos (CNMP, 2014, Landim e Gondim, s/d; 2014). Conforme o art. 2º, 5º e 6º da lei, as ferramentas previstas incluem a formação de membros e servidores do MP, o acompanhamento estatístico, monitorização dos programas, uma ação e protagonismo institucional que leve em conta o empoderamento local e a cultura da pacificação, a realização de convênios e parcerias, a realização de pesquisas e publicações sobre o tema, o mapeamento das boas práticas, entre outras (CNMP, 2014:3-4). Atualmente, o PRONUMEC constitui-se a fonte principal para a solução de disputas no campo extrajudicial no Estado do Ceará (CNMP, 2014; Landim e Gondim, s/d; 2014). Existem outras instituições que seguem essa tendência no estado, como a Secretaria de Proteção Social (SPS), o Governo Municipal de Fortaleza e a Defensoria Pública, embora com diferentes organizações estruturais que, inevitavelmente, irão interferir no desenho da política e, por isso, merecem um estudo à parte (Mourão e Naidin, 2019). Nos dizeres da ex-diretora do PRONUMEC, o programa constitui-se "um braço do Ministério Público na comunidade" (Entrevistada, implementadora 2,

2018), sendo representado, em sua maioria, pelos próprios locais. Atualmente, existem 13 NMC¹⁰⁶ no Estado do Ceará, com 135 mediadores¹⁰⁷.

Inicialmente o programa foi projetado pelo MJ para ser uma espécie de panaceia para a promoção da cultura de paz, a fim de prevenir conflitos interpessoais que se tornam violentos e, também, aqueles provenientes do tráfico de drogas. Contudo, e na prática, os próprios implementadores tiveram a consciência de que isso seria inviável, tal como será debatido mais a fundo no decorrer dos tópicos (Sales *et al.*, 2008, 2014, Foley, 2010; Guindani, 2012; Miranda, 2014). Fica, assim, claro que os conflitos resultantes do tráfico não seriam objeto de negociação e que a mediação visando uma cultura de pacificação de conflitos, poderia contribuir incidentalmente para a transformação dos conflitos na comunidade (Sales *et al.*, 2008, 2014, Foley, 2010; Guindani, 2012; Miranda, 2014) e, conseqüentemente, para a diminuição da violência, tal como ressaltado por uma implementadora:

Vamos separar duas coisas, uma coisa é uma cultura de paz do que é normal. Efetivamente numa briga, eu moro numa favela e naquela favela o meu quintal só tem 4 metros. Toda minha casa com quintal eu tenho que lavar minha roupa, eu tenho que jogar água no terreno da outra, aí começa a briga. Entende? Uma coisa é facção; facção, o lado econômico dela chama-se droga, ninguém pode mediar droga. Primeiro, se eu for mediar droga eu vou para a cadeira porque é algo ilícito. Você tá entendendo? Então, trabalhar em facção é uma coisa, é um caso de polícia porque eles utilizam de uma atividade ilícita chamada droga. Agora trabalhar a paz dentro de um contexto geral é outra coisa diferente, a mediação é para isso. Isso não significa que um bairro que é dominado por uma facção, que todos sejam faccionados; e muitos deles, os próprios faccionados querem ter paz. A briga deles é por causa do dinheiro da droga, não é outra coisa. Entende? Então é possível a gente ter essa cultura de paz? É possível. Mesmo em território dominado pela venda da droga. (Entrevistada, implementadora 1, 2018)

Os tipos de conflitos tratados no núcleo são, em geral, relacionados com a família, escola e vizinhança, pensão alimentícia, reconhecimento de paternidade, ferimento, difamação, apropriação de terras, consumidor, negócios e trabalho. Segundo os dados

¹⁰⁶ Em fortaleza existem seis núcleos de mediação que estão localizados em comunidades ou zonas urbanas pobres, tais como: Pirambu, Parangaba, José Walter, Bom Jardim, Antônio Bezerra, Barra do Ceará. Na região Metropolitana, existem quatro unidades duas delas situadas em Caucaia (Jurema e Campus da Faculdade Terra Nordeste), Pacatuba (Jereissati II), Maracanaú (Jereissati I). Duas situadas nas cidades do interior tais como: Sobral e Forquilha, e a Mediação Comunitária Itinerante (MPCE, 2020).

¹⁰⁷ Informações disponibilizadas em <http://www.mpce.mp.br/institucional/nucleos-de-apoio/programa-dos-nucleos-de-mediacao/nucleos-de-mediacao/>. Acesso em 12/09/2020.

internos do próprio PRONUMEC, em 2017 houve 15.489 (quinze mil, quatrocentos e oitenta e nove) atendimentos (PRONUMEC, 2017). As principais demandas do CMP do Ceará estão relacionadas a conflitos familiares (22,40%), pensão alimentícia (21,11%), dívidas (15,49%), brigas de vizinhos (11,30%), problemas de propriedade (7,03%), conflitos de honra (6,81%) e ameaças (4,9%). Entre os presentes, 4.804 (quatro mil oitocentos e quatro) procedimentos foram abertos para a mediação e, em 2.055 (dois mil e cinquenta e cinco) casos, as partes chegaram a um acordo, com 355 (trezentos e cinquenta e cinco) casos não houve consenso (PRONUMEC, 2017). A resolução dos conflitos familiares e pensão alimentícia são os conflitos mais procurados pelo núcleo e talvez seja esse o motivo do alto número de mulheres como requerentes (Mourão e Naidin, 2019).

Veremos de seguida como cada uma das categorias elencadas se articula com as principais questões de violência, conflito e insegurança característicos de territórios de governação limitada e que implicações têm do ponto de vista do papel e impacto dos programas de mediação local.

4.2 Análise das categorias a partir das questões pertinentes do programa de mediação comunitária

4.2.1 Acesso à justiça

4.2.1.1 O núcleo de mediação visto como forma de resolução de conflitos e busca pelos direitos

As razões que levam as pessoas a recorrer ao núcleo são variadas e não se limitam apenas a uma questão de o PMC ser um local de resolução de conflitos, por meio do diálogo. Pelas narrativas da maioria dos atores entrevistados, sejam eles do gênero masculino ou feminino, pôde-se perceber que não há clareza por parte dos locais sobre qual é exatamente o papel do programa. Muitos confiam no núcleo com a perspectiva de resolver os seus conflitos através do diálogo e da necessidade de obtenção de informações legais. Neste caso, já sabem do núcleo por intermédio de outras pessoas, ou, já foram atendidos e ficaram satisfeitos.

Eu vim aqui porque muita gente, as pessoas da comunidade já tinham comunicado né, que aqui resolvia a pensão alimentícia e daí eu procurei para ver se resolvia a minha situação. E, pelo visto, está resolvendo, né? Muita gente já veio aqui atrás da mesma coisa que eu. Sem o núcleo eu tentei, no começo eu falava, a neném

está precisando disso e ele (pai) mandava. Aí com um mês da nossa separação ele já começou a faltar, aí foi onde que começou a desavença com a gente. Aqui mostra a realidade de nossas vidas, quais são nossos direitos, o que é e o que não é, a maneira como procuramos a pessoa certa. Eu vim para resolver e deu certo. Eu e ele conversamos e está tudo bem (Entrevistada, local 1, 2018).

Foi através das pessoas, perguntando às pessoas onde era o núcleo da mediação. Eu fiquei até surpreso porque me disseram que não era só sobre família e poucos bairros tem isso. Eu nunca tinha ouvido falar, primeira vez é essa, eu não sabia. Parece que resolve até coisa de pensão. Aí seria até bom pra gente, porque tem coisa que a gente quer resolver e não sabe como, só vai perguntando para a pessoa que encaixa nesse tipo de trabalho (Entrevista, local 8, 2020).

Eu fui bem atendido no núcleo. Eu acredito que foi bem solucionado o meu problema, talvez não tanto quanto eu esperava, mas cada caso é um caso. São pessoas que procuram dar um bom atendimento, enfim, muito bacana, se fosse para recomendar eu recomendaria a outras pessoas (Entrevistado, local 10, 2020).

Outros locais acabam por recorrer ao núcleo de mediação porque é mais fácil, mais barato, mais rápido e as decisões são vistas como melhores do que no tribunal, tal como explicitado nas falas: “Como eu estava desempregada eu não tinha como ir para o Fórum, essas coisas, então, foi agilizado tudo aí” (Entrevistada, local 4, 2018). Outros locais têm ciência do objetivo e finalidade do núcleo e ainda existem outros moradores que acreditam no núcleo porque o confundem com uma espécie de 'tribunal para a comunidade'. Através das percepções e narrativas dos atores em geral, pôde-se verificar a visão ‘turva’ percebida pelos locais sobre o papel que a mediação desempenha e o que representa, de facto, para os locais, a seguir:

As pessoas acham que aqui é a justiça. Eu não sei responder se a justiça ajuda ou atrapalha porque a justiça está muito desacreditada, mas no fim do túnel pode ser que sim. Porque quando a gente fala em justiça a gente muda tudo. Só a palavra justiça já está mudando tudo. A justiça não vem para distinguir, mas para ajudar e esclarecer as pessoas mais desfavorecidas (Entrevistada, mediadora 6, 2018).

As pessoas enxergam como a justiça na comunidade. Porque todos eles vêm para cá. Aqui como se fosse a porta de entrada do poder judiciário. A justiça demora mais tempo, ou ia perder ou um ganhar ou nenhum dos dois ganhassem, todos perdessem. Já teve casos que a pessoa começou lá e terminou aqui e resolveram tudo em família (Entrevistada, liderança e mediador 2, 2018).

Não é que substituiu a justiça, mas na realidade, dependendo da continuidade, vai terminar na justiça. É apenas o primeiro acesso para a gente começar o processo na justiça. Pelo menos, para mim foi essencial, não só para mim como para muita

gente que procura lá na entidade. Tem muita gente procurando lá porque o acesso na justiça é com a própria justiça (Entrevistado, local 6, 2020).

Aqui é o começo da justiça, não é um caso mais sério de ser resolvido aqui. É melhor do que levar mais adiante para a justiça. Não tô levando para a questão da justiça porque aqui tô resolvendo pela conciliação. Aqui eu fui bem recebido, não tenho nada a reclamar (Entrevistado, local 7, 2020).

Assim, quanto à questão sobre o que leva os locais a procurarem o programa, foi possível separar em 3 categorias principais de respostas: a) aqueles que acreditam que o núcleo pode resolver seus problemas seja porque acham que é um tribunal ou já o conhecem; b) aqueles que frequentam o programa porque não possuem melhores alternativas e; c) aqueles que vão ao núcleo para ‘ver se funciona’. No que diz respeito ao papel do programa, os mediadores reconhecem esse ‘equivoco’ por parte de muitos moradores locais apesar de terem noção da função do núcleo: “Não tem nada a ver (a mediação com a justiça tradicional). Até porque quem decide são as partes e na mediação as duas partes ganham e na justiça um sai perdendo. Na mediação eles mesmos que decidem” (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Os mediadores, por outro lado, utilizam esse emblema do ‘tribunal na comunidade’ como forma de resistência cotidiana, ao sensibilizar os locais acerca do papel do programa. Isto porque quando chega uma carta-convite, que tem o brasão do MP, para participar da sessão de mediação, a parte acaba indo ao núcleo se sentindo coagida ou intimidada, porque pensa que vai ser presa, tal como o líder comunitário e mediador detalhou: "Quando recebem a carta do Ministério Público, chegam mais temerosos" (Entrevistada, liderança e mediador 2, 2018). A fala de um local complementa a frase: “Aqui a gente se sente restringido, pego de surpresa (com a carta convite). Nunca tinha ido nenhum oficial de justiça na minha casa, tive que pedir restrição para comparecer na empresa (Entrevistado, local 7, 2020). A partir disso, os mediadores tentam consciencializar os habitantes locais sobre o que é a mediação e a função da carta convite, enfatizam a importância do diálogo como forma de resolver os conflitos, tais como expressa nas narrativas abaixo:

O problema é o seguinte, quando eles recebem uma carta, principalmente o homem, eles acham que é para prender. Muitos aqui chegam assim: eu vou ser preso? Aqui a gente não está para prender ninguém, a gente está para dialogar e aí você vai dizer se vai ser bom ou ruim. (Entrevistada, mediadora 5, 2018)

Às vezes a pessoa vem chateada e não sabe o que é, chega porque só diz que veio por causa que teve o brasão do MP, e depois ela muda e até agradece e muda a

leitura daquela pessoa que veio intimidada pelo brasão que ainda que ela leia convite na carta ela morre de dizer que recebeu a intimação, ela só compreende isso quando chega no núcleo e a pessoa apresenta, então a apresentação tem que ser muito bem-feita e nem todos fazem, a excelência ainda não atingimos. (Entrevistada, implementadora, 2018)

A satisfação dos usuários em relação ao programa é outra questão controversa. No entanto, essa não é uma regra geral, porque existem mulheres que, apesar de conhecerem o papel do núcleo, gostariam que o núcleo fosse semelhante aos procedimentos do tribunal criminal para ser mais eficaz. Isto porque, de acordo com as narrativas dos atores entrevistados, algumas pessoas confundem ou esperam que o núcleo tenha os mesmos parâmetros da justiça, no que diz respeito ao caráter coercitivo e punitivo das decisões judiciais (Nobre e Barreira, 2008; Damasceno, 2013). Essa questão está mais associada à violência de gênero que, em teoria, não deveria ser atendida pelo núcleo, mas, na prática, isso não ocorre (Mourão e Naidin, 2019). Aliás, essa é uma questão delicada em que os limites não são muito bem definidos. Num caso relacionado como atendimento de pensão alimentícia, por exemplo, quando a parte revela sobre as agressões físicas do ex-companheiro, alguns mediadores acabam fazendo a mediação por entender que não se trata de uma questão central ao pedido; o que, em tese deveria ser encaminhado para a delegacia de mulheres (Mourão e Naidin, 2019).

Parte desse entendimento se deve ao fato de que na própria delegacia da mulher os casos de violência de gênero eram encaminhados ao NMC para que as pessoas fossem mediadas. Noutras situações, as mulheres ignoram os casos de violência física por questões culturais, estruturais ou que, cientes disso, precisam resolver seus problemas no núcleo, porque há entraves em ir à delegacia da mulher ou porque temem chamar a polícia (Nobre e Barreira, 2008; Damasceno, 2013). Este caso não somente se restringe a demandas de delegacia de mulheres, mas também em ocorrências de agressão física ocorrida com vizinhos e familiares. Esse fator demonstra a dificuldade de gerir e monitorar todos os assuntos relacionados com as diferentes instituições (Sapori e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013) nas quais, na maioria dos casos, cabe ao mediador a responsabilidade de resolvê-los de acordo com cada caso que se apresentada, conforme relatos abaixo:

Quantos crimes nós já não evitamos? A ação criminal não comporta a gente não. A mediação só comporta conflito do direito disponível. Se bem que às vezes a gente entra sem querer. Porque na delegacia manda para cá e aqui a gente consegue

interferir e pacificar o conflito e para por aí. “Daqui eu não vou preso não? A gente chega para conversar (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

Com certeza o núcleo ajuda muito. Teve uma amiga minha que foi aí com briga de vizinho, aí resolveu aí e não precisou de ir para delegacia ou coisas mais sérias, tipo juizado de pequenas causas, eles ajudam a resolver as coisas aí (Entrevistada, local 4, 2018).

Eles queriam resolver aqui e não conseguem e manda para lá e quando vai para lá a coisa é outra que tem que pagar mais. Ou pode ser o contrário, vai para lá e quando sai notícia quer vir para cá fazer a mediação porque não gostou da solução e a gente não sabe o que fazer porque dá conflito e gera insatisfação (Entrevistada liderança e mediadora 1, 2018).

Muito (diminuiu os conflitos), ajudou muito, depois que fizeram isso aí ajudou bastante. Diminuiu muito aqueles conflitos corpo a corpo, a pessoa agora diz que vai tentar resolver na justiça, e aí não deixa de ser uma justiça né? O núcleo ali não deixa de ser uma justiça (Entrevistado, local 6, 2020).

O mediador ele não fala, ele escuta, depois todos exaurem tudo o que queriam, o que que não queriam, aí ele entra para perguntar qual é a proposta. E nisso a gente teve excelentes resultados. A maior prova foi que dentro de seis meses o delegado deu uma entrevista... não sei onde foi que ele disse que não ia mais ninguém na delegacia, não tinha mais conflito, ele era resolvido na mediação comunitária do Pirambu (Entrevistada, implementadora 1, 2020).

Os implementadores e mediadores estão cientes dessas falhas na política que tornam difícil a monitorização do programa e a avaliação de cada caso, sob a perspectiva de uma governação em redes no campo da segurança pública (Frey, 2007; Saporì e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013; Moura *et al*, 2020). Torna-se necessária uma política que envolva o entrelaçamento de instituições do sistema judicial (delegacia de polícia, promotoria pública, defensor público e tribunal) para atingir os principais objetivos do programa, que é a efetivação do acesso à justiça em todas as suas dimensões e instâncias institucionais (Frey, 2007; Saporì e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013; Bergoglio, 2010; Gonzáles, 2010; Vegas, 2010). Neste caso, o acesso à justiça deve compreender desde a educação para os direitos até ao provimento destes direitos pelas instituições judiciais, nos casos de encaminhamento (Cappelletti e Garth, 1978; Bergoglio, 2010; Gonzáles, 2010; Vegas, 2010; IEP, 2017).

Caberia, então, aos implementadores do programa fomentar e estreitar essas redes institucionais de atendimento, juntamente com os administradores do núcleo, cujas parcerias já estão previstas normativamente e no desenho do programa (Frey, 2007; Saporì e Andrade,

2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013; Moura *et al*, 2020). Na prática, cada administrador do NMC é responsável por fazer esse encaminhamento para animação de redes e visitar os centros, passando as informações necessárias sobre o objetivo e finalidade do núcleo de mediação e como as instituições sociais podem funcionar em parceria. Eles levam um panfleto que contém as informações básicas sobre o programa. No entanto, ausência de uma estrutura de governação institucional coordenada e a troca de funcionários, inclusive da delegacia, faz com que as informações não se estabilizem e cristalizem em cada órgão visitado e, muitas vezes, as instituições não têm noção do real papel dos NMC (Frey, 2007; Saponi e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013; Moura *et al*, 2020). Além disso, torna-se necessário estabelecer uma uniformidade de procedimentos para que os mediadores possam ser orientados em como agir de acordo com os casos apresentados (Rodrigues *et al.*, 2010; Mourão e Naidin, 2019). Igualmente necessária é uma eficácia na parceria de governação local estabelecida pelo núcleo com instituições de serviços para que os casos de encaminhamento possam ser acompanhados ao longo do tempo, tais como atendimento a serviços psicológicos, de saúde e assistência social e outras redes de apoio e proteção em casos que envolvam violência em geral (Frey, 2007; Saponi e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013; Moura *et al*, 2020). Apesar dessas questões serem tratadas em reuniões mensais com os mediadores, a dinâmica da mediação, os conflitos apresentados, e a necessidade de contextualizar os casos no direcionamento da educação para os direitos, revelam que o mediador tem um poder de decisão maior diante da urgência das demandas e dos desafios apresentados (Bergoglio, 2010; Gonzáles, 2010; Vegas, 2010; Rodrigues *et al.*, 2010; Mourão e Naidin, 2019).

Isso pode ser feito durante a monitorização da política e nas reuniões com os mediadores que, mediante um debate em conjunto e contínuo, podem propor algumas alternativas para a paz e justiça, com o intuito de melhorar e efetivar em conjunto o acesso à justiça e aos direitos (Rodrigues *et al.*, 2010; Foley, 2010; Mourão e Naidin, 2019). Como exemplo de operacionalização do modelo de governação local, no Estado de Minas Gerais o monitoramento das políticas em cada núcleo é feito em reunião mensal com todos os mediadores, como parte da capacitação para que possam expor suas dificuldades e, assim, compartilhar soluções em conjunto, junto com novas experiências (Rodrigues *et al.*, 2010). Sem isso, o programa pode cair no erro de estar se reproduzindo dois tipos de justiça, um para as classes baixa e outro para as classes média e rica, atuando em casos em que a delegacia de polícia deveria intervir, tal como observado abaixo:

Hoje há uma grande demanda da delegacia. Muitas vezes as pessoas chegam ao núcleo e não foi por decisão dela, ela foi para a delegacia e disseram: procura o núcleo de mediação. O trabalho que é feito, em primeiríssimo lugar, é preciso que a pessoa compreenda onde ela está e o espaço que existe para ser trabalhado na relação com o outro para respeitar a decisão da pessoa. Não convém mediar se não existe uma pré-disposição da pessoa. A questão da ameaça...dependendo de ser mediável ou não. O que se entende é que se faça a leitura para ver se existe casos de mediação ou não que tenham o risco iminente de não ir para além disso né, para agressão. Assim como também aquele conflito que não cabe a mediação e a pessoa não está disposta a levar para a delegacia da mulher, por exemplo, e quer que seja resolvido. Nós não vamos mediar uma questão que envolve violência simplesmente porque a pessoa não está disposta a tratar aquele conflito de uma outra forma, já tenho sido lesionada, com vários históricos de violência (Entrevistada, implementadora, 2018).

Isto porque há um grande número de casos de pensão alimentícia que envolvem violência doméstica e que são resolvidos na mediação, enquanto que as medidas protetivas na ação judicial se tornam infrutíferas devido à falta de controle policial e a delimitação do território (Saffioti, 2002). Pode-se perceber, pela fala dos locais, que esse número, ainda que não estimado, aumentou durante os 4 meses em que os núcleos de mediação estiveram encerrados em virtude da pandemia. Além disso, quando os homens são encaminhados pela delegacia, descobrem que não há coercibilidade para comparecer ao programa, e acabam por desistir de ir ao núcleo ou confiar na justiça porque é lenta: "Porque as pessoas acabam acreditando que não funciona, porque a carta convite chega até a pessoa e ela não vai e, acha que não vai mais resolver, e porque leva tempo. Toda justiça leva tempo, né" (Entrevistada, local 2, 2018). Como resultado, há uma dificuldade por parte de alguns homens de frequentarem o programa para lidarem com questões familiares, conforme as falas abaixo:

Hoje eu vim procurar novamente, assim quem procurou foi ele, mas já tinha procurado antes já tinha sido entrado duas vezes ele não compareceu. Eu já cheguei a procurar já no início a gente tentando resolver a situação e ele rasgou as intimações. Eu acho assim que tinha que tomar uma providência de pessoas que não é não comparece na audiência né. Mandou chamar ele primeiro ele rasgou porque ele já tem aquela consciência que nada vai acontecer com ele. Aí mandou chamar novamente ele não veio que foi eu disse que eu só quero minha paz não tô te pedindo nada, mas faz de conta que não tem filho e não aparece. Aí ele pegou foi graças a Deus, já está com outra pessoa está tentando me deixar em paz né, então vamos ver no que vai dar né. Ele que foi me procurar agora porque ele está vendo que os filhos não está nem querendo ele. Aí ele veio vem fazer um acordo aqui tomara que ele cumpra né (Entrevistada, local 3, 2018).

(...) porque se eles não conseguem chegar a um acordo lá, eles já o encaminham diretamente ao Fórum, fazem todo o procedimento. Eles já estão na metade do

caminho, certo. Ele (ex-marido) ficou assustado e continuou dizendo que não precisava disso, que todo mundo nos conhecia. Na delegacia, eles decidiram proteger ele, depois fomos à audiência para o divórcio (Entrevistada, local 4, 2018).

Assim, torna-se necessário desenvolver um trabalho mais voltado para o processo de consciencialização, acolhimento e sensibilização local sobre o papel da mediação transformativa no tratamento das emoções para transformação dos conflitos (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005; Pranis, 2015; Borger e Junior, 2019). O tratamento das emoções por meio do desenvolvimento de habilidades sócio-cognitivas para tratar a cultura machista e patriarcal pode ser uma aposta preventiva principalmente nas relações de gênero. Esse fator torna-se fundamental para que a mediação tenha mais legitimidade e possa cumprir sua função numa cultura predominantemente violenta, tal como foi desenvolvido no capítulo 5 (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005; Pranis, 2015; Borges e Junior, 2015). Fica claro que o tratamento adequado para a transformação das emoções que dão origem aos conflitos interpessoais e violentos implica no devido amparo institucional e de assistência psicológica, judicial, saúde e social, atuando junto aos núcleos de mediação (Guindani, 2012, Mourão e Naidin, 2019). Deste modo, torna-se necessário repensar as políticas institucionais em termos de maior eficácia entre sua forma de governação democrática por meio da rede institucional (Costa, 2010; Rodrigues, *et al.*, 2010; Guindani, 2012, Mourão e Naidin, 2019). A seguir veremos como as percepções diferenciadas de justiça e direitos pelos locais tem interferido na forma de execução do núcleo.

4.2.1.2 Percepções sobre diferentes tipos de justiça e direitos

As percepções dos habitantes locais de que existem dois sistemas de justiça que distinguem entre as classes pobres, média e alta são variadas (Oliveira Júnior e Lima, 2013) e confirmadas pelas entrevistas realizadas, as quais destacam essa consciência geral sobre os diferentes tipos de acesso à justiça. No entanto, para alguns que veem o núcleo como um tribunal para os pobres, o núcleo é o desmembramento do sistema de justiça situado na comunidade, enquanto que para outros habitantes locais, o núcleo de mediação não se trata de um fórum, porque conhecem o trabalho dos mediadores.

Todavia, para ambos os entrevistados locais, eles têm a percepção de que a aplicação da justiça é diferenciada, porque as pessoas de classe média ou rica podem dispor de mais

recursos e privilégios como o auxílio de um advogado (Santos, 2003), o que favoreceria as decisões judiciais: “Pobre é pobre não tem saída. O rico vai pagar o advogado, o pobre não tem jeito” (Entrevistada, mediadora 6, 2018). Em complemento: Para a justiça, ao meu ver, até a aparência é julgada na hora de começar a ‘coisa’. Uma pessoa chega malvestida é atendida de um jeito, quando bem vestida é atendida de outra forma (Entrevistado, local 6, 2020). Neste caso, muitos acabam utilizando o núcleo como único recurso em termos de acesso: “A comunidade tem que procurar as coisas públicas e a gente ainda levanta a mão para o céu que tem isso aqui porque tem comunidades que não têm” (Entrevistada, local 3, 2018). Em complemento: “Eu acho (que o tratamento é diferente), eu tenho outros amigos, pessoas que sempre comentam sobre isso, já é outra coisa, bem diferente. A pessoa chega perto do juiz, não sabe nem o que é que fala, fica todo se tremendo, mas aqui é diferente, se solta mais, conversa normal” (Entrevistado, local 9, 2020). Pode-se perceber que a afirmativa quanto à distinção entre os sistemas de justiça, um feito para a classe média e alta e outro para os pobres, não ocorreu no núcleo de mediação estudado. Ao contrário de muitos autores que defendem a separação dos sistemas de justiça e possibilidade de cooptação estatal (Hyden, 1997; Merry e Milner, 1995; Coy e Hyden, 2000, 2005; Vezzulla, 2012), o que tem ocorrido é que os advogados e a classe média têm utilizado o núcleo para mediar conflitos, como foi constatado durante a nossa observação participante na comunidade. Isso se deve ao fato de que o procedimento de mediação extrajudicial se torna mais célere do que nos núcleos de conciliação e mediação judicial; o que significa dizer que o programa está invertendo como e para quem o sistema judicial o construiu, contribuindo para quebrar barreiras inicialmente estigmatizantes (Hyden, 1997; Merry e Milner, 1995; Coy e Hyden, 2000, 2005; Foley, 2010; Vezzulla, 2012). Todavia, o acesso às instituições judiciais pelos pobres ainda não é completamente viável, o que, por sua vez, interfere na eficácia do acesso à justiça e reproduz violência institucional (Santos, 2003; Bhabha, 2007, Bergoglio, 2010; Gonzáles, 2010; Vegas, 2010). Tal é visível na fala seguinte:

As pessoas ricas sempre são mais beneficiadas em relação a tudo. Em momento algum uma pessoa rica vai procurar um núcleo desse, porque já vai com um advogado. Já vai com uma coisa mais garantida. Em momento algum uma pessoa que não tem condições não vai procurar um núcleo de comunidade. A comunidade tem que procurar as coisas públicas e a gente ainda levanta a mão para o céu que tem isso aqui porque tem comunidades que não tem. Eu não sei se posso dizer que exista locais que nem isso tem, mas aqui pelo menos tem pessoas que tentam conciliar, que tentam fazer alguma coisa para amenizar os conflitos entre famílias, com conselhos né, graças a Deus (Entrevistada, local 3, 2018).

Eu tenho visto muita injustiça de pessoa que tem mais do que de quem tem menos. Eu vi uma causa que fiquei impressionado. A lei hoje traz pesado para se você for dar o nome de racismo, então eu vi um cidadão que humilhou um rapaz e descobriram e foram parar lá no meio dos grandes. Quando chegou lá foi resolvido que o rico seria punido, mas ele não foi preso, foi para casa e lá recebeu o seu salário gordo. Então eu acho que isso é injustiça, porque a lei disse que era para ele ser preso e ele não foi. Se fosse ao contrário, o rapaz teria sido preso e estava até hoje (Entrevistado, local 8, 2020).

Para os mediadores, isso se deve à popularidade do núcleo de mediação em Pirambu, o que faz com que moradores locais de outras comunidades e bairros procurem o núcleo para resolver os seus conflitos (Sales, *et al.*, 2008; 2009, Landim e Gondim, *s/d*). Assim, o núcleo não é centrado somente no atendimento aos moradores da comunidade, mas aberto a todos. Essa estratégia de atendimento mais amplo também pode ser explicada pela delimitação dos territórios de governação limitada e as restrições sofridas em que pessoas do próprio bairro podem ser impedidas de frequentarem os núcleos do seu território (Bush, 1998; Krasner e Risse, 2014). Os moradores locais, no entanto, em diálogo com os implementadores do PRONUMEC, conseguem pensar em algumas alternativas para que as pessoas possam ser atendidas (Landim e Gondim, *s/d*; Rodrigues, *et al.*, 2010). Dessa forma, o programa tenta contornar alguns empecilhos relacionados com a liberdade de ir e vir por parte dos moradores de uma determinada comunidade ou território (Peralva, 2000; Silva, 1999; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012; Cano e Rojido, 2016), tal como destacam os implementadores do programa:

Nós não podemos, eu entendo que a gente não pode admitir que a facção domine aquele território, o Estado tem que estar junto, se há falta tem que fazer um estudo do bairro, do território, se é falta de digamos de posto de saúde, o Estado tem que chegar perto; se é falta de iluminação nas praças, se é falta de calçamento, ou seja, o Estado toda política pública, ele tem que chegar junto, que se ele não chegar a facção chega. E eu entendo que por isso a gente não pode deixar de fazer, por exemplo, se eu vou criar o núcleo aqui, eu não sei qual é a facção que domina... digamos aqui, vamos pegar um bairro aí qualquer... a facção que domina o Lagamar é “x” eu não vou deixar de trabalhar aqui de maneira nenhuma, de forma nenhuma. Eu tenho que trabalhar aquelas questões de mediação, se a mulher que tá brigando, porque o que vai para gente são questões mínimas, por exemplo, é a menina que engravidou e que o pai ficou de levar uma lata de leite toda semana e não levou. E aí ele vai para mediação e lá a gente diz: olha é assim e assim, eles acabam combinando. É alguém que não pagou o aluguel, é alguém que a planta tá quebrando o telhado dela porque está para cima do telhado; e assim, essas mínimas coisas que traz a falta de paz, a gente consagra dentro da mediação (Entrevistada, implementadora 1, 2018).

Por conta dessa briga de facções, pela primeira vez o núcleo do Pirambu estava tendo uma queda no atendimento, e é o núcleo onde tem mais demanda, mais se abre procedimento, mas por conta da briga das facções tem uma parte da população dos locais que não pode passar para o outro lado onde está o núcleo e isto estava gerando muita insatisfação. As pessoas estavam reclamando, que não podiam ter acesso ao núcleo por conta dessa briga de facções, porque nesses bairros o problema é seríssimo por conta da Barra do Ceará. Nós chegamos ao cúmulo de ouvir um acusado, através de precatória dentro de Fortaleza porque, eles proibem mesmo. Se passar morre e a população sabe que não pode desrespeitar a determinação deles. Esse núcleo do Pirambu está passando por isso, então a própria supervisora solicitou que o núcleo itinerante fosse próximo a um território e passamos a abranger a própria população que não poderia ir no núcleo (Entrevistada, implementadora 2, 2018).

Também se pode perceber que o sistema de justiça ainda não está completamente desacreditado para os locais sendo que também reconhecem que o núcleo é muito importante para tratar suas questões, uma vez que suas demandas por necessidades são mais urgentes já que tratam de conflitos pela subsistência (Scimecca, 1987; Bush e Folger, 1994; Merry e Milner, 1995; Martin, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001; Mourão e Naidin, 2019). Assim, a convivência e demandas na comunidade necessitam de modos de resolução de conflitos que sejam mais imediatos, sendo aí que reside a importância do núcleo. Por outro lado, o Fórum se destinaria aos litígios que exigem mais tempo, o que inviabiliza, na maioria dos casos, o acesso a esses grupos e, em contrapartida, amplia o acesso à classe média, uma vez que suas demandas não envolvem sobrevivência (Scimecca, 1987; Bush e Folger, 1994; Merry e Milner, 1995; Martin, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001; Coye Heeden, 2005; Mourão e Naidin, 2019). Isso ocorre porque os habitantes locais gerem as suas necessidades e demandas com base em restrições cotidianas resultantes dos territórios de governação limitada e dos recursos escassos (Bush, 1998; Johansson e Vinthagen, 2014, Krasner e Risse, 2014). Assim, a dinâmica da escolha racional dos atores locais para frequentar o núcleo envolve algumas variáveis principais, como por exemplo a deslocação e o tempo, os recursos financeiros e a resolução rápida dos conflitos, tal como destacado abaixo:

Eu acho mais difícil se fosse diretamente por lá na justiça, porque pelo o que me falam a pessoa tem que madrugar, tem que ir muito cedo para conseguir, dizem que é uma burocracia muito grande então aqui seria a forma mais em conta né. Se não fosse o núcleo na situação que ficou ia ser por isso mesmo né, porque tem que ir muito cedo na defensoria e para mim cedo já não dava por causa da minha filha. (..) acho que sim (existem dois tipos de justiça) porque advogado resolve mais rápido né o problema e quando você é pobre você tem que esperar a boa vontade do defensor né para resolver (Entrevistada, local 1, 2018).

Embora os mediadores os estimulem a procurar os serviços e instituições judiciais, não foi possível verificar se os contatos dos locais com o núcleo os ajudaram a confiar nas instituições da justiça ou se essa é uma questão à parte (Merry e Milner, 1995; Callister e Wall, 1993; 2004; Martin, 2000; Tan, 2002; Wall *et al.*, 2008). Uma questão importante afirmada pelos discursos dos atores em geral é que o acesso à justiça voltado para a educação e ação em direitos aumentou (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; Sen, 2011; IEP, 2017), o que, por sua vez, foi estimulado pelo sentido do empoderamento pessoal apropriado pelas partes (Freire, 1979, 1984; Johansson e Vinthagen, 2014, IEP, 2017). No entanto, essas percepções mostram muito mais a dedicação pelo trabalho dos mediadores em tornar o núcleo num instrumento de práticas de resistência e justiça social, do que uma concepção e práticas incorporadas e defendidas pelos próprios habitantes locais como um direito à comunidade (Freire, 1979, 1984; Nayaran, 2002; Johansson e Vinthagen, 2014, IEP, 2017). Esse fator, no entanto, não impede o despertar do poder pessoal que esteve presente nas narrativas locais, tal como será visto logo abaixo (Freire, 1979, 1984; Spivak, 1998; Nayaran, 2002). Parte desse despertar se deve ao trabalho dos mediadores em orientar os locais acerca de seus direitos e de sua responsabilidade: “As pessoas têm que ter consciência do ato para consertar” (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018). E também de algumas pessoas que estão pré-dispostas a mediar e compreender o conflito como algo positivo, tal como narrou um local:

Hoje aconteceu isso aqui, eu vim tranquilo e como eu participo de palestra eu já sou consciente do que ia acontecer e do que aconteceu, eu saio de casa e digo “Eu vou resolver isso aqui sem conflito, eu vou mostrar para eles que você pode resolver um problema, mas que seja resolvido sem causar danos a ninguém (Entrevistado, local 8, 2020).

Cada caso é um caso, vai muito da educação de cada pessoa. Se querem resolver ou não, se querem complicar ou não. Porém, se as duas partes estão atrás de resolver o problema, o núcleo de mediação é um ambiente adequado para esse tipo de coisa (...) Não é que as pessoas não estão preparadas, acho que elas não saem de casa com intuito de resolver, mas de criar conflitos. Acho que a maioria é isso, não é questão de estar preparado ou não, mas é sair de caso buscando conflito, atritos (Entrevistado, local 10, 2020).

Verificou-se ainda que o acesso à justiça com base na educação de direitos com resistência, é capaz de traduzir a linguagem formal, de modo que elas possam decidir o melhor caminho a seguir (Cappelletti e Garth; 1978; Freire, 1979, 1984). Por outro lado,

também se pode perceber que acesso à justiça sem o devido amparo da rede institucional se torna ineficiente, causando, muitas vezes, frustração (Cappelletti e Garth; 1978; Bhabha; 2007; Santos 2003a; 2007, Fraser, 2008, Sen, 2011). Essa frustração, contudo, não impediu as mulheres da comunidade de agirem ou de se posicionarem com mais firmeza no diálogo e na reivindicação da resolução de conflitos e questões que afetam as suas vidas (Freire, 1979, 1984; Nayaran, 2002; Johansson e Vinthagen, 2014, IEP, 2017). Neste aspeto, o acesso à justiça, ainda que limitado por falta de uma estrutura institucional devida, bem como o empoderamento comunitário, podem ser efetivados pelos mediadores e passados às partes com autonomia e resgaste da autoestima necessária para enfrentarem decisões (Cappelletti e Garth, 1978; Freire, 1979; Sen 2011). Ou seja, cabe a cada indivíduo escolher se é melhor reclamar perante o tribunal, ou, tentar resolver por meio do núcleo naquilo que lhe é de sua competência (Cappelletti e Garth; 1978; Bhabha; 2007; Nayaran, 2002; Johansson e Vinthagen, 2014, IEP, 2017). A avaliação de cada pessoa depende de muitas variáveis, tais como a distância, a disponibilidade de tempo, de dinheiro, e as garantias de segurança para que possam fazer suas escolhas:

Na época eu brigava muito com meu marido, ele bebia muito e safá, chegava no outro dia sem dinheiro, não deixava as coisas do menino e aí eu fui procurar o núcleo, para a gente entrar em um acordo para ele dar as responsabilidades do menino né, aí de lá a gente teve duas audiências, aí a Dalva né encaminhou lá para o Fórum, aí foi o tempo que se tornou mais sério, gerou uma briga e eu fui dar parte na Delegacia das Mulheres, mas tudo com ajuda aí de novo né que primeiro eu fui aí e aí foi o primeiro passo para mim. Além de morar aqui ao lado, eu tenho amizade com os mediadores (e líderes) porque eles estão aqui do lado. Aí sempre quando eu perguntava eu pedi um conselho para eles (Entrevistada, local 4, 2018).

Assim, pode-se perceber que o acesso à justiça, esteve voltado para educação para os direitos no sentido de orientá-los a irem ao tribunal, para tentar resolver os conflitos por conta própria, recorrendo ao núcleo para verificar informações sobre direitos e criar outras alternativas para a resolução de conflitos e dos seus problemas (Cappelletti e Garth, 1978; Freire, 1979; Sen, 2011; IEP, 2017). Tal como se verificou na observação participante, as contínuas idas ao núcleo de mediação dos locais para obter acesso à informação acerca de seus direitos, não torna as pessoas dependentes dos mediadores, muito pelo contrário, as auxiliam, encorajam e incentivam a buscar seus direitos em diversas matizes, até o ponto de não precisarem mais desse vínculo (Cappelletti e Garth, 1978; Freire, 1979; Sen, 2011; IEP, 2017). Deste modo, seus discursos são contrários ao discurso institucional, uma vez que sua

motivação para buscar o núcleo vai além de estar aberto a novas oportunidades, ou mesmo não se sentir à vontade em ir à instituição judicial depois de ter passado pelo núcleo, tal como pode ser visto abaixo:

Essas pessoas são muito abertas ao novo, de repente aceitar com mais facilidade (ir ao núcleo) por ser uma coisa nova, o 'pagar para ver', do que ir no bairro que é mais elitizado e não adere muito bem a uma prática dessa. Na própria comunidade tenha alguém para falar do conflito dela. Nesse sentido essas pessoas procuram muito o núcleo (Entrevistada, implementadora 3, 2018).

Se a mediação serve para resolver o problema do judiciário? Digo que seria uma perspectiva boba se a gente desenvolvesse um programa na perspectiva de desafogar o judiciário, porque quem se colocar na disposição de trabalhar voluntário no lugar de quem ganha uma fortuna, né? Aquela pessoa só está ali porque deu sentido para a vida dela, e que se deu sentido para a vida dela, é muito provável que ela consiga passar para outras pessoas que é uma forma de enxergar a vida diferente e passa dar um outro sentido a ela (...) Essas pessoas são muito abertas ao novo, de repente aceitar com mais facilidade em ser uma coisa nova pagar para ver, do que o bairro que é mais elitizado porque não adere muito bem a uma prática dessa, e na própria comunidade tenha alguém para falar do conflito dela. Nesse sentido essas pessoas procuram muito o núcleo (Entrevistada, implementadora 2, 2018).

Embora esse discurso institucional tenha sido apresentado numa conferência do Ministério Público para mostrar os resultados do PMC a seus diversos membros, não deixa de parecer algo pejorativo relativamente à preferência dos locais e de ficar um pouco fora de sintonia com as realidades locais. Nesse discurso, percebe-se a reprodução da violência institucional que visa proporcionar o acesso à justiça ao reproduzir barreiras simbólicas e proporcionar um lugar para os pobres (Bergoglio, 2010; Gonzáles, 2010; Vegas, 2010). A justificativa é a de que eles poderiam se sentir constrangidos com o sistema judicial devido a desconfiança quanto à forma de tratamento diferenciado e, por consequência, acessariam ao núcleo por se sentirem mais à vontade, tal como demonstrado em estudos sobre a descrença e desconfiança do sistema de justiça devido ao racismo institucional (Santos, 1994; Sales Junior, 2009; Oliveira Júnior e Lima 2013). No entanto, como os mediadores locais têm um profundo sentido de empoderamento local, uma vez que são líderes comunitários ou tem afinidade com as lideranças, conseguem criar estratégias de resistência cotidiana para romper as possíveis barreiras apresentadas pelo sistema judicial e, assim, estimular os locais a clamarem seus direitos (Freire, 1979; 1984; Spivak, 1988; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014). Ainda assim, o programa contribuído para reverter essa visão reproduzida pela violência institucional através do papel desempenhado pelos mediadores que ajudam os locais no processo de empoderamento pessoal, de maneira

que eles possam fazer suas escolhas entre os dois tipos de justiça e, inclusive se auto-representarem (Freire, 1979; 1984; Spivak, 1988; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014). A fala abaixo retrata quando o subalterno expressa por si as suas necessidades e direitos, ao demonstrar sua liberdade por meio da capacidade de escolha (Freire, 1979; Sen, 2011; Spivak, 1988): “Na justiça eu acho muito bom, pelo menos as pessoa leva mais a sério, né, mas acho melhor entrar num acordo do que na justiça porque eles dão um valor muito abaixo que não compensa dar para as crianças” (Entrevistada, local 2, 2018).

Por outro lado, os locais, com o apoio dos mediadores, usam os recursos institucionais para seus próprios benefícios e, portanto, a seu favor. Isso revela, a nosso ver, uma prática de ‘resistência cotidiana’ através do acesso à justiça, onde são usadas estratégias para os locais fazerem suas escolhas, ainda que consistem no plano individual (Freire, 1979; 1984; Spivak, 1988; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014). Outro fator importante é que, apesar dessas falhas institucionais no que diz respeito à interlocução entre o sistema judiciário e o núcleo de mediação, os moradores locais conseguem administrar e gerir os seus conflitos e problemas, uma vez que consideram que alguns assuntos são melhor abordados no tribunal e outros no núcleo. Isto porque o acesso à justiça que lhes é passado, envolve a consciência de que os locais têm que reivindicar seus direitos às instituições e, ao mesmo tempo, passam a credibilidade e legitimidade ao programa (Cappelletti e Garth, 1978; Bhabha; 2007; Fraser, 2008; IEP, 2017). No entanto, algumas queixas dos mediadores vão no sentido de que por mais que o encaminhamento seja feito de forma efetiva por eles, há falhas no sistema da justiça, que porventura, podem influenciar na legitimidade do núcleo e na confiança construída na relação mediador e partes, tal como uma mediadora destacou:

O programa deveria ter mais informações sobre os direitos e acessibilidade. Se você encaminha alguém, você é até recebido, mas nada é feito é tratado como nada como qualquer coisa, o que vai acontecer: a justiça vai cada vez mais perdendo a credibilidade e o núcleo também vai caindo. Uma coisa que acho que deveria ser melhorado para o núcleo de justiça é tratar e cuidar como ficam as pessoas que são encaminhadas porque muitas são encaminhadas para a fórum, mas não tem atendimento. (Entrevistada, mediadora 4, 2018)

A questão da segurança e desconfiança nas instituições policiais foi outro fator destacado que poderia atrapalhar o acesso à justiça (Santos, 1994; Sales Junior, 2009; Oliveira Júnior e Lima 2013), tal como exposto a seguir.

4.2.1.3 Percepções sobre confiança nas instituições policiais

Todos os locais entrevistados passaram, ou conhecem pessoas que passaram, por situações angustiantes e constrangedoras em relação à polícia, o que mostra o tratamento diferenciado relativamente aos grupos pobres, negros e marginalizados (Pinheiro, 1991; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018). Os atos ilícitos da polícia estão marcados pela violência cotidiana e refletem e/ou explicam a descrença dos locais em relação ao Estado já que reproduz a violência patriarcal e institucional (Pinheiro, 1991; Fontoura *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018). Os mediadores percebem que, na maioria dos casos, há um tratamento diferenciado da polícia em relação a classes pobres em suas diferentes formas que retratam a estigmatização e racismo em seus cotidianos (Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018) como informou um local: "Não há polícia aqui para mim, porque a polícia é pior que os bandidos. Na delegacia de polícia eles nem querem saber de nós" (Entrevistada, local 5, 2018). Muitas vezes, por presenciar ou viver situações, os locais evitam emitir opiniões a respeito que possam prejudicá-los: "Sobre a polícia eu me reservo, não quero falar nada sobre o caso. Nem confio, nem desconfio, sobre a polícia eu me reservo a nem comentar" (Entrevistado, local 10, 2020). Em complemento: "Nada contra a polícia, respeito o trabalho, tenho familiar policial, porém tem muitos que trabalham errado como eu já senti na pele várias vezes. Toda profissão tem pessoas que fazer o serviço certo e outros que fazem errado" (Entrevistado, local 9, 2020).

Alguns acreditam que esse problema poderia ser melhor resolvido se alguns policiais tivessem formação com base na mediação, outros acreditam que os diferentes perfis de profissionais policiais impedem a existência de uma polícia mais próxima da comunidade (Fontoura, Rivero e Rodrigues, 2009; Barreira e Adorno, 2010; MJ 2010): "A polícia quer fazer mediação, mas tem o mesmo jeito (truculento)" (Entrevistada, Mediadora 6, 2017). Essa fala representa a tentativa de se introduzir o policiamento comunitário pelo Programa Ceará Pacífico por meio da governação democrática, em que apesar de um desenho planejado de mediação dos conflitos para atuar em articulação com a segurança pública, na prática, somente alguns policiais passaram pelo treinamento de mediação (MJ, 2010, Sales *et al.*, 2008, 2009). Todavia, a cultura policial e militar, ainda está demasiado arraigada nas práticas policiais que os impedem de quebrar barreiras e fazer pontes com a população local (Pinheiro, 1991; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018).

Assim, os mediadores locais tentam distinguir a abordagem que é utilizada na mediação por eles, por meio da falta de credibilidade e confiança da população local: "Com a polícia já é outra visão, porque eles acham que a polícia já vem para matar ou prender. Eles já sabem que a gente vem para ajudar, e a polícia não" (Entrevistada, mediadora 3, 2018). Isso se deve, em parte, ao corporativismo e à polícia militarizada no Brasil e, embora a delegacia atenda ao ramo investigativo, policiais institucionais, militares e civis mostram que não estão suficientemente preparados para lidar com problemas locais e sociais (Pinheiro, 1991; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018). Estes casos se potencializam, especialmente quando se verificam práticas de violência que denunciam o racismo institucional:

A polícia é muito corporativista e a polícia recebeu muito poder. A polícia se tornou repressiva e determina quem vive e quem morre, quem é cidadão e quem é bandido. Temos todos os tipos de policiais. Alguns bons policiais e outros ruins, infelizmente nem todos fazem o trabalho certo, infelizmente. A polícia não poderia ser militar, mas pertencer às instituições de segurança pública. (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018)

A polícia hoje...sou da família de policiais. Eu vejo a polícia hoje muito corrupta. Com meus próprios olhos eu os vejo chegarem na boca de fumo e pedir dinheiro pro traficante. Eles chegam gritando "cadê o dinheiro da minha cerveja?". Eu acho isso muito triste para policiais, se alimentam e ajudam o tráfico de drogas. Eu vejo hoje uma polícia, não todos porque tem muitos que honram sua farda, mas 50% deles são corruptos. Não vejo hoje uma polícia que dê aquele tom jurando pela farda. Eles não cumprem o juramento que eles têm no quartel. (Entrevistado, local 8, 2020)

Muitas vezes, o discurso punitivo e coercivo, bem presente na ideia de que "bandido bom é bandido morto"¹⁰⁸, é reproduzido pela população local, seja porque apoiam líderes de extrema direita, seja porque o medo, a descrença na justiça os leva a fazer justiça pelas próprias mãos, ou a clamar por mais punição, tal como a pena de morte como solução para a criminalidade urbana (Pinheiro, 1991; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010;

¹⁰⁸ Uma pesquisa realizada pelo Data Folha revela que 57% dos entrevistados são favoráveis à pena de morte no Brasil. O perfil desses entrevistados são que pessoas recebem menos que cinco salários mínimos por mês, fator que releva que as classes mais vulneráveis, apoiam medidas mais drásticas devido à violência cotidiana presenciada em seus territórios e falta de amparo institucional do sistema de justiça e dos serviços sociais (Pinheiro, 1991; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018).

Fontoura, *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Cerqueira, *et al.*, 2017, 2019; Cerqueira, 2018).

Na realidade, trabalhar eles (policiais) trabalham, agora o que não deixa eles trabalharem 100% são as leis né ? As leis que são falhas!

(Mas o senhor acha que eles têm que passar por esse tipo de tratamento de mediação de conflitos ou o senhor acha que a abordagem deles está ok?)

Eu acho que está normal, mas tá faltando mais energia para lidar com esse povo. Esse povo...Não merecem passar mão na cabeça de ninguém não. É como eu falei, eles não agem mais é por causa da justiça. As leis que são falhas, protegem os bandidos e incriminam os cidadãos. É o meu ponto de vista, para mim as coisas são desse jeito. (Entrevistado, local 6, 2020)

Os habitantes locais dessas comunidades e territórios frágeis, ‘reféns’ das regras e coercibilidade da polícia (ilícita) e das facções, vivem num Estado de medo e insegurança constantes (Pinheiro, 1991; Fontoura *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010). Assim, os fatores responsáveis pelo empoderamento local, um dos quais se baseia na coesão social, identidade e reconhecimento (Freire, 1984; Spivak, 1988; Honneth, 2000) tornam-se cada vez mais frágeis e difíceis de ser reconstruídos na dinâmica violenta no quadro de uma sociedade individualista, repercutindo-se nos vínculos de solidariedade criados em Pirambu. Parte da falta de liberdade de ir e vir, no entanto, representa a violência patriarcal reproduzida pelas instituições estatais, devido à ausência e ineficácia da prestação de serviços sociais, tais como o provimento da segurança (Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2015; Wennamn, 2018). O sentimento de injustiça, no entanto, não torna os locais passivos ou inertes, muito pelo contrário, eles procuram formas de resistência, seja procurando o núcleo ou contando com familiares e amigos:

A nota que eu dou para a polícia é zero. Três coisas que abomino na minha vida é: bandido, política e polícia porque eles não sabem trabalhar. A maneira que eles abordam a pessoa que é cidadã, eu acho horrível, eu canso de estar aqui de madrugada eu só escuto: ‘mão na cabeça vagabundo’. Será que todas as pessoas que estão na rua de madrugada são vagabundo? Aqui mesmo na minha casa, a polícia já invadiu a minha casa há dois anos. Meu filho fazia faculdade e estava voltando de uma apresentação de teatro da pracinha do Carlito com o amigo dele e a ex-namorada dele. Ele tem rastafari e eu não gosto até porque hoje em dia a gente não pode ter mais nada. Fizeram uma denúncia que dois negros estavam dentro da minha casa com duas mochilas cheia de drogas e a polícia invadiu minha casa, e revistaram tudo e quebraram o guarda roupa. Acho um absurdo a maneira deles trabalharem. Os marginais, a população se revolta com eles. Acho que falta muita estrutura da polícia para controlar essas coisas. Acho que a polícia do Ceará

não está sendo preparada adequadamente para ir para a rua. (Entrevistada, local 4, 2018)

A (polícia) do meu bairro não. É como eu lhe disse, ele (ex-marido) conhece muitos militares daqui do meu bairro, então em relação a eles eu convivo com ele, então com a polícia daqui não acredito devido eu ter passado tem procurado fazer boletim de ocorrência e eles lá mesmo avisaram ele que eu estava lá, então eu me senti insegura. (Entrevistada, local 3, 2018)

Eu acho que hoje em dia, nós ‘cidadão de bem’ não estamos seguros, o policiamento mais efetivo deveria de acontecer muita coisa: mais trabalho de comunidade. O trabalho na comunidade faria um bairro mais pacificador né. No meu tempo para cá do que eu vejo, o que era mais jovem, gostava de ficar na rua, se deslocando de bairro em bairro para outro. Hoje você é discriminado, aí acaba ficando na criminalidade porque tem a questão da cultura e como o jovem está vivendo, sem ir à escola, sem projeto, muito difícil ver um jovem ter a mesma percepção de mentalidade (...). As pessoas não pensam na mesma forma e querem matar pessoas. (Entrevistado, local 7, 2020)

Assim, o trabalho dos mediadores se estende ao trabalho de consciencialização e sensibilização das forças policiais, que deveria ser exercido pelas redes institucionais de governação da segurança pública (Pinheiro, 1991; Fontoura *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010; Sales *et al.*, 2014). Outros policiais, apesar de terem passado por treinamento da mediação, podem não conseguir quebrar barreiras institucionais que reproduzem a violência ao arbítrio da lei e formas clientelistas (Pinheiro, 1991; Fontoura *et al.*, 2009; Barreira e Adorno, 2010). Como sugeriu um entrevistado: "Nós resolvemos alguns problemas dos policiais, nós os chamamos para uma conversa, para aqueles que já passaram pelo treinamento de mediação. Os outros pensam: eu sou a lei e eu sou o chefe" (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018). Verifica-se assim, que as assimetrias de poder estão contidas nas instituições policiais e reforçam a violência institucional. Vejamos de seguida se e como a categoria ‘empoderamento local’ interfere nas dinâmicas dos territórios de governação limitada e na concretização dos objetivos do programa, a partir das percepções dos atores entrevistados.

4.2.2 Empoderamento local

4.2.2.1 Percepções sobre o empoderamento local

Quando perguntados sobre o significado da palavra empoderamento, tão apregoadado e destacado pelo programa, nenhum dos entrevistados soube responder sobre o seu sentido literal. Após dizer à maioria deles que era sinônimo de luta pelos direitos, eles souberam dar sentido ao conceito de acordo com suas realidades e função do programa (Freire, 1979; 1984; Spivak, 1988; Johansson e Vinthagen, 2014). Particularmente nas narrativas dos mediadores, confirmaram ter noção do significado do empoderamento e de como a utilizam junto com a prática da “resistência cotidiana”: "Empoderamento? Às vezes eles (a equipe da PRONUMEC) vêm aqui e dizem uma palavra (empoderamento) e temos que falar como eles também. Eu não entendo isso não" (Entrevistada, mediadora 6, 2018). "Não sei o que significa empoderamento. O que você quer dizer? Se a gente sabe lutar pelos nossos direitos e mudar as coisas?" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Em complemento: “Empoderamento...o que isso quer dizer? E em relação a mim, eu só luto pelos meus direitos que beneficia eu, só vou lutar quando não tiver condições financeiras se eu tiver condições eu não procuro (o núcleo) não (Entrevistada, local 3, 2018). “Isso (empoderamento) é uma coisa que dá razão as coisas boas. Você vai lutar pelo seu direito, vai enfrentar uma multidão e mostrar para eles que você tem razão. Ninguém pode tirar de você isso” (Entrevistado, local 8, 2020).

Sob este aspeto, identificamos que o sentido de empoderamento tomado pelos locais enquanto sinónimo de luta está associado à noção de ‘resistência cotidiana’ quando os saberes e sentidos locais dão lugar a formas e estratégias de sobrevivência, representadas no corpo que se manifesta, ocupa, resiste e ressignifica seu modo de pensar e atuar nos ambientes institucionais (Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b). Deste modo, a luta enquanto estratégia e espaço de resistência torna-se um elemento chave para a inversão e apropriação dos valores liberais e objetivos do programa, tal como ocorre com a palavra empoderamento. A luta, presente nos discursos dos atores locais, inclusive dos mediadores, também cria espaços para a construção de redes com diferentes atores, seja na forma de sensibilizar os locais sobre o papel do núcleo em si e dialogar com os operadores do programa para que possam perceber suas dificuldades e necessidades diárias (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Kopers, 2008; Johansson e Vinthagen, 2014). Cientes da existência de um forte legado comunitário em Pirambu, os implementadores do programa, tentam

conciliar as demandas da comunidade com as necessidades do programa. Assim, nos dizeres dos implementadores:

Pesquisadora: A senhora acha que o programa em si ele é capaz de criar de redes e empoderamento ou é necessário um empoderamento prévio da comunidade para que isso ocorra?

Implementadora: Eu acho, sinceramente, a comunidade já está preparada. É impressionante a gente conversar com a comunidade, sabe mais do que a gente.

Pesquisadora: Toda a comunidade está preparada?

Implementadora: Toda a comunidade, eles sabem mais do que nós porque o sofrimento, a carência é tão grande que de dentro deles eles já sabem o que querem e como querem. Na realidade quando a gente chega com um programa desses, que a gente fala do programa desse ficam todos felizes. Então, não é chegar e dizer assim vou preparar para ela querer um programa desse não. Eles já queriam a muito tempo. Eles querem paz, isso eu lhe garanto (Entrevistada, implementadora 1, 2020).

Então o núcleo é esse equipamento social para trabalhar exatamente a questão da autonomia e empoderamento do cidadão que quer resolver o seu problema na comunidade, sem se deslocar para os fóruns e sem ter na decisão, que muitas vezes, é injusta na concepção deles, na grande maioria das vezes as partes saem insatisfeitas (Entrevistada, implementadora 2, 2018).

Todavia, a questão do empoderamento local já fragilizada atualmente devido às relações individualistas, torna-se mais difícil de ser consolidada, o que, por sua vez, interfere na própria sustentabilidade do programa (Heeden e Coy, 2000, 2005; Jayasundere and Valters, 2014; McLaughlin, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). Somados a este fato, quando o empoderamento local deve ser promovido e gerado nos territórios de governação limitada (Virgílio e Perelman, 2014; Krasner e Risse, 2014; Mourão e Naidin, 2019), as redes sociais e formas de sensibilização, ao invés de serem organizadas em grupos, se tornam precárias e individuais, visto que a segurança dos mediadores é colocada em xeque, até mesmo durante a mediação: “Comigo nunca aconteceu de ninguém entrar armado, mas pode acontecer (...). Eu mesmo já atendi quatro traficantes da pesada mesmo” (Entrevistada, liderança e mediadora 5, 2018). Todos os entrevistados têm noção de que o incremento e consolidação de fações impedem a liberdade de movimento entre diferentes territórios e bairros vizinhos, o que também implica na dificuldade de coesão social, na criação de redes e no fortalecimento do empoderamento comunitário (Virgílio e Perelman, 2014; Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2018; Mourão e Naidin, 2019). Muitos mediadores disseram que trabalham para expansão da rede de modo individual, dada a dificuldade de se apresentarem

como mediadores num contexto de governação limitada (Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2018; Mourão e Naidin, 2019). Eles criam suas próprias formas de resistência para criar redes e convencer as pessoas dado o sentimento de insegurança e desconfiança mútua por parte de moradores e facções, que na maioria, das vezes é feito no boca-a-boca (Guindani, 2012; Virgílio e Perelman, 2014; Mourão e Naidin, 2019).

Assim, a tentativa de não serem confundidos com a justiça, ou, até mesmo, com a polícia, os mediadores, formulam estratégias para divulgação e consciencialização sobre o núcleo, a fim de executarem seu trabalho, tal como narra uma mediadora: “Eu faço o meu modo (a rede), vou comendo pelas beiradas e vou sem uniforme, falo o mesmo linguajar” (Entrevistada, liderança e mediadora 5, 2018). Inevitavelmente, os territórios de governação limitada com suas próprias regras, dificultam não somente o acesso ao núcleo, mas também o trabalho a ser realizado para o empoderamento local, tais como as falas abaixo expressam:

Na época eram gangues, hoje são facções. No início, as gangues ainda eram instáveis devido ao fato de mudar líderes, também e grupos, pessoas que abandonavam o tráfico de drogas. Hoje há uma enorme dificuldade de se fazer um trabalho em parceria com as diferentes organizações comunitárias devido às facções. Os moradores de Pirambu não andam em Barra do Ceará e os moradores de Barra do Ceará não andam em Pirambu. É por isso que hoje há dificuldade em trabalhar para fortalecer o movimento comunitário (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018).

Eu nunca tive problema disso não, de lidar com facções, mas sempre tive muito receio, não gosto muito de divulgar que sou mediadora, ando sem o uniforme daqui. Eu acho que eles pensam que a gente vai entregar eles, por causa do trabalho com o Ministério Público e parceria com a Polícia Militar e aí eu tenho esse receio (Entrevistada, mediadora 4, 2018).

No que diz respeito ao empoderamento local referente ao “poder de querer” para mobilizar-se em torno de um objetivo em comum (Serrano *et al.*, 2013: 45), como por exemplo, um espaço organizativo para debater questões locais referentes à esfera pública, acaba sendo deixado de lado por muitos moradores locais destas comunidades (Landim e Gondim, s/d; Rodrigues *et al.*, 2010; Vezzulla, Guindani, 2012; Virgílio e Perelman, 2014; Borges e Junior, 2015). A maioria dos entrevistados locais responderam não pertencer a qualquer tipo de associação ou organização local, embora conheçam alguém que já esteja envolvido em algum movimento: “Eu não tenho tempo (de pertencer a alguma associação rede movimento social), meu filho é que faz parte de um projeto” (Entrevistada, local 4,

2017). Existem muitos fatores que impedem esse modo de organização, desde os entraves próprios dos territórios de governação limitada que geram desconfiança e medo, até à falta de interesse e de tempo, devido à escassez de recursos e as tarefas cotidianas (Moser, 2004; Krasner e Risse, 2014; Cesar e Ribeiro, 2017). Todavia, em seus discursos responderam serem importantes os movimentos de base local e que se sentem representados pelos mediadores que consideram ser lideranças comunitárias. Além disso, as propostas de melhoria sugeridas pelos moradores locais abarcam a necessidade de se construir um sentido de comunidade participativa, em que o empoderamento local seja realizado por meio da apropriação do território como espaço híbrido de construção e diálogo junto dos e com os locais (Nayaran, 2002; Landim e Gondim, s/d; Rodrigues *et al*, 2010; Baquero, 2012; Vezzulla, 2010; Virgílio e Perelman, 2014; Borges e Junior, 2015). Nesse sentido, o empoderamento local se daria por meio de um espaço de interlocução pela esfera pública para debater questões cotidianas, construindo um novo sentido de democracia participativa por demandas locais (Merry e Milner, 1995; Santos, 2003, 2007, 2010; Charkoudian e Wilson, 2006; Baquero, 2012). Isso incluiria a tomada de decisões e resolução de problemas, inclusive aqueles referentes aos territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014), tal como destacado por um entrevistado:

Empoderamento em que sentido? Acho que o programa tinha que ter de ver a comunidade para que fosse pego as informações enquanto pessoa, tanto jurídico, como social, tem que ter um elo completo. Não é aqueles benefícios que eles trazem naqueles programas, mas como modo mais completo, como os princípios humanitários, como vamos discutir os nossos conflitos, mas informar como podemos ser informados e resolver esses problemas do tráfico do roubo do assassinato das mulheres. Para um conhecimento mais coletivo, porque há um conhecimento mais do eu e se isso nós fizermos, eles lá e nós cá. "Porque o programa não faz uma pesquisa para saber a família dos criminosos, só das vítimas. "Deveria ter seminários, encontros aí para discutir, ter chuvas de ideias né para saber como a comunidade poderia se envolver no conflito do tráfico. Porque o conflito é da comunidade e só eles podem resolver. Sem isso não funciona não, não há prevenção (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018).

Deste modo, o sentido do empoderamento local na percepção dos locais está mais próximo da ideia de de luta que é exercida por meio da resistência quando, por exemplo, refletem propostas e soluções de construção da paz e justiça dentro de uma conjuntura em que os fatores externos são preponderantes nos territórios frágeis, tais como a necessidade de segurança e liberdade de expressão e de ir e vir (Virgílio e Perelman, 2014; Krasner e Risse, 2014, Borzel e Risse, 2015; Wennmann, 2018; Freitas, 2020b). Tais soluções refletem

estratégias de barganha com o poder público para provisão de melhores serviços, todavia, requer que nesse processo híbrido de governação haja mais interlocução com os atores institucionais de modo que suas demandas sejam ouvidas e atendidas para um alcance mais coletivo (Virgílio e Perelman, 2014; Krasner e Risse, 2014, Borzel e Risse, 2015; Wennamn, 2018; Freitas, 2020b).

Em suas falas, carregadas de significado e sentido do que são os saberes locais e luta pela sobrevivência como estratégia de resistência cotidiana, apropriam-se do conflito como sendo da própria comunidade, ainda que este seja resultado da violência estrutural e institucional proveniente do Estado (Zaluar, 2000; Moser e McIlwaine, 2003; 2004; Moser, 2004; Waters e Hoyle, 2011; Pearce, 2016; Misse, 2007). Demonstrem, por outro lado, que tais soluções devam ser criadas e apontadas por eles e, ainda, precisam ser implementadas sob este aspecto híbrido em que os locais sejam ouvidos (Freire, 1984; Spivak, 1999). Deste modo, o núcleo não os empodera no nível local, pois o que se tem é um empoderamento de direitos. Por outro lado, suas dinâmicas de resistência e resiliência já existentes, bases para um empoderamento local são demonstradas em suas expressões, formas de agir e pensar para solucionar questões que envolvam lutas de diárias e corporais por espaço e sobrevivência (Santos, 2010; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b).

Deste modo, o programa demonstrou que há um grande desafio em promover o empoderamento local no sentido de provocar mudanças nas estruturas e arranjos sociais e modos de governação que sejam capazes de institucionalizar e articular as demandas coletivas existentes (Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016; Ribeiro, 2017, Ribeiro e Corrêa, 2017; Freitas, 2020). Tal transformação social, vista como uma forma de emancipação comunitária, depende de todo um arcabouço normativo e institucional no qual o programa em si não é capaz de atender seja por sua limitação enquanto programa mais focado no acesso à justiça, seja em sua dificuldade em operacionalizar e implementar as demandas coletivas que também se estendem às questões relativas a violência estrutural e cultural (Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016; Ribeiro, 2017, Ribeiro e Corrêa, 2017; Freitas, 2020b). Um fator positivo é que a indignação epistêmica enquanto luta e estratégia de resistência já está presente e clara no imaginário dos locais (Freitas, 2020b). Esse fator pode ser dado pelo legado histórico de Pirambu, todavia, a injustiça social e cognitiva vivenciada pelas classes vulneráveis em suas vidas cotidianas obstaculizam que essas formas mais coletivas possam configurar em arranjos híbridos de governação mais sólidos, seja por

meio de efetivação das demandas locais originadas no núcleo ou fora dele, seja exigindo ao Estado ações concretas para melhoria das condições de vida na própria comunidade (Freitas, 2020b).

Deste modo, as capacidades locais de organização ficam ao critério dos próprios mediadores durante o processo de sensibilização, ao invés de terem um apoio institucional específico e contínuo, para contornar essas fragilidades que impedem redes mais solidárias e participativas (Reygadas, 2004, 2007; Rodrigues *et al*, 2010; Di Virgílio e Perelman, 2014). Vejamos como funciona e é percebido o empoderamento pessoal, diante de tais circunstâncias.

4.2.2.2 Percepções sobre o empoderamento pessoal

O programa, uma vez situado na comunidade, acaba sendo referência para muitos moradores locais, porque os líderes comunitários passam a ser os próprios mediadores. Esse fator facilita a aproximação e confiança das pessoas com os mediadores, dando maior credibilidade no que respeita ao acesso à justiça e à informação sobre direitos (Gath e Cappelletti, 1978; Bhabha; 2007; IEP, 2017): “O programa me fortaleceu mais né. Trouxe mais positividade daquilo que eu busco e consegui. Antes ficava sem saber recorrer” (Entrevistada, local 1, 2018). Ainda, o fato de ser situado na associação de moradores, trouxe um aspecto positivo para o núcleo, em que o espaço já era visto como referência no passado para encontros de debates comunitários: "Todo mundo conhece eles, eles são muito procurados, por causa da federação (associação). É um canto de apoio da população sabe que pode contar com o pessoal por isso é muito procurado e foi uma coisa muito boa para o Pirambu" (Entrevistada, local 4, 2018).

Percebeu-se que o sentido de autonomia e liderança dos mediadores pôde ser apreendido pelos locais no processo de mediação, durante as sessões de diálogo e mediação para um determinado grupo de pessoas, uma vez que conseguiam lidar e resolver seus próprios problemas através do programa, quando se tornam autores de suas vidas, capazes de realizar suas escolhas por meio de estratégias e possibilidades criadas (Freire, 1979; Martin, 2000; Narayan, 2002; Rodrigues *et al*, 2010; McLaughlin, 2016). Também foi promovido o sentido de responsabilidade, ao se perceberem no quadro do conflito e conseguirem criar soluções viáveis para o problema, sem se tornarem diretamente afetadas

por ele ao ponto de se sentirem impotentes e paralisadas (Freire, 1979; Rodrigues *et al*, 2010; McLaughlin, 2016). Assim, pode-se perceber pelas falas dos locais que, por meio do acesso à justiça e da educação para os direitos, da forma que é realizado e transmitido pelos mediadores, houve o desenvolvimento do empoderamento de direitos (Freire, 1979; Martin, 2000; Narayan, 2002; Rodrigues *et al*, 2010; McLaughlin, 2016). As falas a seguir retratam o papel dos mediadores nesse processo: “Acredito que tudo parte da questão da informação, quando você é informado você passa a valer os seus direitos. Tendo informação a pessoa pode ir para qualquer lugar” (Entrevistado, local 7, 2020). Em complemento: “Isso é uma coisa que dá razão as coisas boas. Você vai lutar pelo seu direito, vai enfrentar uma multidão e mostrar para eles que você tem razão. Ninguém pode tirar de você isso” (Entrevistado, local 8, 2020). Em complemento:

Eu recomendaria a mediação para qualquer outra pessoa e acredito que o núcleo que esclarece, fortalece qualquer pessoa que chegue com baixa estima. Ele lhe encoraja para que você busque medidas para que possam ser resolvidos problemas ou conflitos pessoais de terceiros. Ele encoraja as pessoas a buscarem a solução correta para não haver mais conflitos desnecessários. (Entrevistado, local 10, 2020)

No que se refere ao empoderamento feminino e masculino, pode-se perceber a ênfase acerca de seus direitos nas questões familiares, principalmente quando há filhos envolvidos, tal como enfatizou uma moradora: “Eu fui lá me informar, aí eles falaram que era direito da criança. Eu sabia que tinha a pensão, mas não sabia que era obrigado. Aí eu fui lá e eles me explicaram que a pensão é um direito obrigatório da criança” (Entrevistada, local 2, 2018). Em outra fala, um homem afirmou o direito de paternidade ao requerer a visita do filho: “Eu tenho meu direito como pai. Eu quero garantir o meu direito de pai” (Entrevistado, local 10, 2020). Nesse sentido, durante a observação participante também foi possível perceber que homens acedem ao núcleo para viabilizar uma maneira de realizar o depósito da pensão alimentícia e não entrar em contato com a ex-companheira ou mulher. Muitas vezes, a mediação entre conflitos familiares ocorre, então, para viabilizar um direito, evitar maiores conflitos do que propriamente uma mudança de comportamento, ainda que a busca pelo diálogo e compreensão tenha sido ressaltada, nas falas de homens locais abaixo:

Eu acho que com ela não tem diálogo, ela é muito atriz na frente dos outros, aí ela não demonstra o jeito dela. Mas daí, acredito que quem conversa com ela, no instante que tô perto com ela já vê a diferença, ela muda. Eu tô fazendo isso aí até para ficar em paz, porque todo mundo tem direito de ser feliz (...). Porque a pessoa na frente do mediador já demonstra outro jeito e quer tentar mudar e ele entra em um acordo. Como estavam me falando 'os filhos não tem culpa', mas é difícil conviver com uma mulher assim. Eu acho que não vai mudar (o comportamento) porque era o que eu queria até ajeitar, eu queria uma coisa certa, eu queria um contrato selado. Eu pensei em ir além, mas pensei nos meninos e não vou. Resolvi fazer o que ela tá querendo embora eu não concorde (Entrevistado, local 9, 2020).

Não, porque existem pessoas que não estão abertas ao diálogo, pessoas que colocam empecilhos, complicações para complicar a vidas dos outros. Eu acredito que se não tivesse esse caso em andamento, se não tivesse levado para lá, talvez eu tivesse empecilho em relação ao meu filho que foi citado palavras que na visão não deveria, foram em prol de me prejudicar, mas também fiquei calado e deixei a segunda parte falar porque não estava lá para complicar, estava para resolver (Entrevistado, local 10, 2020).

Por outro lado, percebeu-se, por meio dos discursos das locais, uma mudança e forma de posicionamento diante de situações em que as mulheres anteriormente se sentiram coagidas, indefesas ou desmerecidas e, posteriormente, se mostraram mais encorajadas a perseguirem seus direitos (Freire, 1979; Martin, 2000; Narayan, 2002; Rodrigues *et al*, 2010; McLaughlin, 2016). Esse empoderamento, particularmente, o empoderamento feminino está associado ao agir destemido, que, muitas vezes, tem implicações na sua própria segurança. Também advém da fala enaltecida sobre seus direitos, independentemente do gênero:

Do núcleo eu nem preciso tanto, eu preciso da Justiça devido eu já ter medida protetiva porque eu sei como ele é. Eu vim para cá me arriscando eu não sei se ele não vai tá me esperando eu não sei o que me espera lá fora, devido as ameaças que eu já sofri, aqui no núcleo eu não tenho proteção nenhum (...) Eu quero minha paz e andar livre sem pensar será que vai acontecer isso ou aquilo (Entrevistada, local 3, 2018).

Aqui tinha que ser igual juizado de pequenas causas que tem segurança na porta, porque meu ex-marido é ignorante e agressivo, ele vem para cima de mim, porque tem homem que é assim. Aí não ver segurança e não vê nada e aí que eles aproveitam. É porque aqui não tem segurança nem nada, se uma pessoa é agressiva, se vem um marginal como vai proteger vocês? Só deus, porque não tem segurança aqui (Entrevistada, local 5, 2018).

Eles pensam que só eles (os homens) têm o direito, a gente não tem direito. O núcleo ajudou a gente a ter de impor nessas situações. Porque tenta resolver aqui pelo diálogo porque não dá para resolver conversando né, não tem conversa né. Vai procurar seus direitos, eles falam. Eles pensam que a gente não tem coragem de ir atrás (Entrevistada, local 5, 2018).

Assim, apesar de todos os locais saberem qual o significado literal da palavra empoderamento, eles souberam expressar em atos ou transmitir em poucas palavras com base em suas realidades como o empoderamento, como forma de luta, autonomia e confiança pode ser melhor adequado às suas realidades e necessidades imediatas (Freire, 1979; Martin, 2000; Narayan, 2002; Rodrigues *et al*, 2010; McLaughlin, 2016). Aqui o empoderamento pessoal se manifesta no sentido de “poder ter, saber e poder fazer” uma vez que, cientes de seus direitos e de como obtê-los, conseguem fazer, realizar, comunicar e expressar, analisar os conflitos em jogo, para fazer suas escolhas (Serrano *et al.*, 2013: 45). Esse fator, afetou positivamente a auto-estima ou forma de se ver, ver o outro e estar no mundo (Serrano *et al.*, 2013). Esse processo de consciencialização, que auxilia no despertar da mudança do comportamento, pode ser explicado quando perguntamos como se veem após passarem pelo núcleo de mediação: “Consciente. Depois daqui, se eu ver outras pessoas eu vou dizer coisas que lá, tem pessoas, vai ser um grupo de 4 ou 5, depois de lá vocês vão voltar consciente” (Entrevistado, local 8, 2020). O programa foi pensado para trabalhar na e pela comunidade, de modo a que os mediadores pudessem falar o mesmo idioma dos habitantes locais e resgatar o ‘poder das palavras’, ao enfatizá-la como elemento de honra para as partes fazerem acordos, tal como enfatizado no discurso institucional do PRONUMEC, pronunciado por uma implementadora:

É um programa difícil, desafiador e ousado, e o MP em 2007 adotou essa ferramenta de transformação social. O PRONUMEC é uma iniciativa ousada do MP e vem trabalhar a questão da cultura da paz através da participação ativa dos cidadãos na resolução pacífica de conflitos, para resolver os conflitos em seu idioma, sem a presença do Estado. É dizer que uma palavra vale a pena. Essa é a grande ousadia de dizer: Sr. cidadão, sua palavra vale, você não precisa de uma decisão do juiz, ratificada e você tem sua palavra como empoderamento e autonomia. (Entrevistada, implementadora, 2018)

Todavia, no que se refere ao desenvolvimento da autonomia e do empoderamento pessoal, verificou-se que por meio da observação participante e das entrevistas, a cultura violenta ainda persiste na forma das partes se comunicarem como algo naturalizado, tal como será discorrido com mais detalhes logo abaixo (Silva 2004; Cano, 2006; Risso, 2016; Galtung, 2016). Apesar de o mediador se posicionar e resgatar o ‘poder das palavras’, dando corpo à comunicação não-violenta, evitando ou interrompendo as ofensas e agressões verbais durante a mediação, ainda é muito difícil quebrar as barreiras da violência patriarcal

e estrutural e construir relações mais harmônicas em uma única sessão de mediação; o que não pode ser aplicado em todos os casos (Silva 2004; Zaluar, 2000; Galtung, 2016, Mourão e Naidin, 2019). Em alguns casos isso é possível, tal como narrado:

Rapaz, assim, o que eles falam, o que eles colocam...é muito assim.... fica muito bem... dependendo da pessoa dá para entender direito que para tentar resolver por si só não é bom, e quando há aquela pessoa na frente impondo, fica melhor aceitar ou não aceitar a resolução. Inclusive a pessoa que veio primeiro, veio tao nervosa que tava até tremendo, porém, depois que ela saiu da sala, ela tava bem tranquila (Entrevistado, local 6, 2020).

Este caso, destaca-se, principalmente, quando a mediação envolve dois homens em que a natureza da honra masculina está ligada à palavra e forma de hombridade (Nisbett e Cohen, 1996; Zaluar, 2000; Silva 2004). Este mecanismo, ao invés de trazer um empoderamento pessoal, por meio da compreensão acerca de seus direitos, reforça uma forma de poder e autoridade masculinizadas que, muitas vezes, geram distorções na comunicação e desencadeiam em ofensas e agressões (Nisbett e Cohen, 1996; Zaluar, 2000; Da Silva 2004; Galtung, 2016, Mourão e Naidin, 2019).

Pelo o que eu vi lá, foi isso, pelo mesmo. Me chamou, me preparou, falou o que tinha ocorrido, daí chamou as duas partes. Então, foi um preparo que ele fez antes de conflitar, haver a conversa frente a frente. Também foi dito isso: “Que a agressão, você querer resolver por você mesmo e tal não adianta porque faz alterar mais ainda a ‘coisa’ (Entrevistado, local 6, 2020).

De facto, devido à frustração, descrença e falta de apoio por parte das instituições judiciais e sociais, as pessoas pobres e marginalizadas acabam procurando mecanismos informais, que podem desencadear ações violentas originada nos conflitos interpessoais (Sinhoretto, 2001; Silva, 2004; Silva e Noronha, 2007; Galtung, 2016). Um exemplo é a procura pelos ‘juízes’ do tráfico, milícias ou mesmo locais que realizam a ‘justiça pelas próprias mãos’, como forma de resolução de litígios, como ocorre de costume na sociabilidade violenta das periferias urbanas (Sinhoretto, 2001; Silva, 2004; Silva e Noronha, 2007; Galtung, 2016). “Era melhor que tivesse tratado em casa e não tinha acontecido isso, entre família, para não ter acontecido tantos atritos, porque tem pessoas que não tem capacidade nem para vir para um negócio desse aqui, tem gente que começa a chorar. Hoje as pessoas querem mais isso, resolver com seu próprio braço, ali né? “Eu vou

resolver e pronto”, tem que ter alguém ali, tem que ter testemunha, tem que ter uma base” (Entrevistado, local 7, 2020) Um exemplo disso deu-se no caso de mediação entre um taxista e um dono de cooperativa, sobre a venda de uma linha de taxi, presenciado na observação participante do estudo de caso analisado narrado abaixo:

Caso: Mediação sobre a venda de uma linha de taxi.

O taxista pede o ressarcimento da dívida da cooperativa de taxi em que o valor da linha era R\$ 10.000 (dez mil reais) e o valor do caução de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e esse último não foi pago. A linha foi passada para outra pessoa depois de um ano. E o motorista de taxi pediu acordo para reaver o dinheiro da linha. Dono cooperativa: A caução era R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) caso não depositasse perderia os R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Eu te procurei e precisava do dinheiro e não poderia prender a linha. Vendi a linha depois de um ano. Não sou homem de esconder nada não. Você está julgando a culpa na cooperativa. Não faça isso não..

Taxista: Isso é uma ameaça?

Dono cooperativa: A proposta que tenho aqui eu trouxe em cheque os R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)

Taxista: Você não sabe o que é trabalhador de taxi.

Mediadora: Quer que eu fale na legalidade? Na legalidade, acordo pelo Código de Direito do Consumidor é que depois de um mês está desfeito. Agora se tratando de palavra aqui é o que vale. A cooperativa não passou a informação verdadeira, mas isso depois de um ano. A proposta dele é essa para você não perder.

Taxista: Mas eu to no prejuízo.

Dono cooperativa: Eu vendi por R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Taxista: Me paga os R\$ 10.000 (dez mil reais)

Dono cooperativa: Você sabe, sua mãe e todo mundo sabe que eu estou quebrado.

Taxista: Não estou atrás de juro nem nada.

Dono cooperativa: Dois homens e o que vale é a palavra. Quando se trata de um homem e de um cabra sem futuro se trata de papel (documento).

Mediadora: Eu entendo o caso de vocês, não dá para o senhor diminuir o prazo?

Dono cooperativa: Eu quero resolver.

Taxista: Me dê o cheque de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e depois me dê tudo em dezembro. Prefiro que fique ajuizado aqui. Você tem seus problemas e eu os meus, no meu caso eu sou a vítima.

Mediadora: A gente sempre se coloca no lugar do outro, do próximo. Caso fosse ao contrário, qual seria sua atitude? Faça uma reflexão.

Dono cooperativa: Eu receberia e aceitaria, porque eu saberia da dificuldade que o outro está passando.

Taxista: Eu fui enganado. Você foi covarde, porque você não avisou para mim que ia vender a linha.

Dono cooperativa: A sugestão que dou é de R\$ 10 X 600, 00 (seiscentos reais) que dá R\$ 1.000, 00 mil reais de juros.

Mediadora: Vamos contextualizar a situação do taxista e contextualizar a proposta do dono da cooperativa.

Dono cooperativa: Como é pela justiça vou fazer essa obrigação.

Taxista: Então faça isso de antemão. Não ameacei sua esposa e quero que deposite esse dinheiro aqui no núcleo, melhor.

Realizado o acordo entre as partes que ficaram satisfeitas e foi encerrada a mediação.

Apesar de o empoderamento pessoal se poder tornar positivo para o desenvolvimento da autonomia e autoestima dos locais, colocando-os no lugar de autores e responsáveis por suas ações, ainda há uma rutura entre o empoderamento pessoal como construção para o empoderamento local (Nayaran, 2002; Baquero, 2012). Dessa forma, pelas entrevistas realizadas, não foi possível perceber se o núcleo foi capaz de dar algum significado às partes, no sentido de tomarem o núcleo para si, de se apropriarem coletivamente de seus conflitos e fazerem disso um espaço comunitário de debate (Nayaran, 2002; Baquero, 2012). Isso pode ser explicado pela dificuldade em consolidar as redes e sensibilizar os locais, bases para o fortalecimento do empoderamento local, devido às formas de sociabilidade e demais fatores relacionados aos territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014).

Vejamos como as noções prévias de empoderamento local e aquelas fornecidas pelo programa serviram de base para o desenvolvimento da cidadania, a seguir.

4.2.2.3 Percepções sobre a influência do empoderamento no desenvolvimento da cidadania

Devido ao legado histórico do empoderamento da comunidade e, principalmente, devido ao movimento histórico dos líderes comunitários que ajudaram a dar voz e identidade à e de Pirambu, a concepção de cidadania exercida por eles, está intrinsecamente ligada ao conceito de resistência cotidiana (Nayaran, 2002; Baquero, 2012; Krasner e Risse, 2014). Os habitantes locais, por meio de organização comunitária, costumavam reivindicar direitos ao Estado antes da existência do núcleo, mas inevitavelmente como a educação para os direitos foi apropriada e transmitida pelos mediadores, ajudou e encorajou os locais a procurar as instituições (Nayaran, 2002; Baquero, 2012; Krasner e Risse, 2014). Tal afirmação é clara nas palavras do seguinte mediador: "Porque sabemos o que ele fará, como agirá e qual o caminho a seguir " (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Assim, os mediadores, composto por líderes locais, se tornam referência na comunidade para auxiliar

o acesso aos direitos e promover o empoderamento pessoal daqueles que o procuram, o que por sua vez, coseguem evitar, até mesmo, briga e confrontos.

Todo mundo conhece eles, eles são muito procurados, por causa da federação (associação). É um canto de apoio da população sabe que pode contar com o pessoal por isso é muito procurado e foi uma coisa muito boa para o Pirambu (...). Acho que (com o núcleo) diminuiu, como briga de vizinhos, familiares de marido e mulher que já presenciei bastante aí na federação, o pessoal indo na casa da minha mãe pedindo informação do núcleo, aí todas as pessoas vão nele, para resolver os problemas, na casa deles, todo o santo dia passa gente perguntando (Entrevistada, local 4, 2018).

No entanto o que se percebeu é que por mais que haja o fomento do empoderamento pessoal, a forma de envolvimento comunitário construída ao longo dos anos em Pirambu não se manteve (Landim e Gondim, *s/d*; Sales *et al.*, 2008, Mourão e Naidin, 2019). Parte disso pode ser explicado pelo facto de que a noção de identidade e comunidade acabou por ir sendo enfraquecida devido ao legado do medo e violência provocado pelas facções, ou porque os laços solidários se enfraqueceram no cotidiano atarefado das pessoas (Nayaran, 2002; Baquero, 2012; Krasner e Risse, 2014, Mourão e Naidin, 2019). Assim, o perfil da liderança comunitária é destinado, em boa parte, àqueles que participaram da luta histórica de Pirambu em que parte dos mediadores e outros locais que são lideranças ocupam o cargo ‘oficial’ e representativo da comunidade em quem os locais confiam ou acham difícil participar por já estar ‘ocupado’.

Não, participo não. Vontade eu toda vida tive, mas é justamente essas coisas erradas, que... até assim, é um pessoal que está nesse meio a muito tempo e para mim, acredito que não tem vaga para mais alguém. Acho que tem uns 30 anos que esse pessoal comanda isso aí ou mais. Esse pessoal, para entrar uma nova pessoa nesse meio é difícil, eles já estão a muito tempo e para uma pessoa nova entrar é quase impossível passar para esse meio. Eu acho que já formou aquela corrente geral que todo mundo se conhece, não é de pouco tempo, é de muito tempo. Eu acho que não tem vaga para mais ninguém (Entrevistado, local 7, 2020).

(...) Mas assim, eu não me enxergo em nenhuma associação porque eu acredito que existem pessoas de má índole, que querem só prejudicar as pessoas. Então, geralmente quando você está tentando fazer algo de interessante para uma comunidade, fazer algo para o bem maior do próximo, então eu não me vejo nessa situação, nesse aspeto (Entrevistado, local 10, 2020).

Além da mediação, as pessoas procuram o núcleo para ter mais informações sobre os seus direitos e como se reportar às instituições (Gath e Capelleti, 1978; Freire, 1979; Sen

2011). Fica claro que o apoio dos mediadores tem um aspecto positivo para que possam reivindicar seus direitos, como enfatizou uma moradora: "Como o governo e a cidade não pode nos acompanhar indiretamente, ter os mediadores já ajuda um pouco mais" (Entrevistada, local 1, 2018). Da mesma forma, os mediadores também destacaram a importância de aprender a educação para os direitos, uma vez que é um passo para gerir seus direitos e fazer as melhores escolhas: "A informação é uma das coisas primordiais. Quando você sabe lidar com um problema, tudo fica mais fácil" (Entrevistado, liderança e mediadora 1, 2018).

Durante a capacitação dos mediadores do núcleo, existem aulas de educação para os direitos em que os mediadores recebem a informação jurídica para auxiliar as partes durante a mediação e orientação no encaminhamento às instituições jurídicas e sociais. Parte desse treinamento deu-se durante o programa de capacitação sobre educação para os direitos apoiada pelo PRONASCI/PNUD, por um certo período, de 2011 a 2012 (Foley, 2010, Chai *et al.*, 2014). No entanto, não foi considerado suficiente para dar andamento à implementação devido ao curto período em que foi implementado. Isso demonstra, por outro lado, que muitos programas são subsidiados, mais para serem destacados pelas instituições doadoras do que propriamente para conseguir efetivar uma rede sólida voltada para a governação democrática e inclusiva (Sapori e Andrade, 2008; Costa, 2011; Calmon e Costa 2013). Assim, o processo de capacitação foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar (psicólogos, assistentes sociais e advogados), fator esse que auxiliou no esclarecimento dos funcionários sobre como trabalhar e criar parcerias com outras instituições, bem como seria a melhor forma de se trabalhar a mediação local (Foley, 2010; Chai *et al.*, 2014). Contudo, não alterou significativamente a prática e forma de implementação local (Landim e Gondim, s/d, 2014; Chai *et al.*, 2014). Apesar de essa equipe multidisciplinar de suporte já não existir, ela continua sendo considerada o ideal para a implementação da mediação (Landim e Gondim, s/d, 2014; Foley, 2010; Chai *et al.*, 2014). Nos dizeres da implementadora:

Eu nem tenho essa sensação de ser absorvido pelo PRONASCI porque na hora que pega o formato e começa a funcionar, funciona o semestre e aí acaba. Então o que realmente teve sustentação desde de sempre foi a linha de trabalho que já estava implementada que não dependia do PRONASCI ter chegado e ter ensinado a caminhar, entendeu? Foi muito importante o aporte financeiro para dar condições melhores, para dar computador, essas coisas né e criar a equipe multidisciplinar que não tinha e que não tem hoje. A dinâmica da mediação isso já estava consolidado, a sala de mediação, o jeito de receber as partes, de programar dali para frente o que for acontecer, se vai haver mediação ou se aquela situação não é

para mediar. Isso aí já se sabia fazer porque havia sido criado uma normatização e uma resolução de ética, do próprio MP” (...). A gente continua fazendo a educação para os direitos porque outrora havia uma equipe para se trabalhar isso, mas o que aprendemos dessa equipe que algumas coisas podem ser feitas, a gente aprendeu que não há como encaminhar se a pessoa não quer, na medida do possível alguns núcleos né que tem um profissional do direito, aí o supervisor marca que tal dia terá uma pessoa que tem a informação ou encaminha para a defensoria para tratar da forma que for. Nós já tínhamos um sistema de encaminhamento, hoje se tem com mais clareza que a rede social é um grande apoio, a questão da rede isso foi mais forte com a PRONASCI, de se compreender com um equipamento naquela rede com os outros também, de se ter esse apoio, da comunidade, com as organizações que têm, do conselho tutelar, CRAS e CREAS, para atuar conjuntamente com o programa. A gente reconhece que é o saber daquela comunidade que contribui muito, inclusive quem tem o saber acadêmico aprende muito com o saber da comunidade (Entrevistada, implementadora, 2018) .

Para os locais, entretanto, a formação e curso de capacitação devem ser mais frequentes, especialmente o curso sobre direitos onde mais informações são necessárias para a comunidade e para os mediadores sobre quais são os seus direitos e como usar a lei para que possam reivindicá-los e criar mais formas de resistência (Rodrigues, *et.al.*, 2010; Landim e Gondim, s/d, 2014; Chai *et al.*, 2014; Vezzulla, 2012). Num outro discurso foi mencionada a falta de investimentos em capacitação e treinamento, isto porque depois que os mediadores são qualificados, poucas ações foram realizadas para seu aprimoramento, tal como destacado por uma mediadora: "Tinha que ter vários cursos no núcleo, eles falam que não tem condições, mas devia ter alguém que já tivesse uma base boa de mediação e pudesse ensinar a outras pessoas" (Entrevistada, mediadora 6, 2018). A ausência de cursos continuados de capacitação, aliás, é uma constante nos programas de mediação em geral que retratam, por outro lado, a falta de investimento em consolidar a política de mediação em territórios frágeis (Vezzulla, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Além disso, os atores identificaram a dificuldade em criar solidariedade, empatia e sentido de comunidade nesses territórios devido ao ambiente de medo e insegurança (Vezzulla, 2012; Mourão e Naidin, 2019). O mediador chama a atenção para a necessidade de reforçar o empoderamento local por fóruns e reuniões para levar a comunidade a discutir essas questões e propor soluções, conforme sugerido: "Deveria ter seminários, encontros aí para discutir, ter chuvas de ideias né para saber como a comunidade poderia se envolver no conflito do tráfico. Porque o conflito é da comunidade e só eles podem resolver. Sem isso não funciona não, não há prevenção" (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018).

Os mediadores têm consciência do seu papel fundamental para o programa na resolução de conflitos na comunidade e, principalmente, para a redução de casos no sistema

judiciário. Ao enfatizarem tal discurso sentem-se não reconhecidos pela promotoria e outras instituições. Esse papel, inclusive, é reforçado pelos próprios locais: “(...) eles estão preparados, sabem conversar, dialogar direitinho, acalmar a pessoa e entrar em um acordo” (Entrevistado, local 9, 2020). Nessa mesma linha, as narrativas locais mostram falta de reconhecimento pelos seus esforços em agregar valor às comunidades e à instituição, o que reflete a falta de investimentos do Ministério Público, para fornecer mais cursos de capacitação e núcleos de mediação, como sugeriu o local: “O Ministério Público deveria investir nesse campo de mediação, sabe. Já pensou se os Estados e municípios se apropriam disso? Bastava colocar 10 núcleos de mediação em cada município, quantos problemas não iam ser resolvidos?” (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018). Na mesma linha: “Se todos os conflitos fossem resolvidos pelo Ministério quanto tempo iria demorar? Eu acho que é a comunicação, a valorização tem que se valorizar, porque é uma coisa que ajuda que tem estatística, não pode passar em branco. Tem que valorizar” (Entrevistada, mediadora 3, 2018). No entanto, os mediadores defendem a necessidade do programa e pensam em alternativas e melhorias relacionadas com questões de infraestrutura e formas de treinamento que sejam mais eficazes (Vezzulla, 2012; Guindani, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Todas as soluções e alternativas apontadas por eles, retratam também necessidade de serem ouvidos, a preocupação com a melhoria do núcleo para a comunidade, e noções de como efetivar e implementar o programa de modo a atingir maior eficácia (Freire, 1979, 1984; Spivak, 1988; Sen 2011; Johansson e Vinthagen, 2014). Longe de negar a necessidade de apoio institucional, a falta de recursos não os impede de utilizar práticas cotidianas de resistência para se emanciparem, por meio de ferramentas fornecidas para educação em direitos, construindo um processo híbrido de construção da paz e justiça (Freire, 1979, 1984; Boege, *et al.* 2008; Johansson e Vinthagen, 2014; Kent *et.al.*, 2018). Noutras narrativas, tanto os locais como os mediadores expressam de que forma utilizam o acesso aos direitos como forma de resistência cotidiana:

Aprendemos a conhecer a ler e compreender a lei criada por esse sistema, uma vírgula prende e uma vírgula solta. E aprendemos esse manejo e questionamos mais esse sistema capitalista que nunca solta para quem é necessitado. Nós aprendemos em transformar em benefício nosso. Isso é para a gente uma grande causa na teoria e mais outros conhecimentos aí. Para a gente conseguir chegar perto de um advogado é difícil e através da mediação nós temos reuniões com o Ministério Público e mais acesso (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018).

Os mediadores também mostraram que estão em constante negociação com os implementadores para obter melhores benefícios (Freire, 1979, 1984; Spivak, 1988; Sen 2011; Johansson e Vinthagen, 2014). A inacessibilidade dos cursos para todos foi um fator de queixas, devido à localização, pouca quantidade e falta de recursos para investimentos em capacitação e formação (Vezzulla, 2008, 2012; Guindani, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Isso não os impede, entretanto, de reivindicar por melhores condições e pensar em alternativas locais para suprir tais lacunas, tal como expressas abaixo:

Precisamos de melhores condições de trabalho para os mediadores, mais confortável e tivessem treinamentos constantes. Um ano faz um curso, é pouco. Mais cursos na área processual penal como se dá, direitos trabalhistas, matemática para questões de dívida. (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018)

A estrutura, conforto, a ajuda financeira, um lado mais humano. Eu acho que esse programa não é capaz de substituir a justiça, por não ser bem divulgado, não ser bem esclarecido. A gente não tem o peso que a justiça tem né. (Entrevistada, mediadora 3, 2018)

Os cursos de noções básicas que temos, ajuda muito mas precisa de mais apoio, necessário investir mais nesses cursos, preparar mais na prática. Quando tem os cursos também não fica acessível para a gente, porque é em outro local (...) A gente já não tem condições de vir mediar, porque falta verba, e horários até 6 e 7 horas da noite não é legal. Aqui já ajudaria muito se investisse mais, na capacitação e apoio, tudo isso ajuda a mediação crescer. Já imaginou se houvesse a visita nos lares? Isso ajuda muito. (Entrevistada, mediadora 4, 2018)

Verifica-se, assim, que a construção do empoderamento com acesso à justiça requer um processo mais amplo voltado para o aparato das redes institucionais de justiça, atuando juntamente com a área preventiva da segurança pública, para que o empoderamento local tenha mais efetividade. É também necessário enfatizar que os aspetos híbridos deste núcleo necessitam de maior interlocução institucional e alternativas conjuntas com os locais para se pensar em soluções nos territórios de opressão e medo e, ao mesmo tempo, viabilizar o engajamento local voltada para a justiça social (Nayaran, 2002; Landim e Gondim, s/d; Rodrigues *et al*, 2010; Baquero, 2012; Vezzulla, 2010, 2012; Borges e Junior, 2015). Veremos de seguida como funciona o fomento de uma cultura da paz nesses territórios.

4.2.3 A Cultura de paz

4.2.3.1 Percepções sobre a violência naturalizada e trivializada

Os tipos de conflitos mais comuns nesses territórios que geram violência mais disseminada e recorrente são brigas e disputas violentas entre vizinhos e questões familiares (Silva 2004; Moser e McIlwaine, 2004; Kruijt, 2007; Muller, 2012; Pearce, 2013). O conflito inicia-se com pequenas tensões relacionadas com a vizinhança e com a propriedade: “Os conflitos são múltiplos. Às vezes, um vestiu uma roupa e o outro pensa: está me imitando. Um varal. A folha da planta que caiu na calçada, a água que corre no meio-fio. Pequeno barulho, pequeno às vezes. Na igreja, que além do som alto eles gritam” (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Na verdade, nesses territórios, a cultura da violência propiciada pela cultura do tráfico interfere também significativamente na forma de sociabilidade ao criar um ambiente hostil. Assim, a violência é algo já latente e tudo se torna motivo para que facilmente aconteça uma erupção (Silva 2004; Moser e McIlwaine, 2004; Kruijt, 2007; Muller, 2012; Pearce, 2013). A ‘sociabilidade violenta’ (Silva, 2004) e as regras do tráfico também produzem constrangimentos à liberdade de ir e vir e inclusive constrangimentos à liberdade política e de expressão (Silva 2004; Moser e McIlwaine, 2004; Kruijt, 2007; Muller, 2012; Pearce, 2013; Krasner e Risse, 2014). Em complemento, as facções estabelecem regras e normas que a população deve seguir, tal como expressa na fala:

Eles colocam (regras) porque, inclusive eu me lembro muito bem aqui que em uma eleição passada, que no processo Bolsonaro x Lula, aquela eleição. Bem, muita gente votou em certo candidato porque era obrigado a votar, isso dito pelas facções, elas ditaram em quem votava: “Ou vota em fulano ou sai”. Inclusive eu tenho uma pessoa que trabalha, que eu pego o serviço dela, que tava disposta a votar em um candidato, porém passaram para o WhatsApp dele o seguinte “ Ou tu vota em fulano, ou tu não vai entrar mais aqui”, então eles ditam mesmo e acabou-se, e ninguém denuncia justamente por causa do medo. Porque a polícia não vai te proteger 24 horas.(Entrevistado, local 6, 2020).

Dessa forma, a cultura violenta também se manifesta nos bairros e nas questões familiares em que os conflitos interpessoais variam entre latentes, e se transformam em violência física e direta (Silva 2004; Zaluar, 2000; Galtung, 2016, Mourão e Naidin, 2019). Assim, muitos moradores locais evitam criar situações provoquem intrigas e possam desencadear conflitos. Uma moradora expressou o seu medo em criar amizades, e ainda, de morar no mesmo bairro que seu ex-marido: “Aqui assim eu tento viver do meu trabalho para dentro de casa, não tenho muito contato com as pessoas da minha rua não. Acho que assim

muita amizade não dá muito certo não. Do jeito que eu fico, fico dentro de casa, vou cuidar das minhas coisas, ainda mais agora (devido ao ex-marido)" (Entrevistada, local 3, 2018). Fica claro que como estamos tratando de territórios e espaços frágeis dentro de uma comunidade, em algumas ruas ou espaços há mais tolerância e tranquilidade do que em outros. Tal como narra a entrevistada abaixo:

Graças a deus o local onde eu vivo é um local santo, porque onde acontece o tiroteio essas coisas são mais lá para baixo. Os vizinhos que eu tenho são todos antigos, todos senhores, aí esse pessoal de igreja, essas coisas. Aí no meu pedaço, onde eu moro é um trecho tranquilo, mas a gente escuta tudo. No meu trecho é um lugar santo (Entrevistada, local 3, 2018).

Em complemento, uma mulher relatou a banalização da violência: "Hoje eu acho que pessoas com qualquer coisa querem brigar, há um conflito real quando seus pais se separam, mas os vizinhos pensam que é mais difícil de resolver " (Entrevistada, local 2, 2018). Tanto nos conflitos familiares como nos que envolvem vizinhos, essa situação revela como os conflitos violentos resultam de coisas banais, até chegar ao homicídio e feminicídio: "Os (conflitos) violentos começam os palavrões no meio da rua que são as agressões morais e verbais, já está feito o conflito. Aí vão para a delegacia e a delegacia não atende e aí vão para cá" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Em complemento: "A parte da agressão com palavras que só vai piorando, quando o respeito acaba" (Entrevistado, local 9, 2020). Para os atores locais, os conflitos mais graves na comunidade, são sem dúvida, os provenientes das facções: "Os (conflitos) graves é que eles (facções) tomam as casas das pessoas, expulsam as pessoas né, as vezes não tem nem certeza de que é aquilo mesmo e tomam atitude deles" (Entrevistada, local 1, 2018). Em complemento:

Os graves são...muitos vizinhos aqui que fazem parte do mundo errado, que furtam a vizinhança, que ameaçam, que expulsam. Como a gente tem casos aqui, eu acho que os graves são esses. Os graves é justamente o pessoal envolvido com as facções, você não pode reclamar deles, tem que ver tudo calado, não pode falar deles, eu ache os graves são esses (Entrevistado, local 6, 2020).

O tráfico e roubo, pobre matando pobre, pobre brigando com pobre, e pobre roubando pobre. De marido e mulher consegue ainda dar uma resposta né. Os outros também são graves mas conseguem dar uma resposta, especialmente por aqui mas o tráfico de drogas, armas e roubo é mais complicado né, porque de uns tempos, uns 5 anos para cá criou-se uma espécie de território e se uma pessoa do território vier para cá e a outra já pensa que ele está dedurando aí, aí quando ele

chegar ali o cara chega e mata ele. Aí é mais complicado (Entrevistada, liderança e mediador 7, 2018).

Algumas narrativas dos locais podem explicar os motivos da cultura violenta que fazem com que as pessoas se tornam intolerantes, tais como a falta de informação, educação, e capacidade de se comunicar de modo não violento ou estabelecer um diálogo:

Eu acho que é falta de informação, porque quando você tem mais informação, você digere melhor, sem informação você age de forma errada aí dependendo, qualquer futilidade pode levar para violência (...) As pessoas não podem resolver seus problemas sozinhos e pacificamente por causa da intolerância, são muito individualistas (Entrevistada, Mediadora 3, 2018).

Outro mediador refere-se às raízes do capitalismo como explicação, o que faz com que as pessoas se tornem mais individualistas: “As pessoas reagem de forma violenta porque o sistema culturalmente nos informou desse tipo, nos transformou desse jeito, não nos criou no coletivo. Nós somos individual na nossa vida cotidiana, o tiro hoje está saindo pela culatra, porque é tudo individual e cada um por si” (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018). Consequentemente, isso atrapalha todo o processo de coesão social e redes sociais necessários tanto para o empoderamento quanto para criação de vínculos voltados para solidariedade, tolerância, compaixão e respeito mútuo (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005). Tais princípios são necessários para a formação de uma identidade comunitária voltada para a construção de uma cultura da paz e, ao mesmo tempo, para o reconhecimento de demandas por meio da justiça social (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005; Chabot e Vinthagen, 2007; Vezzulla, 2010, 2012; Pinkney, 2016). Daí a discrepância em como aplicar tais valores em sociedades já desmembradas. Neste contexto, ainda que haja a consciência sobre os direitos, verificou-se que os atos impulsivos marcados pela violência naturalizada, dados pelas emoções negativas não trabalhadas e pelo sentimento de injustiça torna-se, muitas vezes, motivo de ofensas e agressões (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005), tal como explicado abaixo:

Acredito que pela falta de justiça ou até pela educação do indivíduo, ninguém quer estar errado, os dois lados querem estar certos e ninguém respeita o espaço um do outro e a falta de justiça leva a aumentar, então vai só mudar com a justiça, mas pela educação também. Com educação e justiça seria bem melhor (Entrevistado, local 10, 2020).

O sentimento de injustiça explicado pelas assimetrias de poder nas relações de gênero também foi causa de conflitos que se tornaram violentos (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005; Pranis, 2018). Assim o sentimento de raiva e ressentimento acaba se sobrepondo à necessidade de resolver o conflito e impedem o sucesso da mediação, tal como observado por essa autora na sessão de mediação sobre um contrato para se fazer um poço, descrito de seguida:

O caso do poço

Um senhor havia sido contratado por uma senhora para fazer um poço em sua casa para bombear água. O valor total do poço era R\$ 1.200,00 (Um mil e duzentos reais) mas a senhora somente pagou R\$ 600,00 (seiscentos reais) alegando que o poço não havia sido realizado direito, e decidiu requerer na mediação, a seguir:

Foi aberta a sessão de pré-mediação em que foi explicado às partes a finalidade e princípios da mediação. As partes concordaram em mediar. Durante a mediação o senhor, contratado para fazer o poço, iniciou a queixa:

Senhor: Eu não posso me responsabilizar pelo trabalho que eu não concluí. Eu trabalhei até para o pai dela. A irmã dela furtou o cano e me bateu e me ameaçou de empurrar a escada para baixo. Ela me expulsou do serviço e está me difamando e eu ia processar ela. Eu fui lá ajeitar e ela não quis.

Mediadora1: Pode falar mais alto porque ele não escuta.

Senhora: ele cavou 6 metros e meio e não 8!

Senhor: Falta de respeito comigo e brutalidade.

Mediadora1: O que a senhora quer dele?

Senhora: Eu dei R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) que ele me dê R\$ 600,00 (seiscentos reais) para compensar.

Senhor: De quem é a culpa?

Senhora: (apresentou o documento do contrato) eu não gostei do serviço. Porque sou mulher e ele quer fazer isso comigo. Sofri ameaça de morte ainda!

Neste momento começaram a discutir sobre os documentos e a mediadora tentou voltar para o foco do conflito.

Mediadora 2: Vamos achar uma solução? Se não conseguirmos fazer o acordo vamos encaminhar para outro local. Para chegar a realidade do consenso é preciso calma.

Senhor: E o poço fica como? Ela quer os R\$ 600,00 (seiscentos reais) de volta.

Mediador 1: Vamos sair daqui se Deus quiser com uma solução? Vamos achar uma solução para sair todos numa boa? O que o senhor sugere devolver o dinheiro ou terminar o poço?

Mediador 2: A senhora quer o motor (perfurar o poço) ou os R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Senhora: quero o motor.

Senhor: tem que olhar o orçamento do motor e eu quero \$125 (cento e vinte e cinco reais) de volta.

Mediador 2: Você quer acordo? A lei é para todos. Aqui não tem favoritismo. A lei é universal.

Mediador 1: Da forma como eu estou sentindo aqui não tem mediação....Como resolve, qual sua proposta?

Senhor: eu não trabalho mais.

Senhora (começou a chorar) Eu moro no interior e não tem solução!

Mediadora1: Qual será a solução: o que a senhora sugere.

Senhora: Eu não tenho mais dinheiro. Já fiz empréstimo e não tenho mais.

Senhor: Como posso pagar se estou no prejuízo? Não há dinheiro no mundo que pague a difamação.

Mediadora1: Da mesma forma que o senhor arranjou uma pessoa para cavar o poço porque não arranja para finalizar o serviço? O senhor vai se queimar por causa de uma válvula? Coisa insignificante para um profissional. O fruto que alguém pode ter é o seu caráter.

Senhora: Vou ficar no prejuízo!

Senhor: Vou levar o rapaz, eu pago o profissional para fazer e você paga o material.

Senhora: Deixa para Deus, o senhor não vai me dar. Não adianta falar para as pessoa que não tem consciência. Deus é maior!

Mediadora 1: A senhora não quer mais acordo?

Senhora: Não quero mais, vou perder meu tempo porque não moro aqui. A justiça fará.

Senhor: Peça ela para não me difamar, já que não quer fazer acordo de jeito nenhum.

Encerrada a mediação e encaminhado para a defensoria pública.

Percebe-se dessa forma que o mediador acaba intervindo mais enfaticamente na mediação para tentar equilibrar as partes, tentar uma solução viável e evitar maiores confrontos. Outro ponto afluído nas conversas, quanto ao papel mais ativo do mediador, é de que, inevitavelmente, os mediadores se defrontam com a situação de que precisam mediar alguns locais que pertencem às regras das facções e, às vezes, as questões relacionadas às drogas podem surgir dos debates da mediação, como enfatizou o mediador: “Nós não fazemos mediação entre pessoas que pertencem a facções diferentes, porque não é nossa competência, mas mediamos locais que trabalham com pessoas de facções" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). Esse é um aspeto muito delicado pois, a todo o momento os mediadores esbarram em situações que colocam em risco a sua própria segurança. Este aspeto da segurança, no entanto, é desconhecido pelos implementadores, conforme fala a seguir:

É muito amor, muita dedicação. É muito querer fazer realmente, querer que as coisas aconteçam. Agora eu não entendo por que que eles falam da segurança, certamente quem fala já está infiltrado nessa questão. Por que, veja bem, se eu estou ali para ouvir, sem falar, sem dizer o que é que deve ser feito, apenas para colocar no papel o que é que eles querem, por que que eu vou ter medo? Ao não ser que eu esteja influenciando. Ao não ser que eu esteja sendo parcial. Você me entende? Porque o mediador não vai dizer o que que alguém vai fazer não. O mediador vai apenas oportunizar espaço e ouvido para aquelas pessoas falarem o que pensam e o que acham. Entende? Muito difícil, eu não conheço não. Pode até ser que tenha acontecido, mas eu não conheço nenhuma ameaça por conta de mediação, eu não conheço. Agora eu não posso chegar e alguém dizer “fulano tá me devendo tanto que me comprou um crack e não me pagou”, eu não posso mediar um negócio desse. Se alguém fizer isso, esse alguém vai estar na linha de fogo, não tenha dúvida. Por isso que o ato de mediar é um ato muito digno. É um ato de fazer com que pessoas que se odiavam voltem a se amar. É muito digno. (Entrevistada, implementadora, 2020)

Assim, parte deles acredita que é impossível desenvolver uma cultura de paz, em relação às questões relacionadas às drogas. Quando perguntados se a mediação poderia resolver os conflitos do tráfico, eles responderam: “Eu acho que não, porque é muito pesado e eles são muito violentos e aqui já não tem a segurança para isso né” (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). “Diminuir os conflitos entre as facções é bem perigoso, porque todos têm telefone lá dentro do presídio, então, não dá para ser resolvido” (Entrevistada, mediadora 6, 2018). Do mesmo modo, essa divisão foi percebida pelos locais:

Eu acho que não resolve, se resolver é uma porcentagem muito baixa. Porque na realidade eles não querem dar o braço a torcer para ninguém, eles querem mandar e mandar, é o tipo de gente que não vai aceitar nunca o conselho desse, ou mesmo ir a uma audiência dessa. Geralmente eles chamam advogados, gastam muito e terminam se sobressaído em tudo. Porque o poder é deles mesmo (Entrevistado, local 6, 2020).

(Tratar dos) Os conflitos do tráfico são muito necessários, mas é necessário que a comunidade tivesse coragem de chegar nessas pessoas e conversar. Eu acho realmente que dava para resolver um bocado de coisa com esse povo porque eles são pessoas que tem medo também, eles são presos, eles não têm uma capacidade que nós temos, para eles, eles mandam no mundo, mas se você chegar para conversar com eles, eles poderiam nos ouvir também e resolver esses problemas, tirando eles até desses conflitos. Eu já tirei já, muitos (Entrevistado, local 8, 2020).

Nessa mesma linha, quando perguntados sobre se as facções iriam atrapalhar a implementação do núcleo, ou se o núcleo poderia gerar algum conflito por estar resolvendo problemas locais das facções, a maioria deles falou que não. Isto porque no passado, quem resolvia os problemas da comunidade era a própria facção, ou por meio de suas leis, impediam

que houvesse conflitos para evitar a chegada da polícia no território. No caso, por mais que o núcleo representasse a instituição do MP, ajudaria a evitar tais confrontos e confusões que envolvessem a polícia e sua entrada no território, e, com isso, não haveria conflitos de leis e ordens, tais como explicado:

Geralmente quem manda agora são as facções eles que dão a ordem. No caso se eu brigasse com o meu marido, eles já iam lá e diziam: ou vocês resolvem ou saem daqui, como muito falam. A lei deles é essa. Porque eles fazem o máximo para não atrair a polícia né e as pessoas mesmo que tem que se resolver (Entrevistada, local 1, 2018).

Parte desse entendimento dá-se porque, inicialmente, os programas de mediação foram apresentados como uma saída para disseminar uma cultura de paz com a denominada pacificação social e, também, reduzir o alto índice de homicídios (Foley, 2010; Sales *et al.*, 2008; Chai *et al.*, 2014; Landim e Gondim, s/d, 2014). Hoje, os implementadores e acadêmicos têm consciência de que é impossível resolver as questões do tráfico, colocando, portanto, essa questão à parte das questões e âmbito de atuação do núcleo. Deste modo, a defesa da valorização da cultura de paz baseada na transformação de conflitos está mais relacionada aos conflitos interpessoais que podem se propagar para uma compreensão mútua e coletiva de comunidade mais harmônica (Sales *et al.*, 2008; Landim e Gondim, s/d, 2014; Moraes *et al.*, 2014)

Todavia, na prática, não se pode separar os conflitos que são subjacentes à lógica da cultura violenta. Isto porque os conflitos violentos decorrentes do tráfico influenciam na vida cotidiana dos locais, já que essa insegurança dificulta a construção de laços e relacionamentos e até a participação no programa: “Uma pessoa veio aqui e ficou surpresa por não poder ir para o outro lado quando a encaminhamos para outra instituição” (Entrevistada, mediadora 6, 2018). Esse sentimento de insegurança começa não só com as restrições à liberdade de ir e vir, mas também com a ‘lei do silêncio’ em que a ordem do crime é de não se falar nada (Silva, 2004; Cano, 2006; Krasner e Risse, 2014; Pearce, 2013; Risso, 2016). Dessa forma, o ambiente de desconfiança e de insegurança está em toda parte, tornando mais difícil promover e construir uma cultura baseada na ‘paz cotidiana’ nesses territórios, como mostram todas as narrativas abaixo:

Tem o limite de passar se passar de um lado. Uma senhora passou de um lado e foi visitar um parente e eles mataram a senhora e a senhora nem sabia desse

negócio de facções, nem entendia que já era idosa. Aqui no núcleo de mediação era lotado de gente, fazia fila. É seríssimo esse problema aí (Entrevistada, mediadora 6, 2018).

Muita luta, muita morte, muita coisa de facções. A tendência é piorar, né. Conflitos entre vizinhos? Não, a gente vê mais brigas de gangs e facções. Nós não somos de facção mas outras pessoas que são de lá não pode vir para cá. Lá tem facção e tem um monte de menina nova que são batizadas que não pode andar aqui, ir na assistência social, não pode. Quem manda na gente agora não é mas a gente, são os bandidos, querendo ou não nós somos de facção. Mas agora a pessoa é envolvida, mesmo que não queira. Se eu brigar com o meu marido, quem resolve é a facção, a facção resolve a confusão, mas alimento e essas coisas ele não resolve não. Se meu marido me bate e aí eu chamo a polícia, aí a facção não vai querer mais meu marido no bairro porque eu chamei a polícia ou então (a regra é) brigue mas não chame a polícia. Mas se tiverem os dois se matando lá, eles mandam parar, para não chamarem a polícia (Entrevistada, local 5, 2018).

A pessoa da Barra do Ceará não pode ir para um local como não pode passar de uma área para outra. Por mais que ele acredite na mediação, essa pessoa tem um limite onde ela não pode passar. Existe essa coisa muito forte das facções, em alguns quesitos tem essa coisa de demarcar o território, então tem essa interferência (Entrevistada, implementadora, 2018).

Vejamos então como parte desses fatores estruturais externos provocados pelos territórios de governação limitada que alimentam a sociabilidade violenta (Bush, 1988; Silva, 2004; Krasner e Risse, 2014) podem interferir no processo de implementação dos programas e, ao mesmo tempo, os programas podem influenciar a mudança do comportamento dos atores.

4.2.3.2 Percepções sobre mudança de comportamento após o programa

O PMC foi projetado para que os núcleos pudessem transformar as práticas cotidianas dos locais, apoiando a resolução dos seus conflitos, além de dar algum sentido às suas vidas. Aqui, a mediação é vista como estimuladora de transformação de conflitos, a começar pelo papel dos próprios mediadores. Além disso, os mediadores são os principais atores para promover a mudança da comunidade, a fim de criar uma cultura de uma cultura de paz, o que implica, às vezes, um movimento que vai para além da neutralidade, por parte do mediador (Merry e Milner, 1995; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2005; Warat, 2010; Wall, *et al*, 2019). A função interveniente do mediador como papel também de educador se mostra necessária tanto para dar equilíbrio de poder às partes quanto para se trabalhar com as emoções e sentimentos, trazidos ao plano da consciência, a fim de transformar o conflito

e aproximar as partes para um bem comum (Merry e Milner, 1995; Bush e Folger, 2005; Rosenberg, 2005; Warat, 2010; Wall, *et al.*, 2019; Freitas, 2020). Essa dinâmica foi presenciada durante a nossa observação no campo durante a sessão em que se mediava a venda de um carro entre tio e sobrinho, a seguir:

Caso entre tio e sobrinho: O sobrinho vendeu o carro e em troca recebeu a moto do tio e o acréscimo em dinheiro. Houve o pagamento pela regularização do veículo e estavam no aguardo da regularização da transferência de São Paulo para Fortaleza.

Sobrinho: Não tivemos culpa, foi o banco. O licenciamento foi pago por mim, quero saber quando vai ser licenciamento daqui para frente.

Tio: Dei R\$ 6 mil (seis mil reais) e a moto, e depois ele não quis mais saber de mim. O carro está todo enferrujado, batido, esse carro não pode rodar. Não fiz busca e apreensão na moto para não prejudicar.

Sobrinho: Vamos deixar o procedimento resolver até enviar o documento.

Tio: Eu fiquei sem moeda e não estou rodando

Sobrinho: Você está me chamando de mentiroso?

Mediadora: vamos manter a calma. Vai dar certo. Você está agora está andando de que?

Sobrinho: Eu pedi para ele dar o carro, porque se fosse eu daria o carro.

Tio: Eu já gastei muito com o carro. Você vai dar o valor do licenciamento?

Mediadora: Vamos deixar passar a transferência primeiro e depois vamos para outra mediação...

Tio: Tudo que acontece na vida da gente é aprendizado e serve como lição de vida.

Mediadora: (tentou acalmar as partes) a gente não pode expor nossas sugestões, mas foi imaturidade dele (sobrinho) pegou o dinheiro e ficou com vergonha, mas ele te ama...

(Os dois se olharam e sorriram um para o outro)

A mediadora escutou mais as partes que estavam satisfeitas e mais calmas e remarcou outra mediação após a transferência (Diário de campo, sessão de mediação, 2017).

Esse aspeto transformador da mediação não representa necessariamente como ocorre a dinâmica e prática de todas as sessões de mediação (Merry e Milner, 1995; Rosenberg, 2003, 2004; Bush e Folger, 2005; Galtung, 2005; Warat, 2010). Em todas as narrativas, os três níveis de atores dizem que o programa é criado e consegue transformar conflitos e pessoas, mas, primeiramente, os locais precisam ser abertos e preparados para essa prática: “É porque assim você lidar com pessoas é uma coisa tão difícil” (Entrevistada, local 3, 2018). Consequentemente, nem todas as pessoas estão preparadas para serem mediadas, uma vez que não são completamente sensibilizadas ou preparadas nas sessões de

pré-mediação que ocorrem em um único ato com a mediação: “Eu sei que corre o risco de alguma agressão eu resolvo marcar para outro dia. Começa é com palavras, quando eles estão juntos o homem e a mulher: 'Ah, você tem outro" (Entrevistada, mediadora 4, 2018). Assim, no afã de resolverem seus problemas, carregam consigo as emoções não trabalhadas como a raiva latente oriunda por situações de várias privações. Inevitavelmente, essas emoções e sentimentos são expressados na mediação, o que pode gerar brigas e agressões durante a sessão: "Do tempo que estou aqui só houve isso, duas mulheres brigando e uma puxou o cabelo da outra" (Entrevistada, mediadora 6, 2018). Os mediadores, por outro lado, se sentem inseguros porque podem ser alvos de retaliações ou, mesmo acontecer agressões durante a sessões de mediação, como um reflexo do que as pessoas vivem em seus cotidianos. “A parte da agressão com palavras que só vai piorando... Aí quando o respeito acaba” (Entrevistado, local 9, 2020). Dessa forma, pleiteiam por mais segurança no local:“(…) (deveria ter) um policial para proteger e chamar mais atenção do programa para evitar as agressões” (Entrevistada, Mediadora 6, 2018). Na sequência, a fala abaixo explica a possibilidade de estar mediando casos em que uma ou ambas as partes é traficante e ocorrer possíveis desavenças:

Comigo nunca aconteceu de ninguém entrar armado, mas pode acontecer. A segurança para nós, nós não temos, mas aqui nós mesmos temos a fé, muita fé. Tem mediação aqui que tem que ter muita fé porque eles gritam mesmo. É da própria pessoa mesmo, mesmo eles mudando. Eu mesmo já atendi quatro traficantes da pesada mesmo. (Entrevistada, liderança e mediadora 5, 2018)

Por meio da observação participante realizada durante as sessões de mediação, também foi presenciada uma briga entre ex-mulher e mulher devido a disputas por um ‘puxadinho’ – uma casa construída em cima ou do lado da outra – porque o ex-marido morava com esposa e filhos num local e a esposa em outro. Outro exemplo foi narrado abaixo:

Quando a gente foi lá, foi super-rápido para resolver né, mas na outra sala tinha outro casal brigando porque eles não concordavam em dar as coisas para as filhas deles. Tanto que a gente resolveu nossos problemas e eles ainda estavam lá. Eu acho que pode mudar né, porque o povo não tem muito diálogo né, acho que eles ajudam a pessoa a dialogar mais. Mas ainda tem casal que não quer resolver as coisa numa boa né. (Entrevistada, local 2, 2018)

Os mediadores também relataram ter receio de exercer seus trabalhos, devido às possíveis ameaças ou desavenças pessoais que podem ser originadas durante a mediação, quando uma pessoa não se sente satisfeita, tais como expressam nos relatos abaixo:

Às vezes a gente esbarra com a pessoa na rua e finge que não conhece para não provocar o atrito, porque a pessoa vai querer tirar satisfação. A gente não sabe de nada se é de alguma facção alguma coisa. Especialmente aqueles que a gente manda para defensoria ou para o fórum (Entrevistada, mediadora 6, 2018).

A segurança para nós, nós não temos, mas aqui nós mesmos temos a fé, muita fé. Tem mediação aqui que tem que ter muita fé porque eles gritam mesmo. É da própria pessoa mesmo, mesmo eles mudando (Entrevistada, liderança e mediadora 5, 2018).

Outro aspeto é a pressão que os mediadores sofrem para realizar mediações e demonstrar bom trabalho perante a instituição (Landim e Gondim, 2014). Nesse sentido, a mediação acaba sendo procedimental e não uma forma estrutural e sustentável de transformação dos conflitos, podendo, até mesmo, reproduzir violência institucional através do controlo, quando as partes se sentem pressionadas a mediar, quando não estão prontas (Bush e Folger, 2005; Rodrigues *et al.*, 2010; Mourão e Naidin, 2019). Isso revela uma questão complexa associada à mediação em territórios de governação limitado, porque a cultura da violência é predominante e os habitantes locais a reproduzem em suas relações interpessoais (Rodrigues *et al.*, 2010; Krasner e Risse, 2014; Mourão e Naidin, 2019). Neste dilema entre evidenciar os números de mediação realizadas com sucesso para aumentar a credibilidade do programa e construir uma mediação mais sólida, os próprios implementadores reconhecem as possíveis falhas neste processo:

Eu creio que deve estar mais alinhado como o trabalho que não deveria ser, porque eu entendo que tenho que enxergar com clareza que essa pessoa não quer mediação. Para não forçar a barra ou insistir para uma pessoa aceitar, eu tenho que apresentar muito bem e grande vantagem que é, ela tem o direito de escolher, a pessoa não está preparada para resolver os problemas dela. Eu tenho que entender o que é apresentar bem a mediação, isso é uma grande vantagem mas isso tem que estar bem contextualizado. É uma escolha da pessoa, só ela tem esse direito e só funciona se ela fizer essa escolha que seja pelo sim ou pelo não, mas que seja a escolha da pessoa. Por isso que eu acho que a colonização só se dá muito mais pelo trabalho mal feito que hoje as pessoas que levam a mediação a sério, o medo todo deles é esse. As pessoas estão fazendo de qualquer jeito e chamando de mediação o que não é mediação, o que é mediação há de ser feita nessa perspectiva, de respeitar o direito de escolha da pessoa, aí que está a diferença (Entrevistada, implementadora 3, 2018).

De uma maneira geral, os mediadores e os habitantes locais pensam que é possível mediar e transformar conflitos relacionados com a família e com os vizinhos. Uma vez sensibilizados com a prática, tentam por meio do empoderamento pessoal, resolver seus próprios conflitos, através da comunicação não-violenta (Nayaran, 2002; Rosenberg, 2003, 2004; Galtung, 2005; Warat, 2010). “Na medida do possível, tento resolver coisas com um bom diálogo. Graças a Deus, ainda hoje faço isso com os membros da família” (Entrevistada, local 4, 2018). As pessoas que são sensibilizadas pelas práticas da mediação, tentam, de certa maneira, utilizar o diálogo em casa, mas fica óbvio que apenas uma sessão de mediação é pouco para provocar uma mudança real e estrutural nas práticas diárias das pessoas, sob o ponto de vista de uma cultura de paz.

Eu já vim outras vezes resolver e deu tudo certo entre eu e ele, a gente conversou e está tudo ok (...) Eu tentei resolver isso sozinho e não consegui. O jeito que eu estava fazendo estava errado. Agora que tentei, estou tentando resolvê-lo corretamente. Vai funcionar." (...) As pessoas precisam de mais um tempo porque não raciocinam assim né rápido, aí vai vendo a realidade de cada um né. " (...) Tem uns que sim que mudam tem outros que não (Entrevistada, local 1, 2018).

Outras pessoas, por seu lado, simplesmente não estão preparadas para ser mediadas nem alterar o seu comportamento por via da mediação:

Algumas pessoas sim. Entram pessoas de vários níveis. Não falo financeiro e sim psicológico. Tem pessoas que são bem orientadas que já sabem bem o que é a mediação e outras que a gente tem que orientar e outras mesmo que orientando não sabem o que significa a mediação, elas só querem resolver os problemas delas (Entrevistada, medidora 3, 2018).

As pessoas precisam de mais um tempo porque não raciocinam assim né rápido, aí vai vendo a realidade de cada um né. (...)Tem uns que sim que mudam tem outros que não (...) Aqui, ajuda muito as pessoas a resolverem seus problemas né para mim é muito importante porque tem gente que fica sem eira e sem beira a quem recorrer, aí vem aqui pelo menos para tentar se aliviar um pouco dos problemas né (Entrevista, local 1, 2018).

Quem vem impor a sua causa tem que ter consciência do que está acontecendo, muitas vezes a pessoa acha que está certo, mas está errado. Assim é capaz de nem sair consciente, mas daí se vier uma pessoa que tem consciência daquilo que está acontecendo, ele vai sair daqui consciente (Entrevistado, local 8, 2020).

Parte dessa explicação advém do facto de que transformar os conflitos interpessoais também requer pensar em todo um quadro sistêmico causador da violência que, por sua vez, gera insatisfações e necessidades não atendidas (Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Galtung, 2005; Sen, 2011; Warat, 2010; Freitas, 2020). Nesses termos, os habitantes locais reproduzem a violência naturalizada nas relações interpessoais, o que requer um reforço nas sessões de pré-mediação a serem trabalhadas essas questões: "A pré-mediação ajuda muito também para aquele que chega já alterado" (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018). Os implementadores têm ciência de que os conflitos nesses territórios frágeis são originados da violência estrutural, cultural, institucional e simbólica, tornando-se o núcleo de mediação uma aposta e, ao mesmo tempo, um grande desafio para a construção da paz (Galtung, 2005; Ladim e Gondim s/d, 2014; Mourão e Naidin, 2019):

O conflito às vezes é no contexto de extrema pobreza em que o maior violador de direitos é o Estado, em que está acontecendo exatamente porque não tem nem um saneamento básico, aí a água de um prejudica a parede do outro Mas a mediação tem algo que parece mágico que quando as pessoas compreendem e se entregam para o processo de mediação, de visualizar que existe outra forma de vida não o inferno que ela vive, que ela queria ser escutada, ela queria que a pessoa pudesse entender porque ela fez aquilo, ou porque ela não aceita aquilo, então mesmo continuando a situação inviável, muitas vezes transforma a realidade, porque aquelas pessoa compreenderam que tem outro jeito de viver mesmo ou até mesmo de lutar pelos seus direitos. Mas a pobreza não tira em si a capacidade da pessoa visualizar que aqui é uma solução e não uma forma de colonização (Entrevistada, implementadora, 2018).

Os mediadores também destacaram que para se ser mediador há que passar por um processo de autotransformação, e com isso, foram capazes de desenvolver a empatia, o equilíbrio e a paz necessários (Freire, 1979, 1988; Nayaran, 2002; Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Galtung, 2005; Warat, 2010). Inclusive o sentido de mediação tomado por alguns mediadores não é meramente procedimental, mas sim pensado em termos de transformação dos conflitos, o qual tem início com a própria mudança individual, como refletido nas falas seguintes: "Depois do programa, mudei meu comportamento" (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018). "Com os cursos que a gente recebe a gente vai se auto-aprimorando. Vai se auto-conhecendo, vai se analisando e eliminando muita coisa dentro da gente né" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018). "A gente começa a perceber que o outro também tem falha e a gente não é perfeito. A gente se polícia para não cometer o vacilo" (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018). Outros relatos foram também nesse sentido:

Ser mediadora para mim foi uma dádiva porque para mim me ajudou com as próprias dificuldades da minha vida e conflitos familiares e internos. Quando surgiu o curso de mediação eu gostei porque achei que esse curso ia ajudar a mim e outras pessoas. Achei que isso me fortaleceu como pessoa. Tirou aquelas coisas que eu tinha da revolta com o meu pai, do meu único filho nascer com problemas. Eu me despertei para vida, porque vivo bem, tenho uma família estruturada, sou casada há 22 anos sem brigas e discussões, e vou ajudar as pessoas. Essa forma como mediadora eu achei que foi um presente mais meu do que com as pessoas que estava ajudando (Entrevistada, mediadora 3, 2018).

O que aprendemos, aprendemos para a vida. A gente ensina a não-violência. A gente ensina que dialogar é melhor do que não brigar. Com a conversa a gente não faz a guerra e implementa a paz e que duas pessoas só brigam somente quando as duas pessoas querem. Quando um não quer, não tem briga. Tem conversa, diálogo. Por isso chamamos para conversa para ver o que a pessoa acha. O que é bom para você e o que é para o outro lado (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

Pode-se perceber, pela análise do programa, que o desenvolvimento do diálogo e da comunicação não-violenta pelo local está mais voltada para uma questão pessoal, incentivado através do trabalho dos mediadores em desenvolver esse campo, durante o processo de mediação por meio da linguagem acessível, direcionando-os como estabelecer uma comunicação mais aberta e mediando possíveis desavenças. Esse contato pôde fornecer bases e diretrizes na forma de estabelecer um diálogo e lidar com o conflito, todavia, fica mais ao critério da pessoa em desenvolver a autonomia e responsabilidade por suas ações, por um processo reflexivo que pôde ser auxiliado através do empoderamento dos direitos. Dessa forma, a mudança do comportamento consiste em uma educação para paz com direitos e resistência que também fomentaria o desenvolvimento empoderamento local, visando o alcance de uma justiça cognitiva e social (Freire, 1979, 1984; Nayaran, 2002; Santos, 2010; Galtung, 2005; Freitas, 2020).

Isto demonstra, por outro lado, a necessidade do processo de sensibilização local voltado para uma cultura de paz assente em direitos e resistência. Isso sem dúvida requer um prazo longo para as pessoas assimilarem a comunicação e ação não-violentas, num processo de reflexão e assimilação de conceitos, práticas e sentidos sobre seus lugares e status de subalternos para criarem a melhor forma de convivência na comunidade (Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Galtung, 2005; Warat, 2010). Daí que a mudança do comportamento mais aberto ao diálogo e à cultura da paz também perpassa pela mudança dos sentimentos e emoções, tal como será visto abaixo.

4.2.3.3 Percepções sobre mudança dos sentimentos e emoções após o programa

Pode-se perceber que, devido à trivialização e banalização da violência, quando as emoções e sentimentos não são elaborados, os locais reagem de forma violenta para resolver os conflitos. Para reverter esses conflitos latentes, é necessário um longo caminho de aprendizagem sobre comunicação e ação não-violentas (Freire, 1979, 1984; Nayaran, 2002; Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Galtung, 2005; Warat, 2010). Assim, ao mediador caberia estimulá-los no processo de consciencialização que deve abranger o processo de aprendizagem para que os locais possam compreender seus sentimentos e emoções, antes durante e após o conflito (Galtung, 1995; Theen, 1996, Korf, 2003; Dudouet, 2005; Parlevliet, 2009; Pranis, 2015, Freitas, 2020). Isso significa dizer que a violência em si, enquanto cultura e sociabilidade, é uma forma de resposta imediata ao conflito latente, exercício de poder, expressão da necessidade de reconhecimento e afirmação da identidade e subjetividade constantemente invisibilizadas (Galtung, 1995; Theen, 1996, Korf, 2003; Dudouet, 2005; Parlevliet, 2009; Pranis, 2015, Freitas, 2020). O papel da escuta ativa realizado pelo mediador também tem implicações ao nível da aprendizagem da escuta da fala, para que se possa encontrar o seu lugar de discurso no conflito enquanto agente transformador de si e das suas relações, da comunidade e de seu entorno, ao buscar alternativas que não seja aquelas manifestadas pela forma violenta (Freire, 1984; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Vezzulla, 2010, 2012; Pranis, 2015).

Cabe destacar que durante as sessões de mediação, percebeu-se que os locais estavam satisfeitos em mediar, o que era expresso pelo aperto de mãos, sorrisos, troca de olhares, sentimento de alívio e esperança no cumprimento das metas e acordos: "Depois de uma mediação eles conseguem ter diálogo, são aproximações, toque. E isso o Estado não nos dá condição, os princípios e objetivos são esses" (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018). Em complemento a fala do mediador o local, após perguntado como se vê depois do programa, se expressa: "Aliviado porque eu fui com a certeza de resolver o problema, e aí, acredito eu que sai lá do núcleo com a certeza que o problema foi resolvido. Eu saí aliviado" (Entrevistado, local 10, 2020). Em outra fala sobre conflito familiar em que os irmãos e primos não conseguiam resolver a tutela de uma idosa, representada pela mãe, a transformação das emoções foi logo presenciada mediante acordo entre as partes. O processo de consciência e despertar é fundamental para a mudança de atitudes e comportamentos em que, algumas vezes, os sentimentos são acessados e transformados (Freire, 1979, 1988; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, 2004, 2006; Vezzulla, 2010, 2012; Pranis, 2015). Sob este

aspeto, aqueles locais que estão abertos ao diálogo preferem o núcleo de mediação a litigação na justiça, porque muitas vezes preferem a todo modo evitar mais conflitos ou que este se prolongue no tempo, tal como narrado: “É, poderia ter ido à justiça, até falaram aqui. Porém eu estava consciente do que eu ia fazer para resolver, sem conflito, as outras pessoas que estavam com raiva já se sentiram mais à vontade, me abraçaram” (Entrevistado, local 8, 2020).

Todavia, há uma necessidade maior de se trabalhar a questão do reconhecimento, com base na transformação das emoções para que os locais se vejam no processo reflexivo de observação de seus atos e modifica-los em uma linguagem e ação não-violenta (Galtung, 1995; Theen, 1996, Korf, 2003; Dudouet, 2005; Parlevliet, 2009; Pranis, 2015). Isso pode ser realizado mediante o desenvolvimento de habilidades cognitivas e socioemocionais por meio de oficinas durante a fase de sensibilização para a mediação (Freire, 1984; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, Pranis, 2015). Percebeu-se que as emoções são um fator desencadeador da violência dado o sentimento reativo diante das frustrações, gerados pelo quadro contínuo de violências e ausências (Freire, 1984; Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2006, Pranis, 2015; Freitas, 2020), tal como ressaltado pelos implementadores, mediadores e locais:

É preciso que as pessoas conversem mais, escutem mais; é preciso que a gente entenda que todo mundo anda hoje na flor da pele, no humor deles. Às vezes, um pai que sai em busca de um emprego, porque deixou quatro crianças dentro de casa e que trazer o leite para dentro de casa e chega e não arranja um dia de trabalho ele já chega violento, quebrando tudo, ou ele bate na mulher, ou ele mata alguém que passa na frente e assim os conflitos são gerados. (Entrevistada, implementadora, 2019)

Acontece das pessoas pedirem perdão, chorarem e se abraçarem. Acontece das pessoas virem aqui e falarem que mudou. A mediação eu vejo ela um meio e uma ponte das pessoas raciocinarem um pouco mais para acalmar o coração das pessoas com sentimentos ruins. Tem alguns casos em especial que eles se arrependem de não ter pago, de ter ofendido. Mas não são todos que chegam a fazer as pazes, mas resolvem o problema, entram em um acordo. Mas um bom diálogo e uma boa orientação ajuda muito e é isso que eu admiro na mediação. (Entrevistada, mediadora 3, 2018)

O conflito melhorou um pouco né, melhorou. É um processo muito lento, mas eles estão conseguindo né quebrar essa barreira aqui. Antes no núcleo de mediação, Pirambu não tinha diálogo por causa dos conflitos de vizinho, era briga para cá por causa de um papel na porta do outro, uma confusão só. Hoje em dia não né. A mediação está conseguindo trabalhar mais com esses conflitos bestas né. (Entrevistada, local 4, 2018)

Um encontro é capaz de mudar a pessoa. Na maioria das vezes as pessoas só querem ser ouvidas e em casa as pessoas não têm essa oportunidade, porque só ficam brigando porque não chegam a um consenso. Aqui as pessoas têm a possibilidade de desabafarem e aí onde existe a calma entre eles. (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018)

Em parte sim, tem pessoas da sua própria capacidade mesmo. Eu vejo isso, até pelo o que eu vi hoje aqui, o rapaz visou mais o prejudicado e as pessoas que estavam ao redor notaram que se não se tratava apenas de uma pessoa, mais de todas, e assim nós saímos realmente daqui transformado, sabendo que não era necessário fazer isso (brigar). (Entrevistado, local 8, 2020)

De facto, devido à frustração, descrença e falta de apoio por parte das instituições judiciais e sociais, as pessoas pobres e marginalizadas acabam procurando mecanismos informais, que podem desencadear ações violentas originada nos conflitos interpessoais (Sinhoretto, 2001; Silva, 2004; Silva e Noronha, 2007; Galtung, 2016). As narrativas abaixo expõem como ocorre o sentimento de indignação quando um conflito se instaura e como o núcleo de mediação foi importante para reverter um possível conflito violento:

Meu filho foi atropelado, a pessoa fugiu e a gente conseguiu pegar a placa, e o carro está no nome de uma pessoa que vendeu para outra, que a outra vendeu para outra. Daí foi intimado a primeira pessoa, o dono que está o nome, ele passou para a outra pessoa, o primeiro passou e passou em cartório, fez uma declaração de compra e venda, o segundo que passou para o terceiro não fez nada, foi só boca a boca mesmo. Ainda tá atrás, tá entendendo, que a primeira, a dona do carro porque estava no nome dela... trouxe um carro para ver o rapaz, ontem de novo veio a segunda pessoa que vendeu o carro, veio aqui para ver o menino e tudo. E ainda vão intimar a terceira pessoa que foi passada o carro, para sexta feira eu vou tá lá de novo para ver se a terceira vem. (Entrevistado, local 7, 2020)

É como eu falei, é de pessoa para pessoa, até porque essa pessoa que tá faltando vir, ela já foi intimada duas vezes e não veio. Aí como é que eu vou resolver um caso desse se não tiver uma pessoa para procurar, aqui quando agente intimá, tem um motoqueiro para levar a intimação, a primeira vez foi lá em pedras, Messejana. Ai para eu ir atrás de uma pessoa dessa que ninguém sabe onde é que mora, se é favela, se é um ponto normal, que favela ninguém entra mais. Antes desse atropelamento, era um usuário, ele fugiu e ele tava dentro da favela, a gente só conseguiu tirar ele lá dentro pagando. Se uma pessoa dessa que atropelou está lá dentro de uma favela, como é que eu vou lá atrás dele, não há condição de resolver. No meu ponto de vista, depois que colocaram essa mediação aqui, nunca mais. Eu espero que não acabe nunca, é um ponto que a gente tem para recorrer. Teve um conflito que falaram “Vamo bater, vamo queimar”, mas aí eu disse “Não macho, vamo resolver, tá sendo resolvido aqui na mediação, se não resolver por aqui eu vou entrar na justiça mesmo”...É assim, na realidade, como eu tô te dizendo, por enquanto, aqui é só conversa e acerto, futuramente é que vai para justiça abrir um processo contra a pessoa. Aqui, muitos amigos tentaram me convencer “Vamo partir para cima, vamo incendiar...” dai eu disse “Então não adianta fazer isso, vamo agravar mais a coisa?”. Depois que eu fui lá, acabou para mim, se Deus que

vai ficar resolvido, o andamento da coisa tá legal, as partes aceitaram muito bem a mediação, a gente muda mesmo, vai pegando experiência e vai mudando a cabeça da gente. (Entrevistado, local 6, 2020)

Foi sobre meu pai, ele dava muito trabalho, dava muito conflito por falta de harmonia no casamento dele, tinha muito conflito por falta de diálogo. Era melhor que tivesse tratado em casa e não tinha acontecido isso, entre família, para não ter acontecido tantos atritos, porque tem pessoas que não tem capacidade nem para vir para um negócio desse aqui, tem gente que começa a chorar. Hoje as pessoas querem mais isso, resolver com seu próprio braço, ali né? “Eu vou resolver e pronto”, tem que ter alguém ali, tem que ter testemunha, tem que ter uma base. Hoje aconteceu isso aqui, eu vim tranquilo e como eu participo de palestra eu já sou consciente do que ia acontecer e do que aconteceu, eu saio de casa e digo “Eu vou resolver isso aqui sem conflito, eu vou mostrar para eles que você pode resolver um problema, mas que seja resolvido sem causar danos a ninguém”. (Entrevistado, local 8, 2020)

Por outro lado, alguns mediadores acreditam que podem construir uma cultura de paz ao nível local, desde que seja por eles apropriada e se foram consideradas as suas necessidades, demandas e sentimentos. Isso demonstra também como se apropriaram do programa como sendo seu e conseguem exercer a resistência junto a construção da paz, na tentativa de inverter qualquer aspecto colonizador (Coy e Hedden, 2000, 2005; Vezzulla, 2012), tal como a fala do mediador e liderança comunitária abaixo:

Nós que estamos na comunidade estamos nessa bagunça e ficamos aqui, no caos. A própria comunidade tem medo da criança, do sobrinho, não se sente à vontade para conversar. Mas esse é o nosso papel, porque estamos envolvidos em conflito. O programa é capaz de desenvolver uma cultura de paz desde que comece pela comunidade e não por lá (a promotória) (Entrevistada, liderança e mediador 7, 2018).

Sob este aspeto, faz-se necessário repensar o papel do núcleo e sua forma de atuação prática para que funcione para além da gestão de conflitos locais e muito particulares. A mudança de comportamento e o processo de racionalização dos sentimentos e emoções não trabalhados requer, enquanto espaço de aprendizagem, transformação de consciência, conceitos e sentidos acerca da compreensão da realidade local que sejam capazes de transformar as relações sociais, de gênero e raça subjacentes aos conflitos interpessoais (Freire, 1984; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, Pranis, 2015). Isto porque dada a natureza dos conflitos e o objetivo de criar uma cultura de paz nesses territórios mostra ser muito mais complexo do que a mera e simples gestão dos conflitos ou o empoderamento enquanto acesso aos direitos possa prover.

De seguida analisamos como algumas questões institucionais e organizacionais podem interferir na implementação dos programas e na sua eficácia.

4.2.4 O papel do mediador e a estrutura organizacional da instituição

4.2.4.1 Assimetrias de poder

Como vimos no capítulo anterior, as assimetrias de poder interferem no processo de implementação das políticas mediação local (Wall e Blum, 1991; Parvlich, 1996; Coy e Hedden, 2000, 2005; Mulcahy, 2000; Neves, 2009). Verificou-se que, no caso estudado, tanto os implementadores como os mediadores identificaram algumas assimetrias de poder que acabam por reproduzir a violência, estrutural, cultural, institucional e patriarcal (Capece e Schantz, 2000). As assimetrias de poder, a par da desigualdade de poder, estão relacionadas com a postura e a conduta do mediador, que interferem na sua neutralidade e imparcialidade (Wall e Blum, 1991; Ray, 1997; Mulcahy, 2000; Neves, 2009; Ribeiro e Corrêa, 2017). Os mediadores mais antigos chamam a atenção para o fato de que nem todos os mediadores estão cientes de seu papel e usam o estatuto de mediador para seu próprio benefício e não para a própria comunidade (Wall e Blum, 1991; Ray, 1997; Mulcahy, 2000; Neves, 2009; Ribeiro e Corrêa, 2017). Assim, os mediadores relataram práticas clientelistas seja quando alguns usam o núcleo para ter algum tipo de estatuto e reconhecimento social na comunidade, seja para se parecer com um funcionário do governo (Wall e Blum, 1991; Ray, 1997; Mulcahy, 2000; Neves, 2009; Ribeiro e Corrêa, 2017). Nos relatos dos mediadores também se chama a atenção para a necessidade de o mediador estar mais próximo da comunidade para não representar a figura do juiz, advogado e promotor, como ressaltado: "O mediador que fala da mediação chamando o Ministério Público e Secretaria de Justiça fica fazendo medo, eu não envolvo nenhum órgão desse não" (Entrevistada, mediadora 6, 2018).

A preocupação dos mediadores de estar mais perto da voz, visão e demandas dos locais vai ao encontro da construção de relações horizontais estabelecidas entre o mediador e as partes, para que todos possam encontrar uma solução juntos (Bush e Folger, 2005; Dudouet, 2006; Wall *et al.*, 2019). O uso da autoridade por parte do mediador também pode ser confundido com a necessidade de respeito e diálogo, o que reflete o seu entendimento de que as partes precisam de uma figura de autoridade para que a palavra do mediador seja

válida e também a necessidade de se fazerem reconhecidos tendo certo prestígio, reproduzindo um certo tipo de controle na relação e, conseqüentemente, reproduzem a história da opressão (Wall e Blum, 1991; Parvlich, 1996; Bush e Folger, 2005; Mulcahy, 2000; Neves, 2009). Tal como referido por um dos entrevistados: “Muitos locais pensam que são a autoridade e, em vez de desenvolver o senso de comunidade, se gabam que conhecem o prefeito, governador e quer se destacar de qualquer maneira” (Entrevistado, liderança e mediador 7, 2018).

Os mediadores podem também usar o seu trabalho para favorecer alguns partidos políticos, organizações criminosas ou mesmo famílias e amigos. Tal tende a ocorrer especialmente durante períodos eleitorais (McGillis, 1997; Capece e Schantz, 2000; Martin, 2000; Naidin e Mourão). Por tais motivos, a seleção é bastante criteriosa e os implementadores ficam atentos a essas questões para a escolha de um perfil. Foi ressaltada ainda a questão da seletividade e dos critérios para ser mediador, voltados para desempenhar uma liderança e ter capacidade para desempenhar uma função sem estar atrelado a questões políticas, partidárias ou, até mesmo, ligado a membros que possam pertencer as facções. Esses fatores foram destacados poderiam comprometer a sua imparcialidade e produzir assimetrias e de poder durante a mediação, tal como ressaltado:

Nós estamos em processo ainda de busca ativa de seleção, que é muito séria. A seleção é muito séria. Se eu colocar uma pessoa lá que é de um partido político, eu acabei a mediação. Ele não pode ter nenhum partido político. Ele não pode ter nenhuma associação. Do mediador. Ele tem que ser isento de tudo, tem que ser uma pessoa isenta que a pessoa olhe e diga “com você eu posso conversar”. Por isso que a busca ativa é difícil. Então o critério seria não mais agora baseado na questão da liderança, mas agora numa busca de uma neutralidade, ou uma não vinculação (...) Eu não digo que eles não são liderança, eles são liderança, não liderança política, por exemplo, eu tinha uma mediadora que ela era muito boa, ela benzia toda criança do bairro, todo mundo a adorava; muitos já morreram já. Adoravam ela porque ela cuidava dos filhos do povo daqui da comunidade (Entrevistada, implementadora, 2020).

De fato, a figura do mediador acaba por adquirir um certo estatuto social dentro da comunidade ou durante o processo de mediação. O Ministério Público reconhece o estatuto de mediador nos seus discursos e os utilizam como uma forma de privilégio devido à função que desempenham, uma vez que não são remunerados. Um exemplo disso é o estatuto do mediador como aspecto positivo de confidencialidade para obter possíveis trabalhos, tal como o discurso do implementador: “Temos vários exemplos que os mediadores foram escolhidos

para vagas de trabalho e o diferencial foi exatamente essa qualificação como mediador (status de mediador para o MP), atuar de forma voluntária né, você sabe que isso tem um valor, mas a remuneração mesmo enquanto salário não” (Entrevistada, implementadora 3, 2018). Em territórios frágeis e de governação limitada, onde está muito presente a violência estrutural, direta, cultural e institucional, qualquer coisa pode ser objeto de capital e estatuto simbólicos para negociar interesses privados (Zaluar, 2000; Misse, 2007; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014). Quando a coesão social é frágil, as pessoas experimentam qualquer forma de economia e vantagens políticas como mecanismos para negociar o trabalho como uma forma de clientelismo, em que o mediador se torna um capital simbólico (Zaluar, 2000; Misse, 2007; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014). Por meio dessas ‘mercadorias políticas’ (Misse, 2007), os locais obtêm um conjunto de liberdades, seja para obter proteção para circular nesses locais, seja para obter bens materiais ou estatuto social na comunidade. Nesse sentido, o ‘manual ético do mediador’ foi criado com base nessas questões devido às falhas que ocorreram no início do processo seletivo (Landim e Gondim s/d, 2014; Miranda, 2014). Assim, há uma normatividade em que o mediador se deve orientar e conduzir a mediação para manter ao máximo a imparcialidade e neutralidade (Scimecca, 1987; Maxwell, 1997; Martin, 2000; Wilkinson, 2000). Contudo, a neutralidade do mediador é uma questão delicada quando se lida com grupos vulneráveis, especialmente quando há uma assimetria de poder entre as partes, como nas questões de gênero, ou uma parte é representada por advogados, tal como destacado na seguinte fala: “Já entrou advogado e a mesa redonda já deixa claro que todos são iguais, mas quando o advogado chega a gente conversa. Se a outra parte concordar se não a gente marca para outro dia ou já encaminha” (Entrevistada, Mediadora 4). Outros ainda, preferem manter a mediação com seus fundamentos básicos e mediar sem advogado:

As partes vêm com o advogado e peço para aguardar o advogado lá fora e converso, olha é o seguinte, aqui não precisa disso não. Seu caso é muito simples eu já li e reli. Eu começo fazer aquele balanço para não dar polêmica. Quando as partes aceitam entrar, aí falo para sentar ao meu lado para ser mais confortável e falo para nós dois para fazer a mediação (Entrevistada, mediadora 5, 2018).

Todos os mediadores responderam que não há neutralidade na mediação, referindo que isso não impede o trabalho do mediador de ser imparcial e não favorecer uma das partes, somente quando há assimetrias de poder para equilibrar as relações (Dahal e Bhatta, 2008;

Jayasundere e Valters, 2014; Wall *et al.*, 2019). No caso das assimetrias de poder que implicam nas relações de gênero, um local enfatizou a contribuição do mediador: "Uma pessoa estava tentando nos fazer pensar nas necessidades da criança, porque quando o pai está perto da criança, tudo bem, mas quando o pai está longe, ele não se importa" (Entrevistada, Local 2). Assim, os mediadores, cientes de que não existe neutralidade chamam a atenção para a necessidade de isenção, para não se correr em erro ao conduzir a mediação com julgamentos, tais como explicado:

Não existe uma neutralidade não, no fundo a gente tem uma opinião, você acha que um está correto. Tinha até um mediador nosso que dizia para a parte: Não você está certo. Se ele está certo então o que estou fazendo aqui? Tanto que não faço a mediação de conhecido não para ficar neutro (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

As assimetrias de poder também foram relatadas nos casos em que o mediador é da Faculdade de Direito e faz a mediação com outro tipo de técnica e conhecimento baseado na lei, produzindo algumas desigualdades (Parvlich, 1996; Coy e Heeden, 2005; Vezzulla, 2011; Morland, 2015). Os mediadores também argumentam que os estudantes da Faculdade de Direito quando realizam a mediação, são incapazes de traduzir o idioma da população local e, assim, reproduzem um determinado tipo de mediação judicial: "O mediador da universidade quer fazer tudo ao contrário, quer fazer o que o juiz faz o que o promotor faz, e não é para fazer o que o juiz faz e o promotor faz" (Entrevistado, Liderança e Mediador 2, 2017). Isso ocorre porque os cursos de formação já não estão concentrados nos mediadores locais, como no passado. Hoje, qualquer pessoa pode ser um mediador sendo que a mediação abriu as portas para estudantes de direito que estão integrados em outros núcleos (Sales *et al.*, 2008; Landim e Gondim, s/d, 2014; Miranda, 2014). Por outro lado, os mediadores se reafirmam por meio da resistência cotidiana e reconhecem a importância de falar a linguagem dos locais (Freire, 1979, 1984; Spivak, 1988), para melhor compreensão acerca dos direitos que são apreendidos, tal como expresso na fala abaixo:

Mesmo que este programa fosse governo (abordagem de cima para baixo), não mudaríamos nosso vocabulário e serviço, porque existem muitas pessoas que não sabem ler. Vivemos no meio deles; precisamos falar a língua deles (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018).

No que se refere ao perfil do mediador, os mediadores ficaram divididos sobre se deveria ter ou não um perfil próprio, como no caso de ser técnico ou da comunidade, ser líder ou ter nível de escolaridade completo (Rodrigues *et al*, 2010; Guindani, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Surgiram divergências sobre o tipo de perfil que, para a maioria dos locais, implementadores e mediadores, se baseia no desejo de ser mediador, vocação e amor pelo trabalho, como sugeriu um mediador: "Qualquer pessoa pode ser mediador desde que ele queira (...) quando você tem um perfil, você gosta e quer trabalhar como mediador, você faz porque você gosta" (Entrevistada, Mediadora 3, 2018). Em termos de mediadores locais ou técnicos, um dos mediadores destacou: "Não necessariamente se os mediadores são ou não técnicos. O importante é que você siga o perfil do mediador" (Entrevistada, mediadora 4, 2018). Para aqueles que acreditam que a mediação pode ser exercida por qualquer pessoa, independente da escolaridade, defendem que o pré-requisito é, mais uma vez, o amor e dedicação. No entanto, essa questão ficou controversa, tal como ressaltado abaixo:

A Dr. Socorro França acredita que a mediação tem que ser qualquer um e a gente dizia, doutora não tem que ser qualquer um não. Eu não acho que analfabeto pode ser porque ele não compreende o outro lado, se você diz que ele é feio, é feio e acabou. Ele estando errado ele não muda (Entrevistada, liderança e mediador 2, 2018).

Eu acho que o analfabeto tem condições de mudança para melhor né. Mas eu acho que o mediador tem que ter um perfil. Tem que ter paciência, jogo de cintura, não tem que ter medo, não pode se envolver, tem que ser neutro (...) Não necessariamente se você é técnico ou não. O importante é que você siga o perfil. (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018).

Por mais que defendam a questão da diversidade de perfil desde que preenchidos os requisitos de dedicação ao trabalho realizado com amor, tanto os implementadores quanto os mediadores acreditam que os locais são elemento chave para a mediação (Vezzulla, 2010, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Isto porque representam a própria comunidade como fator identitário, capaz de reconhecer suas necessidades, transformar conflitos e produzir mudanças locais (Vezzulla, 2010, 2012; Coy e Hedden, 2005; Dahal e Bhatta, 2008). Como mencionado pela implementadora do programa:

Pessoas da comunidade fazem um diferencial porque faz muita diferença estar na minha comunidade e descobrir que na minha comunidade tem pessoas que estão ali para contribuir e sabe fazer o tipo de trabalho que ela imaginou que nunca

existiu, diferente do doutor que vem lá de fora. Como a mediação não precisa de um saber especializado ou dizer o que estou precisando, mas vai provocar em mim o meu saber, por isso que eu acho que aí que diferencia, porque é muito mais fácil colonizar, ou seja, pode ser colonizado pela prática mal desenvolvida ou por qq profissional, ou até mesmo bem desenvolvida, mas pelo um povo de fora que vem prestar serviço, tipo jesuítas. A mediação comunitária é um jeito de se desenvolver, não é uma questão só territorial e na comunitária, quantas pessoas tem a ver com aquela comunidade, independente de ser do território, que tem consciência que o conflito surgiu por algo em comum. (Entrevistada, implementadora, 2018).

Nestes casos, os vínculos identitários da figura do mediador, auxiliam na construção da confiança com os locais e no desenvolvimento da sua autonomia. Isso, no entanto, não é uma regra geral e depende do vínculo e forma de recepção criado pelo mediador, seja ele externo ou não. Vejamos como funciona o trabalho voluntário considerado imprescindível para a mediação.

4.2.4.2 O trabalho voluntário

No discurso do Ministério Público, reconhece-se o trabalho desenvolvido pelos mediadores e a sua grande contribuição para a mudança social como algo especial (Landim e Gondim, s/d; 2014; CNMP, 2014). A justificativa do voluntariado é de que este tipo de trabalho está ligado à dedicação e desempenho daquilo que deve ser realizado por amor, e sem isso, afetaria o próprio trabalho (Landim e Gondim, s/d; 2014; CNMP, 2014). Dessa forma, a lei do dia do mediador, a lei do trabalho voluntário e a lei do reembolso são considerados exemplos do reconhecimento do trabalho e desempenho do mediador por parte da instituição (Landim e Gondim, s/d; 2014; CNMP, 2014). Além disso, a própria instituição enfatiza uma lei para o trabalho voluntário mediante reembolso do vale-transporte e refeição, como uma forma de reconhecimento e não prejuízo aos mediadores das despesas gastas, tal como expressado nas falas, a seguir:

Eu acho extremamente importante, eu não conheço nada que é feito até hoje através do voluntariado que tenha dado errado, eu não conheço. O nome está dizendo, eu sou voluntário, eu estou fazendo o que eu acredito, eu creio, eu amo; e hoje, assim como faz o ministério público, nós vamos dar uma ajuda de custo, que é o transporte, que é o pagamento do seguro para que essas pessoas possam pelo menos se locomover, mas eu sinceramente creio que a mediação, no dia que ela for paga, ela passa a perder os seus encantos. Pode ficar certa disso. (Então o intuito é que o programa continue sendo voluntário?) Exatamente, pelo menos é o que a gente deseja aqui, porque aí, no momento que você vai pagar, você vai

concorrer com a justiça comum, você vai concorrer com tudo e aí é um trabalho de voluntário mesmo, é um trabalho essencialmente de voluntariado (Entrevistada, implementadora 1, 2020).

Eu não sei se o programa teria verba, mas eles têm por escopo o trabalho voluntário da comunidade e o incentivo ao voluntariado. O programa também é da escola de formação profissional porque ao desenvolver por esse interesse e atuar de forma diferenciada, não tem uma aprendizagem maior do que estar na comunidade e aprender dela também. Temos vários exemplos que os mediadores foram escolhidos para vagas de trabalho e o diferencial foi exatamente essa qualificação como mediador (status de mediador para o MP), atuar de forma voluntária né, você sabe que isso tem um valor, mas a remuneração mesmo enquanto salário não. A natureza do programa não é essa. Há um termo de compromisso do voluntariado e respeitando ao máximo daquilo que ele pode, da disponibilidade (Entrevistada, implementadora 2, 2018).

Embora o trabalho do mediador voluntário seja definido como uma condição para a integridade e a natureza vocacional da mediação, tal como defendido pelo Ministério Público, e vários programas pelo mundo, na prática verificamos que a opinião tanto dos locais quanto dos mediadores é contrária (Parvlich, 1996; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2000; 2005; Landim e Gondim, s/d; 2014; CNMP, 2014). Do seu ponto de vista, essas justificações demonstram ser um meio de colonização, exploração e controle, uma vez que suas realidades, demandas e necessidades não são condizentes com o exercício de um trabalho meramente pela satisfação de mediar (Parvlich, 1996; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2000; 2005). Assim, todos os entrevistados locais responderam que não concordavam com o trabalho voluntário, devido a alguns fatores principais, a seguir: a segurança, o reconhecimento, o tempo dedicado, a mediação vista como trabalho em si e a complexidade: "Não é um trabalho fácil" (Entrevistada, liderança e mediadora 1, 2018).

Além disso, para os mediadores, o reembolso é muito pouco pelo trabalho exercido devido ao tempo, à dedicação e ao risco envolvidos (Landim e Gondim, s/d; 2014; CNMP, 2014). Outra questão enfatizada pelos mediadores estaria relacionada com a necessidade de reconhecimento pelo MP de que o fato de serem pagos não afetaria a essência da mediação e o modo como a mediação seria realizada (Freire, 1979, 1998; Spivak, 1998). Sob esse aspecto, os mediadores alegam o fato de que ser remunerados, não interferiria nas razões que fazem seu trabalho por amor e pela comunidade, tal como testemunho do mediador: "Eu acho que se eu for mal atendida em um local eu jamais vou retornar. Eu acho que independente ser do Estado e da prefeitura o que faz a diferença é o atendimento. O bom tratamento vem da pessoa" (Entrevistada, mediadora 5, 2018). Em outra fala, locais

ressaltam e valorizam o trabalho dos mediadores: “Eu acho que sim (que deveriam ser remunerados). Porque eles ajudam muito, ajudam no trabalho de conscientização, de tratamento melhor, do respeito, eu acho que merecem um salário bom” (Entrevistado, local 9, 2020). Em complemento, um local faz a equiparação do trabalho do mediador com os juízes, revelando a violência institucional que pode ser produzida neste âmbito, em meio ao contexto de desigualdade social:

Para ser sincero eu nem sabia que era voluntário, pensava que eram pessoas pagas para tentar resolver alguns conflitos, mas assim, eu não sei nem te dizer, agora fiquei surpreso. Eu tinha quase que certeza que eram pessoas pagas. Eu acredito que todo esforço que nós procuramos fazer para ajudar o próximo é bem vindo pelo ato pelo ato de voluntariedade, mas assim, se fosse para ser pago eu também concordaria, nós vivemos em um mundo muito cheio de desvalorização, tem professor ai trabalhando muito ganhando pouco e juízes trabalhando pouco ganhando milhares de dinheiros (Entrevistado, local 10, 2020).

A questão da segurança, já abordada nos tópicos acima, está também relacionada aqui com a exposição ao risco por parte do mediador, quando a mediação não é realizada com satisfação das partes, podendo gerar rivalidades, pois nem todas pessoas estão preparadas para serem mediadas, como relatou o seguinte mediador: “Trabalhamos com a vida das pessoas e existe uma questão de segurança, porque existem todos os tipos de pessoas. Às vezes esbarramos na pessoa na rua e fingimos que não a conhecemos por não causar discordâncias” (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018). Os locais também enfatizaram a questão da segurança e qualidade de vida do mediador somados ao trabalho não-remunerado:

Sou contra eles trabalharem sem receber porque eles arriscam a vida deles, moram na comunidade, tem que conviver com as coisas que acontecem e isso aí gera rivalidade, discórdia, eles todos botam a vida deles em risco, entre as pessoas de um lado do conflito e com eles (...) Eles deveriam ser remunerados. Como é um núcleo de mediação e aqui é considerado uma favela quando a gente vai procurar a gente fica com inimizade, eles ficam bem vistos e mal vistos porque tem casos que solucionam para o bem de um e mal de outro, quando não chega emacordo... Não tem guarda e nem policial. Tem alguns conflitos que eles ficam na retarguarda e não tem como agir, porque eles não podem se meter para não gerar uma coisa maior. Era para ter uma segurança (Entrevistada, local 4, 2018).

Eles (locais) vem e sentem através do mediador. Faz uma diferença muito grande quando se trabalha com amor e por amor, porque é raríssimo quando alguém se

dispõe do seu tempo para resolver o conflito dos outros. O que a gente faz? Geralmente as pessoas querem fugir dos seus próprios conflitos. Para aquele que está sendo pago para trabalhar porque você sabe que há uma diferença, você vai nesses lugares geralmente que as pessoas são pagas para trabalhar você é até destrutado, a mediação não é feita sob pressão.. Claro que em tudo a gente precisa de um apoio e segurança. Mas eu acredito que o que traz essas pessoas é que eu ouvi falar que o conflito do outro foi resolvido e é de uma forma muito interessante (Entrevistada, mediadora 4, 2018).

Os mediadores e os habitantes locais estão cientes do trabalho que realizam e da sua importância para a comunidade e para própria instituição do MP. Em especial, têm consciência de que são a solução para as muitas demandas ao nível dos processos no judiciário (Parvlich, 1996; Coy e Heeden, 2000; 2005). Em seus discursos, dedicam sua vida ao trabalho e, não faz sentido não serem remunerados e não receberem garantias de trabalho, tal como ocorre com os promotores públicos e juízes.

A gente não é reconhecido. Eu vejo gente doente trabalhar... porque eles não dão ajuda de custo do salário mínimo? Estava demais para gente. Porque isso aqui existe para pessoas carentes. Aqui existe para diminuir os processos dos órgãos e a gente trabalha e muita aí que não trabalha e tá ganhando dinheiro. No lugar de eu trabalhar dois dias eu poderia ficar o dia todo, a semana toda (Entrevistada, mediadora 6, 2018).

Ser remunerado ou não, não atrapalha em nada. Pelo menos reconhecimento pelo trabalho que se tem. Você vai se aposentar não conta para nada, porque aqui não pode contar? E não é um trabalho fácil. A gente trabalha com vida e tem a questão da segurança né, tem todo o tipo de gente. Pelo menos, a remuneração significa que você é pago como reconhecimento pelo trabalho que desenvolve. Você imagina no caso da gente por exemplo, 19 anos que estou aqui. Aí você vai se aposentar e esse tempo não conta para nada enquanto outras áreas a pessoa vai e conta tempo. E é um trabalho mais perigoso porque a gente trabalha com vida (Entrevistado, liderança e mediador 2, 2018).

Para ser sincero eu nem sabia que era voluntário, pensava que eram pessoas pagas para tentar resolver alguns conflitos, mas assim, eu não sei nem te dizer, agora fiquei surpreso. Eu tinha quase que certeza que eram pessoas pagas. Eu acredito que todo esforço que nós procuramos fazer para ajudar o próximo é bem-vindo pelo ato pelo ato de voluntariedade, mas assim, se fosse para ser pago eu também concordaria, nós vivemos em um mundo muito cheio de desvalorização, tem professor aí trabalhando muito ganhando pouco e juízes trabalhando pouco ganhando milhares de dinheiros (Entrevistado, local 10, 2020).

Todavia, o sentido de empoderamento por parte dos mediadores fá-los reconhecer que estão sendo utilizados pelo programa para resolver os problemas locais, sem qualquer remuneração, mas tendo noção de que desistir do trabalho devido à falta de remuneração poderia gerar sérias consequências para a própria comunidade: "Se terminasse o núcleo ia

ser triste, ia sofrer demais esse povo. Se tirar o núcleo o pessoal vai ficar mais violento e vão se matar " (Entrevistada, mediadora 6, 2018). Assim, os mediadores e os habitantes locais estão cientes do trabalho que realizam e da sua importância para a comunidade e a própria instituição, especialmente quando impedem que mais processos sejam instituídos. A 'resistência cotidiana', então, é exercida na tentativa de transformar o programa por meio da barganha e negociação com o MP pleiteando por melhores condições (Freire, 1979, 1984; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014), tal como destacado:

Acho que nós mediadores somos capazes de resolver qualquer tipo de problema, tanto faz, com o nosso diálogo e convívio somos capazes. Pelas pessoas da comunidade podemos chegar até a cabeça da instituição, vai comendo pelas beiradas. Eu acho que esse programa não é capaz de substituir a justiça, por não ser bem divulgado, não ser bem esclarecido a gente não tem o peso que a justiça tem né. A estrutura, conforto, a ajuda financeira, um lado mais humano. Se todos os conflitos fossem resolvidos pelo Ministério quanto tempo iria demorar? Eu acho que é a comunicação, a valorização. Tem que se valorizar, porque aqui é uma coisa que ajuda e que tem estatística, não pode passar em branco, tem que valorizar (Entrevistada, mediadora 3, 2018).

A questão de gênero também foi destacada, pois as mulheres têm menos oportunidades de emprego e isso faria diferença, dando-lhes mais tranquilidade, sabendo que o trabalho seria pago, a seguir:

Quando você tem um perfil, você gosta e quer trabalhar como mediador, você faz porque você gosta, mas a gente precisa de uma ajuda financeira né, principalmente nós mulheres que a gente ganha menos no trabalho. No meu caso eu sempre trabalhei como autônoma. Eu gostaria muito que fosse remunerado porque a gente ajuda muito a comunidade. Se for remunerado você vai ficar mais tranquilo porque você está trabalhando, mas você sabe que seu trabalho está te ajudando financeiramente (Entrevistada, mediadora 3, 2018).

No que diz respeito à visão dos locais, o perfil do mediador está relacionado com um bom serviço. Ser ou não uma equipa institucionalmente definida não é um problema. Eles enfatizam a necessidade de um bom tratamento e atendimento, e isso faz diferença em termos de legitimidade e garantia de retorno ao núcleo e às instituições de serviços públicos, como sugeriu um local: "Eu gosto do povo e as pessoas falam: ah mas você vive trabalhando voluntário, como as pessoas podem trabalhar desse jeito voluntário? O problema é que eu gosto do povo e quando eu faço a mediação que eu olho para o rosto da pessoa e vejo que a pessoa ficou feliz eu fico feliz também" (Entrevistada, mediadora 6, 2018). No que diz

respeito ao desenvolvimento do trabalho remunerado para os locais, isso não iria interferir na qualidade do serviço. Muito pelo contrário, sentem que é necessário ser pago como um trabalho normal e, ainda, uma forma de reconhecimento pelo esforço dos mediadores, como relataram: "Porque eles estão desperdiçando seu tempo certo e devem ser pagos pelo que fazem certo" (Entrevistada, local 1, 2018). Ou: "É bom fazer um trabalho voluntário porque eles resolvem muitas coisas né com as pessoas, mas eu acho que também eles deveriam ganhar alguma coisa né" (Entrevistada, local 2, 2018). E em complemento com isso: "Acho que elas tinham que receber porque não é todo mundo que trabalha de graça não. Não concordo" (Entrevistada, local 5, 2018). Diante das considerações acima, concordamos que os programas de mediação local deveriam incluir a remuneração dos mediadores de modo a que não se tornem uma forma de cooptação, controle estatal ou de condicionalidade assente em valores liberais baseados na ideia de um voluntarismo ao serviço do combate à pobreza e violência, problemas estruturais e muito complexos.

Com base nessa análise, é necessário repensar e reconstruir as categorias de empoderamento local, acesso à justiça e cultura de paz oferecidas pela comunidade internacional e também aplicadas pelos programas institucionais para verificar como os grupos vulneráveis se apropriam, organizam-se e se reinventam ou reproduzem mais violência, a partir das assimetrias de poder, nas práticas de mediação locais (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Para além da estrutura institucional que influencia os perfis dos programas, outros elementos, tais como as características preponderantes da mediação em um dado contexto, interferem nas dinâmicas das partes e o comportamento do mediador. Com base nessas realidades e dinâmicas criamos um modelo analítico para se pensar como os programas de mediação local, a partir dos conceitos de empoderamento local, cultura da paz e acesso à justiça, podem ser melhor adaptados e adequados em territórios de governação limitada, tomando como norte o poder de agência dos locais, tal como demonstraremos no capítulo seguinte e que corresponde ao nosso contributo teórico para este debate.

5. A vez do local nos processos híbridos de mediação: repensando a construção da paz nos espaços de governação limitada

Se, no capítulo anterior, com base no nosso caso empírico ilustrativo, vimos que são vários os fatores externos e internos que, na prática, dificultam a implementação da mediação local e o alcance de seus principais objetivos, o desafio deste capítulo está em pensar como alcançar e promover uma construção da paz numa visão mais integrada e transformadora em territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014, Borzel e Risse, 2015; Wennmann, 2018). Para tanto, revela-se necessário produzir formas híbridas de paz e justiça, através de uma legitimidade social emancipadora que se baseie na educação para paz com direitos e resistência (Freire, 1984; Dudouet, 2008; Johansson e Vinthagen, 2014). Assim, a proposta de paz e sua construção trazida para este estudo será analisada por meio de uma articulação sistêmica (Wils *et al.*, 2006, Smith, 2008, Ropers, 2008; Paffenholz, 2015) e holística que combina os direitos humanos com a transformação de conflitos (Ropers, 2008; Dudouet, 2008; Parlevliet, 2009; Kriesberg, 2011).

A partir de uma visão revista dos valores liberais, adaptamos a ‘abordagem holística dos direitos humanos na transformação de conflitos’ (*holistic approach to human rights in conflict transformation*) de Parlevliet (2015) e a ‘abordagem sistêmica da transformação dos conflitos’ (*systemic approach to conflict transformation*), trazida pela Berghof Foundation (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Ropers, 2008; Paffenholz, 2015). Pensamos que é igualmente necessária a interlocução dos três níveis de atores para promover a efetividade das políticas de construção da paz e pensar a transformação de conflitos em etapas sequenciadas e interligadas, em que a modificação de um dos elementos da política irá interferir em outras questões nas quais os conflitos tornam-se latentes (Lederach 1995; 1997; Parlevliet, 2015). Por isso, a transformação de conflitos deve ser pensada com o devido cuidado de acordo com cada contexto analisado, já que além dos fatores externos e internos da política, algumas estruturas emocionais, sociais, e políticas que permaneciam invisíveis ou inconscientes, motivadora dos conflitos, podem vir à tona a medida em que a consciência do indivíduo subalterno é expandida (Bush, 1998; Cloke e Goldsmith, 2000; Warat, 2001; Korf, 2003; Galtung, 2005).

Deste modo, a proposta de uma abordagem holística e sistêmica, busca não apenas a resolução de conflitos, mas também uma abordagem assente nas necessidades e direitos dos indivíduos, para se repensar de que maneira os valores universais podem ser mais adequados nesses territórios frágeis de governação limitada, logo, mais ajustados às realidades locais

(Freire, 1984; Chakrabarty, 2000; Spivack, 2000; Santos 2003a, 2007; Bhabha, 2001; Canclini, 2008; Freitas, 2020). Pensamos que tais ferramentas serão úteis para a construção de um arquétipo mental que envolve a compreensão da construção da paz com justiça como um todo e que leve em conta as estruturas em redes com a interlocução dos atores para solução dos problemas locais, de acordo com eixo do programa selecionado: acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011; IEP, 2017), empoderamento local (Freire, 1985; Spivak, 1988, Nayaran, 2002) e cultura da paz (Lederach, 1995; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005)

5.1 Um modelo integrativo de mediação de conflitos: a abordagem sistêmica e holística dos direitos humanos na transformação dos conflitos em territórios de governação limitada

Para um modelo integrativo da mediação local, adotamos a posição de Dudouet, (2008), Parlevliet (2009) e Simpson (2017) quando se referem à necessidade de interligar direitos humanos e transformação de conflitos como práticas conciliadoras (e não contraditórias)¹⁰⁹ para construção da paz aliada com a justiça social, seja em sociedades pós-conflito ou em outros tipos de conflitos recorrentes, como no caso da violência urbana (Simpson, 2017)¹¹⁰. Um ponto importante destacado por Simpson (2017) é de que na percepção das próprias comunidades locais não há dicotomia entre paz e justiça, muito pelo contrário, essas são vistas como um *continuum* e condição *sine qua non* para a satisfação de suas necessidades básicas que são os próprios direitos humanos (Burton, 1990; Sen, 2011; Maslow, 2014). A crítica de Simpson (2017) se baseia justamente em como essas comunidades são representadas por esses atores externos e como o conflito e a paz são concebidos não como conceitos dinâmicos, mas com limites definidos entre um e outro. Essa

¹⁰⁹ Os autores analisam a polaridade entre a resolução e a transformação de conflitos de um lado e defensores de direitos humanos de outro, seja pela resistência de profissionais e acadêmicos de trabalharem os temas em conjunto, tendo em vista que a construção da paz muito foi associada a questões de injustiça enquanto que questões de justiça social estão mais centradas no campo da luta do que da prevenção dos conflitos. Tais autores defendem a necessidade de se pensar a construção da paz e transformação dos conflitos em conjunto ao unir questões teóricas e prática para entender para o desenvolvimento uma paz positiva com a justiça social, no campo da prevenção e transformação conflitos e, ao mesmo tempo, emancipação das sociedades por meio de práticas de resistência não violenta (Dudouet, 2008; Parlevliet, 2009; Simpson, 2017).

¹¹⁰ Tradução livre da autora. No original “In many societies, the issues of peacebuilding and justice are also being navigated not only in ‘post-conflict’ contexts, but in situations of ongoing conflict, or where the patterns of violence themselves are transmuting, rather than static.” (Simpson, 2017:382).

visão, no entanto, distorce completamente as percepções de justiça e paz, tal como é concebido e concretizado pelas realidades locais, dados os processos de hibridização contínuos (Bergoglio, 2010; Salanueva e Gonzáles, 2010; Vegas, 2010; Simpson, 2017; Kent, 2018; Wallis *et al.*, 2018). Deste modo, nos territórios de governação limitada (Krasner e Risse, 2014), a busca pela resolução de conflitos, seja através de mecanismos formais ou informais, é também a busca de uma paz no certo sentido de justiça, quando as necessidades dos indivíduos, nas suas variadas dimensões, são efetivamente atendidas (Burton, 1990; Fraser 2008; Honneth, 2009; Sen, 2011; Taylor, 2011; Maslow, 2014). Os mecanismos de descentralização da justiça, através da reforma de suas instituições buscaram aproximar-se de uma visão conciliatória que incluísse justiça restaurativa, justiça de transição e os programas de mediação local propriamente (Hedeen, 2004; De Rivera, 2009; Leonard e Kenny, 2010; Bagshaw, 2014; Simpson, 2017). Assim, nas palavras de Simpson:

No entanto, os protagonistas de ambos os lados do debate 'paz versus justiça' costumam falar em nome das comunidades vítimas sem consultá-las adequadamente - se é que o fazem - e o resultado é muitas vezes inútil agregado e representações estáticas de identidades, necessidades e prioridades arquetípicas das vítimas. (...) No entanto, é claro que as próprias comunidades vítimas têm uma experiência 'indivisível' sobre a injustiça. Para essas comunidades, uma abordagem monodimensional que sugere a incompatibilidade de paz e justiça é inútil; deixa de dar plena expressão às suas complexas necessidades, opiniões e aspirações ao longo do tempo. Evidências de campo mostram que as aspirações e expectativas das comunidades vítimas mais afetadas pelo conflito são sutis, fluidas e frequentemente refletem um sequenciamento complexo de necessidades em mudança e expectativas. Essas necessidades e expectativas são fortemente dependentes do Estado do processo de paz e das perspectivas práticas para diferentes tipos de justiça a qualquer momento¹¹¹ (2017:384-385).

O que Simpson sugere, e que também sustenta a nossa posição, é que acessar e compreender as realidades locais e suas dinâmicas depende de um olhar sensível ao conflito

¹¹¹ Tradução livre da autora. No original “However, protagonists on both sides of the ‘peace vs. justice’ debate often speak on behalf of victim communities without consulting them adequately—if at all—and the result is often unhelpfully aggregated and static representations of archetypal victim identities, needs, and priorities (...) However, it is clear is that ‘victim communities’ themselves have an ‘indivisible’ experience of injustice. For these communities, a mono-dimensional approach suggesting the incompatibility of peace and justice is unhelpful; it fails to give full expression to their complex needs, opinions and aspirations over time.³ Evidence from the field shows that the aspirations and expectations of victim communities most affected by the conflict are subtle, fluid, and frequently reflect a complex sequencing of changing needs and expectations. These needs and expectations are heavily dependent on the state of the peace process and the practical prospects for different kinds of justice at any given time” (Simpson, 2017:384-385).

(Conflict Sensitivity Consortium, 2012:3) e à violência (Pearce, 2016:32) em todas essas dimensões, uma vez que “a redução da violência é um prolongado processo que requer uma multiplicidade de ações em todos os espaços de socialização - desde o íntimo para a comunidade, bem como para a construção do próprio Estado-nação (...)” (Pearce, 2016: 32). A abordagem sistêmica de transformação de conflitos busca compreender todas essas especificidades e possui algumas características centrais (Ropers apud Ossimitz, 2008: 13): a) estruturas em redes: que possam abordar as causas e consequências dos conflitos em uma perspectiva integrativa, b) quadros dinâmicos: parte-se do pressuposto que as causas e os efeitos dos conflitos não seguem uma lógica linear e sua complexidade depende de circunstâncias contingenciais, tais como o fator tempo que pode desencadear traumas e conflitos adormecidos; c) criação de modelos mentais: os modelos mentais auxiliam na instrumentalização de ferramentas que possam auxiliar a compreensão da realidade e dos conflitos sociais em uma dada perspectiva; d) fator humano e nos processos de aprendizado: a importância de se pensar as relações sociais como um aprendizado tanto individual quanto coletivo, considerando esses elementos como importantes para entender as dinâmicas em uma visão sistêmica dos conflitos.

Já a abordagem holística é uma tentativa de desconstruir os valores universais e, ao mesmo tempo, analisar a melhor maneira de projetar programas de mediação local que, em uma perspectiva sistêmica possam gerar uma melhor interlocução de atores nos três níveis (micro, meso e macro) para que possam produzir mais 'pazes positivas e justiça híbridas' em suas ações cotidianas (Lederach, 1997; Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Ropers, 2008; Paffenholz, 2015; Simpson, 2017). Tais territórios que já possuem concepções plurais e híbridas de direitos, paz, justiça e resistência construídas na comunidade atuam de modo simbiótico e fluído com as instituições em que o poder de agência se faz presente individual e/ou coletivamente (Boege, *et al.* 2008; Kraushaar e Lambach, 2009; Krasner e Kisse, 2014).

Enfatiza-se aqui, os atores envolvidos, como elemento-chave para a construção da paz (Smith, 2008; Ropers, 2008; Johansson e Vinthagen, 2014). A análise de como os atores interagem com as estruturas auxiliará na percepção de formas de construção da resistência, em meios aos entraves encontrados nesses territórios e nos processos de implementação da paz (Smith, 2008; Ropers, 2008; Johansson e Vinthagen, 2014). Considerando que a mediação é composta por muitos valores visando relações horizontais e harmônicas, para este trabalho escolhemos três eixos principais da mediação local nos territórios de

governança limitada, que também constituíram a base e o objeto da análise empírica que fizemos no capítulo 4. As quatro dimensões trazidas por Parlevliet (2009) se baseiam na aplicabilidade dos direitos humanos e a transformação dos conflitos, tais como: regras, estruturas e instituições, relações e processos. Essa abordagem agregará valor para transformar os conflitos e construir uma paz justa a ser aplicada no modelo dos programas de mediação local no âmbito dos territórios frágeis de governança limitada (Krasner e Risse, 2014). As quatro dimensões da abordagem de Parlevliet (2009) concebem os direitos humanos como um conjunto formado por instituições, procedimentos, regras, comportamentos que, em uma perspectiva integrada e sistêmica, enfatiza a responsabilidade de todos os atores de forma coordenada e coerente para implementação dos programas de paz (Wils *et al.*, 2006; Simpson, 2017; Smith, 2008, Ropers, 2008; Paffenholz, 2015). Para efetivação dos direitos humanos e da transformação dos conflitos devem-se abarcar questões de acesso, proteção, reconhecimento de direitos de acordo com as normas e estruturas institucionais do Estado para produzir legitimidade e empoderamento locais no sistema de governança, tais como a autora fundamentou:

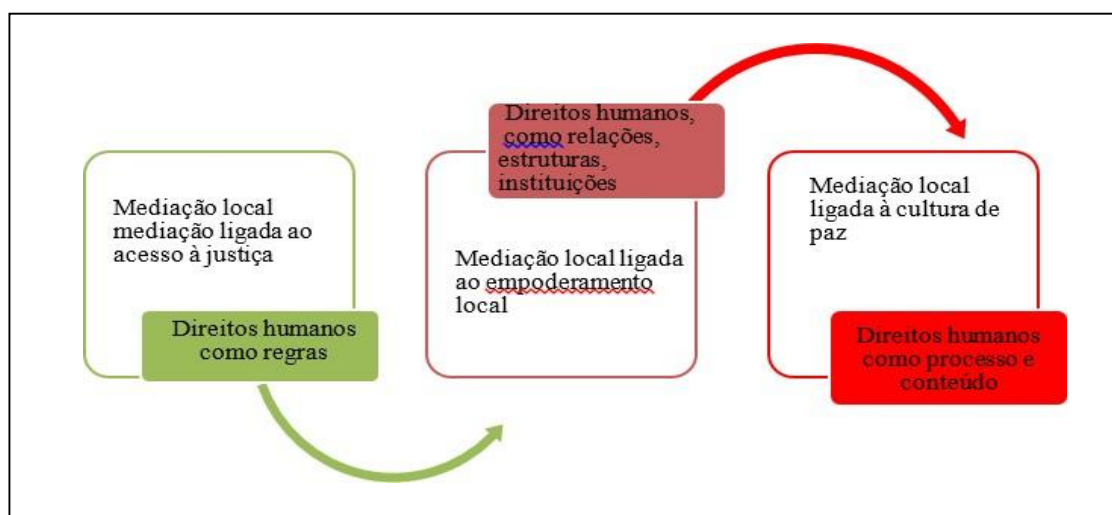
O entendimento dos direitos humanos proposto aqui também reflete que aspirações como ‘construir uma paz justa’, ‘construir uma cultura de direitos humanos’ ou ‘estabelecer o Estado de direito’ vão além da legislação, políticas, instituições e Estado. Tais aspirações incorporam o desejo de que os direitos se tornem uma realidade viva para todos na sociedade. Isso envolve questões de governança, lei e reforma institucional, bem como a internalização de normas, valores e princípios de direitos, para que estes orientem o comportamento, atitudes e sistemas de crenças das pessoas em relação a si, aos outros e ao Estado¹¹² (Parlevliet, 2009: 10).

Partindo do modelo proposto por Parlevliet (2009: 22-23), adaptamos cada dimensão da transformação de conflitos combinada com os direitos humanos proposta pela autora aos programas de mediação local. Na primeira dimensão, a autora enfatiza os direitos humanos no âmbito das regras para se referir aos aspetos internacionais e nacionais dos direitos humanos, em termos de compatibilidade e acessibilidade às demandas sociais. Neste caso,

¹¹² Tradução livre da autora. No original “The understanding of human rights proposed here also reflects that aspirations such as ‘building a just peace’, ‘building a culture of human rights’ or ‘establishing the rule of law’ go beyond legislation, policies, institutions and the state. Such aspirations embody the desire that rights become a living reality for all in society. This involves matters of governance, law and institutional reform, as well as the internalisation of rights norms, values and principles so that these guide people’s behaviour, attitudes and belief systems in relation to self, others and the state.” (Parlevliet, 2009:10).

associamos à dimensão do acesso à justiça para compreender a aplicabilidade das normas nacionais e internacionais, de acordo com a realidade local. Outra vertente da dimensão dos direitos humanos refere-se às estruturas e instituições de poder e às causas dos conflitos sociais. Essa dimensão está associada à terceira dimensão que a autora trata em termos de direitos humanos no âmbito dos relacionamentos estabelecidos entre o Estado e a sociedade e entre os indivíduos e grupos vulneráveis. Assim, a segunda e a terceira dimensões adequam-se ao nosso conceito de empoderamento local visando abordar como ocorre a interação entre a organização social, redes e interação entre indivíduos de acordo com as estruturas institucionais existentes. E, por fim a quarta dimensão dos direitos humanos tratada pela autora que se refere aos direitos enquanto processo e substância e que serão associados ao nosso conceito de cultura da paz. Dessa forma, o diagrama da transformação de conflitos com direitos humanos pode ser aplicado aos eixos da mediação local, como segue:

Figura 3. Diagrama sobre transformação do conflito com direitos humanos adaptado aos programas de mediação local



Fonte: (Parlevliet Adaptado, 2009)

Com base no nosso caso ilustrativo de um programa de mediação local em Pirambu, no Ceará, que tratamos no capítulo anterior, foi possível compreender como os eixos de mediação local tratados abaixo, podem ser aplicados às realidades locais e produzir uma paz justa com justiça social através programas de mediação locais. O objetivo é ir além da “linha

abissal” (Santos, 2007:72), atendendo às necessidades, realidades e olhares dos locais, como prioridade neste processo (Santos, 2003; 2007). Essa abordagem enfatiza a necessidade de entender em que medida o sistema judicial pode desenvolver mecanismos para construir uma paz justa e mais concreta voltada para uma cultura democrática e, como pode contribuir para promover mudanças sociais em territórios frágeis, em direção a uma justiça social (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008; Ropers, 2008; Conflict Sensitivity Consortium, 2012, Paffenholz, 2015; Parlevliet 2015; Freitas, 2020).

Trouxemos a categoria do hibridismo dos estudos pós-coloniais para entender os aspectos híbridos e plurais, a partir dos conceitos de direitos, resistências, pazes e justças produzidos pelos locais (Freire, 1984; Spivack, 1988; Santos 2003b, 2007; 2009a; Bhabha, 2007). Parte-se desses aspetos híbridos e como podem ser apreendidos pelos programas numa perspectiva sistêmica e holística, transformando os conflitos através da promoção da autonomia, da emancipação, do empoderamento local e de uma cultura não-violenta (Freire 1984; Galtung, 2005; Dudouet, 2008). Fica claro que se trata de um modelo analítico que, longe de tentar reproduzir a complexidade das realidades locais existentes (Smith, 2008; Ropers, 2008), procura antes analisar cada conceito e como ele pode ser melhor instrumentalizado com bases nas características dos territórios frágeis e de governação limitada, com base na experiência empírica estudada (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008; Ropers, 2008; Smith, 2008, Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Vezzulla, 2012; Paffenholz, 2015; Pearce, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Deve, portanto, ser adaptado de acordo com as demandas locais e suas percepções em torno do conflito, paz e justiça, com o devido mapeamento de atores, conflitos e necessidades em cada território em análise e, ao longo do tempo (Ropers, 2008; Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008; Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Paffenholz, 2015). A seguir iremos trabalhar com os conceitos centrais escolhidos, a começar pelo acesso à justiça.

5.1.1 Acesso à justiça como direito humano: educação para os direitos, direito à resistência, à paz e à liberdade

A primeira dimensão sugerida por Michelle Parlevliet (2009: 9) compreende os direitos humanos como regras, no sentido de serem categorias no patamar jurídico do Estado democrático e de direito. A autora ressalta que considerar os direitos humanos como uma

regra maior cuja tutela se encontra nas normas internacionais de direitos humanos, dá ênfase aos seus aspectos legais que devem ser cumpridos pela legislação nacional de cada país (Parlevliet, 2009). Além disso, a autora sugere a necessidade de institucionalizar os direitos humanos em termos de implementação e aplicação da lei, para que possa ser mais eficaz, a fim de evitar a violação de direitos ou reprodução da violência institucional e estrutural em diversos países (Parlevliet, 2009). Dessa forma os direitos humanos, respaldados pela Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948 e os demais tratados e convenções contendo o arcabouço de valores universais que pretendem proteger a liberdade e a dignidade humana, formam a espinha dorsal das regras a serem aplicadas nos Estados soberanos (Parlevliet, 2005; IEP, 2017). Os direitos humanos, para funcionarem como uma ferramenta para implementação da paz e garantia de prevenção dos conflitos, devem ser pensados de uma maneira macro que garanta as necessidades básicas dos indivíduos e que incluem os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e aqueles relacionados à esfera do reconhecimento (Burton, 1990; Parlevliet, 2009; Maslow, 2014; Sen, 2011; IEP, 2017). Procura-se, evitar a discriminação e desigualdades que impedem o acesso igualitário a bens e serviços sociais, a liberdade de expressão e movimento e o acesso ao consumo (Santos, 2003; IEP, 2017). O Estado e as instituições nacionais de direitos humanos, por sua vez, devem auxiliar na promoção e monitoramento das ações que visem também a garantia e promoção dos direitos à escala internacional, seja por meio do acesso às comissões de direitos humanos e seus órgãos adjacentes, através de mecanismos participativos que incluam a sociedade civil, por exemplo (IEP, 2017).

Destaca-se, então, o papel da sociedade civil na promoção do acesso à justiça ao representar os interesses das minorias, “uma vez que eles desenvolvem um papel chave na condução de processos de reforma local e na promoção da tolerância, justiça e direitos humanos, todos essenciais para sustentar a paz” (IEP, 2017: 4).¹¹³ Fica claro que os direitos humanos em sua concepção mais próxima do acesso à justiça merece a devida atenção quanto à forma como é interpretada e aplicada, devendo para isso estar em consonância com as realidades locais, principalmente em sociedades onde persistem desigualdades, violências e injustiças. Para tanto, os direitos humanos devem ser compreendidos em uma perspectiva do “cosmopolitismo multicultural” (Santos 2003b, Santos 2009b; Ghai, 2003, Sen, 2011) para

¹¹³ Tradução livre da autora. No original “They play a key role in driving local reform processes and promoting tolerance, justice, and human rights, all of which are essential to sustaining peace” (IEP, 2017: 4).

que as necessidades humanas básicas em sua compreensão ampla sejam atendidas (Burton, 1990; Maslow, 2014; Sen, 2011). Nessa perspectiva visa-se alcançar tanto as políticas de redistribuição quanto as de reconhecimento e participação (Taylor, 1994; Honneth, 1995; Fraser 2000), sem as quais não poderia haver desenvolvimento humano, social e econômico (Santos 2003b; Ghai, 2003; Sen, 2011).

A contribuição de Amartya Sen para o debate da justiça como liberdade (2000; 2011) reside na análise que se baseia nas "capacidades" dos indivíduos como condição para alcançar o desenvolvimento que, em análise mais ampla de seu trabalho, está ligada à justiça em sua forma mais pragmática. É possível entender que o desenvolvimento estaria vinculado às abordagens humanas e socioeconômicas necessárias para que os indivíduos sejam capazes de fazer suas escolhas. O acesso à justiça, a partir da concepção de Sen, implica que os indivíduos possam exercer sua capacidade para alcançar a liberdade, a partir de suas escolhas que também estão relacionadas à autodeterminação e autonomia (Sen, 2000; 2011). A partir daí a liberdade é vista como um elemento e objetivo importantes para o desenvolvimento de políticas sociais e de paz (Sen, 2000; 2011). Neste contexto, a liberdade é uma condição necessária para que os indivíduos tenham oportunidades e participem como cidadãos de pleno direito na esfera pública para que também possam contribuir para uma mudança institucional (Sen, 2000; 2011).

A liberdade, na visão de Sen (2000) compreende tanto o aspecto material ou substantivo quanto instrumental¹¹⁴. Sob esse aspecto, o acesso à justiça também está ligado ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos para alcançar a liberdade como valor moral e essencial para a condição do indivíduo assim como a felicidade e igualdade (Sen, 2000, PNUD, 2005; WB, 2017). Deste modo, a idéia de justiça perpassa pela condição da liberdade substantiva que, sem a mesma, não é possível aos indivíduos obterem seus direitos básicos, que são os pilares da dignidade da condição humana, como liberdade de expressão, liberdade de escolha e liberdade de movimento (Sen, 2000, WB, 2017). Numa abordagem sistêmica que vise a interlocução dos atores, a conexão entre paz, direitos humanos, justiça

¹¹⁴ Neste último caso, o autor destaca cinco tipos específicos de liberdade para os indivíduos no que concernem suas capacidades, tais como: (a) liberdade política: capacidade dos indivíduos de fazer escolhas e participar de uma esfera pública; (b) disponibilidade econômica: direito dos cidadãos ao consumo, contribuindo para a promoção do crescimento econômico; (c) oportunidades sociais: indivíduos que obtêm acesso a serviços básicos e direitos sociais; (d) garantias de transparência: prestação de contas, transparência, comprometimento e confiança entre o estado e as relações individuais; (e) proteção social: bens de serviços sociais para pessoas marginalizadas e vulneráveis. Em outros meios, fatores econômicos e sociais estão entrelaçados com a desigualdade e, assim, impedem a igualdade de oportunidades de escolhas e participação (Sen, 2000: 38-40).

e desenvolvimento são fundamentos e bases estratégicas para a governação democrática e devem estar ligadas no nível macro (internacional), meso (nacional) micro (organizações de base e comunidades) (Wils *et al.*, 2006; Simpson, 2017; Smith, 2008, Ropers, 2008; Paffenholz, 2015). Paralelamente a esse argumento, o papel do acesso à justiça na mediação local deve ter como objetivo transformar conflitos e prevenir a violência nas comunidades e territórios pobres e marginalizados (Simbulam e Visser, 2016) a partir de uma abordagem de direitos humanos que possam ser aplicados nesses espaços de escassez em que tanto as políticas de redistribuição quanto de reconhecimento são enfraquecidas e invisibilizadas (Fraser, 2000; Santos 2003a; 2007, 2009a; Bhabha, 2007; Sen, 2011). Esse cenário torna-se ainda mais complexo quando as pessoas conhecem seus direitos e sabem como persegui-los, mas as regras institucionais ainda estão longe de suas realidades, seja por falta de recursos, seja pelas assimetrias de poder, tal como destacado nos capítulos 3 e 4. Portanto, questionamos e problematizamos a conceção de justiça e direitos implementados em territórios de governação limitada, uma vez que se tratam de demandas que envolvem sobrevivência (Santos 2003a, 2007; 2009a; Bhabha, 2007).

Nessa conceção pluralista dos direitos humanos, o conceito de acesso à justiça, que compreende a capacidade de reivindicar direitos perante o Estado, sofreu várias transformações denominadas de “ondas de acesso à justiça” que devido a reforma da justiça, objetivou uma maior efetividade dos direitos humanos, principalmente para as classes vulneráveis (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003a, 2007; Bhabha; 2007). Assim, o reconhecimento do acesso à justiça como um direito humano fundamental é visto como necessário para a conquista e reivindicações de outros direitos pela ONU (UNDP, 2005). No entanto, sua compreensão necessita da análise de como pode se tornar a base para uma justiça participativa, inclusiva e equitativa nesses territórios de governação limitada (Cappelletti e Garth, 1978; Fraser, 2000; Santos, 2003, 2007). Essa perspectiva sistêmica acerca da transformação de conflitos está alinhada com a terceira onda de acesso à justiça da perspectiva de Cappelletti e Garth (1987) ou a ‘quinta onda’ na visão de Macdonald (2005, apud Bhabha, 2007)¹¹⁵ que procura lidar com a violência estrutural e institucional,

¹¹⁵ Segundo Faisal Bhabha (2007), Macdonald (2005) mencionou as cinco ondas de acesso à justiça. A primeira surgiu na década de 1960, relativa ao acesso à justiça relacionado ao fortalecimento do papel do defensor público, voltado para pessoas pobres e vulneráveis. A “segunda onda”, em 1970, refere-se ao redesenho e estrutura institucional do sistema judicial. A terceira onda está relacionada a introdução dos mecanismos de resolução alternativa de disputas, como mediação, arbitragem e conciliação aplicada no tribunal. A quarta onda, na década de 1990, supera as fronteiras dos tribunais para aproximar-se de diferentes demandas, formas de resolução de conflitos, como programas de mediação comunitária. E, finalmente, a quinta onda, em 2000, o

reforçando a capacidade do empoderamento local e ascensão às instâncias jurídicas e políticas, por meio do *accountability* e *advocacy*. Essa abordagem vai além da primeira onda do acesso à justiça que se refere à assistência jurídica para a prestação de serviços sociais e, também, da segunda onda relacionada a interesses difusos ou direitos coletivos de minorias (Cappelletti e Garth, 1978). Requer, portanto, uma sociedade participativa nas questões e demandas sociais para reconfigurar a prestação de serviços entre Estado e sociedade na governação democrática. Na prática, no entanto, o fortalecimento da sociedade civil e das organizações de base enfrenta muitos obstáculos, desde dificuldade em suas formas de organizações e ausências de recursos para se manterem, o que, por sua vez, dificulta a independência e continuidade de sua atuação (Hyden, 1997; Baron, 2004; Santos, 2007).

O acesso à justiça na implementação desses programas de mediação local merece uma conceção mais aprofundada, devendo estar ligada à educação em direitos e ser construída em conjunto com a comunidade para a formação da cidadania e o empoderamento das bases (Santos, 2003, 2007; Bhabha, 2007, Bergoglio, 2010; Salanueva e Gonzáles, 2010; Vegas, 2010). Para tanto, a transformação de conflitos deve ser analisada numa perspectiva sistêmica (Wils *et al.*, 2006) e holística (Parlevliet, 2009) aplicada à mediação local nos territórios de governação limitada. Isto porque os direitos humanos podem tornar-se uma ferramenta de barganha, quando aspetos tradicionais da lei preponderam nas relações institucionais e reforçam a violência institucional, estrutural e cultural (Santos, 2003; Bhabha, 2007, Gonzáles, 2010; Vegas, 2010). Uma justiça híbrida negativa nesses programas pode se manifestar de várias maneiras. Por exemplo, nos programas de mediação local, há um descompasso entre os direitos sociais e as realidades locais, especificamente, no que concerne às provisões dos serviços sociais (Krasner e Risse, 2014). Assim, o acesso à justiça para os grupos vulneráveis que não têm recursos para acessar o sistema judicial para resolver seus problemas permanece ineficaz (Bergoglio, 2010; Salanueva e Gonzáles, 2010; Vegas, 2010).

acesso à justiça é orientado para promover a justiça social orientado para que as classes pobres e marginalizadas possam participar do processo político quanto ao exercício do *accountability* e *advocacy*, incluindo o acesso às esferas judiciais para reivindicar seus direitos. Para mais informações consultar: Macdonald, Roderick A. "Access-to-justice in Canada Today" in Julia Bass *et al.*, eds., *Access to Justice for a New Century: The Way Forward* (Toronto: Law Society of Upper Canada, 2005).

Por outras palavras, os grupos vulneráveis quando obtém o direito à informação através do acesso à justiça, adquirem consciência de seus direitos. Contudo, esse acesso não é capaz de levá-los ao campo da ação e reivindicação de direitos (Santos, 2008). Isto porque ao tomar consciência do lugar e da condição de marginalizados e excluídos mediante o tipo de (sub) cidadania (Kruijt, 2011; Bergoglio, 1999, 2010) que ocupam no sistema de desigualdade, o acesso à justiça produz mais frustração e apatia do que ação. Nos territórios de governação limitada, o acesso à justiça torna-se um dilema na implementação dos programas, tal como frisado por Mourão e Naidin (2019):

Tornar a justiça (compreendida em sentido amplo) mais acessível às populações beneficiadas, como postulam vários programas, significa não só proporcionar os meios para atender as expectativas por soluções consideradas justas, mas implica ainda levar os serviços prestados pelos órgãos forenses até as comunidades, as quais, via de regra, encontram barreiras de todo tipo para acessá-los (Mourão e Naidin, 2019: 101).

Por essa razão, autores como Bergoglio (1999; 2010) preferem chamar de acesso ao direito, para se referir a uma forma ampliada do acesso à justiça que envolva a assessoria jurídica, contato com a justiça e juízes, e a capacidade de litigar. No relatório Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos, a Secretária Geral, Magdalena Sepúlveda Carmona, também reconheceu que o acesso à justiça às pessoas pobres deve-se dar de maneira ampliada:

As pessoas que vivem na pobreza têm o direito de acessar a justiça sem qualquer tipo de discriminação e o direito ao devido processo, entendido como o direito de ser tratado de maneira justa, eficiente e eficaz em toda a cadeia da justiça¹¹⁶ (NU, 2012: 4).

Deste modo, mais uma vez se reitera que o acesso à justiça deve ser entendido não só na sua perspectiva jurídica, mas também política social e econômica ligada ao desenvolvimento humano (Bergoglio 1999; 2010; Bassil, 2010; NU, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Isso se dá por questões práticas, tal como a liberdade de movimento no território

¹¹⁶ Tradução livre da autora. No original “Persons living in poverty have a right to access justice without discrimination of any kind, and a right to due process, understood as the right to be treated fairly, efficiently and effectively throughout the justice chain” (NU, 2012: 4).

violento ou ausência de recursos ou por uma violência institucional, através da dominação simbólica dos aparatos jurídicos (Santos, 2003; Bourdieu, 2007; Bassil, 2010; McInerney, 2010; NU, 2012). O não empoderamento dado pelo sentimento de impotência, retrata que por mais que os programas de mediação local possam fornecer o acesso à justiça às classes pobres e marginalizadas, não são capazes de pôr em prática o conceito de justiça e realizá-los em sua vida cotidiana devido à violência estrutural, institucional e patriarcal (Bergoglio 1999; 2010; Santos, 2003, 2007, 2010; Bassil, 2010; McInerney, 2010). As palavras de Boaventura de Sousa Santos podem ilustrar isso (2003a:37-38):

É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. Não é filantropia, nem caridade das organizações não governamentais que procuram; apenas reivindicar seus direitos. Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de se vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias, etc. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura inviabilizada (Santos, 2003a:37-38).

Deste modo, o acesso à justiça somente se torna adequado quando para além da informação jurídica está comprometido com a educação dos direitos voltada para a resistência, capaz de empoderá-los nos espaços de poder que os destitui de direitos (Freire, 1984; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020). Este fator não inviabiliza, no entanto, que formas de resistência manifestadas individualmente, sejam concretizadas, através de mecanismos de contra-poder (Foucault, 2000) ainda que inconscientes para produzir medidas e ações fora do âmbito judicial (Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020). Fica claro que nos espaços de violência e opressão, tais formas tornam-se cada vez mais restritas, ainda mais quando se trata de casos como o da violência doméstica, por exemplo. Sem a legitimidade das instituições policiais e sem eficácia das normas jurídicas, os espaços e práticas de resistência nesses territórios de governação limitada são lançados à própria sorte, ficando mais a critérios das partes resolvem suas questões nas práticas cotidianas (Johansson e Vinthagen, 2014). Há casos em que os mediadores são funcionários do Estado e desconhecem a escassez de recursos dos locais ou, até conhecem, mas são impedidos de atuar com maior alcance, devido às regras informais que predominam em territórios de governação limitada (Bergoglio 1999; 2010; Santos, 2003, 2007, 2010; Bassil, 2010; McInerney, 2010; UN, 2012, Mourão e Naidin, 2019). No primeiro caso, quando os

habitantes locais procuram os centros de mediação para obter informações específicas sobre seus direitos, descobrem que possuem direitos, mas não podem reivindicá-los a instituições sociais (Santos, 2003; McInerney, 2010; UN, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Por exemplo, quando eles não têm dinheiro para obter os documentos necessários ou para ir às instituições sociais, e mesmo eles não têm poderes suficientes para explicar seus problemas no tribunal, por exemplo (UN, 2012). Por isso, o acesso à justiça nesses territórios, sem promover a educação de direitos no sentido de empoderar as partes, torna-se vazio, ineficaz e sem sentido (Santos, 2003, 2007, 2010; McInerney, 2010; UN, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Conhecer os direitos e não saber como persegui-los é outra maneira de se produzir uma lei vazia ou virtual.

O segundo caso diz respeito à violação da liberdade de ir e vir, devido às regras informais dominantes nesses territórios (Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008, 2009; Krasner e Risse, 2014). Por exemplo, quando as pessoas não podem acessar serviços de saúde comunitários, porque vivem em território dominados por outras facções e, portanto, a pessoa é impedida de ir e vir livremente na sua própria comunidade. Ou quando há confrontos e tiroteios entre facções, milícias e policiais que impedem que os serviços sociais funcionem (Moser, 2004; Cano e Alvadia, 2008; Adorno e Nunes, 2016; Topfer, 2016). Nesses exemplos, um grupo vulnerável não obtém o acesso à justiça em sua totalidade, porque tanto o acesso à justiça quanto à educação de direitos em um contexto de violência institucional deve adotar uma concepção mais ampla de direitos e justiça, como o direito à liberdade de movimento, o ‘direito à cidade’ (Lefebvre, 2011) e, até mesmo, o direito à comunidade e ao território (Santos, 2003, 2007, 2010, Freitas, 2020). Por essas razões, acreditamos que a promoção do acesso à justiça por meio da mediação local deve estar de acordo com as regras, culturas e realidades locais (Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008, 2009; Krasner e Risse, 2014; Freitas, 2020). Caso contrário, esses programas podem se tornar mais uma ‘história de opressão’ (Bush e Folger, 2005), reproduzindo a violência estrutural e institucional pelas falhas no processo do acesso à justiça que impedem a consecução da educação dos direitos em sua via emancipadora (Freire, 1994; Mourão e Naidin, 2019). Por outro lado, e como vimos anteriormente, para que a mediação local possa servir como uma ‘estória de transformação’ nas palavras de Bush e Folger (2005), é necessária uma visão mais ampla acerca do acesso à justiça que deve ser servido como uma ‘estória da justiça social’ de modo a criar mecanismos que sirvam a população local quando

ela esteja ciente de seus direitos além de desenvolver as melhores ferramentas para alcançá-los (Bhabha, 2007; Mourão e Naidin, 2019).

A partir dessa abordagem analisada numa perspectiva sistêmica e holística voltada para a comunidade, o acesso à justiça ligado ao conceito de cidadania deve ser pensado com base em estratégias multifacetadas voltadas para o acesso à informação em que a comunicação se torne um veículo de conhecimento para emancipação (Santos, 2003, 2007, 2010, Sales *et al.*, 2009; Rodrigues *et al.*, 2010; Andrade, 2019; Freitas, 2020). Esse instrumento só se faz possível através da educação para os direitos em que o mediador realiza o papel da tradução na linguagem jurídica para os locais e, que além disso compreenda as suas realidades de modo a ajustar com eles a melhor forma de implementar seus direitos (Santos, 2003, 2007, 2010; Bhabha, 2007; Salanueva e González, 2010; Bergoglio, 2010; Santos, 2014; Back, 2019). Nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos, o trabalho da tradução torna-se condição fundamental para que a ‘sociologia das ausências’, representada pelas vozes e demandas locais, sejam ressaltadas e que assim a ‘sociologia das emergências’ possa manifestar outro paradigma do direito mais democrático, em que o acesso à justiça se funde nos saberes locais existentes nas práticas de resistência e luta, a seguir:

O trabalho da tradução permite criar sentidos e direcções precários, mas concretos, de curto alcance, mas radicais nos seus objectivos, incertos mas partilhados. O objetivo da tradução entre saberes é criar uma justiça cognitiva a partir da imaginação epistemológica. O objetivo da tradução entre práticas e seus agentes é criar uma justiça social global a partir da imaginação democrática (...) O tipo de transformação social que a partir dele pode construir-se exige que as constelações de sentido criadas pelo trabalho da tradução se transformem em práticas transformadoras e novos manifestos (Santos, 2010: 135).

Para que o acesso à justiça possibilite uma cidadania emancipatória, deve-se, portanto, levar em conta a cultura, o conhecimento, os valores e os territórios, pois essas localidades são fonte de produção de direitos, estratégias de sobrevivência, modos de relacionamento e organização social (Freire, 1994; Spivak, 2000; Bhabha, 2007; Santos, 2003, 2007, 2010; Mourão e Naidin, 2019; Freitas, 2020b). Todavia, deve-se também ter em conta que nesses territórios, as dinâmicas podem ser estabelecidas por meio de trocas afetivas e por ora a ausência de solidariedade evidencia o medo e desconfiança com relação ao vizinho devido a predominância da cultura violenta (Silva, 2004; Moser e MacIlwaine, 2009; Topfer, 2014). Assim, é necessário fornecer acesso à justiça de forma que seja sensível ao conflito local a partir da escuta sensível (Vezzulla, 2008; Pearce, 2016), de modo que o

processo de opressão dos marginalizados seja revertido em várias instâncias e canais alternativos de participação e emancipação (Freire, 1994; Santos, 2003, 2007, 2010; Bhabha, 2007; Pearce, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Caso contrário, poder-se-á ignorar e negligenciar ainda mais as formas locais de produção de direitos, culturas e resistência que podem, por sua vez, reproduzir violências ou pazes durante a implementação dos programas de mediação local por meio de seus operadores (Santos, 2003, 2007, 2010; Vezzulla, 2008, 2012; Bhabha, 2007; Salanueva e González, 2010; Bergoglio, 2010; Santos, 2014; Pearce, 2016, Mourão e Naidin, 2019). O processo de hibridez dos programas de mediação local é de que eles devam ser construídos com os locais em que o intercâmbio de saberes e conhecimentos deve servir também para os operadores dos programas em conhecer suas realidades e efetivar seus direitos em uma constante parceria, diálogo e horizontalidade (Santos, 2003, 2007, 2010; Vezzulla, 2008, 2012; Mourão e Naidin, 2019; Freitas, 2020b).

Antes de tudo, é necessário identificar problemas locais envolvendo instituições públicas e privadas que afetam as comunidades em cada território. Por isso, a ‘abordagem sensível ao conflito’ e à ‘violência’, que nada mais é do que olhar e pensar a partir do contexto local, faz-se importante para compreender a lógica da violência e como as pessoas percebem e se organizam, em meio à cultura violenta (Conflict Sensitivity Consortium, 2012; Pearce, 2016). Geralmente, os problemas locais e de pequena escala são representados como disputas entre vizinhos, violência doméstica, definição de espaços públicos e terrenos particulares, questões envolvendo água, gás e energia e até barulho e som alto (Salanueva e González, 2010; Vegas, 2010; Guindani, 2012; Santos, 2014, Mourão e Naidin, 2019). Esses conflitos são resolvidos na comunidade, pela associação de moradores ou mesmo pelo traficante de drogas do bairro, que detém o poder de decisão local (Salanueva e González, 2010; Vegas, 2010; Guindani, 2012; Santos, 2014, Mourão e Naidin, 2019).

A polícia também pode interferir nesse processo com mais peso em questões que envolvem violência doméstica, a depender das leis das facções e entrada da polícia nesses territórios. Entretanto, descrença e medo nas instituições policiais e da justiça gera menos legitimidade social quanto a resolução de conflitos com eficácia (Salanueva e González, 2010; Vegas, 2010; Santos, 2014). Assim, é necessário que o acesso à justiça amplie os canais de redes comunitárias e estabeleça uma rede institucional entre os atores estatais e não-estatais para que se possa resolver problemas locais (Vegas, 2010), tais como a ausência de liberdade de movimento para ter acesso aos programas devido à demarcação de territórios

(Santos, 2003; Silva, 2004; Moser e Macllwaine, 2009). Caso essas redes locais e institucionais não estejam funcionando de modo coordenado, o acesso à justiça se torna ineficaz (Vegas, 2010). Muito menos, se as redes comunitárias não estão consolidadas ou permanecem enfraquecidas devido às consequências dos territórios de governação limitada, tal como o direito de associação (Santos, 2003; Silva, 2004; Moser e Macllwaine, 2009). Diante de tais impasses, é necessário compreender uma ampla conceção acerca do acesso à justiça que também deve considerar a educação em direitos como uma forma de transformar conflitos e aumentar a conscientização sobre os direitos humanos (Vegas, 2010, Robles, 2010; Mourão e Naidin, 2019; Freitas, 2020b). Esse conceito deve combinar direitos concebidos pelas demandas locais com políticas sociais e culturais, mas principalmente, promover uma mediação baseada no reconhecimento para e na comunidade (Salanueva e González, 2010; Vegas, 2010; Santos, 2003; 2007, 2014; Naidin e Mourão, 2019; Freitas, 2020b).

A educação para os direitos deve servir à liberdade, transformando a esperança em ação, quando os locais fazem a articulação dos recursos intelectuais e cognitivos apreendidos para produzir experiências contra hegemônicas de acordo com suas realidades e vivências adquiridas (Freire, 1994; Santos, 2003, 2007, 2010; Landim e Gondim,s/d; Vezzulla, 2008, 2012; Bhabha, 2007; Naidin e Mourão, 2019; Freitas, 2020). Isso significa dizer que o reconhecimento dos direitos humanos deve ser um mecanismo de empoderamento e transformação de conflitos e conscientização dos recursos instrumentais para alcançar os direitos humanos (Freire, 1984; Bhabha, 2007; Santos, 2003, 2007; Landim e Gondim,s/d; Vezzulla, 2008, 2012; Bhabha, 2007; Naidin e Mourão, 2019; Freitas, 2020). Neste aspeto, o papel do mediador é fundamental. O mediador, ao realizar o papel da tradução, deve promover a educação para os direitos para que o local exponha sua fala de modo que possa defini-lo e empoderá-lo enquanto sujeito subalterno, tornando suas demandas visíveis e não negligenciadas (Spivak, 1988; 2000; Prakash, 2000; Santos, 2014; Back, 2019; Landim e Gondim, s/d; Vezzulla, 2008, 2012). O acesso à informação também consiste em criar estratégias e mecanismos de diálogo capazes de se posicionarem e se defenderem com base no respaldo legal, principalmente em relações de poder assimétricas (Bhabha, 2007; Dudouet, 2008; UN, 2012; Krishnan *et.al.*, 2014).

É por isso que é importante relativizar os direitos humanos para expandir esses direitos a todos, o que deve começar com a aplicação da teoria da tradução (Spivack, 1988;

2000; Santos, 2003; 2010; Bhabha, 2007; Mourão e Naidin, 2019) quando um mediador atende a pessoa no centro de mediação. Basicamente, um centro de mediação é criado na comunidade e o programa de mediação forma profissionais ou mediadores locais para servir aos habitantes locais. (Santos, 2003, 2010; Foley, 2005; Bhabha, 2007; Krishnan *et.al.*, 2014; Landim e Gondim,s/d; Vezzulla, 2012; Mourão e Naidin, 2019). O mediador deve tomar cuidado durante o processo da tradução da linguagem legal, para que as partes possam entender o procedimento legal e tenham poderes para dominar a lógica e linguagem jurídica para clamar seus direitos perante o Estado (Santos, 2003, 2010, Freitas, 2020b). Além disso, o mediador deve incentivar as partes de modo a se articularem na comunidade e nas instituições e que possam ser ouvidas nos espaços de opressão (Freire, 1984; Santos, 2003, 2010, Freitas, 2020). Logo, a escuta ativa vista como habilidade cognitiva e sócio-emocional para as partes lidarem com as emoções e desenvolvimento da empatia, deve-se iniciar no contato do mediador com as partes na pré-mediação. Deste modo, o desenvolvimento da escuta ativa deve começar pelo mediador em relação a cada uma das partes para desenvolver a sensibilidade e captar seus conflitos, necessidades e estratégias de resistência, para com isso, facilitar o trabalho da tradução (Warat, 2001; Rosenberg, 2006; Galtung, 2009; Vezzulla, 2012; Freitas, 2020b). Este trabalho também facilitará o desenvolvimento de uma cultura de paz quando permitir que as partes possam se sentir ouvidas, quando o mediador possa ajudá-las a elaborar racionalmente seus pensamentos através da expressão de suas emoções e sentimentos em conflito, para facilitar o aprimoramento na comunicação em uma linguagem não-violenta (Warat, 2001; Rosenberg, 2006; Galtung, 2009; Vezzulla, 2010, 2012; Freitas, 2020b). Nestes dois casos, o papel do mediador é fundamental para não reproduzir as formas de violência institucional. Caso contrário, dessa maneira, apenas reproduziria valores universais e reproduziria fronteiras mais simbólicas e territoriais entre o centro e a periferia com diferentes concepções de justiça, para a classe média e os grupos vulneráveis, respectivamente (Freire, 1985; Maxwell, 1997; Bhabha, 2007; Krishnan *et.al.*, 2014).

De acordo com essas linhas, o mediador deve-se preocupar em orientar a educação para os direitos, não apenas através de linguagem acessível e popular quando as pessoas chegam ao centro de mediação para obter informações sobre seus direitos, mas também é capaz de aplicar a abordagem sensível ao conflito, a fim de se compreender as necessidades das partes (Freire, 1984; Maxwell, 1997; Bhabha, 2007; Vezzulla, 2008, 2012; Krishnan *et.al.*, 2014). Por outras palavras, o mediador pode entender o local em seu contexto e

direcioná-lo a viabilizar o acesso à justiça, a partir da percepção dos locais que criarão viabilidades em seu entorno (Freire, 1984; Maxwell, 1997; Prakash, 2000; Zaluar, 2005; Bhabha, 2007; Krishnan *et.al.*, 2014). Logo, o acesso à justiça deve fornecer as ferramentas para que os grupos vulneráveis possam falar sozinhos e se auto representarem, e se representarem entre si, transformando o direito em uma expressão cultural da classe subalterna (Spivak, 1988; Prakash, 2000, Santos, 2003; Léon, 2005; McInerney, 2010). Sob este aspeto, o empoderamento local, tal como será analisado no subtópico a seguir, torna-se outro elemento chave para conseguir viabilizar canais que promovam o acesso à justiça e, ao mesmo tempo, possam construir redes e laços sociais que possam fortalecer a cultura de paz (Veglas, 2010; Robles, 2010).

5.1.2 Empoderamento local: Tecendo redes verticais e horizontais para mudar as estruturas e instituições de poder

A segunda e terceira dimensões abordadas pelo Parlevliet (2009) referem-se aos “direitos humanos como estruturas e instituições” referindo-se à ‘divisão estrutural de poder e recursos na sociedade e os mecanismos existentes para lidar com conflitos que possam surgir (Parlevliet, 2009:22)¹¹⁷’ e aos “direitos humanos como relações” em que se destaca a “(...) relevância dos direitos para organizar e governar a interação entre Estado e cidadãos, e entre indivíduos e grupos na sociedade, para que sejam construtivos, voltados para a não-violência e permitindo o reconhecimento da humanidade nos outros” (Parlevliet, 2009: 23)¹¹⁸. Tais dimensões são analisadas aqui de maneira entrelaçada, como a melhor maneira de aplicar o conceito de empoderamento na mediação local e sua relação com uma abordagem centrada na transformação do conflito¹¹⁹. A dimensão dos direitos humanos

¹¹⁷ Tradução livre da autora. No original “It relates to the structural division of power and resources in society and the mechanisms that exist to handle conflicts that may arise in this regard.” (Parlevliet, 2009: 9)

¹¹⁸ “(...) to the relevance of rights for organising and governing the interaction between state and citizens, and amongst individuals and groups in society, so that these are constructive, geared towards nonviolence and allowing for the recognition of humanity in others.” (Parlevliet, 2009: 9)

¹¹⁹ A autora enfatizou que a transformação do conflito com base nos direitos humanos compreende relações verticais e horizontais. A primeira está relacionada às relações entre o Estado e os cidadãos e a sociedade civil e a segunda referem-se às relações sociais relativas aos cidadãos entre si (Parlevliet, 2009). Assim, a relação entre instituições e sociedade também está alinhada com a terceira dimensão relativa aos direitos humanos como relações (Parlevliet, 2009). Esse caráter relacional dos direitos humanos abrange os ramos horizontal e vertical, como o primeiro e o segundo exemplos, respectivamente (Parlevliet, 2009). Parte desse caráter relacional advém do comportamento, atitudes e crenças dos indivíduos que irão delinear a cultura (Steenkamp, 2014; UNESCO, 2001; Brauchler, 2018).

como estruturas e instituições, refere-se à importância das instituições democráticas e da sociedade civil para garantir os direitos humanos, quanto à distribuição de recursos e bense a relação da sociedade com o Estado quanto à aplicação lei (Parlevliet, 2009; Krasner e Risse, 2014). Assim, essas duas dimensões dos direitos humanos estão ligadas a dinâmicas de participação social importantes em termos de empoderamento local na esfera pública e na esfera privada. Ou seja, o empoderamento local como promovendo o estabelecimento de redes de relações verticais, entre os indivíduos/ grupos e Estado e redes de relações horizontais entre os indivíduos e grupos, respectivamente. Com as relações verticais, pretende-se construir redes e conexões entre diferentes atores e níveis, para a reivindicação de seus direitos perante o Estado (Parlevliet, 2009). Com as relações horizontais, o empoderamento busca desenvolver relações mais harmônicas entre os indivíduos, ao produzir maior coesão, capital social, com o intuito de consolidar uma rede de solidariedade, baseadas em relações mais recíprocas e igualitárias (Parlevliet, 2009).

Nessa leitura, o papel do empoderamento local está em estabelecer esse liame entre as esferas que, por meio da sociedade civil, especificamente as organizações comunitárias, promovem *advocacy* e *accountability*, na esfera pública e produzem relações em redes harmoniosas, recíprocas e saudáveis para a construção da paz (Coy e Heeden e Heeden, 2000, 2005; Gazley *et al.*; 2006; McInerney, 2010; Jayasundere and Valters, 2014; McLaughlin, 2016; Pedreny e Randazzo, 2018). Para esse empoderamento específico, também denominado de 'empoderamento legal' (McInerney, 2010) é necessária e fundamental uma conceção de justiça mais fática ou concreta e próxima da perspectiva Seniana (2011). Assim sendo, um real acesso à justiça tem o empoderamento como condição no qual deve ser capaz de reverter a condição de pobreza e marginalização das minorias de classes demonstrando que não é possível desvincular a violência estrutural da institucional (Coy e Heeden, 2000, 2005; Gazley *et al.*; 2006; UN 2009; McInerney, 2010; Sen, 2011; McLaughlin, 2016).

O empoderamento legal, tal como apregoa o Secretário-Geral das Nações Unidas na Assembleia Geral da ONU (doc. A/64/133), no relatório "Empoderamento legal dos pobres e erradicação da pobreza" (UN, 2009), incentiva que os indivíduos marginalizados, por meio da lei, possam exercer a sua capacidade de agência para tutelar seus direitos e interesses sejam eles individuais ou coletivos, sociais ou econômicos. Para tanto, a capacidade legal deve estar aliada à consciência legal sobre os direitos humanos às classes pobres e

marginalizadas para que possam utilizar o direito para seu próprio benefício a fim de que o empoderamento legal seja um processo e um fim (UN, 2009; McInerney, 2010). Assim, o “empoderamento legal” (McInerney, 2010:1) visa reestruturar as desigualdades de classe e, conseqüentemente, de poder para que a pobreza não seja um obstáculo para um acesso efetivo à justiça, promovendo a reforma e melhoria dos serviços, a fim de que as classes pobres e marginalizadas possam viabilizar canais e agir de maneira individual ou coletiva para efetivação de seus direitos (Coy e Heeden e Heeden, 2000, 2005; Gazley *et al.*; 2006; McInerney, 2010; Sen, 2011; Jayasundere and Valters, 2014). Em seu aspecto individual, fornece estruturas emocionais, ligadas à esfera do reconhecimento, tal como a autoestima necessária para exercer sua autonomia (McLaughlin, 2016; Lazarus, 2018). O empoderamento, na sua dimensão coletiva, visto tanto como uma meta quanto um processo, enaltece a voz e a identidade popular das classes marginalizadas para que sua cidadania seja fortalecida (Coy e Heeden, 2000, 2005; Gazley *et al.*; 2006; McInerney, 2010; Jayasundere and Valters, 2014; McLaughlin, 2016).

Nesse sentido, os movimentos sociais, especificamente os de base comunitária como os que analisámos no capítulo anterior, têm esse potencial de promover e estabelecer a conexão entre o empoderamento legal e o empoderamento local na medida em que as redes sociais são tecidas por linhas imaginárias na luta pelo reconhecimento, igualdade, e redistribuição de bens, por exemplo (Taylor 1994; Santos, 2003; Fraser 2000; Freitas, 2020b). Assim, por meio do empoderamento legal, o acesso à justiça pode ser concedido em benefício das comunidades, revertendo as estruturas e instituições de poder e fortalecendo o empoderamento local (Shonholtz, 2000; Taylor 1994; Santos, 2003; Fraser 2000; McLaughlin, 2016; Freitas, 2020b). Muitos autores têm defendido o fortalecimento do empoderamento comunitário com a necessidade criar laços para uma coesão social a ser realizada através do capital social (Putnam 1993; Knack e Keefer 1997). Esse é concebido como a criação de redes horizontais entre as pessoas e depende do fortalecimento das interações e redes na comunidade, que geralmente são estabelecidos por vínculos identitários (Putnam 1993; Knack e Keefer 1997). Deste modo, a confiança e o capital social estão interligados em uma comunidade, para a construção de vínculos sociais, visando o comprometimento de ações e deveres para o bem coletivo (Putnam 1993; Knack e Keefer 1997). Essa visão coesa acerca do capital social, visto como sistema social harmônico de Putnam (1993) é usada pelo discurso das instituições nacionais e internacionais, como um objetivo e valor a ser alcançado para garantir a eficácia da implementação das políticas

públicas com o formato *bottom-up*. Desta forma, o empoderamento comunitário dado por meio das organizações de base, seria realizado como recurso para acessar às instituições jurídicas quando necessário e, por sua vez, reforçariam a governação local quando houvesse a confiança nas comunidades nas instituições democráticas (Merry e Milner, 1995; Knight 2001; Vezzulla, 2008, 2012; Freitag e Bühlmann 2009; Smith *et al.*, 2014; Mourão e Naidin, 2019). Em tese, a sociedade civil ficaria encarregue da gestão e redistribuição dos bens sociais, ao pleitear seus direitos no âmbito legal, tal como prescrito na ideia de *accountability* e *advocacy*. Desse ponto de vista, as políticas institucionais devem fornecer estruturas para prestação de contas e estar em equilíbrio com a responsabilidade da sociedade de reivindicar questões sobre direitos humanos junto do Estado (Gazley *et al.*, 2006; Parlevliet, 2009, Sen, 2011). Isto porque sem legitimidade social não há como construir redes para a implementação de programas por meio da governação local de modo que a aposta do Estado liberal está em fortalecer a sociedade civil para legitimar suas ações (Evers, 2005; Gazley *et al.*, 2006; Krasner e Risse, 2014; Risse e Borzel, 2016).

A identidade social, neste caso, seria o ponto de associação entre o território, demandas locais e as políticas sociais formando um sistema de associação coletiva capaz de transformar o próprio território e reafirmar o sentido de pertencimento capaz de reunir demandas negligenciadas que se configuram em identidades oprimidas pelas diversas formas de violência (Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016; Ribeiro, 2017, Ribeiro e Corrêa, 2017; Freitas, 2020b). Neste aspecto, a questão da identidade, território e pertença estão entrelaçadas e são importantes elementos para constituir uma coesão social comunitária em que as relações de reciprocidade possam ser constituídas (Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). No entanto, em territórios frágeis, o sentido de pertença, tal como tratado no capítulo 3, é desvinculado da noção de território, de modo que por mais que as trocas materiais e simbólicas ocorram não há um vínculo identitário que faça com que o indivíduo se sinta parte do local onde pertence (Santos; 2006; Serrano *et al.*, 2013; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Assim, é necessário dar outro significado aos territórios que, como campos de lutas e resistências, ocupam lugar de produção da cultura ou formas de expressão identitária que possam ser identificadas, como fontes de reconhecimento moral capazes de produzir alteridade, identidade e pertença (Santos; 2006; McLaughlin, 2016; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b).

Portanto, os programas de mediação, por meio do fomento ao empoderamento local, devem auxiliar e constituir esse vínculo identitário de modo que os locais possam ter como referência, o programa como espaço de acolhimento, identificação, e mudança de atitudes e valores mais solidários para, assim, reivindicar direitos de sua comunidade (Evers, 2005; Gazley *et al.*, 2006; Martin, 2006; Sean e Stellan, 2007; Pinckney, 2016; Dudouet, 2017). Isto porque o empoderamento local é a variável considerada importante para mudar as estruturas, através do poder de agência nos processos híbridos que “(...) refletem também o fato de que as atuais mudanças nos processos de hibridação que se misturam com o bem-estar não são o resultado de escolhas estratégicas, mas de estratégias de enfrentamento de atores e organizações sob condições de incerteza” (Evers, 2005: 745)¹²⁰. Dessa forma, consideramos que não é o local, mas sim a “resistência cotidiana” através do poder de agência dos locais que é o elemento chave para a eficácia das políticas de construção da paz e, principalmente, para eficácia dos programas de mediação comunitária (Shonholtz, 2000; Coy e Heeden, 2000, 2005; Gazley *et al.*; 2006; McInerney, 2010; Sen, 2011; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016; Mourão e Naidin, 2019). Isto porque eles serão capazes de moldá-las e dar-lhes a devida e necessária legitimidade voltada para os interesses locais.

O empoderamento local, portanto, é visto como um movimento, uma organização e conjunto de práticas de resistência não-violenta que podem abarcar vários níveis e formas nas estruturas sociais (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; Dudouet, 2008, 2017; Leonardsson e Rudd, 2015; Pinkney, 2016; Wallis, *et al.*, 2018). Isso significa dizer que há uma revisitação de práticas locais quando as comunidades locais se tornam parte do movimento local e sócio-político em um determinado território, organização comunitária ou sociedade civil para a construção da paz e a justiça social nesses arranjos híbridos de governação (Evers, 2005; Gazley *et al.*; 2006; Martin, 2006; Sean e Stellan, 2007; Pinkney, 2016; Dudouet, 2017). O empoderamento, nesse quesito, remete para práticas cotidianas de poder, expressas no sentir, falar, agir que constroem ao mesmo tempo uma identidade individual e social (Ruiz, 2011; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020). Por sua vez, tais práticas refletem e são refletidas na autoestima e autonomia com que o indivíduo é capaz de controlar sua vida, tomar decisões, fazer escolhas, solucionar

¹²⁰ Tradução livre da autora. No original “(...) but they mirror as well the fact that the present shifts in welfare mixes and hybridization processes are not the outcome of strategic choices but, rather, of coping strategies of actors and organizations under conditions of uncertainty (Evers, 2005: 745).

problemas com criatividade e resolutividade, bem como agir no plano social e político para viabilizar direitos em conjunto e poder dispor de meios econômicos (Martin, 2005; Sean e Stellan, 2007; McInerney, 2010; Ruiz, 2011; Serrano *et al.*, 2013). Assim, para além do conceito de empoderamento e reconhecimento de Bush e Folger (2005), tomamos o empoderamento nas relações verticais e horizontais como dimensões subjetivas que são demonstradas no campo do empoderamento individual e empoderamento local (organizacional e comunitário) ligados a capacidade da resistência e transformá-las em demandas por justiça social (Freire, 1984; Gazley *et al.*; 2006; Dudouet, 2008; Ruiz, 2011; Serrano *et al.* 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020). Para tanto, destacamos aqui a capacidade de resistência no empoderamento local, aquela entendida na categoria subalterna, tal como explica Spivak (2010: 12), sendo "os estratos mais baixos da sociedade constituídos pelos modelos específicos de exclusão de mercado, representação política e legal. Além disso, os subalternos podem se tornar membros plenos do estrato social dominante". Nesse sentido trazemos à luz o conceito de "indignação na luta" (Freitas, 2020b: 71), no qual complementa à concepção de empoderamento local, a fim de que esse conceito esteja mais próximo das realidades locais de grupos vulneráveis e subalternos (Freitas, 2020b). Assim, a indignação epistêmica surge no âmago das emoções e sentimentos que foram negligenciados, como exercício intrínseco a um direito à sobrevivência, dado por uma "raiva digna" (Freitas, 2020b:75) perante o imaginário desses grupos subalternos construído acerca da justiça social e democracia, quando suas necessidades humanas não são atendidas, tal como descrito abaixo:

quando o indignado epistêmico se identifica com uma relação injusta, mesmo que seja a partir de seu lugar na sociedade, ou identifica, objetivamente, onde essa injustiça está, ele mesmo abre um caminho de conhecimento crítico e objetivo aspirante à verdade, para chegar a um padrão adequado de justiça que resgata a dignidade do outro, social e cognitiva, e a sua própria como seres históricos e políticos. São muitas as injustiças identificadas por ele que recaem sobre os grupos de minorias. Na maioria das vezes, elas partem da negação de bens, serviços e direitos tão básicos na sociedade que, para o não indignado, ou mesmo para o indignado seletivo, acostumado com desigualdades, podem parecer naturais, ainda que sejam ilegais. Outras vezes, elas denunciam a violação de autonomias, identidades e capacidades dos grupos minoritários, as quais, para o indignado seletivo, não deveriam sequer existir. (Freitas, 2020b: 42)

Sob esse quesito, os indivíduos teriam condições e capacidade crítica de ação para atuar e intervir nos programas de paz, ao invés de serem moldados e cooptados por esses, uma vez que suas diversas formas de resistência são expressas, sentidas e manifestadas (Coy

e Heeden, 2000, 2005; Ruiz, 2011). Assim, compreendemos o empoderamento local quando essa consciência sobre sua capacidade de resistência já está mais assente, ciente de qual lugar ocupa no estrato da sociedade e, a partir disso, criar e poder viabilizar recursos disponíveis para atender suas demandas coletivas ou de sua comunidade (Freire, 1984; Ruiz, 2011; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016). Dessa forma, o empoderamento local é tomado aqui, em um sentido amplo, tal como aquele compreendido por Serrano *et al.* (2013):

O empoderamento é um conceito de desenvolvimento complexo e multidimensional, que abarca diferentes aspectos. Em seu sentido mais geral, o empoderamento reflete a habilidade das pessoas para ganhar a compreensão e controle sobre as forças pessoais, sociais econômicas e políticas e poder para dispor de recursos e fazer escolhas (...) O empoderamento comunitário se refere ao processo pelo qual a coletividade ganha poder. O empoderamento comunitário se refere a habilidade de uma comunidade ou coletividade para produzir trocas por meio dos quais enfatiza a participação, o cuidado, o compartilhar e a responsabilidade. Uma comunidade empoderada é aquela onde os indivíduos e as organizações dispõem de habilidades e recursos, em seu esforço coletivo, para satisfazer suas necessidades¹²¹ (Serrano *et al.*, 2013:42).

Em síntese, os pilares e dimensões do empoderamento destacados por Serrano *et al.*, (2013:45) podem ser aplicados no campo da mediação comunitária na dimensão do empoderamento individual e local, incluindo a) *poder ter*: consciência de todos os recursos e capacidade de buscar outros que o indivíduo precisa para resolver o conflito para dispor de recursos e bens econômicos e acesso a serviços, b) *poder saber e poder fazer*: desenvolvimento de habilidades e das ferramentas e técnicas e reconhecimento das opções em jogo e quais escolhas podem ser tomadas; c) *poder de querer e poder com*: poder social e político que está relacionada com a noção da solidariedade, com o intuito de mobilizar-se para um objetivo em comum; d) *poder interior*: poder da imagem de si, da autoestima, da identidade que darão suporte para a autonomia e segurança para o indivíduo se comunicar, escutar, analisar os problemas e lidar com os conflitos (Serrano *et al.*, 2013). Indubitavelmente, o empoderamento das classes subalternas pelos programas de paz não seria apenas reflexo ou consequência da

¹²¹ Tradução livre da autora. No original “El empoderamiento es un concepto en desarrollo complejo y multidimensional, que abarca diferentes aspectos. En su sentido más general, el empoderamiento se refiere a la habilidad de la gente para ganar comprensión y control sobre las fuerzas personales, sociales, económicas y políticas y el poder para disponer recursos y hacer elecciones (...). El empoderamiento comunitario se refiere al proceso por el cual una colectividad gana poder. El poder comunitario se refiere a la capacidad de una comunidad o colectividad para producir cambios asimismo, enfatiza la participación, el cuidado, el compartir y la responsabilidad. Una comunidad empoderada es aquella donde los individuos y las organizaciones disponen de habilidades y recursos, en su esfuerzo colectivo, para satisfacer sus necesidades” (Serrano *et al.*, 2013:42).

finalidade da mediação comunitária tal como apontam. Seria sim, um processo constitutivo das relações de poder formado pelas partes, pelos mediadores e implementadores (Coy e Heeden, 2000, 2005; Ruiz, 2011; McLaughlin, 2016). Assim, as ações dos atores modificam as estruturas hegemônicas e neoliberais e, essas, por sua vez propiciam e reforçam o empoderamento nos campos simbólicos de poder existentes (Bourdieu, 1998, Vezzulla, 2008, 2012; Mourão e Naidin e Naidin, 2019). Quando destinatários dos programas de paz e justiça, não podemos negligenciar sua capacidade de resistir e boicotar às imposições, conselhos e orientações quando não lhes forem favoráveis e, até mesmo, reivindicar e negociar com os atores institucionais ações que representem a comunidade (Freire, 1984 Spivak, 2004; Dudouet, 2008; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016; Freitas, 2020). Seja na esfera individual, social e interpessoal, os indivíduos marginalizados e classes vulneráveis demandam políticas de reconhecimento no plano jurídico, quando pleiteiam seus direitos e são capazes de se fazerem representar ou falarem por si (Freire, 1984; Spivak, 2004; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016, Freitas, 2020b).

Assim, o empoderamento pode também ser expresso e associado a formas de lutas diárias, sejam individuais ou coletivas, para reaver seus direitos, como expressão de autonomia, manifestação da existência, necessidade de reconhecimento e mecanismo de esperança em meio a opressão institucional e estrutural vivenciadas (Freire, 1984; Spivak, 2004; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016, Freitas, 2020b). Neste caso o empoderamento legal e local e o reconhecimento andam juntos porque configuram-se em políticas de reconhecimento, através de maneira pessoal ou coletiva, por demandas que devam ser atendidas (Honneth, 1995; Taylor 1994; Fraser, 1995, 2000; Serrano *et al.*, 2013; Freitas, 2020b). Logo, o empoderamento é capaz de mover estruturas institucionais e simbólicas de poder, tendo em vista que os atores, por meio da abordagem transformativa, reconhecem a si por meio do reconhecimento de suas necessidades e a dos outros de maneira empática, autônoma e solidária, e ainda, obtém recursos para transformá-las em justiça social (Freire, 1984 Spivak, 2004; Dudouet, 2008; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016; Freitas, 2020b).

A formação de redes comunitárias se daria pela interação social local com base nas associações voluntárias que, por meio de um engajamento cívico, apoiada nos valores e normas culturais, construiria reciprocidade, cooperação e confiança (Merry e Milner, 1995; Knight 2001; Freitag e Bühlmann 2009; Vezzulla, 2012; Smith *et al.*, 2014). No entanto, na

prática, a produção da legitimidade local com base no consenso sofre algumas limitações, até porque o conceito de comunidade em si tem sido posto em questionamento, em contextos de territórios frágeis e governação limitada (Baskin, 2012; Vezzulla, 2012; Krasner e Risse, 2014; Borzel e Risse, 2016; Mourão e Naindin, 2019). Em contrapartida, o capital social está mais próximo das relações de poder, como na visão de Bourdieu (1992), porque a comunidade não é tão coesa e homogênea como muitas vezes é concebida. Como por exemplo, dentro das comunidades urbanas existem fraturas e muitas relações de poder entre atores violentos e atores locais e atores locais entre si tal como visto no capítulo 3. Ademais, nos territórios de governação limitada, atores violentos instrumentalizam o capital social em que constroem redes são sustentadas através da medo, coerção e punição com base nas relações hierárquicas (Zaluar, 2000; Moser e McIlwaine, 2003; 2004; Misse, 2007; Vezzulla, 2012). Por consequência, os níveis de confiança para os locais aderirem às organizações comunitárias se tornam baixos, bem como a formação de lideranças comunitárias. Ao invés de formas de envolvimento comunitário, os locais preferem frequentar as organizações e instituições sociais que são vistas como forma mais segura de efetivar seus direitos (Zaluar, 2000; Moser e McIlwaine, 2003; 2004; Moser, 2004; Misse, 2007; Pearce, 2016). Deste modo, os laços sociais se configuram muito mais no nível informal das relações cotidianas de vizinhos próximos ou parentes para resolver questões cotidianas do que propriamente no nível mais comunitário, no sentido de reivindicar questões locais (Zaluar, 2000; Moser e McIlwaine, 2003; 2004; Moser, 2004; Misse, 2007; Pearce, 2016). De acordo com Moser e McIlwaine (2004: 169): “Este foco de vínculos formais em laços funcionais e redes informais sobre questões econômicas e de sobrevivência, em vez de apoio social, tiveram suas raízes na erosão do capital social cognitivo associado a altos níveis de medo”¹²². De qualquer forma, esses arranjos de governação minam o capital social das redes formais e informais bem como a legitimidade do Estado. O dilema da violência urbana reside em construir novas formas e vínculos no território que aumentem o nível de coesão social e confiança para se conseguir obter e criar um empoderamento local em comunidades e territórios em que tais laços já estão desgastados (Zaluar, 2000; Moser e McIlwaine, 2003; 2004; Moser, 2004; Misse, 2007; Waters e Hoyle, 2011; Pearce, 2016). Dessa forma, o capital social pode ser resgatado nessas comunidades, a partir de laços afetivos criados

¹²² Tradução livre da autora. No original “This focus of formal links on functional ties and informal networks on survival and economic matters rather than social support had its roots in the erosion of cognitive social capital associated with high levels of fear” (Moser e McIlwaine, 2004: 169).

através de vínculos informais nos quais a cultura da paz, por meio da comunicação e ação não-violenta exercem um papel central, tal como será analisado no próximo tópico (Warat, 2001; Rosenberg, 2003, 2005; Moyer e Haynes, 2003; Dudouet, 2008; Lazarus, 2018). Por isso, optou-se por trabalhar com o conceito de empoderamento local, ao invés de comunitário, para pensar as dinâmicas das realidades locais nos territórios existentes nos “espaços de governação limitada” (Krasner e Risse, 2014). Isto não invalida, no entanto, a forma de se repensar a comunidade mais próxima da conexão global e local, que estejam condicionadas ao reconhecimento, identificação e pertencimento com o território como local de produção de sentido e saberes que impactam e tem referência com o global, tal como tratamos no capítulo 3. (Santos, 2003, 2004; Lefebvre, 2009, 2011; Mourão e Naidin, 2019; Freitas, 2020b).

Neste sentido, o papel da ‘comunicação comunitária’ com sua característica dinâmica e reivindicativa (Paiva, 2003:56) seria o de construir vínculos entre os indivíduos que possuam anseios semelhantes em dado território, para reivindicar os direitos negados. Daí que a noção de pertença esteja ligada aos valores culturais e identitários construídos entre os indivíduos por uma “interdependência afetiva e ética” (Paiva, 2003:56) para que os locais possam reafirmar sua agência em dado território, e conseqüentemente, em relação ao Estado. Assim, o “território passa a se articular à questão dos direitos e das disputas pelos bens econômicos, de um lado, e de outro, pela pertença e raízes culturais de um povo ou etnia” (Gohn, 2010:29). Para tanto, a noção de território deve ser ressignificada nesses espaços para que sejam construídos laços sociais de forma que os locais projetem suas afeições e sentimentos a um dado território para que haja a construção de uma identidade local e, ao mesmo tempo, reafirmem a noção de pertencimento a partir da “interdependência afetiva e ética” (Paiva, 2003:56). Por serem dinâmicas e múltiplas, a depender das relações sociais, são configuradas a partir dos vínculos sociais e pessoais e suas representações em dado território (Maffesoli, 1998, Lefebvre, 2009, 2011). Aqui reside a essência dos programas de mediação local, quando procuram ressignificar o ‘poder da palavra’, construído nas relações comunitárias, ao longo dos tempos, em que as negociações eram realizadas por meio dos acordos verbais para fidelizar os contratos cotidianos nas comunidades pobres e marginalizadas (López, 2001; Vezzulla, 2008, 2010; Mourão e Naidin, 2019). A reciprocidade dessas trocas e a natureza da honra enquanto palavra remete sua condição de dignidade e hombridade que, de certa forma reproduz dinâmicas patriarcais, coloniais e violentas quando os acordos e promessas não são cumpridos (López, 2001).

De modo ressignificado, a noção de pertença, identidade local e reconhecimento por meio do vínculo afetivo, tal como tratado no capítulo 3, iria refletir-se no uso das trocas simbólicas para formar vínculos solidários, quando partilham um “forte componente de sentimentos vividos em comum” com base em uma “experiência ética” (Paiva, 2003:25) voltada para a solidariedade. Atualmente, tais experiências estão mais próximas das redes locais que, nas comunidades, são formadas a partir de demandas imediatas ou não para demandas específicas seja através das organizações de base existentes ou por meio da associação de moradores, mas que se encontram fragilizadas devido ao medo generalizado e à cultura da violência (Silva, 2004; Moser, 2004; Ribeiro e Corrêa, 2017; Zaluar, 2012).

O intuito é que essas mobilizações em rede, ao reivindicar problemas sociais para a provisão dos bens e serviços em dado território, possam fomentar ou carreguem consigo a noção de resistência cotidiana mais consolidada e organizada no sentido de lutar por uma demanda coletiva (Vezzulla, 2008, 2010; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b). Este fator impediria que os locais pudessem ser cooptados pela estrutura estatal para benefícios próprios ou funcionassem apenas como agentes de controle social, ou, ainda, utilizassem os programas para benefício próprio (Bush e Folger, 1994; Hyden, 1997; Coy e Hedden, 2005; Vezzulla, 2008; 2010). Além disso, permite que os locais alcancem estratégias para contornar a questão do capital social negativo, compreendido como aquele apropriado pelos atores violentos (Korf, 2003). Visa-se com isso, pensar em propostas resolutivas em vários canais na esfera pública e, especificamente, nas tomadas de decisão quanto aos melhores caminhos para implementação dos programas de mediação nos territórios de governação limitada que impedem, até mesmo, a criação desses vínculos sociais, propulsores para uma cultura de paz (Bush e Folger, 1994; Martin, 2000; Scimecca, 1987; Wilkinson *et al.* 2001). Nesse caso, a mediação local como empoderamento local na perspectiva dos direitos humanos permitiria que os grupos ou a comunidade, conscientes de sua cidadania, pudessem provocar mudanças sociais nas instituições, estruturas e, até mesmo, reconfigurassem os modos de organização social (Scimecca, 1987; Bush e Folger, 1994; Martin, 2000; Wilkinson, *et al.*, 2001; Parlevliet, 2009).

Neste aspeto, grupos e líderes religiosos têm-se destacado bastante como agentes intervenientes na construção da paz, fornecendo suporte emocional, sendo um agente neutro nos territórios de governação limitada e, ao mesmo tempo, capaz de fomentar o capital social, realizando parcerias com ONGs e instituições estatais (Bojicic-Dzelilovic e Martin,

2016). Dessa forma, líderes religiosos e outros, podem contribuir para o empoderamento local de forma ativa facilitando o diálogo com diversos atores para providenciar mudanças locais, a partir de uma mobilização cívica (Lederach, 1995, 1997; Bojicic-Dzelilovic e Martin, 2016). Aliás, acredita-se que essa dinâmica de construção de redes propiciada pelo empoderamento local neste trabalho, é vista como essencial para facilitar o alicerce dos outros eixos da mediação comunitária destacados neste trabalho, tais como cultura da paz e acesso à justiça (Martin, 2000; Bush e Folger, 2005; Bojicic-Dzelilovic e Martin, 2016). Assim, sem um prévio e sólido empoderamento local, a construção da cultura da paz e do acesso à justiça ficam mais difíceis de ser alcançados e mantidos nos territórios de governação limitada, dada a fragilidade dos vínculos emocionais, afetivos e sociais existentes (Martin, 2000; Bush e Folger, 2005; Bojicic-Dzelilovic e Martin, 2016). Fica, pois, claro que o conceito de resistência e principalmente da resistência cotidiana está intrínseco nas relações sociais no plano inconsciente que por ventura deve alcançar formas conscientes e engajadas de luta já existentes ou que surjam nesse processo (Scimecca, 1987; Martin, 2000; Wilkinson, *et al.*, 2001; Bush e Folger, 2005; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b).

Concordamos, assim, com o argumento de Scimecca (1987) de que a mediação pode gerar mudança social se houver empoderamento local e que a própria mediação deva ser tomada pelos locais em seu processo de implementação (Maxwell, 1997; Coy e Hedden, 2005). O fluxo dessa interação e os modos de organização irão depender, no entanto, da interlocução entre os atores estatais e atores violentos e os locais e de como os locais se organizam nos espaços de resistência criados por eles (Johansson e Vinthagen, 2014; Krasner e Risse, 2014; Almeida *et al.*, 2014). Numa visão sistêmica, o conceito e o significado do empoderamento local devem, então, ser empreendidos por todos os atores envolvidos na execução dos programas de mediação, tais como implementadores da política, mediadores e comunidades (Lederach, 1997). A abordagem utilizada por Lederach (1997) pode ser utilizada para fomentar redes de empoderamento para que os locais possam pensar em estratégias em conjunto sobre a melhor forma lidar com os conflitos na comunidade, dando novo significado coletivo a uma visão de conflito transformativa em diálogo com atores institucionais e não-estatais.

Nesse sentido, existem várias questões pertinentes durante a implementação dos programas de mediação que podem gerar assimetrias de poder, relativas ao empoderamento

do mediador, das partes e dos locais (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Por exemplo, quando o empoderamento tem um alcance somente individual e não local, que pode obstruir redes coletivas de envolvimento, tendo em vista que satisfaz apenas o interesse particular, principalmente quando esses territórios são dominados por medo (Santos, 2003; Silva, 2004; Moser e Macllwaine, 2009). Por outro lado, é necessário fomentar o empoderamento individual para facilitar a construção de redes locais de articulação para que seja atrelado ao empoderamento local. Neste aspeto, o processo de consciencialização sobre o papel da cidadania e da resistência é fundamental (Freire, 1984; Maxwell, 1997; Dudouet, 2008; Johansson e Vinthagen, 2014). Outro exemplo é que se a noção de empoderamento local não tiver sido incorporada pelos mediadores, eles podem ignorar esses assuntos incidentais que geram assimetrias de poder ou que são intrínsecos aos conflitos e tentar realizar a mediação a qualquer custo (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Ou quando os centros comunitários de mediação criados pela própria comunidade acabam sendo cooptados pelas instituições que os financiam, de forma que o empoderamento local fique reduzido ou limitado a processos incidentais que não possam contrariar ou ter certa independência na gestão e organização dos programas (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Por exemplo, nos casos em que a mediação não é considerada apropriada, devido a ameaças, agressão verbal e práticas de racismo entre as partes, mas o mediador se sente coagido pelas instituições em mostrar resultado (Coy e Hedden, 2005; Vezzulla, 2010, 2012; Mourão e Naidin, 2019).

Neste caso, esse fator deveria ser direcionado para as autoridades do centro de mediação e encaminhado para o sistema judicial com a devida orientação das partes. Isto porque a premissa básica da mediação é de que não há possibilidade de se mediar quem não quer ou quem não está preparado para ser mediado e, ainda, há casos em que não comportam mediação (Coy e Hedden, 2005; Vezzulla, 2010, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Outro exemplo neste âmbito é quando os programas se tornam formas de controlo social para administração das demandas comunitárias reforçando aspectos das instituições formais ao invés das formas tradicionais, locais e autônomas de resolução de conflitos que poderiam gerar mais efetividade (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014).

Ademais, o conceito de empoderamento local deve ser relativizado, principalmente em relação ao critério ‘neutralidade do mediador’, pois nas relações desiguais de poder o mediador deve empoderar o lado mais fraco, a fim de obter o equilíbrio na mediação (Scimecca, 1987; Maxwell, 1997; Martin, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001). As consequências da aparente neutralidade do mediador são que as partes podem aceitar o acordo, sem realmente se sentirem satisfeitas, em vez de suas escolhas, com base na coerção, na indução ou mesmo na falta de alternativas para atender a uma necessidade imediata (Scimecca, 1987; Merry e Milner, 1995; Martin, 2000; Wilkinson, *et al.*, 2001; Bagshaw, 2015). Nesse sentido, o empoderamento local é essencial e deve ser incentivado e fomentado antes da mediação, trabalhado com mediadores para preparar as partes para que possam ter consciência de fazer suas escolhas, bem como lidar com situações de opressão, seja na mediação ou na vida cotidiana (Freire, 1984; Merry e Milner, 1995; Wilkinson *et al.* 2001; Bush e Folger, 2005). O empoderamento local está ainda relacionado com a capacidade de o mediador construir uma rede de mobilização local para a disseminação das práticas de mediação (Maxwell, 1997). A mediação local deve exercer a (re) apropriação de conflitos sociais por outros meios relacionados à validação do diálogo, à proximidade das partes, à participação da família, da comunidade e das ONGs, visando o trabalho em rede e a cultura da paz (Merry e Milner, 1995; Lederach, 1995, 1997; Charkoudian e Wilson, 2006). Dessa maneira, o empoderamento local é entendido como uma forma de criar uma rede de paz por meio da articulação das demandas dos habitantes locais, promovendo a organização social e a auto-representação, na esfera pública e privada, reforçando-se mutuamente (Merry e Milner, 1995; Charkoudian e Wilson, 2006). Assim, nas palavras de Merry e Milner o empoderamento na mediação local constitui um papel significativo, a seguir:

O empoderamento sugere uma autossuficiência aprimorada e um maior controle sobre a vida. Por meio do treinamento e da participação de disputantes, a mediação comunitária almeja capacitar mediadores e disputadores, aprimorando sua capacidade de gerenciar seus próprios conflitos. Espera-se que os contestantes experimentem esse empoderamento quando resolverem seus problemas em um ambiente descontraído que lhes permita contar suas histórias e alcançar seus próprios acordos sem que um acordo lhes seja imposto. Idealmente, eles descobrem que podem gerenciar seus conflitos sem violência. Mas o impacto sobre aqueles que lidam com problemas parece ser maior do que sobre aqueles cujos problemas são tratados. (Merry e Milner, 1995: 16)¹²³

¹²³Tradução livre da autora. No original “Empowerment suggests an enhanced self-reliance and a greater control over one’s life. Through training and the participation of disputants, community mediation claims to empower both mediators and disputants by enhancing their capacity to manage their own conflicts. Disputants

Além do papel dos mediadores na mediação entre as partes, eles também têm a função de produzir relações híbridas positivas ou formas híbridas de governação entre programas de mediação, instituições e demandas locais (Scimecca, 1987; Bagshaw, 2015). Nesse papel, os mediadores são responsáveis por aumentar a conscientização da comunidade sobre as práticas de mediação, disseminar informações sobre direitos, promover o trabalho em rede entre diferentes instituições e nas comunidades, por meio de líderes comunitários e representantes de movimentos sociais, entre outros (Scimecca, 1987; Bush e Folger, 1994; Merry e Milner, 1995; Martin, 2000; Wilkinson, *et al.*, 2001; Mourão e Naidin, 2019). Os programas de mediação local devem, portanto, centrar-se numa lógica conciliatória e construtiva, através da transformação de conflitos sociais por outros meios pacíficos, via validação do diálogo, tolerância, respeito e proximidade das partes, criando uma rede com a participação da família, comunidade e sociedade civil (Lederach, 1995; Merry e Milner, 1995; Santos, 2004; Parlevliet, 2009), tal como será analisado no tópico seguinte.

5.1.3 Cultura da paz: a paz como processo e o amor cotidianos

A quarta dimensão trazida por Parlevliet (2009), direitos humanos como processo, refere-se à transformação de conflitos com base nos direitos humanos vista como um processo contínuo para o alcance da paz enquanto processo para mudar o Estado e a sociedade em direção à justiça social e uma paz mais sustentável (Parlevliet, 2009). Nessa perspectiva, Parlevliet (2009) destacou a abordagem dos direitos humanos vistos tanto como substância quanto processo. Os direitos humanos enquanto processo se destinam a viabilizar formas de transformação de conflitos com vista à promoção de uma cultura da paz (Parlevliet, 2009). Segundo a autora, os direitos humanos enquanto processo e substância/conteúdo estão entrelaçados, uma vez que o processo é necessário para a legitimação e sustentabilidade dos programas de resolução e transformação de conflitos, reforçando os valores e princípios subjacentes aos direitos humanos (Parlevliet, 2009). Assim, a cultura da paz é compreendida como processo constitutivo das relações sociais, em que os comportamentos, emoções, culturas e identidades são considerados elementos

are expected to experience this empowerment when they solve their problems in a relaxed setting that allows them to tell their stories and to reach their own agreements without having a settlement imposed upon them. Ideally, they discover that they can manage their conflicts without violence. But the impact on those who handle problems seems to be greater than on those whose problems are handled.” (Merry e Milner, 1995: 16)

importantes que interferem nas estruturas sociais e instituições sociais, políticas e, até mesmo, jurídicas (Dudouet, 2005; 2008; Galtung, 1995; Parlevliet, 2009; Korf, 2003). Muitos autores também estão alinhados com a idéia da paz cotidiana capaz de possibilitar a mudança de instituições e estruturas (Dudouet, 2005, Galtung 2005; Richmond, 2008; Ropers, 2008; McGinty, 2010). Assim, a idéia da construção da paz como processo e ação intencional é de que ela pode ser trabalhada em conjunto por todos os atores de modo que “(...) indivíduos, grupos ou instituições, por meio de suas ações e estruturas, contribuam para a criação de um ambiente sustentável, justo e pacífico” (Dudouet, 2005: 50)¹²⁴. Essa visão da transformação dos conflitos por meio das estruturas e relações sociais, vai além da idéia de mediação como forma de gestão dos conflitos porque visa um processo longo, que possa alcançar toda uma mudança na sociedade, a partir da construção da cultura da paz (Hellmüller e Ahere, 2014). Nesse sentido, o conceito de “constituintes da paz” (*peace constituencies*) de Lederach (1995:21) adotado por acadêmicos e institutos, tais como a Fundação Berghof (2006) e também aceite pela comunidade internacional chama a atenção para todos os atores responsáveis pela promoção de uma mudança social em direção a sociedades pacíficas. Tal transformação tem sido vista como a construção da paz a ser realizada de uma forma cotidiana realizada por diferentes atores e, em várias escalas, tais como profissionais, intelectuais, organizações de base e comissões locais de paz e, também, pelas populações locais (Lederach, 1995, 1997; Dudouet, 2005; MacGinty e Richmond, 2010; Hellmüller e Ahere, 2014).

De maneira integrativa e participativa, a transformação de conflitos como processo holístico envolve a participação de grupos vulneráveis, atores estatais e sociedade civil na tomada de decisões, por forma a promover a tolerância, a responsabilidade, o empoderamento local e o pluralismo jurídico, por meio do diálogo para a paz (Lederach, 1995, 1997, 2005; Warat 2001; Dudouet, 2005; 2008). Nesse sentido, a cultura da paz subjaz à noção de empoderamento para modificar as estruturas dominantes de poder para atender as necessidades humanas das classes vulneráveis causadoras dos conflitos sociais (Freire, 1984; Spivak, 2004; Serrano *et al.*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; McLaughlin, 2016, Freitas, 2020b). Deste modo, a transformação positiva dos conflitos é vista como um processo contínuo, envolvendo relacionamentos, estruturas, atitudes e comportamentos, com

¹²⁴ Tradução livre da autora. No original " (...) as individuals, groups, or institutions, who, through their actions, contribute to the creation of just and peaceful sustainable structures" (Dudouet, 2005:50).

a participação de diversos atores para atuar em diferentes níveis de forma integrada, considerando esse um novo paradigma de paz, mais próximo da visão da paz sustentada pelos próprios locais (Lederach, 1995, 1997, 2005; Hellmüller e Ahere, 2014).

Assim, o empoderamento local, a sensibilidade para trabalhar com diferentes culturas e contextos e o compromisso a longo prazo são considerados alguns dos elementos necessários para que as formações dos constituintes da paz possam ser empreendidas em contextos mais complexos (Lederach, 1995, 1997, 2005; Hellmüller e Ahere, 2014; Balytsky *et.al.*, 2015; Freitas, 2020b). Ou seja, cada pessoa pode ser um agente transformador da paz, com uma maneira potencial e criativa de ensinar e inspirar outras pessoas a agirem juntas por uma justiça social, seja na forma da resistência ou comunicação não-violenta, como aqueles exercidos pelos movimentos populares de base ou nos relacionamentos interpessoais (Dudouet, 2005, 2008; Lederach, 1995; Galtung, 2007; Graf *et.al.*, 2006; Johansson e Vinthagen, 2014; Freitas, 2020b). A integração baseada nesta abordagem holística (Parlevliet, 2009) abrangente também pode ser aplicada em territórios frágeis, com culturas diversificadas e grupos não homogêneos, para evitar que assimetrias de poder, durante o processo de implementação dos programas, dificultem a finalidade dos programas de mediação local, tal como a cultura da paz (Coy e Hedden, 2000, 2005).

A transformação do conflito vista como uma conexão intermodal entre os interesses e níveis de diferentes atores nesses espaços em que os direitos humanos são violados constituem outro grande desafio para promover uma cultura da paz local (Lederach, 1997, 2005). Assim, para entender de maneira efetiva e completa os programas de mediação nesses contextos, é fundamental uma abordagem holística e integrada da mediação local (Graf *et.al.*, 2006; Parlevliet, 2009). Essa abordagem holística pretende evitar as assimetrias de poder que podem ser reproduzidas pelo mediador, pelas partes ou pelos implementadores a fim de se evitar a violência cultural, por um lado, e a violência institucional e estrutural, por outro, no quadro dos programas de mediação local (Capece e Schantz, 2000; Korf, 2003; Coy e Hedden, 2005; Jayasundere e Valters, 2014). Isto porque os programas de mediação nos territórios de governação limitada devem ser projetados não apenas para resolver ou gerenciar os conflitos sociais, mas sim para transformá-los, de modo a que a cultura de paz e o acesso à justiça possam ser vistos como mecanismos para a justiça social (Dudouet, 2005; Graf *et.al.*, 2006; Parlevliet, 2009; Krasner e Risse, 2014; Freitas, 2020b).

Fica, assim, claro que os princípios universais relacionados com a construção de uma cultura de paz e vistas numa perspectiva mais abrangente, são tratados aqui como a paz e amor cotidianos (Lederach, 1995; 2005; Warat, 2001). Tais princípios estão cada vez mais próximos de uma visão holística, voltados para uma cultura oriental na qual se sublinha a importância da ligação espiritual, mental e física como partes constituintes do eu com o todo (Warat, 2001; Lazarus, 2018). Cada vez mais, essa visão holística está sendo incorporada na perspectiva ocidental para melhor compreensão e aplicabilidade dos valores como empatia, autonomia, compaixão, cuidado, amor incondicional para a construção da paz (Warat, 2001; Kadayifci-Orellana, 2009 Bojicic-Dzelilovic e Martin, 2015; Lazarus, 2018). Parte dessa visão é utilizada aqui para a compreensão da construção da paz e do amor cotidianos no sentido de se aplicar esses elementos em sua integridade como algo genuíno para as relações de reciprocidade, no sentido de que se tenho cuidado e respeito comigo, serei capaz de ter com o outro (Warat, 2001; Galtung, 2005; Lazarus, 2018). Assim, a transformação dos conflitos visando uma cultura da paz requer longo-prazo, porque dependem de um processo de autotransformação e reflexão contínua.

Outro aspecto importante para a construção de valores baseada na cultura da paz destacado por Lazarus (2018) é a esperança e confiança (Freire, 1984,1985; Santos, 2010; Freitas, 2020b). Tais valores são vistos como elementos necessários nos territórios frágeis de governação limitada para criar laços comunitários que incentivem uma visão de futuro comum na administração e gestão dos conflitos locais, por meio da resiliência e criem raízes e laços no plano comunitário para lidar com situações que gerem sofrimento e atrapalhem a autoestima individual e social (Hyden, 1997; Large e Sisk, 2006; Reyntjens, 2015; Lazarus, 2018). Deste modo, a cultura da paz subjacente à análise deste trabalho, está ligada à esperança como ação crítica e reflexiva para mudar as ações cotidianas (Freire 1984; Warat, 2001; Santos, 2003, 2007, 2010; Galtung, 2005; Lazarus, 2018; Freitas, 2020b) a qual também está conectada com o exercício do perdão. O perdão não é visto aqui como esquecimento, mas sim a capacidade de ressignificação do conflito, através da compaixão desenvolvida pelo olhar de si e do outro, com mais empatia, positividade e esperança (Galtung, 2005; Charkoudian e Wilson, 2006; Lazarus, 2018). Os vínculos de confiança e esperança fornecem amparo e acolhimento para situações difíceis (Lazarus, 2018), em que se destaca o papel da resistência na esperança e na confiança como poder de ação transformativa para modificar as estruturas de poder (Freire, 1984; Freitas, 2020b). A educação para a paz requer, assim, um processo de aprendizagem e assimilação de novas

práticas cotidianas para a mudança social que se dará através do processo de consciencialização do indivíduo em sua posição de subalternidade seja capaz de se transformar suas realidades (Lederach, 1995; Freire 1984; Graf *et.al.*, 2006; Shilling, 2012; McLaughlin, 2016; Freitas, 2020b). Isso significa uma consciencialização por parte das comunidades locais acerca das origens da violência e suas formas de manifestação seja nos aspectos estruturais, institucionais e culturais para que possam identificá-los e revertê-los, de acordo com suas realidades e as formas através das quais reagem ao conflito (Freire 1954; Lederach, 1995; Graf *et.al.*, 2006; Shilling, 2012; Freitas, 2020). Aqui reside o caráter transcendental da cultura da paz e o seu potencial criativo voltado para o fortalecimento das capacidades locais de ressignificarem o conflito em suas práticas diárias (Lederach, 1995; Galtung, 2005; Graf *et.al.*, 2006; Freitas, 2020). Esse fenômeno explicado por Galtung como o ‘círculo destrutivo’ do conflito se transforma em uma ‘vida construtiva’ (Galtung 2005: 90), consiste em um fluxo energético e positivo do conflito. Nesse sentido, as partes são capazes de, por meio de um processo de autorreflexão crítica das suas ações, se compreenderem no conflito e desenvolverem a capacidade de dialogar, criando estratégias e objetivos para chegar a um consenso pacífico na sessão de mediação. (Lederach, 1995; Galtung, 2005; Graf *et.al.*, 2006; McLaughlin, 2016).

Tais práticas são tomadas aqui como guias para analisar práticas transformativas da paz e do amor cotidianos nos territórios de governação limitada. Nesse aspeto, destacamos o papel da cultura para a maior compreensão acerca da cultura da paz (Faure, 2000; Balytsky, 2015). A cultura em sua dimensão não material, formada por crenças, valores, tradições, religiões, idiomas, regras e padrões existentes, irão moldar o comportamento social ou de grupos, ao fornecer bases de identificação e aproximação (Faure, 2000; Balytsky, 2015). A cultura da paz se baseia, assim, no modo de existência não-violenta em que os direitos humanos sejam respeitados considerando suas particularidades (Lederach, 1995; Faure, 2000; Galtung, 2005; Dudouet, 2006; Graf *et.al.*, 2006; Balytsky, 2015). A cidadania, a autonomia, a participação democrática, o diálogo e a solidariedade são princípios que moldam a cultura de paz e que devem ser inseridos no processo de socialização e aprendizagem nas dinâmicas relacionais, mediante oficinas e *workshops* de sensibilização por exemplo (Lederach, 1995; Galtung, 2005; Graf *et.al.*, 2006).

Assim, o ideal da cultura de paz na mediação local é funcionar como um cenário de convergência de vozes e práticas que tendem a possibilitar o exercício da sociabilidade não-

violenta, uma vez que o senso de responsabilidade humana é apreendido pelos sujeitos envolvidos, de forma consciente e com autonomia através do desenvolvimento de suas habilidades cognitivo sócio-emocionais (Warat, 2001; Rosenberg, 2005; Shilling, 2012). Deste modo, a construção da paz holística e sistêmica assente nos direitos humanos como via para a construção da cultura da paz por meio da mediação local, visa o alcance da liberdade humana (Freire, 1984; Warat, 2001). Ou seja, a capacidade de ação consciente do sujeito é manifestada e este é capaz de fazer suas escolhas e, sente-se com autonomia para realizá-las e transformá-las (Fiorelli *et.al*, 2008; Moore, 2005; Freire, 1984; Warat, 2001; Freitas, 2020). Tal capacidade está ligada ao empoderamento quando conseguem propor alternativas para resolução de seus próprios problemas e decidem a direção de sua própria história acerca do conflito, ao transformar o conflito em seu exponencial positivo (Moore, 2005; Freire, 1984; Galtung, 2005; Fiorelli *et.al*, 2008). Para esse efeito, o programa de mediação local deve ser considerado uma tentativa de se restabelecer ou construir a reciprocidade das relações sociais, onde o indivíduo é capaz de ser ouvido e respeitado no seu momento de fala (Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2005; Lazarus, 2018). Neste aspecto, a mediação se aproxima mais de uma forma de terapia - na proposta de Warat uma verdadeira “terapia do amor mediado” (2001: 43) que parte do encontro do ‘eu comigo mesmo’, desvelando o que está no inconsciente da relação que originou o conflito, para que haja a construção da reciprocidade das relações, com o exercício da empatia e alteridade (Warat, 2001; Galtung, 2005). Trata-se, no entanto, de um processo educacional de criação de novos hábitos incorporados à prática cotidiana, que tenha o amor e a paz como essenciais para a condução da comunicação e ação-não violenta (Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006; Lazarus, 2018). Tais práticas não são compreendidas, no entanto, como prática pacífica isenta de resistência e, portanto, de cooptação ou controlo. Muito pelo contrário, grandes revoluções civis foram conquistadas com base no amor como princípio transformador, tal como a resistência não-violenta Gandhiana ou de Martin Luther King (Sharp, 1893; Chabot e Vinthagen, 2007; Stephan e Chenoweth, 2008; Pinkney, 2016). Aqui o elemento da paz cotidiana está intrínseco à resistência cotidiana, através de ações individuais ou coletivas em que os subalternos podem transformar sua realidade, na projeção da consciência como prática libertadora e emancipadora (Freire, 1984; Warat, 2001; Santos, 2003, 2007, 2010; Freitas, 2020b).

Identificar o papel das emoções na transformação dos conflitos significa dizer que eles também são as causas dos conflitos sociais e relacionais que não foram trabalhadas ou

deixadas de lado e que se tornam latentes quando postos à prova nas relações, uma vez que as esferas do reconhecimento relacionadas ao amor, direito e solidariedade não foram atendidas (Honneth, 1995; Rosenberg, 2003, 2005; Galtung, 2009). Para o desenvolvimento de uma ética da solidariedade e de sensibilidade (Warat, 2001: 63), é necessário um processo consciente acerca da racionalização das emoções para que possam ser debatidas de maneira clara e calma a fim de que as esferas do reconhecimento sejam atendidas ou construídas na mediação (Warat, 2001; Rosenberg, 2003, 2005; Freitas, 2020b). Refletir sobre essas emoções faz-se necessário no processo de pré-mediação, a ser realizado individualmente pelo mediador, em uma ou mais sessões, para que essas emoções possam ser trabalhadas e racionalizadas de forma que durante a mediação as partes possam criar soluções criativas de maneira que os acordos possam ter validade devido porque houve o desenvolvimento da autonomia (Warat, 2001; Rosenberg, 2004, 2005; Galtung, 2009; Freitas, 2020b). Assim, nas sessões de pré-mediação e também nas oficinas e *workshops* de sensibilização, a educação para paz cotidiana pode ser desenvolvida com base na linguagem da comunicação não-violenta para que, durante a mediação, as partes estejam mais preparadas para lidar com as suas emoções e também possam apreender a forma de linguagem em suas relações cotidianas (Freire, 1984; Warat, 2001; Rosenberg, 2004, 2005), incluindo também o amor cotidiano baseado na compaixão, cuidado, esperança e empatia (Freire, 1984; Warat, 2001; Rosenberg, 2004, 2005). Enfatizamos que a necessidade da qualidade da comunicação não-violenta advém também da introdução de técnicas voltadas para se trabalhar com o afeto, para a transformação dos sentimentos e desenvolvimento das habilidades cognitivo e sócio emocionais, bem como a internalização de normas, conceitos e condutas voltados para uma convivência cívica e ética, a fim de se modificar os padrões de comportamento violento existentes (Warat, 2001; Rosenberg, 2004, 2005; Galtung, 2009).

Além disso, o espaço da pré-mediação, mediação ou oficina de sensibilização acabam servindo para contemplar práticas que possibilitem alcançar os direitos humanos, quando as necessidades humanas, consideradas, também, aquelas emocionais são atendidas (Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006). Nesse processo, há também o desenvolvimento da concepção da cidadania quando o sentido de responsabilidade humana é apreendido pelos indivíduos, à medida que expõe o seu poder de fala, por meio da ‘linguagem do amor’ (Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006). Com isso, são capazes de fazer suas escolhas e mudar a situação conflituosa, como consequência do reconhecimento do outro como igual, desenvolvendo relações mais solidárias (Warat, 2001; Galtung, 2005).

Deste modo, os programas de mediação funcionam como um *locus* de convergência no debate sobre os sentimentos das pessoas, quando emoções, relacionamentos interpessoais se transformam num espaço de diálogo, emancipação e práticas de paz. Por trás de cada conflito, existem algumas emoções negativas em forma de rancor, raiva, inveja, ódio e ressentimento baseadas em conceitos e padrões de dominação na cultura violenta (Honneth, 1995; Warat, 2001; Moser, 2004; Galtung, 2005). Acreditamos que, sem trabalhar com essas emoções, a mediação pode ocorrer, mas a cultura da paz não se estabelece como um processo contínuo e verdadeiramente transformador (Warat, 2001; Korf, 2003; Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006). Trabalhar com os sentimentos do indivíduo, positivos e negativos, é também tratar das suas necessidades humanas, principalmente das necessidades emocionais, inseridas nas políticas de reconhecimento e pertença (Honneth, 1995; Warat, 2001; Freitas, 2020b).

Nos territórios de governação limitada, transformar tais sentimentos em compaixão, amor e autocuidado podem fornecer bases para os vínculos solidários mais harmoniosos e, conseqüentemente, construir ou fortalecer o empoderamento local por meio do processo de conscientização e autotransformação (Galtung, 2009; Warat, 2001; Rosenberg, 2005, 2006). O processo de autotransformação, no entanto, requer um processo de autoconhecimento das emoções para buscar um equilíbrio entre razão e sentimento de forma que esse processo somente consegue ser passado através do desenvolvimento do amor e paz cotidianos (Warat, 2001). Neste contexto, o mediador deve guiar as partes e orientá-las a atravessarem o campo sensorial, para que possam acessar seus sentimentos e ‘celebrar acordos do coração’ (Warat, 2001: 35) para que os acordos de paz na mediação local se possam fazer valer¹²⁵. Isto porque, as raízes dos conflitos interpessoais estão ligadas ao amor negligenciado, ao não reconhecimento do outro, às expectativas frustradas, aos sentimentos não trabalhados que geram raiva, rancor e ódio (Warat, 2001; Rosenberg, 2006; Galtung, 2009).

Compreender o conflito também requer a compreensão do sofrimento do outro para libertá-lo da raiva e transformá-la em compaixão e do ódio em destemor (Warat, 2001;

¹²⁵ Todavia, principalmente no campo da mediação local, a cultura da paz deve desenvolver a linguagem dos afetos ou do que denomino de linguagem do amor ao revelar o que ‘inconsciente amoroso’ (Warat, 2001:35). Através dessa linguagem é possível sensibilizar as pessoas e tocá-las para que entre elas haja uma conexão mais profunda capaz de desenvolver a solidariedade, alteridade, amor e empatia (Warat, 2001; Rosenberg, 2006; Galtung, 2009). É preciso então sentir o conflito para compreendê-lo ao invés de interpretá-lo com base em estereótipos e julgamentos (Vezzulla, 2011; 2013).

Freitas, 2020b). Esse processo de compreensão dos sentimentos é um processo reflexivo, único e criativo em que cada indivíduo deve encontrar a chave para modificar as suas emoções negativas em positivas (Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006). Sob este aspeto, o papel do mediador torna-se fundamental para orientar as partes para que, ao invés da dinâmica do conflito e disputa, essa lógica possa ser invertida (Warat, 2001; Vezzulla, 2011; 2012). O processo de mediação, neste âmbito, resgata a sensibilidade do que está por trás do conflito e o traduz e o coloca no estado de amor, ou seja, aquele estado em que o ego é calado, acalmado ou posto de lado, pois ele é o grande cerne dos conflitos internos e, conseqüente, externos (Warat, 2001; Rosenberg, 2005, 2006; Vezzulla, 2011; 2012). Assim, o subalterno consegue reverter o sentimento de se sentir oprimido, negligenciado ou invisível numa sociedade desigual, quando as suas necessidades emocionais básicas não são atendidas e, por meio destas, descobre mecanismos para superar não somente a violência institucional, mas também a simbólica e estrutural (Peralva, 2000; Silva, 1999; Moser e McIlwaine, 2004; Freitas, 2020b). Nesse sentido, a idéia de cultura de paz na mediação local pode ser entendida como a possibilidade de diálogo em que a qualidade da comunicação se torna um importante elemento para assegurar os acordos de paz na mediação (Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2006). Deste modo, a qualidade da comunicação refere-se à conexão com as emoções e sentimentos envolvidos das partes, de modo a que as partes possam ser ouvidas e transmitir suas emoções e transformar seus sentimentos, gerando uma relação de confiança com o mediador, uma vez que passam do plano subconsciente e inconsciente de suas ações para o plano consciente auxiliando a mudar padrões de comportamento repetitivos e condutas violentas ao estabelecer novos conceitos e signos para convivência familiar e comunitária (Warat, 2001; Galtung, 2005; Rosenberg, 2005, 2006; Freitas, 2020b). O mediador auxilia o local na forma como expressa suas emoções, dando-lhes ensejo para modificar as dinâmicas relacionais e nas estruturas sociais, ao se verem no processo de mediação, tal como descrito abaixo (Warat, 2001):

Para mediar como para viver, é preciso sentir o sentimento. O mediador não pode se preocupar por intervir no conflito, transformá-lo. Ele tem que intervir sobre o sentimento das pessoas, ajudá-las a sentir seus sentimentos, renunciando à interpretação (...) quando as pessoas interpretam, escondem-se ou tentam dominar (ou ambas as coisas). Quando as pessoas sentem sem interpretar, crescem (Warat, 2001:31).

Por esses motivos, é importante que a abordagem sensível ao conflito possa se desdobrar em algumas etapas no processo da pré-mediação e que oficinas de sensibilização sejam realizadas continuamente para que o mediador possa sensibilizar as partes e os locais sobre seus sentimentos e emoções, através do diálogo individual a ser realizada separadamente na sessão da pré-mediação (Vezzulla, 2011; 2012; Rosenberg, 2003). Outra maneira é através da promoção de eventos que visem ensinar e discutir formas de comunicação não-violenta, de modo que os locais possam modificar seus sentimentos e emoções nos comportamentos violentos e agressivos nas práticas cotidianas ao ponto de transformar o desamor em amor (Warat, 2001; Rosenberg, 2003). Por exemplo, durante os programas de mediação, os mediadores devem apresentar às partes as alternativas de mediação, explicando os valores e objetivos com base nas práticas e concepções locais de justiça e direitos mais próximos da comunidade para estimular uma cultura de diálogo e respeito mútuo e, assim, exercitar a cultura da paz (Torres, 2000; Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Sánchez, 2018). Durante esse processo, podem ocorrer diferenças de cultura, conhecimento e percepções que podem reproduzir padrões de dominação entre as partes ou entre as partes e o mediador (Capece e Schantz, 2000; Charkoudian e Wilson, 2006). Isso ocorre porque não há um padrão de referência para comunicação e linguagem que possa produzir mal-entendidos, dependendo da história de cada indivíduo, grau acadêmico, religião, abertura a relacionamentos horizontais, prática de escutar o outro e assim por diante (Charkoudian e Wilson, 2006). Por meio de oficinas na fase de sensibilização, por exemplo, tais práticas cotidianas podem tornar-se cada vez mais automáticas, de modo a que as relações de reciprocidade, troca e confiança sejam reconstituídas e tomadas como laços ou vínculos nas relações comunitárias (Amaya, 1999; Coy e Heeden, 2000; Shonholtz 2000; Foley, 2012; Almeida *et al*, 2014). Por isso, quando dada comunidade ou território já possui forte empoderamento local, tanto a cultura da paz quanto o acesso à justiça tornam-se mecanismos mais fáceis de ser articulados, pensados e construídos em conjunto em direção a uma paz sustentada (Amaya, 1999; Coy e Heeden, 2000; Shonholtz 2000; Foley, 2012; Almeida *et al*, 2014). Isto, no entanto, só ocorre através da transformação de valores e atitudes negativas, transformação de conceitos e signos, tais como quando preconceitos, padrões de dominação e estereótipos são deixados de lado, para exercer o respeito, reciprocidade, responsabilidade, solidariedade e reconhecimento (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Walters e Hoyle, 2011).

A este propósito, Peck (2000) sublinha que algumas melhores experiências com as Nações Unidas no campo da mediação, tais como a necessidade de empatia pelo mediador, foram consideradas elementos chave para o sucesso destes processos. O objetivo é o de compreender o interesse das partes para encontrar soluções em comum que satisfaçam os interesses de todos (Peck, 2000; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla, 2011, 2012). Tais habilidades também estão centradas na capacidade de escuta e de exercer a empatia para entender e compreender os interesses das partes no conflito, com base em suas percepções e motivações (Peck, 2000; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla, 2011, 2012). Além disso, a posição do mediador em trabalhar com a escuta ativa cria uma relação de confiança para com as partes, de modo que as perguntas que sejam feitas a elas, as levem a refletir sobre suas visões de mundo e suas motivações de maneira relacional e não somente centrada em sua posição (Peck, 2000; Warat, 2001; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla, 2011, 2012). Ou seja, fazer com que as partes entendam o que querem e porque querem e da maneira como desejam (Peck, 2000; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla, 2011, 2012).

Isso pode ser feito exercendo a empatia na escuta dos problemas dos outros ou pelo empoderamento pessoal, através da capacidade de lidar com seus próprios problemas de maneira positiva e ativa, o que significa a possibilidade de ter autonomia e de mudar sua própria história (Lederach, 1995; Bush e Folger, 2005). Reconhecer categorias locais e interpretá-las como meio de categorias analíticas é uma forma de representação do outro, mas também de representação dos locais, dando-lhes voz, mas também um espaço onde o subalterno pode falar e também ser ouvido (Spivack, 1988; Rosenberg, 2003). Dentre outras percepções, veremos de seguida também como o mediador pode melhor atuar como agente transformador da paz.

5.1.4 O papel do mediador: o agente transformador da paz

Como vimos nos capítulos anteriores, o papel desenvolvido pelo mediador é fundamental durante todo o processo de mediação comunitária e local. Aqui, distinguimos dois tipos diferentes de mediadores que denominamos de mediador local e o mediador *no* local. Acredita-se que o tipo de mediador pode influenciar o processo de mediação, dependendo de como eles conduzem a mediação (Cobb, 1993; Soares, 1996; Gómez, 2014; Dioguardi, 2014; Vezzulla, 2011, 2012). No primeiro cenário, o mediador local é uma pessoa que já pertence ao território, bairro ou comunidade e foi treinado para ser mediador. No

segundo cenário, o mediador é alguém externo, que não pertence ao território ou à comunidade, mas possui algum conhecimento na área de mediação e, sendo funcionário, foi treinado pelos programas. Nesse caso, existem alguns aspectos positivos em relação aos mediadores locais, pois eles conhecem os problemas locais e como os locais lidam com os problemas, sua linguagem, cultura e símbolos, formas de entrar e sair na comunidade, formas e momento para interagir e se comunicar, bem como a maneira como percebem seus direitos (Cobb, 1993; Soares, 1996; Gómez, 2014; Foley, 2012; Dioguardi, 2014; Almeida *et al*, 2014). Todas essas características, conferem legitimidade, facilidade e confiança para os locais acessarem aos programas. Os mediadores locais podem transformar a linguagem formal dos programas institucionais e expandir a rede social através da divulgação de folhetos, vídeos, teatros ou qualquer outro tipo de linguagem informal que simplifique a legislação ou os direitos básicos de forma elucidativa e educativa (Freire 1984; Dahal e Bhatta, 2008; Foley, 2012; Guindani, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Se os conflitos não forem resolvidos por essa orientação, os mediadores deverão apresentar a alternativa de mediação baseada em práticas e concepções locais de justiça e direitos mais próximos da comunidade, estimuladas pelo diálogo e respeito mútuo para consolidar uma cultura de paz (Foley, 2012; Dahal e Bhatta, 2008; Vezzulla 2011; 2012).

Além do sustento das comunidades, os mediadores locais conhecem os tipos de regras que são dominadas por facções ou gangues e sabem a melhor maneira de converter conflitos violentos em não violentos (Torres, 2000; Oswald *et.al.*, 2015; Cano e Rojido, 2016). A partir disso, os mediadores locais desenvolvem um papel importante porque criam e podem propor soluções diferentes daquelas propostas pelos programas institucionalizados que, muitas vezes, não possuem legitimidade social ou funcionam apenas como prestadores de serviços (Coy e Heeden, 2000, 2005; Morland, 2015). Por outro lado, o mediador local pode pressionar as partes a encontrar uma solução quando estiverem mais preocupadas em atingir os objetivos do programa, em vez de se concentrarem nos interesses das partes (Coy e Heeden, 2000, 2005; Morland, 2015). Além disso, com a ajuda de mediadores locais, é mais fácil desenvolver o empoderamento local por meio da criação de uma rede comunitária, reunindo os locais para participar das reuniões sobre educação por direitos e difundir os valores voltados para a mediação, comunicação não-violenta, bem como aqueles relativos ao próprio programa (Callister e Wall, 2004; Vezzulla, 2010; Wall *et al.*, 2014; Almeida *et al*, 2014).

No entanto, o aspecto negativo dos mediadores locais, provocado, em grande medida pelas assimetrias de poder presentes nos territórios, verifica-se quando excedem suas funções, seja de forma consciente ou não (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Eles podem ser vistos como líderes e se tornar a referência exclusiva da mediação para um determinado território e, em vez da emancipação local, os locais podem vê-los como alguém que tem o poder de decisão para resolver seus problemas (Vezzulla, 2010, 2012; Dioguardi, 2014; Roberts, 2014; Jayasundere e Valters, 2014). Esse fator produz mais dependência entre as demandas locais e o mediador. Outro fator é que eles podem reproduzir a violência institucional ao adquirirem o estatuto de mediador, ou mesmo reproduzir a cultura violenta que já existe nesses territórios quando expõem sua opinião durante a mediação (Oswald *et.al.*, 2015; Cano e Rojido, 2016; Ribeiro e Corrêa, 2017). De maneira oposta, os mediadores podem receber ameaças ou sofrer retaliações se as partes iniciarem uma briga durante a mediação. Esse tipo de violência também pode ocorrer se as partes tiverem relação com gangues, ou, mesmo se, de alguma forma, interferirem nas regras das facções e gangues (Torres, 2000; Ribeiro e Corrêa, 2017). É por isso que é necessário capacitar os mediadores para lidarem com situações extremamente difíceis e estressantes, dependendo da comunidade ou território em estado limitado (Torres, 2000; Ray, 1997; Baron, 2004). Em geral, pode levar muito tempo para as partes entenderem o significado da cultura da paz, desenvolverem respeito, empatia e alteridade (Vezzulla, 2010, 2012; Guindani, 2012; Ramón, 2018; Mourão e Naidin, 2019)

O principal problema, segundo Vezzulla (2011), é que as pessoas que realizam a mediação são treinadas pelo poder executivo ou tribunal de justiça e possuem uma formação profissional que distância das dinâmicas e valores sociais locais. Os mediadores podem adaptar-se ao cotidiano institucionalizado e às demandas do serviço burocrático e perder o contato com as realidades locais, conseqüentemente, com a função social que ocupam nesse processo (Coy e Heeden, 2000, 2005; Morland, 2000; Baron, 2004; Vezzulla, 2011). Assim, a profissionalização e o treino de mediadores com base nas práticas locais tornam-se fundamentais para que possam desenvolver a sensibilidade de realizar a mediação compreendendo o contexto e as demandas nos quais os locais estão inseridos (Baron, 2004; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla, 2011, 2012; Morland, 2015; Almeida *et al*, 2014). Todavia, sem recursos e investimento suficiente, é difícil manter os centros, afetando sua gestão, monitoramento e o treino contínuo dos mediadores e funcionários envolvidos (Coy e Heeden, 2000, 2005; Baron, 2004; Vezzulla, 2011, 2012; Almeida *et al*, 2014)

A partir daí eles podem ajudar no processo de empoderamento das partes, seja para lidar com as desigualdades e territórios onde os serviços sociais básicos não existem ou são escassos ou, ainda, há falta de informação a respeito dos seus direitos (Bradley e Smith, 2000; Nowell e Salem, 2004; Oswald *et.al.*, 2015; Almeida *et al.*, 2014). Além disso, nos casos em que as assimetrias de poder ocorrem no processo de mediação, os mediadores devem estar preparados para serem mais flexíveis e conscientes da rápida tomada de decisões, caso contrário eles podem reproduzir a violência cultural, estrutural e institucional (Liebmann, 1998; Dahal e Bhatta, 2008; Wall e Callister, 2014; Wall *et.al.*, 2019). O mediador local, e especialmente o mediador no local, devem analisar prudentemente cada caso ao lidar com situações inesperadas quando podem cair em erro e expor suas opiniões pessoais ou conduzir as partes a soluções que apesar de atenderem a questões jurídicas, se tornam impraticáveis pelos locais (Dahal e Bhatta, 2008; Wall e Callister, 2014; Oswald *et.al.*, 2015; Wall *et.al.*, 2019; Mourão e Naidin, 2019).

Entendemos, assim, que a mediação local assente nos direitos humanos corresponde à construção da paz como práticas e todos os envolvidos nesse processo podem ser entendidos como constituintes da paz para, pela e com a comunidade ou território, em prol de uma mudança conjunta (Lederach, 1995; Vezzulla, 2011; 2012; Oswald, *et.al.*, 2015; Wall *et.al.*, 2019). Também é denominado de ‘agente de transculturalização’ (Friedli, 2013:232) quando a mediador consegue ser uma figura carismática que possa dar equilíbrio às relações onde as identidades e culturas são contrapostas ou que é necessária uma reconciliação étnica para que haja a resolução de conflitos. Nesse sentido, Friedli (2013) defende que o mediador deveria ter uma certa habilidade no seu comportamento, como uma personalidade transcultural cuja característica marcada por certa ‘plasticidade cultural’, consegue conciliar questões multiculturais psicológicas e sociais que geram os conflitos (Friedli, 2013:225), para que a ‘cultura da morte’ predominante nos conflitos violentos, possam ser transformadas em uma ‘cultura da vida’ (Friedli, 2013:232).

Assim, o mediador local e o mediador no local funcionam como uma figura de representatividade e responsabilidade, na medida em que devem mediar não somente os conflitos interpessoais, mas também as demandas locais e as questões relativas dos programas institucionais, sejam os recursos, formas de gerenciamento, processo de implementação (Ray, 1997; Baron, 2004; Dahal e Bhatta, 2008; Wall *et al.*, 2019). Ao mediador cabe funcionar como agente de liderança e agente interveniente da paz e da

mudança social, para trazer demandas locais às instituições e para identificar formas de organização social na comunidade que podem ser fortalecidas para a transformação de conflitos (Bradley e Smith, 2000; Nowell e Salem, 2004; Coy e Hedden, 2000; 2005; Dahal e Bhatta, 2008). Em vez de serem cooptados por programas institucionais e ideologias dominantes, os mediadores locais e no local devem ser capazes de identificar as vozes das minorias e da comunidade e representá-los ao realizarem o trabalho da tradução, durante a implementação dos programas locais de mediação (Freire, 1984; Spivak, 1988; Coy e Hedden, 2000; 2005, Baron, 2004). Esse processo de empoderamento, também requer a educação para a paz em que a comunicação não-violenta e ação deve ser ensinada em todos os atos na mediação (Warat, 2001; Galtung, 2005; Dudouet, 2006; Vezzulla, 2011; 2012; Pranis, 2015). Dessa forma, o papel essencial do mediador está em compreender as emoções dos indivíduos e ajudá-los a compreendê-los de forma a senti-los, para que a empatia possa ser exercida de maneira autêntica (Warat, 2001; Rosenberg, 2006, Vezzulla, 2011; 2012). Dado o reconhecimento de que tais funções são de extrema complexidade no qual implicam sua segurança, capacidade de desenvolver soluções rápidas, acreditamos que o trabalho dos mediadores deva ser remunerado assim como qualquer outro. Além disso, a remuneração do trabalho do mediador, ao invés do voluntarismo como prática neoliberal, impede que a violência estatal se reproduza, ao não possibilitar que esse ascenda socialmente. (Liebmann, 1998; Clear, *et. al.*, 2011; Dahal e Bhatta, 2008; Sanchez e Lopera, 2012; Oswald *et al.*, 2015).

Em suma, neste capítulo analisámos como a transformação de conflitos assente numa perspectiva de direitos humanos pode ser mais adequada para a mediação local e para contornar as assimetrias de poder dos territórios frágeis de governação limitada (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014) e concluímos que a transformação construtiva dos conflitos implica uma conceção de justiça, empoderamento e cultura da paz assentes em dinâmicas locais. Exige, pois, mudanças nas práticas institucionais, que devem ser incorporadas por todos os atores do programa, desde o processo do acolhimento, receção, formação de redes, mediação e encaminhamento (Warat, 2001; Rosenberg, 2006, Vezzulla, 2011; 2012).

Considerações Finais

Ao longo deste trabalho olhámos de forma crítica os modelos dominantes de desenvolvimento e políticas de construção da paz visando a paz sustentável, traçando um paralelo entre uma perspectiva macro da paz liberal para lidar com os conflitos violentos e uma perspectiva micro centrada nos conflitos violentos urbanos (Aguirre e Borgh, 2010; Belloni, 2012; Mac Ginty e Richmond, 2013). Da mesma forma, traçamos um paralelo entre a mediação no âmbito internacional, doméstico e comunitário, identificando visões e experiências diferenciadas de formas de resolução e transformação de conflitos para se pensar a melhor maneira de conceituar a mediação nos espaços urbanos pobres e marginalizados, que denominamos como mediação local. Defendemos que as lógicas da construção da paz e de construção do Estado também estão sendo aplicadas no quadro de programas de promoção do desenvolvimento como meio de prevenir os conflitos e a violência urbanos (Bull, 2011; UNDP, 2013; Lima *et al.*, 2014; Giannini *et al.*, 2018). Da análise pudemos verificar como conceitos como o de segurança humana ou a reforma da justiça se foram definindo como ramificações quase naturais da agenda dominante de desenvolvimento, adaptados aos programas de segurança cidadã que visam construir uma paz sustentável e uma justiça social em contextos de violência urbana com amplo respaldo internacional (Bull, 2011; Feth, 2011, Muggah, 2013 Giannini *et al.*, 2018).

Esses projetos dão lugar a modelos e estruturas projetados para funcionar orgânica e harmoniosamente, visando a inclusão social e a provisão de direitos humanos. Contudo, e como procurámos demonstrar, frequentemente geram atritos, hibridismo e descontinuidades quando aplicados a contextos específicos (Aguirre e Borgh, 2010; Mac Ginty e Richmond, 2013; Nadarajah e Rampton, 2015). Ao fazer esta análise, procurámos também mostrar as falhas resultantes da estrutura hegemônica liberal, a qual visa criar mecanismos para superar a desigualdade, mas em que os valores liberais podem ser inconsistentes com os objetivos voltados para a promoção da paz sustentável, bem como a promoção de uma cultura de paz (Mac Ginty e Richmond, 2013; Nadarajah e Rampton, 2015). Isso ocorre porque esses programas visam essencialmente atender às demandas liberais do mercado e diminuir o papel do Estado na prestação de serviços (Linera, 2010; Aguirre e Borgh, 2010; Belloni, 2012; Richmond, 2014; Nadarajah e Rampton, 2015). Esse argumento nos levou a um debate sobre o papel dos atores externos na propagação de valores e práticas que realmente não se encaixam nas realidades e contextos locais, tendo em vista que não poucas vezes negligenciam as formas híbridas de governação e ordem durante a sua implementação. Tais

práticas locais têm tido repercussões no âmbito internacional, mudando os olhares sobre o papel dos programas de construção da paz e as suas formas de implementação (Mac Ginty e Richmond, 2013; Nadarajah e Rampton, 2015). Trata-se de uma tentativa de retomar, por meio da reapropriação, os espaços de governação dominados por atores violentos e atores estatais, através da descentralização de ações e instituições e de uma abordagem mais ampla de construção da paz pós-liberal ao enfatizarmos o papel da resistência e do poder de agência no empoderamento local (Johansson e Vinthagen, 2014; Leonardsson e Rudd, 2015; Kent *et al.*, 2018; Boege *et al.*, 2018).

Dessa forma, para remodelar tanto as políticas de construção da paz no âmbito internacional e doméstico, trazemos à tona não somente o poder da agência local, mas também o papel da resistência local na construção de formas diferenciadas de paz e justiça, por meio dos movimentos sociais e de base local em meio às formas híbridas de paz, ordem e justiça produzidas nos territórios de governação limitada (Madoery, 2001; Linera, 2010; Krasner e Risse, 2014). Nesse quadro, os locais são vistos como atores-chave deste processo para reverter a violência direta, estrutural e cultural. Se, por um lado, as cidades frágeis e territórios de governação limitada mostraram os não-espços de governação pelo Estado ou os modos de autogovernação por atores violentos, tornando evidentes os problemas fundamentais relacionados à pobreza, à violência e à desigualdade, por outro lado, as cidades frágeis evidenciam a importância das vozes e práticas dos habitantes locais. Especificamente, que é necessário adaptar a abordagem de construção da paz e construção do Estado para construir uma outra forma de paz e garantir o acesso aos serviços sociais nas áreas urbanas (Feth, 2011; Bull, 2011; Muller, 2012; Krasner e Risse, 2014; Muggah, 2012, 2013, 2015b). Da mesma forma, evidenciamos o poder de agência dos locais, e como ele pode ser desenvolvido por meio da resistência no âmbito dos programas de construção da paz com justiça, especificamente, os de mediação local, para resolver os conflitos interpessoais e urbanos inseridos neste contexto de violência urbana (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012, 2013). Nesses territórios frágeis, há óbvias falhas no processo de democratização, frequentemente como resultado de um passado colonial que reforça a manutenção da classe estrutural, por via da opressão e impede o Estado de fornecer direitos sociais (Peralva, 2000; Moser e McIlwaine, 2004; Muggah, 2012, 2013). Em territórios frágeis dominados por facções violentas, gangues ou milícias, as regras produzidas na comunidade são baseadas em coerção e valores hierárquicos, formando ordens híbridas de governação com as instituições (Koonings e Kruijt, 2015; Briceño-León, 2015;

Savenije e Borgh, 2015). Esses problemas afetam diretamente a população e seu o bem-estar, uma vez que o provimento dos serviços coletivos depende de como o Estado interage com os locais e atores violentos e como esses atores interagem nos territórios onde estão inseridos (Krasner e Risse, 2014; Koonings e Kruijt, 2015; Briceño-León, 2015; Savenije e Borgh, 2015). Partimos do pressuposto que para que as sociedades ou comunidades alcancem a denominada "paz cotidiana" (Richmond, 2014: 671) depende da sua capacidade de resistência e do grau de emancipação ou da construção de suas próprias políticas culturais, e sentimentos relacionados com a identidade, reconhecimento e pertença em um determinado território (Santos; 2006; Lefebvre, 2011; Freitas, 2020b). Tais formas são adaptadas pelas realidades locais para servir seus próprios interesses e necessidades, capazes de remodelar os programas de paz e justiça, especialmente em territórios marginalizados. Todavia, isso se faz de modo pontual, dinâmico e descontinuado pelos atores locais quando não se tem uma organização de base local previamente consolidada. Assim, os casos de hibridação dos valores liberais-locais em direção à paz e à justiça, como a 'paz híbrida' (Richmond, 2010) e o 'pluralismo jurídico' (Santos, 2011) ou justiça híbrida, devem envolver a participação dos atores locais de acordo com suas demandas, por meio da organização comunitária e, assim, construir uma coordenação em rede capaz de negociar com os atores violentos e atores institucionais e privados em suas várias formas de resistência cotidiana (Evers, 2005; Gazley *et al.*; 2006; Vezzulla *s/d*, 2013; Johansson e Vinthagen, 2014; Hunt, 2018; Kent, 2018).

Tendo como estudo ilustrativo a comunidade do Pirambu, Fortaleza, Ceará, analisámos o papel dos programas de mediação local na promoção da paz, justiça e empoderamento em territórios de governação limitada e como os fatores externos e internos interferem na implementação do programa e sua efetividade (Bush, 1988; Hoffman, 2004). Algumas das conclusões desta pesquisa resultaram da análise realizada de acordo com os três eixos de pesquisa analisados: empoderamento local (Freire, 1984; Spivak, 1988, Nayaran, 2002; Serrano *et al.*, 2013; McLaughlin, 2016), acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1978; Santos, 2003; McInerney, 2010; Sen, 2011; IEP, 2017) e cultura da paz (Warat, 2001; Rosenberg, 2003; Galtung, 2005). No que se refere ao acesso à justiça, percebeu-se que compreensão e percepção do núcleo de mediação como forma de resolução e transformação de conflitos não é muito clara pelos locais. Há uma percepção sobre tipos de justiça diferenciados: para os pobres e para os ricos (Santos, 1994; Sales 2009; Oliveira Júnior e Lima 2013). Isso se dá especialmente porque as pessoas não podem pagar um advogado e dependem do defensor público para resolver seus problemas. Assim, concebem

o núcleo como uma forma de justiça na comunidade e, com isso, alguns também se frustram porque esperam que o programa tenha um caráter mais coercivo e punitivo associado ao cumprimento dos acordos, tal como acontece quando se tem a figura do juiz. Após frequentarem o programa, a discrepância na diferença de tratamento entre pobres e ricos não os impediu, entretanto, de requerer e reclamar os seus direitos no sistema judicial. Este fator, dentre outros, o que demonstra um aumento da sua autonomia e exercício da cidadania (Santos, 1994; Sales Junior, 2009; Oliveira Júnior e Lima 2013). Conhecendo os procedimentos na justiça, utilizam, também, estratégias de resistência que, associadas ao acesso à justiça, permitem escolhas mais viáveis de acordo com suas práticas cotidianas, tais como a opção pelo núcleo de mediação em virtude do resultado mais satisfatório, rápido ou por ser mais barato, por exemplo (Cappelletti e Garth; 1978; Freire, 1979, 1984; Bhabha; 2007; Nayaran, 2002; McInerney, 2010; Krasner e Risse, 2014; Johansson e Vinthagen, 2014).

Consideramos ainda que houve um claro aumento do empoderamento feminino ligado à conceção de cidadania, já que as moradoras locais se sentem mais motivadas a procurar o núcleo para obter outras informações e procurar soluções para os seus problemas (Cappelletti e Garth; 1978; Freire, 1984, Spivak, 1998; Nayaran, 2002). Em suas falas, discorreram como se sentem com mais autonomia para dizer como ocorrem os procedimentos judiciais e, até mesmo, a forma de se posicionar tendo o respaldo legal perante os homens (Cappelletti e Garth; 1978; Freire, 1984, Spivak, 1998; Nayaran, 2002). Da mesma forma, percebeu-se, em alguns casos, que o empoderamento masculino se refletiu no acesso à informação, noção e defesa de seus direitos, conseguindo transformar a linguagem baseada na honra e masculinidade dada pela comunicação violenta (Nisbett e Cohen, 1996; Zaluar, 2000; Silva 2004). Este fator também pode ser apontado pela presença masculina dominante e já consagrada nos espaços de poder devido ao estado patriarcal, o que facilitaria sua inserção nas estruturas institucionais para ‘dizer’ os direitos. Em ambos os casos esse empoderamento pessoal destina-se muito mais à vontade e querer da própria pessoa em estar aberta ao diálogo e utilizar as práticas de mediação apreendidas. O empoderamento pessoal é, pois, um caminho para se atingir o empoderamento local e mais amplo. Contudo, não estimula, por si, a entrada dos locais nos espaços participativos, ligado a ações coletivas e organizações locais, o que por sua vez, fica ao encargo dos mediadores representar e providenciar a maioria das demandas comunitárias junto com outras redes de apoio local (Merry e Milner, 1995; Nayaran, 2002; Charkoudian e Wilson, 2006; Vezzulla,

2010, 2012). Deste modo, as noções de empoderamento associadas à construção da cultura da paz promovida pelas relações de confiança na vizinhança não foram restabelecidas. Isto porque, o sentido de empoderamento concebido e exercido pelos mediadores locais que, em boa parte são líderes comunitários, centrou-se na sua atuação ao nível dos processos de identificação das demandas e necessidades locais, para negociar melhores condições junto com os implementadores dos programas e, assim, transformá-los em formas híbridas de paz com justiça. Aliás, o hibridismo institucional, foi visto como fator positivo e a melhor via para o desenvolvimento das atividades locais, considerando que os próprios locais devem ser parte atuante para a construção de parcerias para que o programa em sua forma híbrida, consiga exercer uma paz que seja sustentável (Freire, 1984; Boege, *et al.* 2008; Johansson e Vinthagen, 2014; Kent *et.al.*, 2018). Assim, é nossa opinião que o programa pode alcançar maior legitimidade, respeito e confiança dos e pelos locais, por meio da construção coletiva de uma identidade comunitária, uma consciência social, política e crítica acerca da cultura da paz e do exercício da cidadania, bases para a sustentabilidade destes processos (Freire, 1979; 1984; Lederach, 1995; Galtung, 2005; Vezzulla, 2010, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Sem mudança nessas estruturas a partir da escuta e orientação dos próprios locais, o empoderamento local como canal para se trabalhar uma cultura de paz com resistência não pode ser efetivado (Freire, 1985; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, Pranis, 2015). Esse processo pedagógico e reflexivo de transformação das emoções e sentimentos necessita de formas interativas e criativas de criação de redes institucionais na comunidade e interlocução com os locais para uma aposta na justiça cognitiva. Neste processo, os locais também se percebem como agentes de transformação social das diversas formas de opressão que por eles possam ser mimetizadas ou reproduzidas, e nas práticas cotidianas para perceber e controlar suas emoções e transformá-las em formas potentes de ação e justiça social (Freire, 1985; Warat, 2001; Rosenberg, 2003, Pranis, 2015; Freitas, 2020b).

Quanto à cultura de paz, os mediadores acreditam que o processo de mediação comunitária é uma ferramenta para a auto-transformação, que teve reflexos na forma pela qual compreendem o outro e desenvolvem a empatia e tolerância em suas relações cotidianas (Galtung, 2005; Warat, 2001; Rosenberg, 2003). Todavia, acreditam que nem todos os locais incorporaram tais práticas, desde logo porque algumas pessoas se mostram individualistas e intolerantes quanto às necessidades do outro, o que impede o aprofundamento do diálogo e da comunicação não-violenta voltada para relações mais solidárias (Galtung, 2005; Warat, 2001; Rosenberg, 2003). De acordo com suas narrativas, o aprimoramento da cultura da paz

é uma questão muito mais individual que requer um esforço de mudança de comportamento do que propriamente um efeito do programa. Assim, para aqueles que estão abertos às ferramentas da mediação como transformação de conflitos, fica relativamente claro que uma sessão pode ter impacto em suas vidas, permitindo que sejam capazes de se posicionar diferentemente através da comunicação e ação não-violenta (Galtung, 2005; Warat, 2001; Rosenberg, 2003). Noutras circunstâncias, a mediação não seria capaz de transformar as pessoas. Todos os mediadores percebem que os programas de mediação comunitária são uma forma de autotransformação e desenvolvimento da empatia através de mecanismos que servem para ajudar outras pessoas a se verem no conflito, mas essa questão não é unânime entre os locais (Galtung, 2005; Warat, 2001; Rosenberg, 2003).

A partir desse modelo, foi necessário repensar o funcionamento dos programas de mediação local nos territórios de governação limitada, contextos em que os laços e vínculos sociais estão especialmente fragilizados, mas que são fundamentais para promover um verdadeiro sentido de empoderamento local para consolidar uma cultura de paz e viabilizar o acesso aos direitos (Vezzulla, 2010, 2012; Mourão e Naidin, 2019). Deste modo, os resultados da nossa análise serviram de base para se pensar como a transformação de conflitos com os direitos humanos pode ser adequada para a mediação local e servir para contornar as assimetrias de poder dos territórios frágeis de governação limitada (Hyden, 1997; Bush e Folger, 2005; Coy e Heeden, 2005; Stufflebeem, 2013; Cutrona, 2014). Partimos, então, de um modelo adaptado tomando como norte a abordagem holística dos direitos humanos no quadro da transformação de conflitos (Parlevliet, 2015) e abordagem sistêmica da transformação de conflitos (Paffenholz, 2015; Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Ropers, 2008), com base nos três eixos principais já mencionados. Assim, o empoderamento local foi considerado como um dos principais eixos da mediação local, capaz de fomentar as redes sociais existentes e de criar soluções alternativas para paz e justiça assentes em laços afetivos capazes de produzir uma cultura de paz local (López, 2000; Coy e Heeden, 2000; 2005; Clear *et.al.* 2011; Oswald, *et.al.*, 2015).

É necessário destacar, no entanto, que o papel da resistência cotidiana, que já está intrínseca nas práticas diárias locais deve ser fortalecido numa atuação conjunta e não exercida individualmente (Freire, 1984; Dudouet, 2006; Johansson e Vinthagen, 2014). Daí resulta que o caráter da resistência cotidiana, por meio da luta, deve estar associado ao empoderamento local, no sentido de fortalecer as redes sociais que se encontram frágeis e

possam desenvolver ou retomar o sentido de pertença local de maneira que os locais possam mudar suas realidades (Walters e Hoyle, 2011; Johansson e Vinthagen, 2014). Logo, o papel dos centros de mediação deve contar com um complexo de redes formais e informais, para que outras instituições possam atender às demandas locais em espaços onde as regras do tráfico, medo ou miséria impedem que classes vulneráveis alcancem seus direitos (Krasner e Risse, 2014; Risse e Borzel, 2016; Ribeiro, 2017, Ribeiro e Corrêa, 2017). Nesse sentido, a abordagem legalista dos direitos humanos e os programas de mediação baseados no formato de cima para baixo, ou, até mesmo de baixo para cima precisam ser repensadas, por forma a serem mais sensíveis às dinâmicas dos conflitos e das violências. Caso contrário, estar-se-á a reproduzir formas institucionais de violência, resultantes das assimetrias de poder presentes no processo de mediação e desconsiderando contextos, necessidades e direitos locais (López, 2000; Moyer e Haynes, 2003; Cole, 2015; Oswald, *et.al.*, 2015).

Por sua vez, o acesso à justiça deve ser visto e utilizado como recurso que com base nas ações locais e demandas possa contribuir para agilizar iniciativas destinadas a reverter os problemas originários do aparato judicial, tais como a celeridade das decisões, em prol de ações mais efetivas que possam remediar as situações *in loco*, criando alternativas para além do direito (Bhabha, 2007; Salanueva e González, 2010; Bergoglio, 2010; Bassil, 2010). O acesso à justiça deve garantir que os grupos sociais possam mobilizar-se e agir de acordo com as normas e instituições para tutelar seus direitos e modificar as estruturas locais vigentes, principalmente aquelas demandas que, em sua maioria, requerem urgência (Bush e Folger, 1994; Scimecca, 1987; Martin, 2000; Wilkinson *et al.*, 2001). Assim, para que os programas de mediação atinjam esse objetivo, é necessário que os agentes estejam preparados para lidar com os problemas locais e reverter o ciclo da cultura da violência ao transformar, ensinar e realizar práticas cotidianas não-violentas (Warat, 2001; Dudouet, 2006; Rosenberg, 2006). Devem também ser capazes de identificar formas inovadoras de conflitos não violentos nas comunidades, incentivá-las e desenvolver técnicas de mediação baseadas em novas experiências locais (Warat, 2001; Dudouet, 2006; Rosenberg, 2006). É necessário contextualizar os lugares, pessoas e eventos, para entender o campo que se pretende estudar, através do olhar do local (Spivack, 1988). Isso requer, portanto, desconstruir as categorias universais e repensá-las com base num conhecimento situado, baseado em sua historicidade, cultura e heteronormatividade, possibilitando formas plurais de justiça e paz (Santos, 2003, 2007; Freitas, 2020b). Em relação ao empoderamento local, que foi trabalhado como a variável principal para conseguir moldar as políticas institucionais

percebeu-se que, de acordo com o contexto estudado, por mais que se tenha um forte histórico de organização social através dos movimentos sociais, os vínculos sociais se tornam precários nos territórios de governação limitada e a falta de suporte institucional tendem a impedir ou limitar a coesão necessária para o aprofundamento desses vínculos necessários para a construção do capital social (Wils *et al.*, 2006; Smith, 2008, Kopers, 2008; Krasner e Risse, 2014).

Em territórios frágeis, o sentido de pertença é desvinculado da noção de território, de modo que, por mais que as trocas materiais e simbólicas ocorram, não há um vínculo identitário que faça com que o indivíduo se sinta parte do local onde pertence (Santos, 2006; Serrano *et al.*, 2013; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Assim, é necessário dar outro significado aos territórios que, como campos de lutas e resistências, ocupam lugar de produção da cultura ou formas de expressão identitária que possam ser identificadas, como fontes de reconhecimento moral capazes de produzir alteridade, identidade e pertença (Santos; 2006; McLaughlin, 2016; Chai e Silva, 2019; Landim e Gondim, 2019; Freitas, 2020b). Portanto, os programas de mediação local devem auxiliar e constituir esse vínculo identitário de modo a que os locais possam ter como referência, o programa como espaço de acolhimento, identificação, e mudança de atitudes e valores baseados nos princípios da ação e comunicação violenta (Evers, 2005; Martin, 2005; Gazley *et al.*; 2006, 2010; Sean e Stellan, 2007; Pinkney, 2016; Dudouet, 2017).

Uma rede institucional atuando coordenadamente também é condição necessária para os grupos mais vulneráveis reivindicarem seus direitos, promovendo o empoderamento local, por meio da confiança nas instituições estatais e demandas por reconhecimento no nível comunitário (Lederach, 1995, 1997; Vezzulla, 2010, 2012). Todavia, parte dessa dificuldade deve-se ao fato de que o fomento das redes sociais locais nesses territórios depende de uma forte organização no nível institucional, contexto em que as instituições de segurança pública devem funcionar com as instituições de justiça para obter maiores recursos e investimento em infraestrutura e contornar a questões da cultura da violência (Lederach, 1995; Moser, 2004; Silva, 2004; Galtung, 2005; Graf *et al.*, 2006). Para a transformação dos conflitos e promoção de uma cultura de paz sustentável são ainda fundamentais mudanças nas práticas institucionais, que devem ser incorporadas por todos os atores do programa, desde o processo do acolhimento, recepção, formação de redes, mediação e encaminhamento (Rangel, 2005, Rosenberg, 2006, Vezzulla, 2011; 2013). Por tais

motivos, apostamos também no amor cotidiano como um longo caminho para a construção de uma cultura de paz com resistência, ao invés do ódio, medo e ressentimento nesses territórios (Warat, 2001; Rangel, 2005; Rosenberg, 2006, Vezzulla, 2011; 2013). Dessa forma, o papel essencial do mediador está em entender as emoções dos indivíduos e ajudar a compreendê-los de forma a não interpretar os fatos conforme pontos de vista divergentes, para que a empatia possa ser exercida de maneira autêntica (Warat, 2001; Rosenberg, 2006, Vezzulla, 2011; 2013).

Portanto, repensar os programas de construção da paz para adequar esses modelos às realidades locais se faz imperativo para garantir não somente a eficácia e boa implementação dos programas, mas também repensar os valores liberais propagados e sua melhor definição com bases nas práticas sociais locais (Korf, 2003; Risse e Lehmkuhl, 2006, Boege *et.al.*, 2008; 2009; Krasner e Risse, 2014). Por esses motivos, é necessário estabelecer os parâmetros para cada prática de mediação, a fim de definir com que tipo de resolução de conflitos os atores estão lidando, especialmente quando a mediação inserida no domínio da comunidade ou a mediação é aplicada a grupos vulneráveis em zonas pobres urbanas (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Também se deve pensar como o papel do mediador deve funcionar como um agente interveniente da paz e da mudança social, ao trazer demandas locais às instituições e identificar formas de organização social na comunidade que podem ser fortalecidas nas organizações locais pré-existentes ou como podem ser construídas visando alcançar não somente a transformação de conflitos, mas uma justiça social (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008).

Da análise que realizamos, em específico, na comunidade do Pirambu, em Fortaleza, Ceará podemos concluir que a construção da paz sustentável nas favelas, comunidades e zonas urbanas pobres, através dos programas de mediação local requer não somente o entrelaçamento entre os objetivos do programa, nomeadamente a promoção do acesso à justiça, ao empoderamento local e a uma cultura da paz, mas também uma atuação institucional sistêmica que permita e potencialize um diálogo e coordenação entre redes e atores internacionais, institucionais e locais, no sentido de viabilizar esforços para a construção de uma paz com justiça exercida localmente (López, 2000; Uprimny, 2001; Moyer e Haynes, 2003; León, 2005; Crespo 2008). Destaca-se aqui o papel das agências internacionais em fornecer suporte e auxílio por meio dos acordos de cooperação para o

desenvolvimento, através da governação local que não sejam precários e exercidos a curto prazo (Feth, 2011; Dammert, 2013; Muggah, 2013; Muller, 2011). O monitoramento, capacitação e constância desses programas estatais é fundamental para a construção de uma paz a longo prazo. Questionamos, deste modo, a real finalidade desses programas de construção de paz ao nível macro cujo apoio internacional é exercido mais como incentivo para que os estados ‘atendam’ às diretrizes do ODS sem propriamente uma política efetiva, bem como o objetivo desses programas de mediação local ao nível micro, uma vez que podem estar reproduzindo formas de cooptação e controle local, ao desresponsabilizar o estado de sua obrigação principal: garantia dos direitos humanos (Madoery, 2001; Dammert, 2002; Coy e Heeden, 2000, 2005).

A nossa proposta reside, portanto, em ver o hibridismo como lócus de interlocução das demandas locais, junto com o provimento dos serviços sociais e direitos dos indivíduos pelo Estado, para que os locais possam ‘ter voz’, ou seja, possam pleitear e ter melhorias em seu entorno (Krasner e Risse, 2014; Esguerra *et al.*, 2017). A resistência não-violenta torna-se assim imprescindível na busca de uma genuína forma de construção da paz e justiça híbridas. Isto porque acreditamos que não cabe aos locais substituírem o papel do Estado, no que tange ao suporte, financiamento e provimento desses serviços e direitos, pois assim se estaria reproduzindo uma espécie de cooptação, através de uma forma mais ampla do voluntariado (Freire, 1984; Boege, *et al.* 2008; Johansson e Vinthagen, 2014; Kent *et.al.*, 2018). Nesse caso, não caberia a ‘paz pelos locais’. Muito menos, caberia ao Estado construir a ‘paz para os locais’, quando ao implantarem programas de mediação invisibilizam suas demandas emancipatórias, mantendo as assimetrias de poder, o que por sua vez, resultaria também numa outra forma de cooptação e controle, tal como se tem criticado (MacGinty e Richmond, 2013; Richmond, 2014). A construção da paz sustentável nesses territórios de governação limitada tem de se fazer ‘com os locais’ por intermédio de um apoio efetivo tanto a nível nacional como internacional e para que, assim, o poder de agência das comunidades possa ser capaz de conduzir as políticas estatais no sentido de cumprir as necessidades e demandas locais. Assim, a construção da paz é também uma luta por direitos, especificamente por justiça social. A paz com os locais pode favorecer o poder de agência local, quando os locais se reapropriam dos valores liberais e os ressignificam à luz de seus próprios saberes locais. Neste caso, a paz com os locais abre alternativas e espaços para que não apenas possam falar, mas também sejam ouvidos.

Referências Bibliográficas

- Abello Colak, A. (2013). Unpacking the Problematic Relation between Security and Democracy: Citizenship, Community Participation and Security Efforts in Medellin, Colombia. In: Abello, A., & Angarita, P. E. Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Humana*. 88-107.
- _____ (2015). *Security provision and governing processes in fragile cities of the Global South: The case of Medellin 2002-2012* (Doctoral dissertation, University of Bradford).
- Abello, A., & Angarita, P. E. (2013). Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Humana*.
- Abondano, D. C., Lozano, L. F. G., & Sánchez, L. A. F. (2006). *Una mirada desde las Casas de Justicia: los invisibles y la lucha por el derecho en Colombia*. Universidad Santo Tomás, Facultad de Derecho.
- Abrahamsen, R. (2000). *Disciplining democracy: Development discourse and good governance in Africa*. Zed Books.
- Abu-Nimer, M. (1996). Conflict resolution approaches: Western and Middle Eastern lessons and possibilities. *American Journal of Economics and Sociology*, 55, 35–52.
- Achilles, M., & Zehr, H. (2001). Restorative justice for crime victims: the promise, the challenge. *Restorative and community justice cultivating common ground for victims, communities and offenders. Cincinnati, OH: Anderson*, 87-100.
- Ackerman, P., & Kruegler, C. (1994). *Strategic nonviolent conflict: The dynamics of people power in the twentieth century*. Intellect Books.
- Adorno, S. (1996). A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. *São Paulo*.
- _____ (1999). Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, 11(2), 129-153.
- Adorno, S., & Dias, C. N. (2016). Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(2).
- Adler, P. S. (1987). Is ADR a social movement?. *Negotiation Journal*, 3(1), 59-71.
- Agamben, G. (2002). *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução Henrique Burigo *Belo Horizonte: Editora UFMG*, 1.
- Agamben, G. (2004). Estado de Exceção. trad. *Iraci D. Poleti, São Paulo: Boitempo*.
- Aguirre, M., & Van der Borgh, C. (2010). International operations in post-conflict countries: Building peace, states and hybrids. *The Broker*, 18, 8-11.
- Aitken, R. (2011). Financializing security: Political prediction markets and the commodification of uncertainty. *Security Dialogue*, 42(2), 123-141.
- Albuquerque, C. P. (2015). Ética do mediador social: questões críticas sobre a objectividade e a neutralidade. *Meciações Sociales*, (14), 143-160.

- Almeida, T.; Vânia, I. e Eva J. (2014). Mediação em comunidade carioca - uma parceria mediadora e núcleo de mediação comunitária do Vidigal. *Mediação Comunitária/Cássius Guimarães Chai (org.)*. – São Luís: *Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA)*, 264 – 275.
- Alston, P. (2004). A human rights perspective on the Millennium Development Goals. *Background paper for the UN Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development. UN Millennium Project, New York*.
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B., & Pereira, C. (2008). On the road to good governance: Recovering from economic and political shocks in Brazil. *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*, 111-53.
- Altpeter, C. (2016). *Peacebuilding in cities: building safe, inclusive and resilient urban spaces*. Folke Bernadotteakademien.
- Alvarado, S. V., Ospina, H. F., Quintero, M., Luna, M. T., Ospina, M. C., & Patiño, J. (2012). Las escuelas como territorios de paz: Construcción social del niño y la niña como sujetos políticos en contextos de conflicto armado/-*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Alvarado, N., & Abizanda, B. (2010). An Integrated Approach to Safety, Security, and Citizens' Coexistence. *Building Cities: Neighborhood Upgrading and Urban Quality of Life. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Alianza de las Ciudades y Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller, Harvard University*.
- Alves, P. P., Lima, R. S. D., da Silva, E. R., Ferreira, H., Pimentel, A., Barros, B., ... & Sobral, I. (2020). Atlas da violência 2020.
- Andrade, A.A.C (2014). A mediação e seu reflexo nos conflitos de vizinhança. *Mediação Comunitária*. São Luís: *Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA)*, 209-232.
- Andrade, N.F (2019) Justiça comunitária como alternativa de acesso à justiça em favelas pacificadas análise sobre a pretensão promoção de cidadania e direitos fundamentais instrumentalizados por equipamentos estatais de segurança. In *Estudios sobre justicia comunitaria en América Latina: Reflexiones Críticas* (pp. 199-210). Tirant lo Blanch.
- Andrews, N. (2018). Mediation in England. In *The Three Paths of Justice* (pp. 265-288). Springer, Cham.
- Aragón, L. E. (2006). Fortalecimiento de la cooperación internacional horizontal en América Latina. *La Educación Superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, 1143-1166.
- Arévalo de León, B., & Tager, A. G. (2016). Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an Operational Approach. *Undeclared Wars”–Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence. Berghof Handbook Dialogue Series*, (12), 1-29.
- Ardila Amaya, E. (2005). Memorias II Conferencia Internacional de Justicia Comunitaria, “Construir democracia hoy”. *Bogotá: Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Con acto*.
- Arévalo de León, B., & Tager, A. G. (2016). Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an Operational Approach. *Undeclared Wars”–Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence. Berghof Handbook Dialogue Series*, (12), 1-29.

- Aning, K., Brown, M. A., Boege, V., & Hunt, C. T. (Eds.). (2018). *Exploring peace formation: security and justice in post-colonial states*. Routledge.
- Amaya, E. A. (1999). Hacia un modelo de justicia desde la comunidade. *Justicia y desarrollo. Debates. Paz e democracia: el aporte de la justicia comunitaria*. Año II, N. 10, Bogotá. CEJ, n. 10, dec. p. 54-63.
- _____ (2010). E. Justicia Comunitaria y Sociedad Nacional. *Revista Cuarto Intermedio, Cochabamba, Bolivia*, (93-94), 80-104.
- Amaya, E., et al. (2005) Memorias II Conferencia Internacional de Justicia Comunitaria “Construir Democracia Hoy”. *Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto. Bogotá*.
- Amorim, C. (2016). A cooperação humanitária do Brasil: Testemunhos e reflexões. In Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil. In *Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil* (pp. 195-195).
- Araújo, S. (2010). Justiça comunitárias e acesso à justiça: Considerações sobre um estudo comparado entre Portugal e Moçambique. *Cabo dos Trabalhos*, (4), 1-14.
- Austin, B. (2011). Training for Conflict Transformation: An Overview of Approaches. *Transforming Ethno-political Conflicts: The Berghof Handbook*. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Austin, B., Fischer, M., & Giessmann, H. J. (2011). *Advancing Conflict Transformation*. Barbara Budrich Publishers.
- Axworthy, L. (1997). Canada and human security: the need for leadership. *International Journal*, 52(2), 183-196.
- Ayres, R. L. (1998). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.
- Azar, E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflicts: Theory and Case*. Dartmouth: Aldershot.
- Azevedo, R. G. D. (2004). Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 39-48.
- Back, C. (2019). O “direito a dizer o direito”: os Tribunais Internacionais de Opinião como espaços de resistência comunitária. In *Estudios sobre justicia comunitaria en América Latina: Reflexiones Críticas* (pp. 129-158). Tirant lo Blanch.
- Badaró, M., & Grimson, A. (2010). Desigualdad, cultura y poder: A propósito de La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad de Luis Reygadas. Crítica y Emancipación. *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, 3, 275-289.
- Bagayoko, N., Hutchful, E., & Luckham, R. (2016). Hybrid security governance in Africa: rethinking the foundations of security, justice and legitimate public authority. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1-32.
- Bagshaw, D. (2015). Mediation in the World Today: Opportunities and Challenges. *Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis*, 2(1), 187-200.
- Baker, P. H. (1996). Conflict resolution versus democratic governance: Divergent paths to peace. *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington DC: United States Institute of Peace, 37-50.

- Balytsky, I., G. K., Painter, M., R., L., & Toumayan, A. (2015). Pathways to Sustainable Mediation: Challenges and Opportunities.
- Baquero, R. V. A. (2012). Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. *Revista debates*, 6(1), 173.
- Bank, C. I. (2017). International Bank for Reconstruction and Development. *Washington DC: The World Bank*, 204-33.
- Bargués-Pedreny, P., & Randazzo, E. (2018). Hybrid peace revisited: an opportunity for considering self-governance?. *Third World Quarterly*, 39(8), 1543-1560.
- Barreira, I. A. F. (1992). *O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção*. Rio Fundo Editora.
- Barreira, C., & Adorno, S. (2010). A Violência na Sociedade Brasileira: horizontes das ciências sociais no Brasil: Sociologia. *São Paulo: Barcarolla*.
- Barnett, M., Kim, H., O'donnell, M., & Sitea, L. (2007). Peacebuilding: What is in a Name?. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 13(1), 35-58.
- Barney, A.G (2013). Seguridad ciudadana y seguridad del Estado. Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Human*, 19-40.
- Baron, L. (2004). Commentary: the case for the field of community mediation. *Conflict Resolution Quarterly*, 22 (1-2), 135-144. <https://doi.org/10.1002/crq.95>
- Bassil, S. B. (Ed.). (2010). *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países Latinoamericanos*. Ed. Dykinson.
- Baskin, D. (1988). Community mediation and the public/private problem. *Social Justice*, 15(1 (31), 98-115.
- Bazemore, G., & Schiff, M. (2015). *Restorative community justice: Repairing harm and transforming communities*. Routledge.
- Bedoya, R. A. M. (2003). *Conflicto urbano y derechos humanos en Medellín: balance desde diferentes sectores sociales 2002* (Vol. 26). Ipc de la Corporacion de Promocion Popular.
- Bellamy, A. J., Williams, P. D., & Griffin, S. (2010). *Understanding Peacekeeping*, Second Editions.
- Bellamy, A. J. (2004). The 'next stage' in peace operations theory?. *International Peacekeeping*, 11(1), 17-38. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/toc/finp20/11/1?nav=tocList>. Available at 13 fev. 2018.
- Bercovitch, J. (1992). The structure and diversity of mediation in international relations. In *Mediation in international relations* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, London.
- _____ (2009). Mediation and Conflict Resolution. In Bercovitch, J., Kremenyuk, V., & Zartman, I. W. (Eds.). *The SAGE handbook of conflict resolution*. Sage.
- Bercovitch, J., Kremenyuk, V., & Zartman, I. W. (2009). The SAGE handbook of conflict resolution. In *The SAGE Handbook of Conflict Resolution* (pp. 1-675).

- Bergoglio, M. I. (1999). Desigualdades en el acceso a la justicia civil: diferencias de género. *Anuario IV del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, UNC, Córdoba*, 129- 147.
- Bergoglio, M. I. (2010). Reforma judicial y acceso a la justicia: reflexiones a propósito de la evaluación de la mediación en Córdoba, Argentina. *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos. Madrid: Dykinson, col. Oñati: derecho y sociedad*, (26), 40-70.
- Bernhard, A. (2013). *Dynamics of Relations Between Different Actors when Building Peace. The Role of Hybridity and Culture*. Berghof Foundation Operations GmbH.
- Belloni, R. (2012). Hybrid peace governance: Its emergence and significance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 18(1), 21-38.
- _____ (2015). Civil Society and the Responsibility to Protect. *Global Society*, 28(2), 158-179.
- Bhabha, H. K. (2001). Locations of culture: the post-colonial and the postmodern. *Postmodern debates*.
- Bhabha, F. (2007). Institutionalizing Access-to-Justice: Judicial Legislative and Grassroots Dimensions. *Queen's LJ*, 33, 139.
- Bircan, Ç., Brück, T., & Vothknecht, M. (2017). Violent conflict and inequality. *Oxford Development Studies*, 45(2), 125-144.
- Björkdahl, A. (2013). Urban peacebuilding. *Peacebuilding*, 1(2), 207-221.
- Björkdahl, A., & Höglund, K. (2013). Precarious Peacebuilding: Friction in Global–Local Encounters. *Peacebuilding*, 1(3), 289-299.
- Boege, V. (2018). Hybridisation of Peacebuilding at the Local–International Interface: The Bougainville Case. *Hybridity*, 115.
- Boege, V., M. A. Brown, K. Clements, y A. Nolan (2008), States Emerging from Hybrid Political Orders – Pacific Experiences. The Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS) Occasional Papers Series. No. 11. ACPACS. Universidad de Queensland. Brisbane.
- Boege, V., Brown, M. A., & Clements, K. P. (2009). Hybrid political orders, not fragile states. *Peace Review*, 21(1), 13-21.
- Bojicic-Dzelilovic, V., & Martin, M. (2016). Local ownership challenges in peacebuilding and conflict prevention.
- Bond, M. H., & Smith, P. B. (1996). Cross-cultural social and organizational psychology. *Annual review of psychology*, 47(1), 205-235.
- Bontenbal, M. C. (2009). Strengthening urban governance in the South through city-to-city cooperation: Towards an analytical framework. *Habitat International*, 33(2), 181-189.
- Borges, R.M. e Junior Pires, P. A. (2019) Justiça comunitária: ser livre da comunidade ou ser livre na comunidade? In *Estudios sobre justicia comunitaria en América Latina: Reflexiones Críticas* (pp. 211). Tirant lo Blanch
- Borges, M. and Masquieito, R. (2014). “Cidadania e empoderamento na consolidação da paz”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 105, Dezembro 2014: 65-84

- Borgh, C. and Aguirre, M. (2010) “International Operations in Post-Conflict Countries: Building Peace, States and Hybrids” The Broker [2 February], available at <http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Building-peace-states-andhybrids>.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2016). Dysfunctional state institutions, trust, and governance in areas of limited statehood. *Regulation & Governance*, 10(2), 149-160.
- Bourdieu, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Papirus Editora.
- Bourdieu, P. (2007). *A distinção. São Paulo: Edusp*.
- Boutros-Ghali, B. (1992). An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. *International Relations*, 11(3), 201-218.
- Boutros-Ghali, B. (1995). *An agenda for development 1995: with related UN documents*. United Nations.
- Bradley, S., & Smith, M. (2000). Community mediation: Reflections on a quarter century of practice. *Mediation Quarterly*, 17(4), 315-320.
- Brahimi, L. (2000). Report of the panel on United Nations peace operations. UN.
- Braithwaite, J. (2002). Setting standards for restorative justice. *British Journal of Criminology*, 42(3), 563-577.
- Brand, P., & Thomas, M. (2013). *Urban environmentalism: global change and the mediation of local conflict*. Routledge.
- Brasil, A. B., & Cavalcanti, E. R. (2015). Daqui não saio, daqui ninguém me tira: trajetória de resistências do grande Pirambu, Fortaleza (CE). *Anais ENANPUR*, 16(1).
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- Bräuchler, B. (2017). Social engineering the local for peace. *Social Anthropology*, 25(4), 437-453.
- Bräuchler, B. (2018). The cultural turn in peace research: prospects and challenges. *Peacebuilding*, 6(1), 17-33.
- Briceño-León, R. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologías*, (8), 34-51.
- _____ (Ed.). (2005). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Clacso.
- _____ (2015). La teoría sociológica de la institucionalidad y el pacto social. *Ciudades de vida y muerte. La ciudad y el pacto social para la contención de la violencia (págs. 117-139)*. Caracas: Alfa.
- Brito, G. B. (2014). O acesso à justiça, a teoria da mediação e a Resolução 125/2010 do CNJ. *Revista Ejuse, Sergipe*, 20, 103-121.
- Brinkman, H. J. (2013). Peace, justice and governance in the post-2015 development framework. *Journal of Peacebuilding & Development*, 8(3), 92-101.
- Brown, M. A. (2018). The ‘Hybrid Turn’: Approaches and Potentials. *HYBRIDITY*, 21.
- Brown, K. (2016). Mediation in the United Nations. *Revista de Mediación*, 9(1), e2.
- Bull, B. (2011). “National and international dimensions of criminal violence in Latin America”. Peacebuilding Centre: Conference Report.

- Burton, J. (1990). *Conflict: Human needs theory*. Springer.
- Bush, K. (1998). A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Of Development Projects In Conflict Zones (Working Paper no. 1). *Ottawa, IRDC*.
- _____ (2009). Aid for peace: A handbook for applying peace and conflict impact assessment (PCIA) to PEACE III projects.
- _____ (2003). Hands-On PCIA. A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA). *The Federation of Canadian Municipalities and the Canadian-Philippines Local Government Support Program*. http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/Hands_On_PCIA_Handbook_BUSH_Final_Author_Version1.pdf
- Bush, R. A. B., & Folger, J. P. (2005). *The promise of mediation: The transformative approach to conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BRASIL. CNPQ. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 118/2014 (2014). Acessada em: 12/08/2015. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118>.
- Bräuchler, B. (2018). The cultural turn in peace research: prospects and challenges. *Peacebuilding*, 6(1), 17-33.
- Briceño-León, R. (2015). La teoría sociológica de la institucionalidad y el pacto social. *Ciudades de vida y muerte. La ciudad y el pacto social para la contención de la violencia (págs. 117-139)*. Caracas: Alfa.
- Brito, G. B. (2014). O acesso à justiça, a teoria da mediação e a Resolução 125/2010 do CNJ. *Revista Ejuse, Sergipe*, 20, 103-121.
- Brown, M. A. (2018). The ‘Hybrid Turn’: Approaches and Potentials. *HYBRIDITY*, 21.
- Caldeira, P. do R. T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.
- Carbonari, F., & Lima, R. S. D. (2016). *Cidades seguras*. Costa, M. A. O. (2016). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*.
- Calmon, P., & Costa, A. T. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1, 1-9.
- Cardozo, R. (2014). Os conflitos familiares e as escolas de mediação. In: *Mediação nas Comunidades e nas Instituições. Niterói: PPGSD–Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito* p.147-167.
- Capece, M., & Schantz, D. (2000). An approach to community facilitation using mediation techniques: Skills for the sociological practitioner. *Sociological Practice*, 2(1), 23-32.
- Campbell, D. (2001). *Surveillance Electronique Planetaire*. Paris: Allia.
- Cameron, J. (1988). Community mediation in new zealand: A pilot project. *The Journal of Social Welfare & Family Law*, 10(5), 284-299.
- Canclini, N. G. (2008). *Culturas híbridas: estratégias para sair e entrar na modernidade*.
- Cano, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. *Sur–Revista internacional de Derechos Humanos*, 5, 136-155.

- Cano, I., & Alvadia, A. (2008). Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006. *Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência*.
- Cano, I., & Rojido, E. (2016). Mapeo de programas de Prevención de homicidios en América Latina y el Caribe. *Informe final, 1*.
- Carmignani, M., & Cavalcante, F. (2016). Countering Armed Social Violence in Guinea-Bissau. *Undeclared Wars, 69*.
- Cappelletti, M.; Garth, B.(1978). Acesso à justiça Tradução d'Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris.
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* (Vol. 6). Petrópolis: Vozes.
- Castillo, A. (2001). Globalización y Derechos Humanos: un saldo negativo para la humanidad. *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, (1), 229-242.
- Cavalcante, A. K. P.; Carvalho, M. P.de (2014). A Mediação comunitária como instrumento de prática da cidadania e da democracia: a experiência do estado do Ceará. Disponível no site: <http://www.mpce.mp.br/nespeciais/nucleomed/publicacoes/artigos/a.mediacao.comunitaria.como.instrumento.pdf>. Acesso em 17 abr.2014.
- CEPAL, N. (2003). *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. CEPAL.
- CEPAL (2006), Panorama social de América Latina 2005. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2007). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina LC/G.2288- P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL, N. U. (2016). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo.
- CEPAL, N. (2018a). Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036.
- CEPAL, N. (2018b). The challenges facing Latin America and the Caribbean regarding financing for the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Alves, P. P., Reis, M., Cypriano, O., & Armstrong, K. (2019). Atlas da violência 2019: retrato dos municípios brasileiros. *Ipea e FBSP*.
- Cerqueira, D., Lima, R. S. D., Bueno, S., Valencia, L. I., Hanashiro, O., Machado, P. H. G., & Lima, A. D. S. (2017). Atlas da Violência 2017-IPEA e FBSP. In *Atlas da Violência 2017-Ipea e FBSP* (pp. 69-69).
- Cerqueira, D. (2018). *Mapa da Violência 2018*. In *Mapa da Violência 2018* (pp. 93-93). *Ipea e FBSP*.
- Chabot, S., & Vinthagen, S. (2007). Rethinking nonviolent action and contentious politics: Political cultures of nonviolent opposition in the Indian independence movement and Brazil's landless workers' movement. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 27, 91-121.

_____. (2015). Decolonizing Civil Resistance. *Mobilization: An International Quarterly*, 20(4), 517-532.

Chagas, M. D. F. (2001). A política do reconhecimento dos "remanescentes das comunidades dos quilombos". *Horizontes Antropológicos*, 7(15), 209-235.

Chai, C. G. e Silva, N.K.B.S. (2014). Noção de pertença, inclusão social e cidadania no âmbito da mediação comunitária. *Mediação Comunitária/Cássius Guimarães Chai (org.)*. – São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA), 372-399.

Chakravorty, S. G., Cary, N., & Lawrence, G. (1988). Can the subaltern speak? *Marxism and the Interpretation of Culture*, 271, 271-313.

Chakrabarty, D. (2000). Subaltern studies and postcolonial historiography. *Nepantla: views from South*, 1(1), 9-32.

Chan, S. (1997). In search of democratic peace: Problems and promise. *Mershon International Studies Review*, 41(Supplement_1), 59-91.

Chan, E. Y. Y., Ho, J. Y., Wong, C. S., & Shaw, R. (2020). Health-EDRM. In International Policy Agenda III: 2030 Sustainable Development Goals and New Urban Agenda (Habitat III). In *Public Health and Disasters* (pp. 93-114). Springer, Singapore.

Chandler, D. (2013a). A Crítica "não-crítica" da Paz Liberal 10.5102/uri.v11i2.2534. *Universitas: Relações Internacionais*, 11(2).

Chandler, D. (2013b). Peacebuilding and the politics of non-linearity: rethinking 'hidden' agency and 'resistance'. *Peacebuilding*, 1(1), 17-32.

Chandler, D. C. (2015). Resilience and the 'everyday': beyond the paradox of 'liberal peace'. *Review of international studies*, 41(1), 27-48.

Charkoudian, L., & Wilson, C. (2006). Factors affecting individuals' decisions to use community mediation. *Review of Policy Research*, 23(4), 865-885.

Cheng-Hopkins, J. (2010). UN peacebuilding: An orientation. *United Nations Peacebuilding Support Office*, 1-50.

Chesterman, S. (2007). Ownership in theory and in practice: Transfer of authority in UN statebuilding operations. *Journal of intervention and statebuilding*, 1(1), 3-26.

Chinchilla, L., Vorndran, D., Cedillo, N. A. M. B. B., Restrepo, G. C. P. M. A., & Villa, V. V. K. (2018). Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. *Recuperado de: <http://www.iadbl.org>*.

Chouliaraki, L. & Fairclough, N (1999). Discourse in late modernity - rethinking critical discourse analysis. Edinburgo: Edinburgh University Press.

Civil Society Platform on Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS) (2014) *Amplifying the Voice of Civil Society in Policy Processes: CSPPS 2014 Annual Report*. <http://www.cspps.org/documents/130616042/130793247/CSPPS+AR2014-2.pdf/dcd6e781-a1ce-4be0-bee1-c0746a041338>. [Google Scholar]

_____. (2015) *Strengthening the Voice of Civil Society for Inclusive and Sustainable Development: CSPPS 2015 Annual Report*.

Clear, T. R., Hamilton Jr, J. R., & Cadora, E. (2011). *Community justice*. Routledge.

- Cloke, K., & Goldsmith, J. (2000). *Resolving personal and organizational conflict: Stories of transformation and forgiveness*. Jossey-Bass.
- Crawford, A., & Clear, T. R. (2003). Community justice: Transforming communities through restorative justice. *Restorative justice: Critical issues*, 3, 215.
- Crespo, M. H. (2008). A systemic perspective of ADR in Latin America: enhancing the shadow of the law through citizen participation. *Cardozo J. Conflict Resol.*, 10, 91.
- Cobb, S. (1993). Empowerment and mediation: A narrative perspective. *Negotiation journal*, 9(3), 245-259.
- Coben, J. R. (2002). BUILDING A BRIDGE: Lesson Learned From Family Mediation Training for the Hmong Community of Minnesota. *Family Court Review*, 40(3), 338-349.
- Conflict Sensitivity Consortium. (2012). How to guide to conflict sensitivity. *Occasional Paper*, London: CSC.
- Cockburn, C. (2010). Gender Relations as Causal in Militarization and War, *International Feminist Journal of Politics*, vol.12(2), pp.139-157
- Cohen, D., & Nisbett, R. E. (1996). Culture of honor: The psychology of violence in the South. *Boulder, CO: Westview Press Inc.*
- Cohen, J. A. (1966). Chinese mediation on the eve of modernization. *California Law Review*, 54, 1201–1226.
- Colombo, S. R. B., & de Freitas, V. P. (2016). A Mediação comunitária como pressuposto de realização do conceito de segurança cidadã: análise do programa justiça comunitária desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 11(2), 558-575.
- Costa, A. T. M. (2011). Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. *Relatório Final. Senasp, Brasília.*
- Coy, P. G. (2003). Conflict resolution, conflict transformation, and peacebuilding. *Future*, 3, 26.
- Coy, P. G., & Hedeem, T. (2000). Community mediation and the court system: The ties that bind. *Mediation Q.*, 17, 351.
- _____ (2005). A stage model of social movement co-optation: Community mediation in the United States. *The Sociological Quarterly*, 46(3), 405-435.
- Caldeira R., T. P. (1997). Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos estudos CEBRAP*, 47, 155-76.
- Cravo, T. (2013). “Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações. doi:10.5102/uri.v11i2.2621” 2, p . 21-37, jul./dez. 22.
- Curle, A. (1971). *Making Peace*. London: Tavistock.
- Cutrona, C. (2014). Community mediation in the United States. In *Moving towards a just peace* (pp. 69-89). Springer, Dordrecht.
- Daase, C., & Friesendorf, C. (Eds.). (2010). *Rethinking security governance: the problem of unintended consequences*. Routledge.

da Glória Gohn, M. (2008). Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, 21(54), 439-455. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000300003>

_____ (2011). Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, 10(18), 233-244.

Dahal, D. R., & Bhatta, C. D. (2008). The relevance of local conflict resolution mechanisms for systemic conflict transformation in Nepal. *Berghof Foundation for Peace Support*.

Damasceno, M. L. M. (2013). *Segurança pública cidadã: a experiência do projeto piloto do núcleo de mediação de conflitos na 30 delegacia de polícia civil de Fortaleza* (Doctoral dissertation, Universidade de Fortaleza).

Dammert, L. (2002). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: de qué participación hablamos*. CED, Centro de Estudios para el Desarrollo.

_____ (2013). Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política. In: Abello, A., & Angarita, P. E. Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Humana*. 185-201

Debiel, T., & Rinck, P. (2016). Rethinking the local in peacebuilding. *Peacebuilding in crisis: Rethinking paradigms and practices of transnational cooperation*, 240.

Dias, C. N., & Salla, F. (2019). Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista. *Sociedade e Estado*, 34(2), 539-564.

Dillon and Neal, eds. (2008). *Foucault on Politics, Security and War*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.

Dillon, M., & Reid, J. (2001). Global liberal governance: Biopolitics, security and war. *Millennium*, 30(1), 41-66.

Dinnen, S., & Kent, L. (2015). *Hybridity in Peacebuilding and Development: A Critical Interrogation*.

Dioguardi, J. (2014). *Manual de Mediación. La mediación como sistema complementario de solución de conflictos*. Edición Huella.

Doornbos, M. (1995). State Formation Processes under External Supervision: Reflections on Good Governance. *Aid and political conditionality*, 377-391.

Drahos, P., Shearing, C. D., & Burris, S. (2005). Nodal governance. *Australasian Journal of Legal Philosophy*, 30(2005), 30.

Draibe, S. M., & Riesco, M. (2007). Latin America: a new developmental welfare state in the making?. In *Latin America* (pp. 21-113). Palgrave Macmillan, London.

Dudouet, V. (2006). *Transitions from Violence to Peace*. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation. Berghof Report No 15. Berlin: Berghof Research Centre. Available at www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/br15e.pdf

_____ (2008). *Nonviolent Resistance and Conflict Transformation in Power Asymmetries*. Berghof Center for Constructive Conflict Management.

_____ (2017). *Powering to Peace: Integrated Civil Resistance and Peacebuilding Strategies*. International Center on Nonviolent Conflict.

Dudouet, V., Schmelzle, B., Bloomfield, D. (eds.): (2006): Seminar Report: Theories of Social Change and their Contribution to the Practice of Conflict Transformation: *Developing the State of the Art in Conflict Transformation Theory and Practice*, 26-27 September 2005, Berlin (Germany). Berghof Report No. 11, edited by Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.

Duffield, M. (2001). Governing the Borderlands: Decoding the power of Aid. *Disasters*, 25(4), 308-320.

_____ (2010). The liberal way of development and the development—Security impasse: Exploring the global life-chance divide. *Security dialogue*, 41(1), 53-76

_____ (2007), *Development, security and unending war: governing the world of peoples*. Polity Press. Cambridge.

Duffy, S. (2016). Citizenship and the welfare state. *Centre for Welfare Reform*.

Dundas, H. R. (2004). Mediation in England: some current issues. *Transnational Dispute Management (TDM)*, 1

Durch, W. J. et al (2012). *Understanding the Impact of Police, Justice and Corrections Components in UN Peace Operations*. 2012. Washington: Stimson Center. Disponível em: <<http://goo.gl/j8QQoq>>. Acesso em: 1o Jan. 2013

Easterly, W. (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of development economics*, 84(2), 755-776

Egger, I. (2010). Mediação comunitária: uma experiência extensionista. *Extensio: Revista Eletrônica*.

de Extensão, 120-135. Esguerra, A., Helmerich, N., & Risse, T. (2017). Introduction: Sustainability politics and limited statehood. Contesting new modes of governance. In *Sustainability Politics and Limited Statehood* (pp. 1-22). Palgrave Macmillan, Cham.

Evers, A. (2005). Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *Intl Journal of Public Administration*, 28(9-10), 737-748.

Evers, C. W. (2007). Culture, cognitive pluralism and rationality. *Educational Philosophy and Theory*, 39(4), 364-382.

Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Psychology Press.

Fast, L. A., & Neufeldt, R. C. (2005). Envisioning success: Building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation. *Journal of Peacebuilding & Development*, 2(2), 24-41.

Ferroni, M., Mateo-Berganza Díaz, M. M., & Payne, J. M. (2006). *Social Cohesion and Development in Latin America and the Caribbean: Analysis, Action, and Coordination* (No. publication-detail, 7101. html? id= 37306). Inter-American Development Bank.

Feth, A. (2011). Rescaling security in Latin America: Reading the interurban network" Citizen Safety in Towns" as an intervention into local power relations. *Iberoamericana (2001-)*, 11(41), 129-141.

Fischer, M., & Schmelzle, B. (2009). Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure.

Fisher, R., & Ury, W (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Houghton Mifflin.

Fleury, S. (2017). The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue. *Cadernos de Saúde Pública*, 33, e00058116.

Folberg, J., & Taylor, A. (1996). *Mediação: resolução de conflitos sem litígio*. Editorial Limusa, SA de CV/Grupo Noriega editores.

Foley, G. F. (2010). *Justiça Comunitária- Por Uma Justiça Da Emancipação*. Editora Forum.

Foley, G. (2012). *Justiça Comunitária: uma justiça para a construção da paz*. In: Outro sistema é possível. A reforma da judiciário no Brasil. Conon Foley (org). International Bar: Brasília.

Fontana, J. F. (2009). Report on Citizen Security and Human Rights. *Inter-American Commission on Human Rights*. URL <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecuritySummary.htm> (accessado em 15 May 2020)

Fontoura, N. de O; Rivero, P. S.; Rodrigues, Rute Imanishi (2010). *Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas*. Políticas Sociais: acompanhamentos e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Boletim IPEA, v. 3, n. 17, 2009. p.183. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume03/06_capt03.pdf; Acesso em: 20 dez. 2010.

Forsyth, M., Kent, L., Dinnen, S., Wallis, J., & Bose, S. (2017). Hybridity in peacebuilding and development: a critical approach. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2(4), 407-421.

Forsythe, D. P., Coate, R. A., & Pease, K. K. (2013). *The United Nations and changing world politics*. Westview Press.

Foucault, M. (1979). A governamentalidade. *Microfísica do poder*, 24, 278-293.

_____ (2000). Power. Edited by James D. Faubion. *Trans. Robert Hurley et al*. New York: New Press.

FREIRE, P. (1979). Ação cultural para a liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981a. __. *Conscientização: teoria e prática da libertação, uma introdução ao pensamento de Paulo Freire*.

_____ (1985). *Educação Como Prática da Liberdade*. Sao Paulo, Brazil: Paz e Terra.

_____ (1984). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). Crafting trust: The role of political institutions in a comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1537-1566.

Freitas, R.C (2020) Direito das Minorias: um conhecimento construído entre a indignação política e a indignação epistêmica. *Revista Inclusiones*. Volumen 7-numero 1. Enero/ Marzo. ISSN 07194706

_____ (2020) Indignação e conhecimento: para sentir-pensar o direito das minorias. Raquel Coelho de Freitas.- Fortaleza: *Edições UFC*.

- Fraser, N. (1995). Politics, culture, and the public sphere: Toward a postmodern conception. *Social postmodernism: Beyond identity politics*, 291, 295.
- _____ (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Frey, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-eletrônica*, 1(1), 136-150.
- _____ (2008). Development, good governance, and local democracy. *Brazilian Political Science Review (Online)*, 3(SE).
- Friedli, R. (2013). Conflict Transformation with Religious Dimensions: Three Case Studies of Transcultural Mediation. *Agents of Transculturation—Border-Crossers, Mediators, Go-Betweens*, 219-242.
- Froestad, J., & Shearing, C. (2012). *Security governance, policing, and local capacity*. CRC press.
- Frost, E., & Nowak, M. (2004). Inclusive Security, Inclusive Cities. *Policy Brief. Geneva and Bogotá: Geneva Declaration Secretariat and CERAC*.
- Gabaldón, J. (2013). El Desafío del Desarrollo Sustentable en América Latina. *SOPLA). Estrategias para alcanzar el desarrollo sustentable de un país de economía rentista: Venezuela. Recuperado de: goo.gl/e1x5sN [Consulta: Septiembre 12, 2015]*.
- Gabriel, M. A. (2001). Balcão de Direitos: Perspectivas de um espectador engajado. In: RIBEIRO, Paulo Jorge; STROZENBERG, Pedro (orgs.). *Balcão de Direitos: Resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro: imagens e linguagens*. Rio de Janeiro: Mauad, p. 169-196.
- Galant, G., & Parlevleit, M. (2005). Using human rights to address conflict: A valuable synergy. *Reinventing Development: Translating Rights-based Approaches from Theory into Practice*. London: Zed Books, 109-28.
- Galtung, J. and, Andreas H. Wirak (1977). *Human Needs and Human Rights: A Theoretical Approach*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, 8, 251-258.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization* (Vol. 14). Sage.
- _____ (2005). Violence, Peace and Peace Reaserch. International Peace Research Institute, Oslo. P.167-191, 2005.
- _____ (2007). Peace by peaceful conflict transformation: A TRANSCEND model. *The Handbook of Peace and Conflict Studies, London and New York: Routledge*.
- _____ (2016) La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de estrategia*, (183), 147-168.
- Galvanek, J. B. (2013). *Translating Peacebuilding Rationalities Into Practice. Local Agency and Everyday Resistance*. Berghof Foundation Operations GmbH.
- Galvanek, J. B., & Planta, K. (2017). Peaceful Coexistence. *Traditional'and 'Non-traditional'Conflict Resolution Mechanisms [WWW Document]. Berghof Found. URL https://www.berghof-foundation.org/nc/en/publications/(accessed 11.7. 18)*.
- Garrido Soler, S., & Munuera Gómez, P. (2014). Contra la neutralidad. Ética y estética en el modelo circular-narrativo de mediación de conflictos. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, (17), 139-166.

- GA, U.N. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Division for Sustainable Development Goals: New York, NY, USA*.
- Gazley, B., Chang, W. K., & Bingham, L. B. (2006). Collaboration and citizen participation in community mediation centers. *Review of Policy Research*, 23(4), 843-863.
- _____ (2010). Board diversity, stakeholder representation, and collaborative performance in community mediation centers. *Public Administration Review*, 70(4), 610-620.
- Genser, J. (2018). The UN Security Council's Implementation of the Responsibility to Protect: A Review of Past Interventions and Recommendations for Improvement. *Global Centre for the Responsibility to Protect*.
- Geneva Declaration Secretariat. 2015. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geneva Small Arms Survey. (2010). *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*. Cambridge University Press
- Ghai, Y. (2003). Globalização, multiculturalismo e direito. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 555-614.
- Giannini, R., Aguirre, K., & De Sola, I. (2018). *Urban Security Exchange: Data, Design and Innovation for Urban Security* (pp. 1-4, Rep.). Igarape Institute. Retrieved October 24, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/resrep19173.3>
- Giessmann, H. J. (2016). Embedded Peace. Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned. United Nations Development Programme.
- Ginther, K., E. Denters, P.J.I.M. Waart. 1995. Sustainable Development and Good Governance. Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Goetschel, L. (2009). Conflict transformation. In: *Post-Conflict*. Peacebuilding: A Lexicon. Oxford, pp. 92-104.
- Golub, S. (2010). What is legal empowerment? An introduction. *Legal empowerment: practitioners' perspectives*, 9-18.
- Gomez, O. A. (2013). Des Gaspar, "Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams," United Nations Development Programme. *Human Development Report Office*.
- Gómez, C. M. (2014). Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del movimiento ADR en Estados Unidos y su expansión a Europa. *Anuario de derecho civil*, 67(3), 931-996.
- Gondim, L. V. C. (2013). Mediação familiar: o resgate ao reconhecimento da pessoa humana nas relações familiares.
- González, M. G., & Salanueva, O. L. (2012). Las mujeres y el acceso a la justicia. *Derecho y ciencias sociales*, (6), 91-108
- Gonzalez-Ocantos, E., & Oliveros, V. (2019). Clientelism in Latin American Politics. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Gorjón Gómez, F. J., & Rivera Hernández, P. P. (2014). Análisis de la mediación comunitaria. Aspectos generales para ser considerada como política pública. In: *Governabilidad, ciudadanía y democracia participativa*. Dykinson, S.L, Madrid, Espana, pp. 143-156.

- Grabosky, P. (2009). Community policing, east and west, north and south. *Police Practice and Research: An International Journal*, 10(2), 95-98.
- Graef, J. (2015). *Practicing post-liberal peacebuilding: Legal empowerment and emergent hybridity in Liberia*. Springer.
- Graf, W., Kramer, G., & Nicolescou, A. (2006). Conflict Transformation Through Dialogue: From Lederach's Rediscovery of the Freire Method to Galtung's Transcend'Approach. *JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK*, 22(3), 55.
- Grävingholt, J., Gänzle, S., & Ziaja, S. (2009). *The convergence of peacebuilding and state building: addressing a common purpose from different perspectives* (No. 4/2009). Briefing Paper.
- Guardiola-Rivera, O. (2010). *What if Latin America ruled the world?: how the South will take the North through the 21st century*. Bloomsbury Publishing USA.
- Guehenno, J. M. (2011). *Public security, criminal justice, and reforming the security sector: security and justice thematic paper* (No. 62047, pp. 1-7). The World Bank.
- Guindani, Miriam Krenzinger A.; VIEIRA, Silvia; ANSARI, Moniza Rizzini; BRANDÃO, Carlos Eduardo (orgs.). *Avaliação do Impacto Social do programa "Justiça Comunitária"*. Rio de Janeiro: ISER, 2012.
- GTZ. 2001. *Conflict Analysis for Planning and Management: A Practical Guideline*. Draft. Sector Project Crisis Prevention, and Conflict Transformation, GTZ, Eschborn, Germany.
- Habitat, O. N. U. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. *UN Habitat: Nairobi*.
- Hábitat, O. N. U. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. *Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*.
- Hall, S. (2009). Quando foi o pós-colonial? Pensando o limite._____. *Da diáspora, identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 95-120.
- Harrison, R. S. (2002). Community-based mediation programs: A case study and comparison. *International Journal of Public Administration*, 25(11), 1427-1457.
- Hays, G., & Jenzen-Jones, N. R. (2018). Small Arms Survey. *Geneva: Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies*.
- Hedeen, T. (2000). The evolution and evaluation of community mediation: limited research suggests unlimited progress. *Conflict Resolution Quarterly*, 22 (1-2), 101-133. <https://doi.org/10.1002/crq.94>
- Hellmüller, S., Hellmüller, & Roughley. (2018). *Interaction Between Local and International Peacebuilding Actors*.
- Hernández Ramos, C. (2014). Modelos aplicables en mediación intercultural. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* (17), 67-80.
- Herrman, M. S. (1993). On balance: Promoting integrity under conflicted mandates. *Mediation Quarterly*, 11(2), 123-138.
- Hespanha, A. (2005). *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux.

- Hideg, G., & Alvazzi del Frate, A. (2019). *Darkening horizons* (No. BOOK). Small Arms Survey.
- Hoffman, M. (2004). Peace and conflict impact assessment methodology. In *Transforming Ethnopolitical Conflict* (pp. 171-191). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Höglund, K., & Orjuela, C. (2012). Hybrid peace governance and illiberal peacebuilding in Sri Lanka. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 18(1), 89-104.
- Holley, C., & Shearing, C. (2017). A nodal perspective of governance: Advances in nodal governance thinking. *Regulation, Institutions and Networks*, ed. P Drahos. ANU E Press. (2017).
- Honneth, A. (1995). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, trans. Joel Anderson, Cambridge: Polity.
- Hönke, J., & Müller, M. M. (2012). Governing (in) security in a postcolonial world: Transnational entanglements and the worldliness of 'local' practice. *Security dialogue*, 43(5), 383-401.
- Hoppert-Flämig, S. (2013). A Salvadoran Turnaround? The FMLN's Response to Citizen Security Needs. *Latin America's New Security Thinking: Towards Security as a Democratic Value*, 71-86
- Hunt, C. T. (2018). Hybridity revisited: Relational approaches to peacebuilding in complex sociopolitical orders. *HYBRIDITY*, 51.
- Hyden, G. (1997). Civil society, social capital, and development: Dissection of a complex discourse. *Studies in comparative international development*, 32(1), 3.
- Hyndman, J. (2003). Beyond Either/Or: A Feminist Analysis of September 11th. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 2(1), 1-13.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS) (2011) *A New Deal for Engagement in Fragile States*. 2011. <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal/>.
- _____ (2014). *Guidance Note on Fragility Assessment*. Indicator Working Group, June 17, 2014.
- _____ *New Deal Monitoring Report 2014*. International Dialogue Working Group on New Deal Implementation, November 2014. http://www.pbsbdialogue.org/media/fler_public/a5/df/a5dfd621-00a54836-8e20-8ff3afd1187/fnal_2014_new_deal_monitoring_report.pdf.
- Institute for Economics and Peace (IEP). (2017). *Human Rights and Sustaining Peace*. IPI.
- IMSD/Federal Foreign Office (2019): [Methodology and communication tools in peace mediation / Methodik und Gestaltung des Kommunikationsprozesses in der Friedensmediation](#). Fact Sheet Series Peace Mediation and Mediation Support.
- IMSD/Federal Foreign Office (2017): [Basics of Mediation: Concepts and Definitions / Grundlagen der Mediation: Konzepte und Definitionen](#). Fact Sheet Series Peace Mediation and Mediation Support.
- IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. (2015). *Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM): Ceará - 2010*. Fortaleza, CE.

- Jackson, P. (2009). 'Negotiating with ghosts': Religion, conflict and peace in Northern Uganda. *The Round Table*, 98(402), 319-331.
- Jacoby, T. (2007). *Understanding conflict and violence: Theoretical and interdisciplinary approaches*. Routledge.
- Jakobi, A., & Wolf, K. (Eds.). (2013). *The transnational governance of violence and crime: Non-state actors in security*. Springer.
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 193-215.
- Johansson, Anna & Vinthagen, Stellan. (2014). Dimensions of Everyday Resistance: An Analytical Framework. *Critical Sociology*. 42. 10.1177/0896920514524604.
- Jönsson, C., & Aggestam, K. (2006). *Diplomacy and conflict resolution* (p. 33). *The SAGE handbook of conflict resolution*. Sage.
- Joseph, J. (2018). Beyond relationalism in peacebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(3), 425-434.
- Kaldor, M. (2012). *New and old Wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 3ed.
- _____ (2013). In defence of new wars. *Stability: International Journal of Security and Development*. Ubiquity Press. 2(1): 4. [doi:10.5334/sta.at](https://doi.org/10.5334/sta.at).
- Kansiime, N. (2019). Promoting Traditional Ways of Handling Land Disputes in Western Uganda. 17-25.
- Karp, D. and Clear, T. (2000). Community Justice: A conceptual framework. *Criminal Justice*.
- Karp, A. (2019). Small Arms Survey. Briefing Paper: Estimating global civilian-held firearms numbers. June 2018.
- Katsaura, O. (2015). Ethnopolitics, Fear and Safety in a Johannesburg Neighbourhood. *Community-based Urban Violence Prevention: Innovative Approaches in Africa, Latin America, Asia and the Arab Region*, 42-61.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American journal of political science*, 51(4), 804-821.
- Kent, L. (2018). Engaging with 'The Everyday': Towards a More Dynamic Conception of Hybrid Transitional Justice. *HYBRIDITY*, 145.
- Kerstenetzky, C. L. (2011). Welfare state e desenvolvimento. *Dados*, 54(1), 129-156.
- Kerstenetzky, C. L., & Kerstenetzky, J. (2015). O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. *Dados*, 58(3), 581-615.
- Kiesler, C. A., & Collins, B. E. (1969). *Attitude change; a critical analysis of theoretical approaches* (No. 136.45 K5).
- Kiesler, C. A., Nisbett, R. E., & Zanna, M. P. (1969). On inferring one's beliefs from one's behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 11(4), 321.
- Kinsey, C. (2006). *Corporate soldiers and international security: The rise of private military companies*. Routledge.

- Kline, H. F., Wade, C. J., & Wiarda, H. J. (2018). Latin America and the United States. In *Latin American Politics and Development* (pp. 75-87). Routledge.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does inequality harm growth only in democracies? A replication and extension. *American Journal of Political Science*, 41(1), 323-332.
- Koonings, K. & Kruijt, D. (2007). Fractured cities, second-class citizenship and urban violence, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America. *Fractured cities: Social Exclusion*. 7-22.
- _____ (2015). Urban fragility and resilience in Latin America: Conceptual approaches and contemporary patterns. *Violence and resilience in Latin American cities*, 1-29.
- Korf, B. (2003). Contract or War? An Essay on Institutional Logic in Violent Conflict. Berghof Occasional Paper 23.
- Krasner, S. D., & Risse, T. (2014). External actors, state-building, and service provision in areas of limited statehood: Introduction. *Governance*, 27(4), 545-567.
- Kraus, S. J. (1995). Attitudes and the prediction of behavior: A meta-analysis of the empirical literature. *Personality and social psychology bulletin*, 21(1), 58-75.
- Kraushaar, M., & Lambach, D. (2009). Hybrid Political Orders: The Added Value of a New Concept (14-December). Brisbane: *The Australian Centre for Peace and Conflict Studies*.
- Kriesberg, L. (1998). Coexistence and the reconciliation of communal conflicts. *The handbook of interethnic coexistence*, 182-198.
- _____ (2011). The Conflict Transformation Field's Current State of the Art. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*.
- Krishnan, J. K., Kavadi, S. N., Girach, A., & Khupkar, D. (2014). Grappling at the Grassroots: Access to justice in India's Lower Tier. *Harv. Hum. Rts. J.*, 27, 151.
- Kruijt, D. (2007). *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books.
- _____ (2011). Uncivil actors and violence systems in the Latin American urban domain. *Iberoamericana (2001-)*, 11(41), 83-98.
- LABVIDA-COVIO-UECE/LEV-UFC (2011). Mapa da Criminalidade e da Violência em Fortaleza: Perfil da SER V. Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética da Universidade Estadual do Ceará-LabVida-UECE, *Laboratório de Estudos da Conflitualidade da Universidade Estadual do Ceará-COVIO-UECE, Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará-LEV-UFC*, Fortaleza.
- Landim, F.de S.; Gondim, L.V. C. (n/d). *Mediação comunitária do Ministério Público do Estado do Ceará: uma experiência em virtude da paz*. In: MPCE [sitio]. Acessado em: 25/10/2020.
- _____ (2014) Mediação comunitária e a justiça humana: um elo efetivo da cultura de paz. *Mediação Comunitária- Cássius Guimarães Chai (org.)*. – São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA), 98-111.

- Lanz, D., Wählisch, M., Kirchhoff, L., & Siegfried, M. (2008). Evaluating Peace Mediation: Initiative for Peacemaking. *Brussels: Initiative for Peacebuilding*, 10.
- Lanz, D., Pring, J., Von Burg, C., & Zeller, M. (2017). Understanding mediation support structures. *Swiss Peace*.
- Large, J., Sisk, T. D., & Austin, R. (2006). *Democracy, conflict and human security: Pursuing Peace in the 21st Century* (Vol. 1). International Idea.
- Laura, C. M., & Vorndran, D (2018). Citizen Security in Latin America and the Caribbean: Challenges and Innovation in *Management and Public Policies Over the Last 10 Years/Inter-American Development Bank (IDB)*. November p.42
- Lauris, É. (2007). Pluralismo emancipatório? Uma abordagem a partir dos movimentos indígenas da América Latina. *Cronos*, 8(1), 57-80.
- Lauris, É., & Araújo, S. (2015). Reforma global da justiça, pluriversalismo e legalidade subalterna: Reflexões teóricas e empíricas a partir de uma ecologia de justiça no Brasil, em Moçambique e em Portugal. *Cronos*, 16(2), 87-113.
- Lazarus, S. (2018). *Power and identity in the struggle for social justice: Reflections on community psychology practice*. Springer
- Lederach, J. (1995). Just Peace – the Challenge of the 21st Century, in: *People Building Peace*. 35 Inspiring Stories from Around the World. Utrecht: European Centre for Conflict Prevention, 27-36.
- _____ (1997). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- _____ (2005). *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (2009). *State, space, world: Selected essays*. U of Minnesota Press.
- _____ (2011). *Direito à cidade* (trad. Eduardo Farias). 3. reimp. São Paulo: Centauro.
- Léon, J. A. R. (2005). Why Further Development of ADR in Latin America Makes Sense: The Venezuelan Model. *J. Disp. Resol.*, 399.
- Leonelli, Vera (2016). Mediação popular como prática de justiça. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coords.). *Mediação de conflitos para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Ed. JusPodivm, p. 499-512.
- Leonard, L., & Kenny, P. (Eds.). (2010). *Sustainable justice and the community*. Emerald Group Publishing.
- Lewis, J. A., Lewis, M. D., Daniels, J. A., & D'Andrea, M. J. (2011). *Community counseling: A multicultural-social justice perspective*. Cengage Learning.
- Lidén, K. (2013). In love with a lie? On the social and political preconditions for global peacebuilding governance. *Peacebuilding*, 1(1), 73-90.
- Liebmann, M. (1998). *Community and Neighbour Mediation*. Cavendish Publishing Limited: Great Britain, London.
- Lilly, D., Luckham, R., & Page, M. V. T. (2002). *A Goal Orientated Approach to Governance and Security Sector Reform*. International Alert.

- Lima, F., & Duarte, M. (2012). Fundação Nacional de Mediação de Conflitos Sociais e o Ministério Público mineiro: uma parceria para a prática da mediação. *MPMG. Jurídico*.
- Lima, R. S. D., Souza, L. G. D., & Paula, L. D. (2014). *Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira*. IADB.
- Linera, À. G. (2010). A potência plebeia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia. *São Paulo: Boitempo*, 29-37
- Li-On, L. (2009). The politics of community mediation: A study of community mediation in Israel. *Conflict Resolution Quarterly*, 26(4), 453-479.
- Leonardsson, H., & Rudd, G. (2015). The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. *Third world quarterly*, 36(5), 825-839.
- López, M. (2000). *Justicia comunitaria y jueces de paz las técnicas de la paciencia*. Corporación Región.
- Lózano Luisa, Lózano Diana (s.d). Incidencia de la conciliacion en equidad en el proyecto emancipatorio de la justicia.
- Luchiani, V. (2014). A Mediação comunitária e a “lei” da comunidade. *Mediação Comunitária/Cássius Guimarães Chai (org.)*. – São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA), 372-399, 145 – 159.
- Macdonald, R.A. (2005) Access-to-justice in Canada Today_in Julia Bass et al Julia Bass et al., eds., Access to Justice for a New Century: The Way Forward (Toronto: Law Society of Upper Canada.
- Mac Ginty, R. (2010). Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. *Security dialogue*, 41(4), 391-412.
- Mac Ginty, R. (2014). Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. *Security Dialogue*, 45(6), 548-564.
- Mac Ginty, R., & Richmond, O. P. (2013). The local turn in peace building: A critical agenda for peace. *Third world quarterly*, 34(5), 763-783.
- Mac Ginty, R. (2014). Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. *Security Dialogue*, 45(6), 548-564.
- Madoery, O. (2001). El valor de la política de desarrollo local. A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comp.) In *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 200-228)
- Maffesoli, M. (1998). *O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa*. Forense-universitária.
- Magalhães, C. M. (2001). Reflexões sobre a análise crítica do discurso. *Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG*, 15-30.
- Maia, A. C., Cocenza, V., & Leonelli, G. C. V. (2017). Expansão Urbana Insustentável: um padrão de urbanização promovido pelos municípios. In *CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO* (Vol. 3, pp. 1-23).
- Marion Spengler, F., & Wüst, C. (2013). Mediação Comunitária Como Política Pública eficaz e pacífica de tratamento de conflitos. *Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa*.

- Marshall, T (1984). *Reparation, Conciliation and Mediation*, Home Office Research and Planning Unit, Paper 27, London: HMSO
- Marshall, T and Walpole, M, Bringing People Together: Mediation and Reparation Projects in Great Britain, 1985, Home Office Research Planning Unit, Paper 33, London: HMSO
- Martin, M. (2000). Transformative versus problem-solving approaches to mediation: A qualitative study of the practice of volunteer mediators in a community mediation program.
- _____ (1989). Gene Sharp's theory of power. *Journal of Peace Research*, 26(2), 213-222.
- _____ (2005). "How Nonviolence Works." *borderlands* 4(3).
- Martinez, P. (2018a). Development of an international compendium of guidelines for the long-term sustainability of outer space activities. *Space policy*, 43, 13-17.
- Martínez, M. (2018b). La formación en convivencia: papel de la mediación en la solución de conflictos. *Educación y Humanismo*, 20(35), 127-142.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-96.
- _____ (1970). *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row.
- Matthews, R (1988). *Informal Justice*, London: Sage
- Maxwell, J. P. (1997). Conflict management and mediation training: A vehicle for community empowerment?. *Mediation Quarterly*, 15(2), 83-96.
- Mazzilli, H. N. (1998). O acesso à justiça e o Ministério Público. *São Paulo: Saraiva*.
- McCandless, E., & Rogan, J. (2013). Bringing peace closer to the people: The role of social services in peacebuilding.
- McCandless, E. (2016). Civil society and the 2030 Agenda. *Civil Society, Peace, and Power*, 23.
- McInerney, T. (2010). *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*. S. Golub (Ed.). Rome: International Development Law Organization.
- McLaughlin, K. (2016). *Empowerment: A critique*. Routledge.
- Meagher, K., T. De Herdt and K. Titeca (2014) 'Unravelling Public Authority. Paths of Hybrid Governance in Africa'. IS Academy Research Brief No. 10. Wageningen: *IS Academy Human Security in Fragile States*.
- Meagher, K. (2014). Smuggling ideologies: from criminalization to hybrid governance in African clandestine economies. *African Affairs*, 113(453), 497-517.
- Meglino, B. M., & Ravlin, E. C. (1998). Individual values in organizations: Concepts, controversies, and research. *Journal of management*, 24(3), 351-389.
- Mehmood, C. S., & Chaudhry, A. G. (2015). Justice through Mediation: Revitalizing Informal Justice System. *The explorer: Journal of Social Sciences*, 1(4), 94-96.
- Merry, S. E., & Milner, N. (Eds.). (1995). *The possibility of popular justice: A case study of community mediation in the United States*. University of Michigan Press.
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative research: A guide to design and implementation* (Fourth).

Méndez, J. E., O'Donnell, G. A., & Pinheiro, P. S. D. M. S. (Eds.). (1999). *Unrule of law and the underprivileged in Latin America* (No. 4). Univ of Notre Dame Pr.

Meneses, M. (2012). “O Moderno e o Tradicional no campo das justiças: desafios conceptuais à partir de experiências africanas”, in Santos, Boaventura de Sousa; VanDúnene, José Octávio Serra (org.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*. Coimbra: Almedina, 217-274. Medellín: IPC/Corporación Región, 2000.

McClelland, D. C. (1961). *Achieving society* (No. 15). Simon and Schuster.

McGillis, D. (1997). *Community mediation programs: Developments and challenges*. DIANE Publishing.

_____ (1986). *Community Dispute Resolution Programs and Public Policy*. Washington, DC: National Institute of Justice.

McGillis, D., and J. Mullen (1977). *Neighborhood Justice Centers: An Analysis of Potential Models*. Washington, DC: United States Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration.

Méndez, J. E., O'Donnell, G. A., & Pinheiro, P. S. D. M. S. (Eds.). (1999). *Unrule of law and the underprivileged in Latin America* (No. 4). Univ of Notre Dame Pr.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MJ (2008). *Cartilha: O que é Justiça Comunitária*. Organizadora: Glauca Falsarela Foley. Brasília

_____ (2010). *Manual de Capacitação em Técnicas de Mediação – Módulo 1*. Brasília: Ministério da Justiça.

Ministério das Relações Exteriores. *Negociações da Agenda de Desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; 2014.

Miranda, A.K.M (2014). Um novo olhar para o acesso à justiça: a experiência dos Núcleos de Mediação Comunitária do Ministério Público no Estado do Ceará. In: *Mediação nas Comunidades e nas Instituições*. Niterói: PPGSD–Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito p.65-80.

Mesa, M. (2006), Seguridad, desarrollo y objetivos del milenio, en Soletto, I. (coord.), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*. Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 119-131

Mesa, M. (2008). La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción. *Anuario CEIPAZ*, (2), 45-68.

Mesquita Neto, P. (2004). Prevenção do crime e da violência e promoção da segurança pública no Brasil. *Arquitetura institucional do SUSP*, 200-311.

Mesquita Neto, P. (2006) “Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções”. *Análises e Propostas* 33, December, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>.

Miall, H. (2004). *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation, Online version. Berlin: Berghof Research Center. Available at www.berghofhandbook.net/documents/publications/miall_handbook.pdf

- Miall, H. O. R. & Woodhouse, T. (eds.), (2005). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press (2nd edition 2005).
- Miklos, M., & Paoliello, T. (2017). Fragile cities: a critical perspective on the repertoire for new urban humanitarian interventions. *Contexto Internacional*, 39(3), 545-568.
- Milliken, J. (2013). *Resilience: from metaphor to an action plan for use in the peacebuilding field* (No. BOOK). The Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva Peacebuilding Platform
- Milliken, J. (2014). Building peace in urban setting: Lessons from the ground and recommendations for collaboration. *Geneva Peacebuilding Platform*, 11.
- de Souza Minayo, M. C., & Costa, A. P (2018). Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa. *Revista Lusófona de Educação*, 40, 139-153.
- Minayo, M. C. D. S. (2002). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *Suely Ferreira Deslandes, Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 21ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes*, 9-29.
- _____ (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & saúde coletiva*, 17, 621-626.
- Minayo, M. C. D. S., Deslandes, S. F., & Gomes, R. (2002). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. In *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (pp. 95-p).
- Ministério da Justiça (2016). Secretaria Nacional da Juventude. Homicídios e Juventude no Brasil. Brasília.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (MPCE). ASCOM (2011). MP comemora semana do mediador. 2011.
- _____ CNMP (2008) Regulamento do processo de mediação comunitária dos núcleos de mediação Comunitária do Ministério Público do estado do Ceará.
- Mitchell, C. (1991). Recognising conflict. In: T. Woodhouse (Ed.). *Peacemaking in a Troubled World*. Oxford: Berg Books. pp209-225.
- Mitchell, C. (2000). *Gestures of Conciliation. Factors Contributing to Successful*. Olive Branches. London: MacMillan.
- Mitchell, C. (2002). Beyond Resolution: What Does Conflict Transformation Actually Transform?, in: *Peace and Conflict Studies 9, 1*, without pages (online access). Available at www.gmu.edu/academic/pcs/CM83PCS.htm
- Mitchell, C. (2005). Conflict, social change and conflict resolution. An Enquiry. *Berghof Handbook Dialogue Series No 5*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. pp13-37. Also available online: [www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue5_mitchell_lead.pdf]
- Mitchell, A. & Shillington, R. (2002). Poverty, Inequality, and Social Inclusion. Perspectives on Social Inclusion *Working Paper Series*. Toronto, Ontario: The Laidlaw Foundation.
- Mitchell, T. D., & Soria, K. M. (2017). *Educating for citizenship and social justice*. London, UK: Palgrave Macmillan.

- Misse, Michel. (2007). "Illegal markets, protection rackets and Organized Crime in Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, 21(61), 139-157". <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300010>
- Moser, C. (2004). "Rights, Power, and Poverty Reduction." In *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, ed. Ruth Alsop. Washington, DC: World Bank, 29–50.
- Moser, C. O., & McIlwaine, C. (2004). *Encounters with violence in Latin America: urban poor perceptions from Columbia and Guatemala*. Psychology Press.
- _____ (2006). Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. *World development*, 34(1), 89-112.
- Moser, C. O., & McIlwaine, C. (2014). New frontiers in twenty-first century urban conflict and violence. *ENVIRONMENT AND URBANIZATION*.
- Moore, C. (1996). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Moore, C., Jayasundere, R., & Thirunavukarasu, M. (2009). The mediation process: Trainee's manual community mediation programme. *Theories in Practice series: JSRP paper 10*.
- Morais, J. (2003). Crise(s) da jurisdição e acesso a justiça. In: *Estudos sobre mediação e arbitragem*.
- Mørland, L. (2000). Community Facilitation in the Norwegian 'Mediation Service': What's Happening?. *International Review of Victimology*, 7(4), 243-250.
- Mouffe, C. (2000). For an agonistic model of democracy. *Political theory in transition*, 113.
- _____ (2005). Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, (25), 11-23.
- Moura, T. (2005) "Novíssimas guerras, novíssimas pazes: desafios conceptuais e políticos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 71, pp. 77-96.
- Moura, D. H., de Sá Freire, P., & Kempner-Moreira, F. K. (2020). Governança Compartilhada para redes interorganizacionais de Segurança Pública: o case da paralização dos caminhoneiros 2018. *P2P E INOVAÇÃO*, 6(2), 156-177.
- Morrison, B. E., & Vaandering, D. (2012). Restorative justice: Pedagogy, praxis, and discipline. *Journal of school violence*, 11(2), 138-155.
- Moyer, C. J. T. J., & Haynes, E. S. (2003). Mediation as a Catalyst for Judicial Reform in Latin America, 18 *Ohio St. J. on Disp. Resol*, 619, 629.
- Mubashir, M., Morina, E., & Vimalarajah, L. (2016). OSCE support to Insider Mediation. *Vienna/Berlin: Berghof Foundation, OSCE, and German Federal Foreign Office*.
- Muggah R (2012). *Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence*. Ottawa: International Development Research Centre.
- _____ (2015a). A manifesto for the fragile city. *Journal of International Affairs*, 68(2), 19.
- _____ (2015b). Fixing fragile cities: Solutions for urban violence and poverty. *Foreign Affairs*, 15(01), 2015.

- _____ (2016). How fragile are our cities. In *The World Economic Forum*.
- Muggah, R., & Aguirre, K. (2013). Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. *NOREF Report, October*.
- Mugaah, R., Carvalho, I (2014). “Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. Rio de Janeiro: Igarapé Institute.
- Muggah, R., de Carvalho, I. S., Alvarado, N., Marmolejo, L., & Wang, R. (2016). Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America. *Strategic Paper, 20*.
- Muggah, R., & Tobón, K. A. (2018). *Citizen security in Latin America: facts and figures*. Igarape Institute.
- Müller, M. M. (2010). Private security and the state in Latin America: the case of Mexico City. *Brazilian Political Science Review (Online)*, 5(SE).
- Müller, M. M. (2012). *Public security in the negotiated state: policing in Latin America and beyond*. Springer.
- Müller, Markus-Michael. (2011). *Public Security in the Negotiated State: Policing in Latin America and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Müller, M. M. (2018). Policing as Pacification: Postcolonial Legacies, Transnational Connections, and the Militarization of Urban Security in Democratic Brazil. In *Police Abuse in Contemporary Democracies* (pp. 221-247). Palgrave Macmillan, Cham.
- Munuera Gómez, P. (2007). El modelo circular narrativo de Sara Cobb y sus técnicas.(Sara Cobb´s circular narrative model and its techniques. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, 7(1-2), 85-106
- Murray, M. J. (2017). *The urbanism of exception*. Cambridge University Press.
- Murphy, Craig N. (2005), ‘Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood’, in Rorden Wilkinson (ed.), *The Global Governance Reader*, New York: Routledge, pp. 90–104.
- Murphy, C. N. (2006). *The United Nations Development Programme: A Better Way?.* Cambridge University Press.
- Mulcahy, L. (2000). The devil and the deep blue sea? A critique of the ability of community mediation to suppress and facilitate participation in civil life. *Journal of Law and Society*, 27(1), 133-150.
- Nadarajah, S., & Rampton, D. (2014). The limits of hybridity and the crisis of liberal peace. *Review of International Studies*, 41(1), 49-72.
- Nadeem, M. (2016). Analyzing good governance and decentralization in developing countries. *Journal of Political Sciences and Public Affairs*, 4(3), 209-220.
- Narayan, D. (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta*. Bogotá: Banco Mundial/Alfa Omega.
- Neufeldt, R. C. (2011). “Frameworkers” and “Circlers”—Exploring Assumptions in Impact Assessment. *Advancing conflict transformation: The Berghof handbook II*, 483-504.
- Neufeldt, R., Austin, B., Fischer, M., & Giessmann, H. J. (2011). *Advancing Conflict Transformation: Berghof Handbook II*.

- Neves, T. (2009). Practice note: Community mediation as social intervention. *Conflict Resolution Quarterly*, 26(4), 481-495.
- Netto, O, F. G. D. M. (2014). Mediação nas Comunidades e nas Instituições. *Niterói: PPGSD– Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito*.
- Newman, E. (2011). A human security peace-building agenda. *Third World Quarterly*, 32(10), 1737-1756.
- Nieto Luz, M. (2010). Programa QUIERO A MI BARRIO: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Gobierno de Chile. *Urbe et ius: revista de opinión jurídica*, (8), 7.
- Nijenhuis, G. (2002). *Decentralisation and Popular Participation in Bolivia: The link between local governance and local development* (Doctoral dissertation).
- Nobre, M. T., & Barreira, C. (2008). Controle social e mediação de conflitos: as delegacias da mulher ee violência doméstica.
- Nowell, B. L., & Salem, D. (2004). State-level associations: An emerging trend in community mediation. *Conflict Resolution Quarterly*, 21(4), 399-417.
- Núñez, C. I. (2014). Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (Coordinadores)(2014) Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro Electrónico, 280 páginas. *De Prácticas y Discursos*, 3(3), 1-7.
- Ocampo, J. A. (2015). *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores Argentina SA.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2004) ‘Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice’, Paris: DAC Guidelines & Reference Series.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Paris:
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee) (2008): Supporting Statebuilding in Situations of Fragile, Paris: OECD.
- OECD (2009): Supporting Statebuilding in Situations of Fragile, Paris: OECD.
- Oliveira, R. N. N (2013). A Marcha sobre Fortaleza (1962). ANPUH, 1-11.
- Ojeda García, A., González, G., Salcedo Morales, T., Brizio Arellano, M., Durán Martínez, B., & García Crispín, G. (2015). Hacia una filosofía de “sustentabilidad comunitaria” desde el rol materno en la “barranca el cilantro”.
- Olszanska, J., Olszanski, R., & Wozniak, J. (1993). Do peaceful conflict management methods pose problems in posttotalitarian Poland?. *Mediation Quarterly*, 10(3), 291-302.
- Orrego, Ramón. O. (2018). La Litigiosidad Represada en el acceso a la Justicia de los Sectores vulnerables, análisis de los Juzgados Comunitarios de Pequeñas Causas en la Provincia de Santa Fe, una justicia de proximidad y de cercanía”. *e-Universitas UNR Journal*, 2(20), 2714-2724.
- Oswald, B. (2013). Informal Justice and United Nations Peace Operations. *International Organizations Law Review*, 10(1), 166-192.

Paffenholz, T. (2004). Designing Transformation and Intervention Process. In: A. Austin, M. Fischer, and N. Ropers (Eds.). *Transforming Ethnopolitical Conflict – The Berghof Handbook*. Berlin: VS Verlag. pp151-170.

_____ (2009). Understanding peacebuilding theory: Management, resolution and transformation. *New Routes*, 14(2), 3-6.

_____ (2015). Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. *Third world quarterly*, 36(5), 857-874.

Parlevliet, M. (2002). Bridging the Divide – Exploring the Relationship between Human Rights and Conflict Management, in: Track Two, 11(1), 8-43.

_____ (2009). Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective, in: Dudouet, V. and Schmelzle, B. (eds.) *Human Rights and Conflict Transformation: The Challenges of Just Peace*. (Berghof Handbook Dialogue No. 9. *Berlin: Berghof Conflict Research*, 15-46. Available at www.berghof-handbook.net

_____ (2017). Human Rights and Peacebuilding: Complementary and Contradictory, Complex and Contingent. *Journal of Human Rights Practice*, 9(3), 333-357.

_____ (2015). *Embracing concurrent realities: Revisiting the relationship between human rights and conflict resolution*. Universiteit van Amsterdam [Host].

Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press.

Paris, R., & Sisk, T. D. (Eds.). (2009). *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Routledge.

Pateman, C. (2002). Self-ownership and property in the person: Democratization and a tale of two concepts. *Journal of Political Philosophy*, 10(1), 20-53.

Paulo, S. (2014). International cooperation and development: A conceptual overview. *German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper*, 13.

Pavlich, G. (1996). The power of community mediation: Government and formation of self-identity. *Law and Society Review*, 707-733.

Payne, P. R. (2006). *Youth violence prevention through asset-based community development*. LFB Scholarly Pub.

Payne, J. M., & Daniel Zovatto, G. Fernando Carrillo Flórez, y Andrés Allamand Zavala (2006). *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*. Washington, DC: *Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDB*.

Pearce, J. (2013) Latin America's new security thinking: towards security as a democratic value. Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Humana*, xiii

_____ (2016). The “violence turn” in peace studies and practice. *Un declared Wars”– Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence*, *Berghof Handbook Dialogue Series*, 12.

_____ (2018). Elites and violence in Latin America: logics of the fragmented security state.

- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39-55.
- Peck, C. (1998). *Sustainable peace: The role of the UN and regional organizations in preventing conflict*. Rowman & Littlefield.
- Peralva, A. (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. Paz e Terra.
- Pinckney, J. (2016). *Making Or Breaking Nonviolent Discipline: In Civil Resistance Movements*. ICNC Press.
- Pincock, H. (2013). Does Mediation Make Us Better? Exploring the Capacity-Building Potential of Community Mediation. *Conflict Resolution Quarterly*, 31(1), 3-30.
- Pinheiro, P. S. (1991). Autoritarismo e transição. *Revista Usp*, (9), 45-56.
- Proner, C. (2019). La justicia comunitaria como instrumento de lucha por derechos en el siglo XXI. In *Estudios sobre justicia comunitaria en América Latina: Reflexiones Críticas* (pp. 23-34). Tirant lo Blanch.
- Provencher, R. (1968). Two Malay communities in Selangor. *Ann Arbor, MI: University Microfilms*.
- Pugh, M. (2005). The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. *International journal of peace studies*, 23-42.
- PNUD, I. (2004). Fundação João Pinheiro. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.
- PNUD (2005). Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil–2005. *Racismo Pobreza e Violência*. Brasília, DF.
- PNUD (2012). Programa das nações unidas para o desenvolvimento. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*.
- _____ (2013). Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*.
- PNUD–RELATÓRIO, D. D. H. (2014). Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. *Nova York*.
- PNUD. (2015). Agenda 2030. *Brasília: PNUD*.
- PNUD, I. (2016). FJP. 2013. Atlas Do Desenvolvimento Humano No Brasil. PNUD.
- PNUD (2018). Relatório do Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento.
- Pureza, J. M., & Cravo, T. (2005). Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (71), 05-19.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13(Spring), Vol. 4
- Putnam, T. (2002). Human Rights and Sustainable Peace, in: Stephen John Stedman, Donald Robles, D. (2010). ‘En concepto de acceso a la justicia: evolución, vigencia y actualidad’. In: El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos. *Publidisa*’: Madrid.

- Torre Rangel, de la J. A. (2005). Justicia comunitaria: resistencia y contribución. Una visión desde El Sistema Comunitario de la Montaña y Costa Chica de Guerrero. In *Ardila Amaya, Edgar et al Memorias II Conferencia Internacional Justicia Comunitaria "Construir democracia hoy" Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto, Bogotá*.
- Rao, V. (2006). Review Essay: Slum as theory: the South/Asian city and globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), 225-232.
- Rasler, K., & Thompson, W. (2005). Puzzles of the Democratic Peace: Theory. *Geopolitics, and the Transformation of World Politics, Basingstoke*.
- Ratton, J. L., Torres, V., & Bastos, C. (2011). Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança. *Sociedade e Estado*, 26(1), 29-58.
- Ray, L. (1997). Community mediation centers: Delivering first-class services to low-income people for the past twenty years. *Mediation Quarterly*, 15(1), 71-77.
- Reardon, B. (1993). "Sexism and the War System". Nova Iorque: Teachers College Press.
- Reardon, B. (1993). *Women and Peace: Feminist Visions of Global Security*. Nova Iorque: State University of New York Press. 1985.
- Reich, H. (2006) "Local Ownership" in Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation, or Patronage? Berghof Occasional Paper Nr. 27. *Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- Reimann, C. (2004). Assessing the state-of-the-art in conflict transformation. In: A. Austin, M. Fischer, N. Ropers (Eds.). *Transforming Ethnopolitical Conflict – The Berghof Handbook*. Berlin: VS Verlag, p. 41-66.
- Reiter, A. G. (2011). *Fighting over peace: Spoilers, peace agreements, and the strategic use of violence*. Springer.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y cultura*, (22), 7-25.
- _____ (2007). La apropiación: destejendo las redes de la desigualdade [Barcelona : Anthropos, 2007.]
- Reygadas, L., Filgueira, F., Cameron, M. A., & Hershberg, E. (2010). Latin America's left turns: Politics, policies and trajectories of change.
- Reyntjens, F. (2015). Legal pluralism and hybrid governance: bridging two research lines. *Development and Change*, 47(2), 346-366.
- Ribeiro, Q. L. C. (Ed.). (2017). *Urban transformations in Rio de Janeiro: development, segregation, and governance*. Springer.
- Ribeiro, Q. L. C., & Corrêa, F. S. (2017). Segregation and "Racial" Inequalities. In *Urban Transformations in Rio de Janeiro* (pp. 191-214). Springer, Cham.
- Ricardo, M. C., de Siqueira, P. P., & Marques, C. R. (2013). Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros. *Revista brasileira de segurança pública*, 7(1).
- Richmond, O. P. (2008). Welfare and the civil peace: Poverty with rights? In *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding* (pp. 287-301). Palgrave Macmillan, London.
- _____ (2010). Resistance and the Post-liberal Peace. *Millennium*, 38(3), 665-692.

- _____ (2011). De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*, 24(1), 115-136.
- _____ (2012). The dilemmas of a hybrid peace. *E-International Relations*, 23, 2012.
- _____ (2013). Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. *Alternatives: Global, Local, Political*. 38. 271-287. 10.1177/0304375413512100.
- _____ (2014). “The dilemmas of hybrid peace: negative or positive?”, *Cooperation and Conflict*, pp. 1-19. (Published online before print June 12, 2014, doi:10.1177/0010836714537053 *Cooperation and Conflict* March 2015 vol. 50 no. 1 50-68)
- _____ (2015). The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive?. *Cooperation and Conflict*, 50(1), 50-68.
- Richmond, O. P. & Mitchell, A. (2012). Hybrid forms of peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism. *US: Palgrave Macmillan*, 310 p.
- Richmond, O. P., & Mac Ginty, R. (2015). Where now for the critique of the liberal peace?. *Cooperation and Conflict*, 50(2), 171-189.
- _____ (2019). Mobilities and peace. *Globalizations*, 16(5), 606-624.
- Risse, T. (2015). Limited statehood: A critical perspective. *The Oxford handbook of transformations of the state*, 152-168.
- _____ (2018). Hierarchical and non-hierarchical coordination. *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*, 312.
- Risse, T., & Stollenwerk, E. (2018). Legitimacy in areas of limited statehood. *Annual Review of Political Science*, 21, 403-418.
- Risse, T., & Lehmkuhl, U. (2006). Governance in areas of limited statehood-new modes of governance?: Research program of the Research Center (SFB) 700.
- _____ (2012). Governance in areas of limited statehood. *The Oxford handbook of governance*, 699-715.
- Risse, T., & Börzel, T. A. (2015). Dysfunctional institutions, social trust, and governance in areas of limited statehood.
- Risso, M. I. (2016). Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(2).
- Rivera, di J. (Ed.). (2009). *Handbook on building cultures of peace*. Springer Science & Business Media.
- Roberts, M. M. (2014). *Mediation in family disputes: Principles of practice*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Robles, D. (2010). ‘‘En concepto de acceso a la justicia: evolución, vigencia y actualidad’’. In: *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*. Publidisa’’: Madrid.
- Rodrigues, S.M.A. (org.) (2010). *Mediação e cidadania: programa mediação de conflitos – ano 2010*. Comissão Técnica de Conceitos. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Rodríguez Gómez, R. (2001). Educación, desarrollo y democracia en América latina: un balance de los noventa. *Perfiles educativos*, 23(94), 6-42.

Rojas, L. I. (2018). América Latina y la mirada socio-jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (IISJ). *Oñati socio-legal series*, 8 (5), 586-615.

Rojas, A., & Ricardo, J. Búsqueda (1999). Construcción y desarrollo de la justicia de paz; un acercamiento a las fuentes formales y materiales del derecho hasta la creación de la ley 497 de.

Rojas, E. & Cibils, V.F. (2010) Construir Ciudadanía para una mejor calidad de vida. Alcocer, M. E. G., Cohen, M., de Oliveira, C. B. H., dos Santos, B. A., Alvarado, N., Palenque, P., ... & Couriel, J. In *Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Inter-American Development Bank.

Rosenberg, M. B (2003). Nonviolent communication: A language of life. *Encinitas, CA: A Puddle Dancer Press Book.*

_____ (2004). *We can work it out: Resolving conflicts peacefully and powerfully*. PuddleDancer Press.

_____ (2005). *Practical Spirituality: The Spiritual Basis of Nonviolent Communication*. PuddleDancer Press.

_____ (2006). *Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. São Paulo: Editora Ágora.

Ropers, N. (2008). Systemic conflict transformation: reflections on the conflict and peace process in Sri Lanka. *A systemic approach to conflict transformation: Exploring strengths and weaknesses*. Berlin: Berghof Handbook Dialogue Series, 11-41.

Rosón, M. M., & González, M. C. (2015). Clientelismo en Guatemala y El Salvador: ¿Condicionan los distritos el comportamiento clientelar?. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 31.

Rubin, J. S., & Salacuse, J. (1990). Power in International Negotiations. *International Affairs*, 66, 22-44.

Ruiz, J.C. (2013). Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno. Nuevo pensamiento sobre la seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. *Medellin, Colombia: CLACSO-Observatorio de Seguridad Humana*, 46-70.

_____ (2014). Las violencias como exclusión. Ciudadanía y estrategias de resistencia en un barrio pericentral de Santiago de Chile. *Ciudades latinoamericanas, Desigualdad, segregación y tolerância*. Buenos Aires: CLACSO, 57-84.

Russett, B., & Oneal, J. (2001). Triangulating peace. *Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York.

Paiva, R. (2005). *Comunicação e cultura das minorias*. Paulus.

Pranis, K. (2015). *Little book of circle processes: A new/old approach to peacemaking*. Simon and Schuster.

Sachs, A. M. (2000). Understanding public disputes resolution in community mediation. *Mediation Quarterly*, 17(4), 341-349.

Saffioti, H. I. (2002). Violência doméstica: questão de polícia e da sociedade. *Gênero e Cidadania*. Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero–Pagu/Unicamp, Coleção Encontros.

- Said, E. W. (2007). *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. Editora Companhia das Letras.
- Salanueva, O., & González, M. G. (2010). El acceso de los pobres a la justicia: estudio de casos en La Plata y la Gran Plata, Argentina. *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*. Madrid: Dykinson, col. Oñati: derecho y sociedad, (25), 149-172.
- Salas, Hernando Roldán (1999). ‘La justicia comunitária y la construcción de consensos En las comunas de Medellín. Caso del barrio Moravía, Justicia y Desarrollo’. Debates. Paz y Democracia: el aporte de la justicia comunitária. Bogotá. Año II, n° 10, diciembre/1999.
- Salm, J. (2009). *Co-produced restorative justice: the possibility of implementing restorative justice principles in South Brazil*. ProQuest.
- Sales Junior, R. L. (2009). Raça e justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo de justiça. In *Raça e justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo de justiça* (pp. 203-203).
- Sales, Lília Maia de Moraes (2004). *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.
- Sales, L. M. de M.; Alencar, E. C. O. de; Feitosa, G. R. (2009). Mediação de Conflitos Sociais, Polícia Comunitária e Segurança Pública. *Revista Sequência*, nº 58, p. 281-296, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br>>. Acesso em 05 jan. 2014
- Sales, L. M. de M; Lima, M. M.B.; Alencar, E.C. O. (2008). A Mediação como Meio Democrático de Acesso à Justiça, Inclusão e Pacificação Social – A Experiência do Projeto Casa de Mediação Comunitária da Parangaba. In: XVII Congresso Nacional do Conpedi, ANAIS..., Brasília, 20-22 nov., p. 707-729. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/07_182.pdf>. Acesso em 05 jan. 2014.
- SALES, L. M. D. M., & Chaves, E. C. C. (2014). Conflito, Poder Judiciário e os equivalentes jurisdicionais: mediação e conciliação. *Revista da AJURIS*, 41(134).
- Sánchez, C.A.R (2000). La Jurisdicción de Paz, los Jueces de Paz y las Justicias Comunitarias: Una mirada iconoclasta. In *Justicia comunitaria y jueces de paz las técnicas de la paciencia*. Corporación Región. pp 41-47.
- Sánchez, M. Á. M., & Lopera, I. P. (2012). La mediación familiar. El encuentro de las partes como apertura a la transformación. *Opinión Jurídica*, 11(22).
- Sapori, L. F., & de Andrade, S. C. P. (2008). Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 8(3), 428-453.
- Santos, B. D. S. (1982). O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10, 9-40.
- _____ (1989). Introdução à sociologia da administração da justiça. In: Faria JE, organizador. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática. p. 39-65.
- _____ (1988) *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 9-43.

_____ (1994). Introdução à sociologia da administração da justiça. In FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Editora Ática, cap.3, p. 74-95.

_____ (2003a). Poderá o direito ser emancipatório? *Revista crítica de ciências sociais*, (65), 03-76.

_____ (2003b), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2006). The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique. *Law & Society Review*, 40(1), 39-76.

_____ (2007). *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. São Paulo, Brazil: Cortez.

_____ (2009a). *O direito dos oprimidos*. Sociologia Crítica do Direito 1. Cortez Editora: São Paulo. Colonial Discourse and Postcolonial Theory. New York: Columbia University Press.

_____ (2009b). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI. Morrison, B. E., & Vaandering, D. (2012). Restorative justice: Pedagogy, praxis, and discipline. *Journal of school violence*, 11(2), 138-155.

Santos, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (Vol. 1). Edusp.

_____ (2005). *Da totalidade ao lugar* (Vol. 7). Edusp.

_____ (2013). *A urbanização brasileira* (Vol. 6). Edusp.

Savenije, W., & Van der Borgh, C. (2015). San Salvador: violence and resilience in gangland—coping with the code of the street. *Violence and Resilience in Latin American Cities*. London: Zed Book, 90-107.

Scharbatke-Church, C. (2011). Evaluating Peacebuilding: Not Yet All It Could Be. In M. F. B. Austin, *Advancing Conflict Transformation*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

Schilling, K. (2012). Peacebuilding and conflict transformation. *A Resource Book*, *Freiburger Graphische Betriebe, Freiburg*.

Scimecca, J.A. (1987). "Conflict Resolution: The Basis for Social Control or Social Change." In S. Sandole and I. Sandole (Eds.), *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal to International Applications*. New York: New York University Press, pp. 30-33.

Schuch, P. (2008). Tecnologias da não-violência e modernização da justiça no Brasil. O caso da justiça restaurativa. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 8(3), 498-520.

Schwarz, R. (2005). Post-conflict peacebuilding: the challenges of security, welfare and representation. *Security Dialogue*, 36(4), 429-446.

Secretariat, U. N; DPKO, U., & DFS, U. (2008). United Nations peacekeeping operations: Principles and guidelines. *United Nations*, New York, DOI: [http://dx. doi. org/abs/10.1080/13533310802396475](http://dx.doi.org/abs/10.1080/13533310802396475).

Secretariat, G. D. (2011a). *Conflict and Fragility Investing in Security A Global Assessment of Armed Violence Reduction Initiatives: A Global Assessment of Armed Violence Reduction Initiatives* (Vol. 2011). OECD Publishing.

- _____. (2011b). *Global burden of armed violence 2011*. Cambridge Books.
- _____. (2015). *Global burden of armed violence 2015: Every body counts*. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1982). "Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation". Gloucestershire: Clarendon Press.
- _____. (2011). *A ideia de justiça*. Editora Companhia das Letras.
- _____. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. trad. *Laura Teixeira Motta*, São Paulo: Companhia das Letras.
- Serrano Oswald, S. E., Spring, Ú. O., & de la Rúa, D. (2015). América Latina en el Camino hacia una Paz Sustentable: Herramientas y Aportes.
- Senellart, M. (2008a). Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)/Michel Foucault.
- Shapiro, I. (2006a). Extending the framework of inquiry: Theories of change in conflict interventions. *Berghof Handbook*,(5).
- Shapiro, D. L. (2006b). Teaching students how to use emotions as they negotiate. *Negotiation journal*, 22(1), 105-109.
- Shonholtz, R. (1993). Justice from another perspective: The ideology and developmental history of the Community Boards Program. *The Possibility of Popular Justice: A Case Study of Community Mediation in the United States*, 205.
- _____. (1995). Developmental History of the Community Boards Program. *The Possibility of Popular Justice: A Case Study of Community Mediation in the United States*, 201.
- _____. (2000). Community mediation centers: Renewing the civic mission for the twenty-first century. *Mediation Q.*, 17, 331.
- Silva, L. A. M. D. (1999). Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. *Revista de Sociologia e Política*, (13), 115-124.
- Silva, L. A. M. D. (2004). Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e estado*, 19(1), 53-84.
- Silva, J. A., de Abreu, P., & Florêncio, L. (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 62(2), 119-136.
- Silva, R. B., Pereira, A. Q., & Costa, M. C. L. (2018). Fortaleza e a ocupação do espaço litorâneo no Grande Pirambu. *Geografia (Londrina)*, 27(1), 47-65.
- Silva, A. S. T. T., & Noronha, C. V. (2007). Formas de violência extralegal: linchamentos e execuções sumárias. Fazendo "justiça" pelas próprias mãos na Bahia. *Revista do CEPEJ*, (8).
- Simbulan, K. P., & Visser, L. J. (2016). The Value of Listening to Community Voices. *Undeclared Wars*, 61. Berghof Foundation Operations.
- Simpson, G. (2017). 'From the Normative to the Transformative': Defining and Promoting Justice and Human Rights as Part of Violent Conflict Prevention and Peacebuilding. *Journal of Human Rights Practice*, 9(3), 379-400.

- Sinhoretto, J. (Coord.). (2005). *Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos*. Brasília: Ministério da Justiça (Relatório de Pesquisa). Fortaleza.
- Sinhoretto, J. (2001). Os justicadores e sua justiça. *Linchamentos, costume e conflito*.
- Skelcher, C., Klijn, E. H., Kübler, D., Sørensen, E., & Sullivan, H. (2011). Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries. *Administrative Theory & Praxis*, 33(1), 7-38.
- Smith, D. (2008). Systemic Conflict Transformation: Reflections on Utility. *A Systemic Approach to Conflict Transformation. Exploring Strengths and Weaknesses. Berghof Handbook Dialogue Series No, 6*, 83-90.
- Smith, A., Fressoli, M., & Thomas, H. (2014). Grassroots innovation movements: challenges and contributions. *Journal of Cleaner Production*, 63, 114-124.
- Soldano, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. *Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010)*. IN: *CIUDADES LATINOAMERICANAS: Desigualdad, segregación y tolerância*. Buenos Aires: CLACSO, 27-57.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258
- Sorj, B. (2005). Security, human security and Latin America. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2(3), 40-59.
- Sohn, D. W., & Wall Jr, J. A. (1993). Community mediation in South Korea: A city-village comparison. *Journal of Conflict Resolution*, 37(3), 536-543.
- Sousa, A. F. (2019). *Segurança Pública e Sistema Prisional*. Vida Economica Editorial.
- Spear, J., & Harborne, B. (2010). *Improving security in violent conflict settings: security and justice thematic paper*. World Bank.
- Spengler, F. M. (2010). A mediação comunitária como meio de tratamento de conflitos. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 14(2), 271-285.
- Special, E. U. (2007). Programmes Body (SEUPB)(2007). *EU Programme for Peace and Reconciliation (PEACE III), 2013*.
- Spivak, G. (1988), Can the Subaltern Speak? in Williams & Chrisman (eds.), *Colonial Discourse and Postcolonial Theory*. New York: Columbia University Press.
- Spivak, G. C. (2010). *Pode o subalterno falar*. UFMG.
- Steenkamp, C. (2014). *Violent societies: Networks of violence in Civil war and peace*. Springer.
- Stephan, M. J., & Chenoweth, E. (2008). Why civil resistance works: The strategic logic of nonviolent conflict. *International security*, 33(1), 7-44.
- Stewart, F. (Ed.). (2016). *Horizontal inequalities and conflict: Understanding group violence in multiethnic societies*. Springer.
- Stickel, A. I. (2013). *Culture, conflict and community mediation: Understanding and removing barriers to active participation of Latinos in community mediation centers in Oregon* (Doctoral dissertation, University of Oregon).

- Stipanowich, T. J. (1992). The Quiet Revolution Comes to Kentucky: A Case Study in Community Mediation. *Ky. LJ*, 81, 855.
- Stippel, J. (2010). “Acceso a la justicia en materia penitenciaria: el caso de Chile en el contexto internacional”. In : El acceso a la justicia : contribuciones teórico-empíricas en y desde países latino-americanos. Publidisa: Madrid
- Stufflebeem, C. (2013). *A new method to evaluate community-based mediation programs: Multi-attribute cost utility analysis* (Doctoral dissertation, University of Denver).
- Stürmann, S. (2013). Mediation and Community trade marks: new gimmick or real benefit?. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 8(9), 708-715.
- Suares, M. (1996). *Mediación: conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós.
- Subieta Serrano, T. Condex Chavez, C., Cisternas Arellano, B. Laruta Bustillos, E. (2013) De la sumision a la emancipacion y participacion social Primeiro periodo 1990-2004-Experiencia de empoderamiento y lucha de mujeres bolivianas contra la marginacion y la pobreza. La Paz : Contexto - Proyecto Salud Materno Infantil- (1. ed).
- Suurmond, J., & Sharma, P. M. (2012). Like yeast that leavens the dough? Community mediation as local infrastructure for peace in Nepal. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(3), 81-86.
- _____ (2013). Serving people’s need for peace: infrastructures for peace, the peace sector, and the case of Nepal. *Reader’s Comment on The Berghof Handbook Dialogue Series*, (10).
- Tan, N. T. (2002). Community mediation in Singapore: Principles for community conflict resolution. *Conflict Resolution Quarterly*, 19(3), 289-301.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton University Press, 41 William St., Princeton, NJ 08540.
- Taylor, I. (2007). What fit for the liberal peace in Africa?. *Global Society*, 21(4), 553-566.
- Tilly, C. (1995). To explain political processes. *American Journal of Sociology*, 100(6), 1594-1610.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*: Buenos Aires: Manacial.
- Thomas, C. (2000). *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*. Pluto.
- Torres, C. (2000). Los Jueces de Paz: Una justicia para pobres o los pobres en lo público.
- Toro Vegas, L. M. (2010). Acceso a la justicia y participación comunitaria en Venezuela: el caso del Consorcio Social Catuche. *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*. Madrid: Dykinson, col. Oñati: derecho y sociedad, (25), 71-92..
- Töpfer, T. (2014) Las barreras visibles e invisibles para los pobres urbanos en el centro de san Pablo, Brasil.la criminalización de la pobreza como medida de regeneración del centro. *CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro Electrónico*, 159-179.

Trentin, T. R. D., Coitinho, V. T. D., & Casagrande, A. (2014). Mediação comunitária como política pública de inclusão social no tratamento de conflitos. *Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, (11).

Tschirgi, Necla. (2004). Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges. A conference paper. New York: WSP International/ IPA Peacebuilding Forum.

Unger, B. (Ed.). (2016). "*Undeclared Wars*": *Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Unger, B., & Wils, O. (2006). *Systemic conflict transformation: guiding principles for practitioners and policy makers working on conflict*. Berghof Foundation for Peace Support.

Umprimy, R. (2000). Jueces de paz, resolución de conflictos y democracia en Colombia. Bogotá: Mimeo, PNUD, PNR, 1993. "Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria", en *Pensamiento Jurídico* No 1. Bogotá: Universidad Nacional, 1994; y "¿son posibles los jueces de paz y la justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos?" en *Pensamiento Jurídico* No 18. Bogotá: Universidad Nacional.

Uprimny, R. (2001). Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones. *Los medios alternativos de resolución de conflictos. Barquisimeto. XXVI Jornadas JM Domínguez Escobar (págs. 1-31)*. Barquisimeto: Colegio de Abogados del Estado de Lara. Recuperado el, 10.

UNITED NATIONS (1948). General Assembly Resolution 217A (III), International bill of human rights - universal declaration of human rights, A/RES/217(III) (10 December 1948), available from [https://undocs.org/en/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/en/A/RES/217(III)).

_____ (1988). UN resolution on the culture of peace. United Nations Documentation. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r53.htm>. Acesso em 28 de julho de 2011. [Links]

_____ (1999). Programme of Actions. The Culture Of Peace News Network. Disponível em: <http://cpnn-world.org/resolutions/resA-53-243B.html>. Acesso em 28 de julho de 2011. [Links]

_____ (1992) General Assembly Resolution 47/277, An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping report of the Secretary General, A/47/277- S/24111 (17 June 1992), available from <https://undocs.org/A/RES/47/277>.

_____ Boutros-Ghali, B. (1995). *An agenda for development 1995: with related UN documents*. United Nations.

_____ (1999a). *Declaration on a Culture of Peace*. Disponível em: <http://cpnn-world.org/resolutions/resA-53-243A.html>>. Acesso em 28 de julho de 2017. [Links]

_____ (1999b). *Programme of Action on a Culture of Peace*. The Culture Of Peace News Network. Disponível em: <http://cpnn-world.org/resolutions/resA-53-243B.html>>. Acesso em 28 de junho de 2017. [Links]

_____ (1999c), CSNU Resolução 1246 (S/RES/1246), 11 de junho. New York: Nações Unidas.

_____ (2000), "Report of the Panel on United Nations Peace Operations", (S/2000/809), 21 de agosto. New York: Nações Unidas.

- _____ (2001) Statement by the President of the Security Council, Peacebuilding: towards a comprehensive approach, S/PRST/2001/5 (20 February 2001).
- _____ Commission on Human Security. (2003). *Human security now*. United Nations Publications.
- _____ (2004). Poverty Reduction and Good Governance: Report of the Committee for Development Policy on the Sixth Session. UN, New York.
- _____ (2005) General Assembly Resolution 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1 (16 September 2005), available from <https://www.undocs.org/en/A/RES/60/1>.
- _____ (2006a), CSNU Resolução 1704 (S/RES/1704), 25 de agosto. New York: Nações Unidas.
- _____ (2008), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support.
- _____ (2009). *Legal empowerment of the poor and eradication of poverty: Report of the Secretary General*. A/64/133.
- _____ (2010) Department of Public Information, UN Peacebuilding: An Orientation. “Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate aftermath of Conflict”, (A/63/881–S/2009/304), 11 de junho. New York: Nações Unidas.
- _____ Sepúlveda Carmona, M. (2012). Final Draft of the Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, Submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. *Submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (July 18, 2012)*.
- _____ MDG Gap Task Force. (2014). *MDG Gap Task Force Report 2010: The Global Partnership for Development at a Critical Juncture*. United Nations Publications.
- _____ (2015a) General Assembly and Security Council, Letter from Chair of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, A/69/968-S/2015/490 (29 June 2015), available from <https://undocs.org/en/A/69/968>.
- UN (2015b). Sustainable Development Solutions Network (2015) Indicators and a monitoring framework for sustainable development goals: launching a data revolution for the SDGs. New York: United Nations; 2015.
- _____ (2016) General Assembly Resolution 70/262, Review of the United Nations peacebuilding architecture, A/RES/70/262 (27 April 2016), available from undocs.org/en/A/RES/70/262
- _____ (2017) Peacebuilding Support Office/Policy, Planning and Application Branch with inputs from UN entities through the Peacebuilding Contact Group, 17 January 2017)
- _____ (2016). Security Council Resolution 2282/2016, Post-conflict peacebuilding, S/RES/2282 (27 April 2016), available from [https://undocs.org/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2282(2016)).

_____ (2018) General Assembly and Security Council, Letter from the Chair of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, A/72/707–S/2018/43 (18 January 2018), available from https://digitallibrary.un.org/record/1656332/files/A_73_645%26S_2018_1105-EN.pdf.

UNITED NATIONS & WORLD BANK (2007): In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment, s.l. (PCNA Review Report January 2007)

UNODC and World Bank. (2007). Report No. 37820. Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean.

Unesco, U. N. F. P. A. (2016). UNDP. (2016). *Diálogos Post-2015 sobre Cultura y Desarrollo. Recuperado de: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/San-Jose/images/Dialogos_post_2015_cultura_y_desarrollo.pdf, 2(02).*

UNESCO (1995). Unesco and a Culture of Peace: promoting a global movement (Unesco Culture of Peace Programme). Disponível em: <http://www.culture-of-peace.info/monograph/page1.html>. Acesso em 24 de julho de 2011. [Links]

_____ (2000). Manifesto 2000. Disponível em: <http://www3.unesco.org/manifeto2000/>. Acesso em 28 de junho de 2012. [Links]

_____ (2010). Cultura de paz: da reflexão à ação, balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo. Brasília: UNESCO, São Paulo: Associação Palas Athena. ISBN: 978-85-7652-133-4. Acesso em: 12/08/2015. Disponível em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf>.

UNDP (1994), Human Development Report 1994. United Nations Development Programme. Oxford University Press. Oxford and Nueva York.

_____ (1997) Human Development Report 1997, NY: Oxford University Press.

_____ (2005). Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy. *New York, USA: UNDP*.

_____ (2010): Local Governance in Complex Environments. A DGTTF Comparative Experience Note, New York: UNDP.

_____ (2013). Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America. *Regional Human Development Report 2013–2014*.

_____ (2018). Human development indices and indicators: 2018 statistical update. *Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update*.

UNODOC - United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Ctr, & Austria. (2008). United Nations Office on Drugs and Crime: Annual Report 2008--Covering Activities in 2007.

Unicef, Smith, A., McCandless, E., Paulson, J., & Wheaton, W. (2011). The role of education in peacebuilding: Literature review. *New York: UNICEF*.

Van Santen, E. (2019). Inclusive peace mediation in the city: spatial segregation of violence and urban politics of 'social' inclusion in gang truces. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 4(2-3), 201-219.

- Vasconcellos, F. B., & Nuñez, I. S. (2020). Dossiê: sentidos. Do fazer judicial e policial: administração de conflitos e sistema de justiça. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 14(1), 102-107.
- Vezzulla, J. C. (2008). La mediación para una comunidad participativa. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal – IMAP.
- _____(2010). Teoria da Mediação. São Paulo: Inst. de Mediação e Arbitragem do Brasil, 2011.
- _____(2011). Mediação de Conflitos: a questão coletiva. *Programa Mediação de Conflictos: Uma experiência de Mediação Comunitária no Contexto das Políticas Públicas*. Arraes Editores, Ltda: Belo Horizonte, 41-48.
- _____(2012). A Mediação Comunitária: desafios e perspectivas. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, 1(11).
- Vinshagen, S. (2006) Power as Subordination and Resistance as Disobedience: Nonviolent Movements and the Management of Power. *Asian Journal of Social Science* (34) (1), 1–21.
- Virgilio, M. M., & Perelman, M. (Eds.). (2014). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Clacso.
- Wacquant, Loic (1999). As prisões da miséria. São Paulo: Sabotagem.
- Wade, C. J. (2016). *Captured peace: Elites and peacebuilding in El Salvador*. Ohio University Press.
- Wahrhaftig, P. (1982). An overview of community-oriented citizen dispute resolution programs in the United States. *The politics of informal justice*, 1, 75-97.
- Warat, L. A. (1998). Em nome do acordo: a mediação no direito. *Florianópolis: Almed*.
- _____(2000). Mediación, el derecho fuera de las normas: para una teoría no normativa del conflicto. *Scientia Iuris*, 4, 03-18.
- _____(2001). *O ofício do mediador*. Habitus.
- _____(2004). Surfando na pororoca: o ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Wall, Jr, J. A., Beriker, N., & Wu, S. (2010). Turkish community mediation. *Journal of Applied Social Psychology*, 40(8), 2019-2042.
- Wall, J. A., Jr. (1981). Mediation: An analysis, review, and proposed research. *Journal of Conflict Resolution* 25:157-80.
- _____(1993). Community mediation in China and Korea: Some similarities and differences. *Negotiation Journal*, 9(2), 141-153.
- Wall, J. A., Jr., and M. Blum. (1991). Community mediation in the People's Republic of China. *Journal of Conflict Resolution* 35:3-20.
- _____(1999) Malaysian community mediation. *Journal of Conflict Resolution* 43:343-65.
- Wall Jr, J. A., & Callister, R. R. (1995). Conflict and its management. *Journal of management*, 21(3), 515-558.

- _____ (1997). Japanese community and organizational mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 41(2), 311-328.
- _____ (2004). Thai and U.S. community mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 48, 573–598.
- Wallis, J., Kent, L., Forsyth, M., Dinnen, S., & Bose, S. (2018). *Hybridity on the ground in peacebuilding and development: Critical Conversations* (p. 360). ANU Press.
- Walters, M. A., & Hoyle, C. (2011). Exploring the everyday world of hate victimization through community mediation. *International review of victimology*, 18(1), 7-24.
- Weijer, F., & Knoll, A. (2013). *Joining forces for peace post-2015* (Vol. 53). ECDPM Briefing Note.
- Weiss, T. (2011). The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. *Cooperation and Conflict*, 46(3), 396-405.
- Welsh, N. A., & Lewis, D. (1998). Adaptations to the civil mediation model: Suggestions from research into the approaches to conflict resolution used in the Twin Cities' Cambodian community. *Mediation Quarterly*, 15(4), 345-358.
- Wennmann, A. (2016). 'Sustaining Peace' in the City: Perspectives on Urban Safety. In *conference brief. Geneva: Geneva Peacebuilding Platform*.
- _____ (2018). *Crossing the new frontier: peace mediation in the city*. HD Centre for Humanitarian Dialogue, 2018.
- Wennmann, A., & Jütersonke, O. (2018). Introduction: New perspectives on urban safety and peacebuilding. In *Urban Safety and Peacebuilding* (pp. 1-7). Routledge.
- Widmer, M. (2016). *Firearms and violent deaths*. Small Arms Survey.
- Wieviorka, M. (2006). "Em que mundo viveremos?" São Paulo: Perspectiva.
- Whiarta, S., Melvin, N., & Avezov, X. (2012). The new geopolitics of peace operations: Mapping the emerging landscape. *SIPRI Report*, 16.
- Wilkinson, J., By, R., & Osgood, L. (2001). Community Mediation Trends and Needs: A Study of Virginia and Ten States. *Report prepared for Virginia Association for Community Conflict Resolution by Institute for Environmental Negotiation, University of Virginia*.
- Willman, A., & Makisaka, M. (2010). *Interpersonal violence prevention: a review of the evidence and emerging lessons* (No. 62040, pp. 1-68). The World Bank.
- Williams, B. (2005). *Victims of crime and community justice*. Jessica Kingsley Publishers.
- Wils, O., Hopp, U., Ropers, N., Vimalarajah, L., & Zunzer, W. (2006). The Systemic Approach to Conflict Transformation. *Concepts and Fields of Application*. Berlin: Berghof Foundation for Peace Support. www.berghof-peacesupport.org/publications/SCT_Systemic_Conflict_Transformation_Complete.pdf.
- World Bank (WB). (2003). *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, DC: The World Bank.
- _____ (2005a). "Conflict Analysis Framework." Revised draft, April 11, 2005. Conflict Prevention and Reconstruction Team, Social Development Department, World Bank, Washington DC.

_____ (2005b): World Development Report 2006: Equity and Development. New York: Oxford University Press and World Bank.

_____ (2005c). “Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations.” Social Development Department, World Bank, Washington DC.

_____ (2011a) Violence in the City: Understanding and supporting community responses to urban violence. *Washington DC, abril*.

_____ (2011b). Conflict, Security and Development: World Development Report.

_____ (2017). Governance and the Law: World Development Report.

World Bank, & United Nations. (2018). Pursuing Pathways for Peace: Recommendations for Building Inclusive Approaches for Prevention.

Wyeth, V. (2011). *Peacebuilding at the UN over the last 10 years*. Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Zaluar, A. (2012). Juventude violenta: processos, retrocessos e novos percursos. *Dados*, 55(2), 327-365

Zaluar, A. (1995). A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. In *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*.

_____ (2000). Exclusion and public policies: theoretical dilemmas and political alternatives. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (SPE1), pp. 25-42.

Zartman, I. W (2009) In _____ Bercovitch, J., Kremenjuk, V., & Zartman, I. W. (Eds.). . *The SAGE handbook of conflict resolution*. Sage.

Zehr, H.(2008). Trocando as Lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa. São Paulo: Saraiva.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Lista de Entrevistados

- 1- Entrevista Confidencial, Implementadora 1, Fortaleza: janeiro de 2020.
- 2- Entrevistada Confidencial, Implementadora 2, Fortaleza: agosto de 2019.
- 3- Entrevistada Confidencial, Implementadora 3, Fortaleza: agosto de 2019.
- 4- Entrevistada Confidencial, Implementadora 4, Fortaleza: agosto de 2029.

- 5- Entrevista Confidencial, Liderança e Mediadora 1, Fortaleza: agosto de 2019.
- 6- Entrevista Confidencial, Liderança e Mediador 2, Fortaleza: agosto de 2019.
- 7- Entrevista Confidencial, Mediadora 3, Fortaleza: agosto de 2019.
- 8- Entrevista Confidencial, Mediadora 4, Fortaleza: agosto de 2019.
- 9- Entrevista Confidencial, Mediadora 5, Fortaleza: agosto de 2019.
- 10- Entrevista Confidencial, Mediadora 6, Fortaleza: agosto de 2019.
- 11- Entrevista Confidencial, Liderança e Mediador 7, Fortaleza: agosto de 2019.

- 12- Entrevista Confidencial, Local 1, Fortaleza: setembro de 2019.
- 13- Entrevista Confidencial, Local 2, Fortaleza: setembro de 2019.
- 14- Entrevista Confidencial, Local 3, Fortaleza: setembro de 2019.
- 15- Entrevista Confidencial, Local 4, Fortaleza: setembro de 2019.
- 16- Entrevista Confidencial, Local, 5, Fortaleza: setembro de 2019.
- 17- Entrevista Confidencial, Local 6, Fortaleza: agosto de 2020.
- 18- Entrevista Confidencial, Local 7, Fortaleza: agosto de 2020.
- 19- Entrevista Confidencial, Local 8, Fortaleza: agosto de 2020.
- 20- Entrevista Confidencial, Local 9, Fortaleza: agosto de 2020.
- 21- Entrevista Confidencial, Local 10, Fortaleza: agosto de 2020.

APÊNDICE II

Entrevista aplicada aos gestores, diretores e responsáveis pelo desenho do programa

1. Quem desenhou o programa? E por quê?
2. Você poderia me explicar o seu papel no núcleo?
3. O programa é monitorizado e supervisionado?
4. Como e em que medida a comunidade participa do programa?
5. O programa sofreu algum tipo de interrupção ou adaptação?
6. Os mediadores passaram por algum tipo de critério para ser escolhido? Vocês têm encontrado algum tipo de dificuldade nesse processo?
7. Como vocês capacitam os mediadores?
8. Os mediadores estão engajados a participar no programa?
9. O mediador é regulado pela lei do trabalho voluntário. O que você acha disso?
10. É possível o programa ser implementado em um território violento?
11. É possível criar redes em um território dominado pelas regras das facções?
12. Você acredita que as práticas de mediação podem desenvolver uma cultura de paz a curto, médio e longo prazo? De que forma?
13. Você acredita que as práticas de mediação podem fomentar o empoderamento a curto, médio e longo prazo? De que forma?
14. Você acredita que as práticas de mediação viabilizam o acesso à justiça? De que forma?
15. Você acha que durante esse tempo de implementação do programa as pessoas conseguem resolver seus problemas sozinhas de maneira pacífica?
16. Se, por exemplo, o programa acabasse de que forma elas resolveriam seus problemas?

APÊNDICE III

Entrevista aplicada aos mediadores – (lideranças e locais)

Na sua opinião...

1. O que te levou a procurar o núcleo de mediação?
2. O que você diria sobre a justiça?
3. De que forma resolviam seus conflitos antes do núcleo? E como resolvem agora?
4. Vocês acham que seus direitos e a justiça são diferentes em relação às pessoas que moram nas cidades? Porque?
5. Você acha que tem direito a ter direitos? Isso mudou depois do programa?
6. O que levaram vocês a serem mediadores?
7. Vocês conseguem resolver os problemas na comunidade e em casa? Você acha que o programa te ajudou nisso?
8. Você acha que os conflitos serviram para diminuir os conflitos do tráfico? Porque?
9. Quais suas experiências em relação às instituições policiais? Como reagiram, o que sentiram?
10. Vocês acham que podem ter ou tiveram outro comportamento depois da experiência com o núcleo? Como tem feito para administrar seus conflitos agora?
11. Quais tipos de conflitos que consideram leves e graves que ocorrem na comunidade?
12. Quais tipos de conflitos que consideram leves e graves nas relações pessoais?
13. Em quais ocasiões e eventos que vocês acham que os conflitos ficam violentos?
14. Você participa de alguma rede, associação ou movimento social? Se sim, por qual motivo levou a se engajar?
15. O que você entende por empoderamento? Você acha que o programa mudou o seu pensamento sobre isso?
16. Como você se vê após o programa?
17. Como você avalia esse núcleo da comunidade?
18. Você acha que se o programa terminasse você conseguiria resolver sozinho seus problemas? E dos outros?
19. Você acha que será para sempre um mediador de conflitos?
20. As regras tráfico dificultam vocês participarem do programa? Como?
21. Depois do programa você mudou seu comportamento em relação ao tráfico (facções)?
22. E em relação à polícia?
23. Na sua opinião, o que poderia melhorar no programa?

APÊNDICE IV

Entrevista aos usuários/locais

Na sua opinião...

1. O que te levou a procurar o núcleo de mediação?
2. O que você diria sobre a justiça? O sistema de justiça?
3. De que forma resolviam seus conflitos antes do núcleo? E como resolvem agora?
4. Você se sentiria tranquilo de resolver seu problema através do diálogo?
5. Vocês acham que seus direitos e a justiça são diferentes em relação as pessoas que moram nas cidades? Porquê?
6. Você acha que tem direito a ter direitos? Isso mudou depois do programa?
7. Vocês acham que podem ter ou tiveram outro comportamento depois dessa experiência? Por exemplo: Como tem feito para administrar seus conflitos agora?
8. Você acha que a mediação pode servir para diminuir os conflitos do tráfico de drogas? Porque?
9. Quais suas experiências em relação às instituições policiais? Como reagiram, o que sentiram?
10. Quais tipos de conflitos que consideram leves e graves que ocorrem na comunidade?
11. Quais tipos de conflitos que consideram leves e graves nas relações pessoais?
12. Em quais ocasiões e eventos que os conflitos ficam violentos?
13. Você participa de alguma rede, associação ou movimento social? Se sim, por qual motivo levou a se engajar?
14. O que vc entende por empoderamento? Você acha que o programa mudou o seu pensamento sobre isso?
15. Como você se vê após o programa?
16. As regras tráfico colocam algum empecilho em vocês participarem do programa?
17. Depois do programa você mudou seu comportamento em relação ao tráfico (faccões)? E em relação a polícia?
18. Você acha que se o programa terminasse você conseguiria resolver seus problemas sozinho?
19. Na sua opinião, o que poderia melhorar no programa?

APÊNDICE V

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: “Paz pelos locais para os locais ou com os locais? O papel do núcleo de mediação comunitária na promoção da paz, justiça e empoderamento na comunidade do Pirambu, Ceará”. **A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS:** O motivo que nos leva a estudar o núcleo de mediação é verificar a opinião das pessoas sobre a prática de mediação. A pesquisa se justifica pela importância da mediação como técnica de resolução de conflitos nas comunidades. O (os) procedimento (s) de coleta de material dados será da seguinte forma: entrevista sobre as diversas experiências que teve com a mediação.

DESCONFORTOS E RISCOS E BENEFÍCIOS: não deverão ser subestimados os riscos e desconfortos mesmo que sejam mínimos.

FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA: Os mediadores serão convidados a participar de um grupo de 6 pessoas para debater sobre as experiências de mediação e de que forma essas experiências mudaram suas vidas. Ficará a critério de cada morador da comunidade agendar um horário para ser entrevistado.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será fornecida a você.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional. No caso você sofrer algum dano decorrente dessa pesquisa. **DECLARAÇÃO DA PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELA PARTICIPANTE:**

Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar. A pesquisadora e estudante TATIANA DARÉ ARAÚJO certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Em caso de dúvidas, poderei contatá-la no telefone (27)99893_ _6898. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas. Nome Assinatura do Participante Data Nome Assinatura do Pesquisador Data

APÊNDICE VI

Análise PCIA adaptado (Bush, 1988): acesso à justiça, cultura da paz e empoderamento local

| | POSSÍVEL IMPACTO | | | | MOTIVAÇÕES / RAZÕES | |
|---|--|--------------|-----|---|---|--|
| | NÃO | PARCIALMENTE | SIM | | | |
| <p>Análise do impacto da variável sobre: estruturas e processos estatais formais e informais de governança para garantir o acesso à justiça e cultura da paz por meio da inclusão social. Refere-se ao fortalecimento / enfraquecimento das capacidades de governança, institucionais dos diferentes níveis e setores do governo, e à capacidade dos atores locais de participar dessas instituições, de forma ativa e construtiva, pela cidadania em termos de:</p> <p>a) Como as necessidades individuais de serviços legais (demanda) são avaliadas atualmente?</p> <p>b) Quais informações estão disponíveis na gama de serviços jurídicos (fornecimento) fornecidos para atender às necessidades dos indivíduos?</p> <p>c) Informações disponíveis sobre os procedimentos e instituições de justiça e segurança?</p> <p>d) Fortalecimento do estado de direito por meio do acesso à justiça que aplicam os níveis de participação nas instituições de justiça bem como o acesso a bens e serviços?</p> | I. IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS, PROCESSOS POLÍTICOS E ESTRUTURAS DE PODER | | | | Aspectos Positivos/Oportunidades | |
| | O projeto pode ter impacto nas estruturas políticas e de poder por meio do acesso à direitos... | | | | O projeto pode... | |
| | alterando o status do relacionamento entre certos grupos políticos ou estruturas de autoridade quando reivindicam seus direitos? | | X | | A ciência acerca do atraso e lentidão do sistema judiciário e também a diferença de tratamento relacionada às classes pobres, não impediu que alguns locais reivindicassem suas demandas por justiça social e por seus direitos nas instituições do sistema de justiça. Neste aspecto o programa ampliou o acesso à informações e papel das instituições por meio da educação aos direitos. | Alguns moradores desistem de ir às instituições de justiça devido ao atraso das decisões e, com isso, tentam resolver casos no núcleo de mediação onde a mediação não é aplicável. Há falta de uma parceria institucional coordenada entre as instituições de justiça e segurança pública, geram falhas no processo de efetivação do acesso integral à justiça. |
| | ...pela criação de estratégias para obter acesso a bens e serviços sociais ? | | X | | O acesso aos direitos permitiu que os locais e os mediadores criassem estratégias para frequentar as instituições sociais e obter acesso aos bens e serviços sociais, apesar das queixas quanto a demora e ineficiência do atendimento e dificuldades quanto aos territórios de governação limitada. | Não há parceria institucional coordenada e continuada entre as instituições sociais e o núcleo para os casos de encaminhamento e monitoramento de casos, o que obstrui a amplitude do acesso a bens e serviços sociais. |
| | O projeto pode afetar a identidade das pessoas, voltada para a conscientização da cidadania... | | | | O projeto pode... | |
| | ... mudando suas percepções como são reconhecidos ou protegidos pelas instituições sociais, de justiça e segurança? | X | | | Já havia uma consciência prévia acerca da diferença de tratamento entre as classes pobres e média/rica quanto ao sistema de justiça e de segurança o que expressam suas necessidades por demandas por reconhecimento e justiça. A descrença e desconfiança nas instituições estatais não os impediu, entretanto, de reivindicar seus direitos quando os conviesse. | Há ainda empecilhos quanto à abordagem policial perante as classes pobres, negras e vulneráveis, o que no caso só aumenta o sentimento de frustração e desconfiança sobre as instituições de segurança pública. Ainda, a falta de interlocução baseada na governança institucional em redes faz com que casos que não sejam objeto de mediação, sejam mediados. Assim, o projeto pode ter o potencial de realizar treinamento das instituições policiais e varas especializadas ao atendimento da mulher para aumentar a conscientização policial entre a comunidade para uma segurança pública mais preventiva focada em direitos humanos, para que a polícia comunitária atue com a mediação de conflitos. |
| | ... mudando suas liberdades para manter opiniões ou crenças políticas ou ideológicas, ou para falar livremente? | | | X | A educação de direitos com resistência exercida por meio da tradução da linguagem jurídica para o saber local, incentivaram os locais a pleitearem e terem noção sobre seus direitos e formas de viabilização de suas demandas. Dessa forma, eles se tornaram mais habilitados a reivindicar seus direitos junto às instituições judiciais, dizer e explicar aos outros como os procedimentos institucionais funcionam, especialmente nas relações de gênero em que o empoderamento feminino se tornou mais preponderante para o desenvolvimento da autonomia e o empoderamento masculino foi pautado no diálogo, ao invés da comunicação violenta. | Quando o acesso à justiça não é proporcionado de maneira adequada, há o risco de aumentar as formas clientelísticas e informais baseadas nas assimetrias de poder para obter direitos. Por isso faz-se necessário estabelecer parceria com instituições sociais e sistema de justiça para fornecer direitos e serviços sociais, o que aumentaria a confiança e comprometimento dos residentes locais com as instituições estatais. |
| | II. FATORES EXTERNOS E INTERNOS REFERENTES À NEGAÇÃO/VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS | | | | Aspectos Positivos/Oportunidades | |
| | O projeto pode afetar as causas profundas das violações de direitos econômicos, sociais ou culturais... | | | | O projeto pode... | |
| | ... fortalecendo ou enfraquecendo a autoconfiança, independência, confiança ou capacidade das pessoas e instituições para resolver seus próprios conflitos ... | | X | | Percebeu-se que, quando possuem informações sobre seus direitos e sabem como ocorre o procedimento legal, sentem-se mais confiantes no uso de estratégias sobre como agir diante dos servidores públicos. Esse fator produziu um empoderamento pessoal. Os mediadores lhes passam confiança, por meio da educação dos direitos com resistência, para criarem alternativas de resolver seus conflitos com mais autonomia e exercício da cidadania. | Esse acesso à justiça ainda não é amplo de forma a garantir uma adequada provisão de direitos nas instituições judiciais, o que por sua vez, faz com que alguns locais tentem resolver seus conflitos na mediação, mesmo que não sejam mediáveis. Apesar do provimento do acesso à justiça pelo núcleo de mediação, a justiça não consegue dar a responsividade e celeridade em suas demandas. |
| ... fortalecendo ou enfraquecendo a autoconfiança, a independência, a confiança ou a capacidade de saber como ir para as instituições ... | | X | | O projeto, por meio do hibridismo institucional, tem o potencial de promover mecanismos de debate virtuais ou locais de encontro no núcleo, coordenada pelos mediadores e líderes locais, para que as demandas locais e restrições de seus direitos possam ser debatida com as instituições estatais. Isso se dá porque os mediadores locais tem noção prévia sobre o empoderamento local enquanto luta pelos direitos. | Há ainda a falta de confiança das instituições policiais que com a consolidação das regras das facções impede alguns habitantes locais de estabelecerem parcerias comunitárias com as instituições policiais. Consequentemente, isso afeta a confiança das relações entre as instituições do sistema de justiça e segurança pública e garantir que os serviços sejam prestados evitando maiores conflitos locais com a participação dos locais. | |
| ...fortalecendo redes institucionais de governança democrática para atender ao acesso à justiça em sua totalidade? | X | | | O programa da mediação local tem o potencial para funcionar no âmbito da governança democrática e, em paralelo, atuar nas instituições da segurança pública de forma complementar. No entanto, há ainda muitas falhas na interlocução, coordenação e planejamento entre as diferentes instituições que as impedem de responder aos conflitos locais e fatores externos que intervêm na política. | Devido a fragilidade das redes institucionais de governança, o acesso a outros serviços sociais torna-se precário. Apesar de algumas iniciativas focalizadas para viabilizar o acesso à justiça por parte das instituições, torna-se ainda necessário estabelecer coordenação entre as políticas institucionais para viabilizar os direitos, considerando as dinâmicas dos atores violentos. As iniciativas de implementação da mediação nas instituições policiais ou atuação em rede com a segurança pública ainda se torna focalizada e precária, o que impede maior efetividade quanto as questões do território de governação limitada. | |

| PRINCIPAIS QUESTOES | IMPACTO DA VARIÁVEL CULTURA DA PAZ | | | | | |
|--|--|-----|--------------|-----|--|--|
| | POSSÍVEIS IMPACTOS | NÃO | PARCIALMENTE | SIM | MOTIVAÇÕES/RAZÕES | |
| <p>Análise do impacto da variável sobre: criação de uma cultura de paz - caracterizada por comunicação social construtiva, tolerância, inclusão, justiça, equidade de gênero, participação e respeito. Desenvolvimento de diálogo e empatia, respeito e tolerância nas relações interpessoais. Compreensão acerca da cultura da paz como um processo que depende de cada indivíduo para mudar seu cotidiano. Compreensão acerca do ciclo de violência e o papel individual nesse processo para mudança das relações interpessoais e na comunidade; mudança das percepções e atitudes em relação aos conflitos violentos e como os habitantes locais fazem para resolvê-los após os programas; como eles gerenciam seus conflitos após os programas, em termos de : a) Houve mudança nas relações interpessoais pelos próprios locais ?; b) Houve uma conscientização dos conflitos e percepção da vulnerabilidade do local devido ao territórios de governação limitada ?; c) O programa foi capaz de desenvolver estratégias voltadas para a comunicação não-violenta para contornar o sentimento de insegurança nos territórios de governação limitada ?; d) O programa foi capaz de desenvolver habilidades cognitivas e sócio-emocionais na transformação e auto-transformação dos conflitos; e) Houve o fortalecimento institucional das estruturas locais para atender as necessidades locais para resolução/transformação de conflitos?</p> | I. IMPACTO SOBRE A PERCEPÇÃO DA VIOLÊNCIA E CONFLITOS NOS E ENTRE TERRITÓRIOS E COMUNIDADES | | | | | |
| | O projeto pode afetar o potencial de conflito e violência entre os locais e as organizações comunitárias... | | | | | |
| | ... aumentando ou fortalecendo as relações entre a comunidade, territórios e com quem há tensões? | X | | | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>O projeto pode ter o potencial para criar laços e conexões entre os locais dentro da comunidade e em diferentes territórios, devido ao fato de os principais mediadores e supervisores do centro serem representados pelos locais e líderes comunitários. O fato do núcleo ser estabelecido dentro da associação comunitária também foi considerado um fator positivo que auxiliou os locais a criar vínculos e confiança com os mediadores e potencial para desenvolver um sentido de identidade e pertencimento do núcleo, desde que seja trabalhado o empoderamento local junto aos locais.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>O fato dos mediadores serem também lideranças locais gerou mais confiança dos locais durante as sessões de mediação, no entanto, não foi o bastante para o estabelecimento de vínculos solidários e de reciprocidade entre os locais. Isso requer um processo maior de sensibilização local sobre as práticas e valores da mediação seja nas sessões de pré-mediação, sejam em oficinas para animação de redes locais.</p> |
| | ...alterando a vulnerabilidade dos locais aos diferentes contextos de violência e entendimento do seu ciclo e como ocorrem os conflitos? | | | X | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>Apesar da violência naturalizada, muitos locais e mediadores conseguiram desenvolver maior conscientização sobre como ocorre o ciclo da violência e da forma como ela se manifesta em seu cotidiano e nas relações interpessoais e como podem modificá-lo em suas práticas cotidianas.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>O projeto não conseguiu mudar a situação de vulnerabilidade decorrentes dos atores e regras dos territórios violentos. O projeto tem capacidade de criar uma cultura de paz baseada nas práticas cotidianas que podem influenciar pontualmente os conflitos relacionados aos conflitos interpessoais reflexo da violência urbana. Entretanto, isso requer uma estrutura de governação em rede local e institucional ligadas as instituições de segurança pública e justiça para o desenvolvimento da cultura de paz a longo prazo.</p> |
| | II. IMPACTO SOBRE OS CONFLITOS NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS | | | | | |
| | O projeto pode alterar significativamente o potencial de violência entre as pessoas as relações interpessoais e na comunidade e territórios... | | | | | |
| | ...aumentando o desenvolvimento do diálogo e da comunicação não-violenta para mudança no comportamento e ações cotidianas? | | X | | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>As técnicas de ação e comunicação não-violenta tem o potencial de realizar a mediação com a transformação de conflitos que auxiliam no desenvolvimento da empatia, tolerância, solidariedade. O processo de paz cotidiano passado pelos mediadores enaltece a valorização do diálogo por meio da comunicação e ação não-violenta com práticas de resistência cotidiana que favorecem a autonomia e auto-estima e, conseqüentemente, forma de se posicionar perante o outro.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>Não existe uma uniformidade quanto à aplicação das técnicas ou maneira de lidar com a resolução de conflitos que varia entre o gerenciamento, resolução e a transformação a depender do tipo de conflito, partes e mediador. Observou-se que, em alguns casos, a mediação é capaz de incentivar as partes a criar uma cultura mais pacífica baseada na comunicação não-violenta, respeito mútuo e diálogo, todavia isso depende muito pré-disposição das partes do que o programa criar alternativas, mecanismos e objetivos concretos (curto, médio e longo prazo) de construir a paz. Esse fator, não os fazem mudar o ciclo naturalizado do comportamento violento provocado pelas emoções e atitudes atitudes reativas.</p> |
| | ...conscientização dos valores voltados para uma comunicação social construtiva como necessários para auto-transformação e transformação dos conflitos | | | X | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>O programa tem o potencial de transformar os conflitos durante a mediação e criar um ambiente pacífico para a comunicação não violenta, concebendo-a como uma abordagem nas relações interpessoais, desde que trabalhe com habilidades cognitivas e socio-emocionais que desencadeiam as reações violentas. Os mediadores percebem que as pessoas buscam os programas para resolver questões imediatas relacionadas a demandas por sobrevivência e tentam, a certo modo, trabalhar as questões relativo aos sentimentos, todavia, esse fator depende mais da pessoa que está aberta ao diálogo e mudança.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>Não há sessão de pré-mediação mais longa e trabalhada para sensibilizar as pessoas para desenvolver suas habilidades socio-emocionais. Esse problema pode afetar pessoas que não estão acostumadas às técnicas de mediação e que não sabem lidar com os sentimentos durante a mediação. Essa questão podem afetar as pessoas a não usarem as técnicas de mediação voltadas para a transformação de conflitos no sentido de não lidar com as emoções mais profundas que envolvem os conflitos e sua forma de comunicação mais violenta.</p> |
| | ... fortalecimento dos vínculos sociais e de confiança entre os locais | X | | | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>Após passarem por técnicas da mediação, os mediadores e alguns locais e desenvolvem estratégias locais para evitar maiores confrontos na comunidade e em territórios, mas ainda são baseadas na desconfiança e medo generalizado e não em uma linguagem comum compartilhada ao ponto do conflito ter seu aspecto positivo e transformador.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>Percebeu-se as atitudes, comunicação e comportamento alterados nas relações interpessoais e durante a mediação que ficam mais a critério dos mediadores resolverem incidentalmente as questões, do que um acompanhamento contínuo da política para lidar com essas questões relacionadas a cultura violenta. Tais questões atrapalham no desenvolvimento da coesão social para viabilizar práticas diárias de paz que envolvam respeito, confiança e tolerância.</p> |
| | III FATORES INTERNOS E EXTERNOS QUE IMPEDEM A CULTURA DA PAZ | | | | | |
| O projeto pode afetar as causas subjacentes da negação dos direitos na comunidade... | | | | | | |
| ...alterando as regras das facções a partir da cultura não-violenta... | | | X | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>Houve a criação de estratégias criadas junto ao núcleo, para contornar os problemas locais, tais como o ônibus itinerante. Todavia, foi exercida de modo pontual. O programa tem o potencial de realizar a mediação construindo a cultura de paz desde que seja pensada junto às políticas de segurança cidadã, a fim de criar ferramentas voltadas para negociação indireta com os atores violentos quanto as questões das necessidades locais.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>Os mediadores tentam criar estratégias locais, baseadas nas demandas e necessidades, mas não é o bastante para contornar os problemas decorrentes da cultura violenta e das regras das facções. Muitos locais não podem frequentar os programas e outras instituições, devido aos territórios de governação limitada. Esses fatores interferiram na frequência do programa, o que requer estratégias institucionais a nível de execução contínua da política para lidar com o conflito e violência decorrente das facções.</p> | |
| ... propiciando o fomento da cultura da paz junto aos atores violentos... | | | X | | <p>Aspectos positivos/oportunidades</p> <p>O programa tem o potencial, por meio dos mediadores de trabalhar a cultura da paz, em seu aspecto transformativo nas relações interpessoais, para indiretamente, produzir mudanças nas relações das facções e na cultura violenta.</p> <p>Aspectos Negativos/Riscos</p> <p>Apesar do programa ser enfatizado para construir a cultura da paz em locais com altas taxas de homicídios tal como evidenciado pelas agências internacionais, percebeu-se que a concepção da cultura de paz trabalhada no programa não tem o fim de resolver as questões relacionadas ao tráfico de drogas ou homicídios dele decorrentes. Há uma conscientização por parte dos locais e alguns mediadores que a questão do tráfico de drogas está ligada a diversos fatores que o programa não consegue atender.</p> | |

| QUESTÕES CENTRAIS | IMPACTO DA VARIÁVEL EMPODERAMENTO LOCAL | | | | | | |
|--|---|-----|--------------|--|---|--|--|
| | POSSÍVEIS IMPACTOS | NÃO | PARCIALMENTE | SIM | MOTIVAÇÕES/RAZÕES | | |
| <p>Análise do impacto da variável do empoderamento local sobre questões culturais, sociais que podem influenciar as estruturas sociais e institucionais, especificamente sobre:</p> <p>(a) Mudança na culturas, comportamentos e atitudes que influenciam nos sistemas, estruturas para o reconhecimento de demandas locais, tais como desenvolvimento de confiança e interesses comuns?; (b) fortalecimento das capacidades de liderança no impacto nas estruturas de poder quanto aos direitos e processos políticos, identidade política?; (c) fomento e articulação entre diferentes territórios ou comunidades por demandas por justiça social?; (d) construindo pontes entre os diferentes territórios e comunidades por meio da articulação local para criar alternativas para lidar com regras de facções e conflitos violentos?</p> | I. CAUSAS DOS CONFLITOS RELACIONADOS A VIOLAÇÕES DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS OU CULTURAIS QUE IMPEDEM A CULTURA DA PAZ | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos | |
| | O projeto levou em consideração a história / legado do conflito em seu modelo? | | | | O projeto pode... | | |
| | ... criando e fortalecendo as redes de liderança local e instituições para provimento dos serviços sociais inclusive o acesso à justiça? | X | | | Os mediadores junto às lideranças locais pensam em formas alternativas para viabilizar as demandas locais quando o estado e o programa se tornam omisso. Os mediadores traduzem o idioma da legal através do saber comunitário no qual os locais obtém conhecimento legal, o que aumentou a confiança na forma de se posicionarem diante de autoridades institucionais e requererem seus direitos, todavia, isso é feito individualmente. | As noções de empoderamento ligadas ao acesso à justiça auxiliou os locais a procurarem outras instituições para reivindicar seus direitos, mas não a estabelecer ou restaurar as estruturas políticas, legais, de segurança junto com a comunidade. Assim, as estratégias dos locais acabam sendo baseadas em escolhas racionais sobre o uso dos serviços públicos. Tais ferramentas são necessárias para o estabelecimento de uma empoderamento local visando a prestação efetiva de serviços sociais juntamente com as demandas de paz com justiça. | |
| | ... criando mecanismos específico para tratar questões de mulheres e outros grupos vulneráveis? | X | | | O projeto tem o potencial de criar estruturas mais sólidas para atendimento específico de mulheres em situação de vulnerabilidade, uma vez que o núcleo de mediação ajudou a quebrar certas barreiras ao empoderamento pessoal e feminino, uma vez que foi incentivado mulheres a pleitearem seus direitos e, em nome de seus filhos, todavia isso não foi realizado de modo institucional. | Alguns empecilhos para participação de encontros e reuniões relacionadas à questão de gênero é de que as demandas diárias e as múltiplas funções da mulher com suas tarefas domésticas e pessoais, impediram sua atuação. Ainda, a questão de gênero é muito forte na cultura violenta, o que precisaria de uma estrutura institucional com redes de apoio locais, para os casos de violência doméstica, abandono de incapaz, dentre questões que incidem na mediação. | |
| | II. IMPACTO NAS ATITUDES SOCIAIS, PRÁTICAS CULTURAIS NECESSÁRIAS PARA A CIDADANIA ATIVA | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos | |
| | O projeto pode impactar formas locais de resolução de conflitos ou proteção de direitos pela comunidade para reverter causas profundas das violações de direitos econômicos, sociais ou culturais... | | | | O projeto pode... | | |
| | ... alterando sua capacidade de perseguir seus direitos, organizar-se em torno de questões ou participar de instituições, organizações ou associações sociais ou políticas? | X | | | O projeto tem o potencial de fomentar o acesso à justiça para ser alinhado com o empoderamento local. Neste caso, a coletivização das demandas ao invés do atendimento individual, pode propiciar a reunião conjunta de casos com a participação da comunidade, para que sejam debatidos junto com os órgãos públicos, algumas soluções e alternativas para provimento de bens e acesso aos serviços. | Apesar de reconhecer a importância, não se percebeu uma mudança por parte dos locais (exceto os mediadores) visando o engajamento mais coletivo voltado para o empoderamento local. As demandas coletivas acabam sendo direcionadas e focadas em líderes comunitários e também naqueles que são mediadores para debaterem os assuntos ou pra resolver de modo mais prático as necessidades de cada pessoa atendida. | |
| |incentivando mecanismos de construção de redes locais necessários para a coesão e capital social para trabalharem juntos para o benefício mútuo? | | | X | O legado histórico de luta e resistência auxiliou os mediadores a criar um senso de identidade, reconhecimento e pertencimento que, apesar de trabalharem tais valores no programa, eles não são incorporados pelos locais, dificultando a ressignificação da comunidade para demandas por justiça social. O projeto tem o potencial de criar redes institucionais e locais com outras instituições para garantir a prestação de serviços sociais, dentro da perspectiva da governação da segurança cidadã ajudando e criando um senso de comunidade inclusivo, através do empoderamento local apropriado pelos mediadores. | O sentido de empoderamento fica mais ao nível do poder pessoal de perseguir as instituições do que no próprio empoderamento local, em virtude do medo, da perda do sentido de pertencimento de comunidade, da fragilidade dos vínculos sociais. A cultura da violência persiste o que implica no cerceamento de suas liberdades para frequentar determinadas instituições sociais, a depender do território e sua localização. Nesse sentido não há uma coesão social capaz de produzir um empoderamento local e nem um empoderamento local capaz de produzir uma coesão social a nível local. | |
| | III. IMPACTO SOBRE OS FATORES EXTERNOS E INTERNOS | | | | Oportunidades/Aspectos Positivos | Riscos/ Aspectos Negativos | |
| | O projeto pode impactar atitudes sociais de grupo ou mecanismos de enfrentamento dos fatores internos e externos... | | | | O projeto pode... | | |
| ...contornando problemas relacionados aos territórios de governação limitada | | | X | O programa tem o potencial de apoiar o fortalecimento dos laços da comunidade, para que os habitantes locais se sintam encorajados a se integrar em demandas e associações coletivas, tomando a iniciativa de se organizarem mediante a concepção de cidadania. Como os mediadores locais já têm um senso de empoderamento local, eles reforçam o sentido do empoderamento de direitos às partes durante a mediação e, também realizando a animação de redes individualmente que tentam, de certa forma, reconstruir os laços locais e conscientizá-los a reivindicarem seus direitos. | As regras das facções e a cultura do medo impedem a liberdade de movimento nos territórios necessários para o fortalecimento dos laços sociais e empoderamento local para tomada de decisões. As dificuldades encontradas pelos territórios de governação limitada, impedem maior adesão a debate e reuniões locais para que suas demandas sejam atendidas, ou mesmo, a possibilidade de frequentarem mais assiduamente o núcleo. | | |
| ...alterando formas locais de resolução de conflitos com base nas necessidades da comunidade... | | | X | O programa, construído com base no hibridismo mediante a interlocução dos atores locais e as instituições do MP foi considerado como ponto positivo para modelar os programas de acordo com as demandas locais. Assim, o empoderamento local tomado por mediadores produz não apenas a resistência local, mas também, capacidade de negociação com o MP por melhores condições. O projeto tem o potencial de enfatizar os fatores externos ligados aos territórios de governação limitada, a ser pensada em conjunto por todos os atores locais. | Há necessidade de maior investimento em infra-estrutura e recursos para que os programas possam ter o potencial de construir uma cultura de paz, visando a sustentabilidade de suas ações em consonância com as demandas locais. Para atender as demandas por reconhecimento local, isto implica em rever o sistema do trabalho voluntário e uma atuação institucionalmente mais consolidada com a comunidade para se pensar em fóruns de debate local, a fim de se criar mecanismos e alternativa para a paz, a fim de superar os problemas que inviabilizam o atendimento ampliado e adequado. | | |
| ...forneceu ou criou habilidades, ferramentas, capacidade para indivíduos e comunidades pra identificar problemas e formular soluções ? | | | X | Existem também alguns mediadores de bairro que atuam como referência e desenvolvem o mesmo papel relativo ao capital social para criar confiança e identidade local, durante o trabalho de rede que tem sido feito mais individualmente. O projeto tem o potencial de desenvolver o empoderamento local em perspectiva da governação democrática, por meio de um aporte institucional maior para dar suporte aos mediadores quando realizam a animação de redes e sensibilização local. | O projeto, por meio dos mediadores, foi capaz de criar redes e pontes com diferentes territórios, no entanto não foi capaz de criar uma conexão existente entre eles devido às regras das facções. Por consequência, esse trabalho em rede fica fragilizado devido ao medo e restrições dos territórios de governação limitada. | | |