

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Isa Lima Mendes

**Resolução de Conflitos e Representação:
os Caminhos Teóricos dos Processos de Paz Inclusivos**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a Monica Herz

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2016



Isa Lima Mendes

**Resolução de Conflitos e Representação:
os Caminhos Teóricos dos Processos de Paz Inclusivos**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profª Monica Herz

Orientadora
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profª Maira Siman Gomes

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Bernardo Medeiros Ferreira da Silva

Instituto de Ciências Sociais – Uerj

Profª Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sociais –
PUC-Rio

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Isa Lima Mendes

Graduou-se em Ciência Política pela Universidade de Houston (Texas) em 2007.

Ficha Catalográfica

Mendes, Isa Lima

Resolução de conflitos e Representação: os Caminhos Teóricos dos Processos de Paz Inclusivos / Isa Lima Mendes; orientadora: Monica Herz. – 2016.

104 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2016.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Representação política. 3. Inclusão. 4. Resolução de conflitos. 5. Processo de paz. I. Herz, Monica. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

Meu primeiro “obrigada” precisa ser direcionado ao maravilhoso grupo de pessoas a que o paraquedas da vida me lançou. Pai, mãe, meu amor por vocês não encontra palavras. A minha mãe, Keka, agradeço a cumplicidade e o apoio incansáveis, quase telepáticos, que nunca esmoreceram uma vez sequer ao longo desses anos. A meu pai, Zé Milton, além do carinho e da inspiração, agradeço a crença férrea na minha capacidade e os círculos concêntricos didaticamente desenhados em 2002, na nossa sala de Aracaju, para demonstrar que não podemos morar em nossas zonas de conforto. A minha irmã Marina, minha *partner in crime*, por trazer até mim a poesia que eu não leio – e pelas revisões de texto, é claro. A meu cunhado Beto, pelo companheirismo de irmão que já dura dez anos.

A meu namorado, Raphael, pelo encorajamento e pela dedicação por tabela que dispensou a esta pesquisa, planejando, escutando, debatendo e até revisando. Agradeço o amor que me ancora e conforta todos os dias.

Agradeço a minha orientadora, Monica Herz, pelo aprendizado que extrapola essas páginas e pela iluminação sempre certa de seus apontamentos.

A Maira Siman, pela enorme generosidade de seu incentivo em tantas frentes diferentes e pelo socorro zeloso e recorrente dos últimos meses. A Jana Tabak, pelo apoio providencial nos momentos mais cruciais. A Camila Santos, pelo compartilhamento diário que me deu a certeza de estar acompanhada durante todo esse processo.

A Bernardo Ferreira, por enriquecer imensamente o meu projeto de pesquisa com suas sugestões, e por aceitar o convite para compor a banca desta dissertação.

Agradeço ao IRI e toda sua equipe pela inestimável experiência dos últimos dois anos; ao CNPq pelo apoio financeiro que possibilitou minha dedicação exclusiva ao longo do curso; e a toda a equipe do BPC e do GSUM – especialmente a Lia Lopes, Nathalia Braga e Claudia Fuentes – pela acolhida calorosa deste último ano.

Agradeço a amizade fiel das minhas queridas Clarissa, Olivia e Ana Tereza (*in memoriam*). Por fim, a meus dois primos-irmãos que tanto me ensinam – Aninha, por ter me mostrado que é possível encontrar firmeza na suavidade, e Yvinho, por me lembrar sempre do poder da curiosidade.

Resumo

Mendes, Isa Lima; Herz, Monica. **Resolução de Conflitos e Representação: os Caminhos Teóricos dos Processos de Paz Inclusivos**. Rio de Janeiro, 2016. 104p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Embora constitua uma preocupação prática e teórica há muito mais tempo, a partir do fim da Guerra Fria, a Resolução de Conflitos tornou-se concomitantemente mais importante e mais complexa. A explosão de conflitos em grande medida represados durante as décadas anteriores, desencadeados por controvérsias sociais no geral muito enraizadas, forçou uma reinvenção da disciplina. Multiplicam-se demandas práticas por maior inclusão e transparência na condução de processos de paz, de modo que hoje dificilmente uma negociação que não faça acenos à população terá grandes chances de ser vista como legítima. Ao passo que especialistas começam a se debruçar sobre formas de promover a inclusão sem ao mesmo tempo “entulhar” a mesa de negociações de pontos de vista distintos, vai-se comprovando aos poucos que a paz inclusiva é também a paz durável. Esta pesquisa objetiva contemplar essa discussão por um ângulo menos usual – o da representação política. Ao invés de pensar na inclusão como instrumento de criação da representatividade, averiguaremos o papel da representação em possibilitar (ou não) a inclusão. Argumenta, portanto, que é preciso pensar a inclusão através da representação, e não o contrário. Para isso, será erguida uma ponte teórica entre os campos da Resolução de Conflitos e da Ciência Política. Acredita-se, em última análise, que a representação concretizada pelas mesas de negociação ajuda a explicar o surgimento de padrões de inclusão e exclusão em processos de paz.

Palavras-chave

Relações Internacionais; Representação Política; Inclusão; Resolução de Conflitos; Processo de paz.

Abstract

Mendes, Isa Lima; Herz, Monica (Advisor). **Conflict Resolution and Representation: Theoretical paths for inclusive peace processes.** Rio de Janeiro, 2016. 104p. MSc. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

While it constitutes a practical and theoretical concern for a much longer time, after the Cold War, Conflict Resolution became simultaneously more important and more complex. The explosion of conflicts largely suppressed over the previous decades, unleashed by ingrained social controversies, forced reinvention upon the discipline. Practical demands for greater inclusion and transparency in the handling of peace processes multiplied, which explains why today hardly ever a negotiation that does not consider popular needs will have great chances of being seen as legitimate. While specialists start to tackle ways to promote inclusion without, at the same time, “hoarding” the negotiation table with too many different points of view, it is becoming increasingly clearer that an inclusive peace is also a durable peace. This research aims to contemplate this discussion through a less usual lens – the one of political representation. Instead of thinking about inclusion as an instrument to achieve representativeness, we will evaluate the role of political representation in allowing (or not) for inclusion. It argues, thus, that it is necessary to reflect on inclusion through representation, not the other way around. In order to do that, it will build a theoretical bridge between the fields of Conflict Resolution and Political Science. Ultimately, the political representation put forth by negotiation tables may help explain the emergence of inclusion and exclusion patterns during peace processes.

Keywords

International Relations; Political Representation; Inclusion; Conflict Resolution; Peace Process.

Sumário

Introdução	11
1 A Resolução de Conflitos	16
1.1 Paz e Conflito	16
1.2 O que é Resolução de Conflitos?	18
1.3 A Evolução do Campo	20
1.3.1 Abordagens clássicas: da fundação do campo ao fim da Guerra Fria	21
1.3.2 Novas abordagens e perspectivas críticas: os desafios do pós-Guerra Fria	26
2 A Inclusão e a Resolução de Conflitos	33
2.1 Da Exclusão à Inclusão	33
2.2 Modelos de Inclusão	39
2.3 Da Inclusão à Representação	49
3 A Representação Política	54
3.1 Introdução	54
3.2 O que é Representação?	55
3.2.1 Os Tipos de Representação	57
3.2.2 A História da Representação Política	66
3.3 Reinventando a Representação	72
4 Resolução de Conflitos e Representação Política	79
4.1 Introdução	79
4.2 (Não) Autorização Representativa: as pré-negociações	82
4.3 Representação Substantiva: presença vs. ação	90
4.4 Conclusão: “Novas” Representações e próximos passos	97
5 Referências bibliográficas	100

Lista de Tabelas

Tabela 1 – As nove modalidades de inclusão	46
Tabela 2 – Representação e Inclusão	81

Lista de Figuras

Figura 1 – Tipos de Representação	58
Figura 2 – A seleção de participantes na democracia representativa	89
Figura 3 – A seleção de participantes na pré-negociação	89

Lista de Siglas

ACCORD – African Centre for the Constructive Resolution of Disputes

NOREF – Norwegian Peacebuilding Resource Centre

ONU – Organização das Nações Unidas

PRIO – International Peace Research Institute of Oslo

RAC – Resolução Alternativa de Conflitos

RI – Relações Internacionais

RC – Resolução de Conflitos

USIP – United States Institute of Peace

Introdução

A violência e o conflito, independente do argumento eleito para tentar explicá-los, e do seu método ou proporção de imposição, acompanharam a humanidade através de toda a sua história. Desde as primeiras discordâncias vividas pela nossa espécie, desenvolveram-se também métodos para tentar resolvê-las – sejam estes pacíficos ou violentos, justos ou injustos, eficazes ou não. Em outras palavras, desde que o conflito existe, há também mecanismos para tentar solucioná-lo. À medida que a capacidade destrutiva da violência foi aumentando – resultado do investimento humano em descobrir novas e maiores formas de causar destruição, com a dedicação da tecnologia ao desenvolvimento de armas –, ao longo do século XX cresceu também a necessidade de se lidar com os conflitos que se tornaram o canal de expressão de tal capacidade destrutiva. Após a devastação causada pelas duas guerras mundiais, e do salto mais significativo dessa capacidade destrutiva – o advento das armas nucleares –, iniciam-se movimentos institucionalizantes no sentido de proporcionar uma contrapartida teórica aos métodos já utilizados para resolver conflitos na prática.

Por um lado, os métodos clássicos de Resolução de Conflitos (RC) enxergavam o encerramento de conflitos armados como assunto pertinente exclusivamente às partes combatentes, e se propunham apenas ao objetivo imediato de interromper enfrentamentos militares. A reconfiguração internacional imposta pela Guerra Fria, por outro lado, evidenciou tensões que haviam permanecido “sob tutela” das superpotências e desencadeou uma série de conflitos intraestatais a partir do início dos anos 1990. Em sua maioria, esses conflitos se originavam a partir de padrões sociais e étnicos muito arraigados, com frequência agravados pelo desenho da ordem política do pós-Segunda Guerra. Isto se deu devido, entre outros fatores, aos rastros da política de poder das superpotências e aos desafios da construção estatal pós-colonial. A prevalência dos enfrentamentos militares não convencionais complicou o desfecho “cirúrgico” clássico e implicou o envolvimento cada vez maior de populações civis em lutas que a princípio não eram suas, mas forçadamente passaram a ser.

A mesma reconfiguração internacional que contribuiu ao desencadeamento dessas “novas guerras” (KALDOR, 2012) também abriu maior espaço à busca por soluções negociadas mais substantivas, que não levassem em consideração somente

as partes combatentes e as causas imediatas, mas também a população civil afetada e as raízes dos conflitos. Isso põe em pauta demandas por maior transparência em processos de paz antes envoltos em segredo, mobiliza a opinião pública em torno de esforços de resolução, e dá origem a demandas por maior inclusão de atores não combatentes à mesa de negociações.

Diante de tal cenário, a contemplação da inclusão torna-se incontornável, tanto para os especialistas empenhados na estruturação de uma paz robusta e durável, quanto para organizações internacionais de peso como a Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos aspectos que a literatura mais ressalta no tratamento de processos de paz que se pretendem inclusivos é o dilema que se produz entre, de um lado, a inclusão de representantes da sociedade civil e, de outro, a necessidade de decisões consensuais para o fechamento de acordos. Nessa perspectiva, quanto mais numerosas as vozes incluídas, mais difícil se tornaria o consenso e, por consequência, também a assinatura de acordos e o encerramento de conflitos.

A inclusão, no entanto, não é mais retratada pelos autores da área como um “luxo perigoso” – pesquisas empíricas resultaram em fortes indicativos de que negociações inclusivas aumentam a durabilidade da paz (NILSSON, 2012; WANIS ST-JOHN E KEW, 2008) e hoje existem, portanto, incentivos (até para as partes do conflito) à incorporação de “terceiros” às conversações de paz. A questão principal que se coloca é como fazê-lo sem, ao mesmo tempo, inviabilizar a conclusão bem-sucedida dessas conversações. As pesquisas empíricas empreendidas pela literatura demonstram a existência de uma série de modalidades inclusivas, desde opções mais diretas, e.g. a participação nos diálogos formais, até as mais indiretas, e.g. a ação de massa por parte da população (PAFFENHOLZ, 2014). Quanto mais direta a inclusão, mais obstáculos se identificam em seu caminho, o que motiva uma busca por canais de participação moderados (que ainda mantêm alguma ligação com instâncias formais de decisão) e indiretos (que emergem da mobilização popular e agem com maior autonomia).

As conclusões dos estudos já disponíveis dão origem a diversas outras perguntas: quem deve ser incluído? Em que estágio das negociações? Qual deve ser o seu papel? Partimos do pressuposto, na presente pesquisa, de que é preciso pensar em termos de *critérios* para que essa discussão avance. A intenção de identificar parâmetros para tal inclusão acarreta, por consequência, a necessidade de um aprofundamento teórico capaz de elucidar e desdobrar conceitos políticos essenciais

para essa questão. Nota-se, por exemplo, que o debate da Resolução de Conflitos sobre a inclusão em processos de paz tende a empregar as palavras *inclusão*, *representação* e *participação* de modo quase intercambiável, o que dificulta a identificação de questões cruciais ao tema. O conceito da representação política, em particular, é utilizado por essa literatura unicamente para denotar um almejado, porém longínquo ideal de representatividade, sempre condicionado ao sucesso das negociações. Na ausência de critérios inclusivos claros, portanto, esse enfoque limita-se à defesa de uma inclusão “possível” e incerta, e acaba por depositá-la em uma “caixa preta” de difícil problematização (ZANKER, 2014).

Propomos aqui, então, uma inversão analítica – ao invés de pautar a representação política por meio da inclusão, julgamos mais adequado refletir sobre a inclusão à luz do conceito da representação política. A presente pesquisa terá como objetivo, em suma, questionar *de que maneira o conceito da representação política nos permite enxergar a questão da inclusão em processos de paz de modo diferenciado*. Isso demanda o encontro entre duas áreas de conhecimento que raramente dialogam (RON, 2010) – a Resolução de Conflitos e a teoria da representação no âmbito da Ciência Política –, bem como a utilização desse diálogo para compreender a estruturação das negociações de paz.

Dito isso, o Capítulo 1 delineará uma contextualização do campo da Resolução de Conflitos, questionará as relações entre conflito e paz, e fará um esforço conceitual destinado a compreender o que significa resolver conflitos. Abordaremos suas raízes práticas e sua transformação em uma disciplina teórica de natureza interdisciplinar, de modo a compreender suas origens e sua trajetória – em particular a transferência de seu foco entre as noções de administração (*management*), de resolução e finalmente de transformação de conflitos. Assim, avaliaremos brevemente a evolução do campo desde seu surgimento no pós-Segunda Guerra até a imposição, pelo período pós-Guerra Fria, de uma variedade de adaptações aos métodos e mecanismos empregados na construção da paz. Este panorama geral da disciplina nos trará ao momento atual da Resolução de Conflitos, que vive a necessidade de problematizar o modelo de *peacebuilding* posto em prática a partir dos anos 1990, bem como cultivar a inclusão política em processos de paz.

O Capítulo 2, por sua vez, se dedicará a investigar como a literatura da Resolução de Conflitos tem tratado a questão da inclusão – especialmente no que

diz respeito à sua suposta relação contraditória com a eficácia das negociações. Em primeiro lugar, o capítulo ponderará sobre o movimento da literatura de Resolução de Conflitos em direção à incorporação consensual da questão inclusiva em negociações de paz, reunindo posicionamentos tanto de teóricos da área quanto de profissionais e organizações internacionais que atuam no campo. Segundo, avaliaremos os esforços empreendidos no sentido de detectar e categorizar modalidades de inclusão em processos de paz, das mais diretas à mais indiretas. Por fim, defenderemos o enquadramento da questão inclusiva por meio do conceito da representação política, que, em nossa visão, servirá para contar uma história mais completa e mais detalhada das condições que permitem (ou não) a participação da sociedade civil em processos de paz.

Como primeiro passo na direção da inversão teórica sugerida, no Capítulo 3 exploraremos o conceito da representação política ainda à parte da Resolução de Conflitos, percorrendo com este intuito parte da literatura especializada na Ciência Política. Recorreremos a autores clássicos e contemporâneos para buscar uma definição geral da representação capaz de, à primeira vista, extrapolar seu conteúdo político e, em um segundo momento, dissociar seu significado do modelo representativo democrático. Este esforço compreenderá duas investigações distintas, mas relacionadas. A primeira delas diz respeito aos tipos representativos de Hanna Pitkin (1967), que a separa entre categorias formais – que identificam a representação com base em procedimentos formais –, e substantivas – preocupada com a substância da própria atividade representativa. A segunda investigação procurará construir uma “linha do tempo” que capte a história da representação política e as transformações sofridas pelo conceito desde sua introdução à concepção de Estado de Thomas Hobbes até os desafios impostos pela política contemporânea. Discutiremos, por fim, algumas reinvenções recentes impostas pelo descolamento entre a representação e o voto popular em partidos políticos, e o consequente surgimento de “novas” representações contestatórias e não eleitorais.

Por último, o Capítulo 4 fará associações entre os tipos representativos da Ciência Política e as modalidades inclusivas da Resolução de Conflitos, com o objetivo de expor a estruturação dos processos de paz, camuflada por pesquisas concentradas unicamente na questão inclusiva, e servir de plataforma para estudos empíricos futuros. Na primeira seção, traçaremos um paralelo entre a fase das pré-negociações de um processo de paz e os parâmetros de seleção de representantes.

Em seguida, interpretaremos o dilema eficácia vs. inclusão da RC à luz da representação substantiva de Pitkin. Por último, levantaremos questões relevantes para o aprofundamento deste trabalho, dentre elas a apreciação das modalidades informais de inclusão com base nas “novas” representações não eleitorais, que parecem ter muito a dizer sobre situações representativas *sui generis* como a resolução de conflitos.

1

A Resolução de Conflitos

1.1

Paz e Conflito

A investigação dos mecanismos que desencadeiam conflitos violentos e das medidas necessárias para encerrá-los é velha companheira dos estudiosos da interação política humana – grandes teóricos clássicos e contemporâneos ocuparam-se e seguem ocupando-se de tal exploração. A busca por traços da natureza humana que elucidem a transformação da discordância e da competição em confronto físico foi um motor para a defesa do contrato social e da criação de um Estado moderno dito capaz de mediar diferenças e evitar, ou ao menos minimizar, derramamentos de sangue. Em seu extremo, o argumento de que a natureza humana é inerentemente ruim e bélica encontrou seu maior expoente em Thomas Hobbes e ecoou no pontapé inicial das Relações Internacionais através do pensamento realista. Não só a observação de relações de poder, mas também a investigação de certos aspectos sociais e econômicos de relações coletivas, sejam elas forjadas no âmbito interno ou no internacional, constituem algumas das principais ferramentas utilizadas para analisar a ocorrência dos conflitos violentos.

De modo simultaneamente oposto e complementar ao estudo das raízes dos conflitos, os caminhos para definir e alcançar a paz também constituem uma preocupação antiga – mas parecem muito mais longos e árduos do que aqueles que levam ao enfrentamento físico. Além da antiguidade do tópico, o seu generalismo também ajuda a explicar parcialmente a complexidade embutida na reflexão sobre a paz. O que, em última instância, significa a paz? Se, por um lado, ela é enxergada como um ideal absoluto da humanidade, também é, em grande medida, considerada inalcançável. Johan Galtung (1967) mostra que sua natureza imprecisa a transforma numa espécie de “conceito guarda-chuva” (p. 6) para uma série de outros objetivos a serem perseguidos pelo homem (como a felicidade, por exemplo). Por consequência, temos o hábito de encapsular na ideia de paz tudo aquilo que vemos como positivo ou venerável.

Para Galtung, é preciso enxergar a paz como mais do que a simples ausência do conflito armado. Oliver Richmond (2008) observa que mais do que um objetivo, a paz é um processo (p. 2), o que dialoga diretamente com a concepção de Galtung (1967) de que há uma paz *negativa* – “the absence of organized collective violence” – e outra *positiva* – “a synonym for all other good things in the world community, particularly cooperation and integration between human groups” (p. 12).

Ao contrário da paz, identificar e definir o conflito representa um exercício relativamente inequívoco. Isso explica porque “IR as a discipline tends to deal with peace implicitly, through its ... readings of war” (Richmond, 2008: 8). As metamorfoses sofridas pelo conflito violento através dos séculos, assim como os seus canais de expressão, contribuem para a manutenção do magnetismo exercido pelo tema. O interesse pelo conflito percorre suas causas, o seu desenvolvimento e os seus possíveis desfechos, de modo que há uma preocupação em não só entendê-lo, mas também encontrar meios de evitá-lo ou, uma vez iniciado, resolvê-lo de modo definitivo. Peter Wallensteen (2002) identifica três elementos essenciais à ocorrência de um conflito violento – (i) os atores envolvidos; (ii) uma *incompatibilidade* entre esses atores; e (iii) as ações por eles escolhidas. Enquanto o conflito reduzir-se à discordância “saudável”, diz o autor, ele será latente.

Há significativo consenso de que o conflito é parte inerente de qualquer atividade que envolva a interação social. Ele pode inclusive ser intrapessoal, de modo que, na realidade, basta um ser humano para que o conflito exista – embora a modalidade de conflito que nos interessa nesta pesquisa parta de embates coletivos, a contribuição da Psicologia no desenvolvimento do campo da Resolução de Conflitos comprova a importância do indivíduo nesta discussão. Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk e William Zartman (2009) relembram, nesse sentido, que o conflito é

normal, ubiquitous, and unavoidable. It is an inherent feature of human existence. It is even useful on occasion. It is difficult to conceive of a situation which is conflict-free. Indeed, the very presence of conflict is at the heart of all human societies (p. 3).

Oliver Ramsbotham (2011) compartilha de tal ponto de vista ao afirmar que o conflito é uma expressão da heterogeneidade humana, o que pode causar incompatibilidades tanto em relação a interesses ou objetivos materiais quanto por motivações menos palpáveis, como crenças e valores (p. 17).

Desse modo, uma interpretação dicotômica, que considere a incompatibilidade necessariamente negativa, não se revela nem desejável ao esforço aqui empreendido, nem mais propícia à conquista da paz. Robert Dahl (1989) reforça o argumento dos autores já citados ao afirmar que “[in] the nation-state ... political conflict came to be regarded as ... normal, inevitable, even desirable” (p. 30). Desde que limitado à arena de decisões erguida pelo arcabouço institucional do Estado, o conflito político poderia, nessa interpretação, servir como incentivo à deliberação e como mecanismo refinador da troca de experiências entre seus participantes. Em suma, dependendo de como são tratados, conflitos podem ser construtivos ou destrutivos (DEUTSCH, 2006). Mais do que contemplar a impalpável tarefa de extirpar qualquer discordância das sociedades humanas, aos especialistas caberia refletir sobre a transição entre conflitos latentes e confrontos armados, e, na outra face desta mesma moeda, pensar em formas de evitá-los ou resolvê-los por meio da construção de uma paz sustentável.

Embora o conflito violento venha permeando os passos da humanidade há mais tempo do que seria aqui possível avaliar, foram os devastadores confrontos militares do século XX, principalmente a Segunda Guerra Mundial, que fizeram surgir uma literatura preocupada não só em evitá-los, mas também em lidar com seus "durante" e "depois". Ao mesmo tempo em que se multiplicou a capacidade dos armamentos utilizados nesses conflitos, cresceu também, e de modo assustador, a letalidade das guerras e o seu efeito em populações civis até então por elas poupadas. Em outras palavras, à medida que se embaçavam cada vez mais as fronteiras entre a vida cotidiana e a guerra, esta última adquiria renovados contornos de tragédia. Sobre este pano de fundo, e paralelamente ao surgimento da própria disciplina das Relações Internacionais, surge o campo da Resolução de Conflitos.

1.2

O que é Resolução de Conflitos?

A permanência da opção pelo confronto violento ao longo da história e a complexidade e a gravidade dos conflitos armados recentes fizeram com que, em meados do século passado, a tarefa de resolver conflitos internacionais por meio da

negociação e da mediação ganhasse inédita premência¹ – particularmente se levarmos em conta a tensão da Guerra Fria e a ameaça representada pela guerra nuclear após o fim da Segunda Guerra Mundial. É por meio desse impulso, e dessa necessidade prática, que a Resolução de Conflitos (RC) surge como campo de estudos teóricos.

Louis Kriesberg (2009) ressalta que a Resolução de Conflitos pode ser enxergada de diversas formas, observando que

[f]or some workers in the field, the term refers essentially to a specific kind of work, for example, engaging in mediation in a particular manner. For many other conflict resolvers, it refers to ways of settling or ending conflicts that entail joint efforts to reach mutually acceptable agreements. For still others, conflict resolution is a *Weltanschauung* that can apply to all stages of conflicts, and encompasses relatively constructive ways of conducting and transforming conflicts and then maintaining secure and equitable relations (p.15).

Para Bercovitch (2009),

[Conflict Resolution] is a range of formal or informal activities undertaken by parties to a conflict, or outsiders, designed to limit and reduce the level of violence in conflict, and to achieve some understanding on the key issues in conflict, a political agreement, or a jointly acceptable decision on future interactions and distribution of resources (p. 1).

Sean Byrne e Jessica Senehi (2009) destacam que os esforços acima descritos são uma maneira de equilibrar assimetrias de poder que, impossíveis de serem solucionadas por meios políticos, repetidamente motivam a explosão da violência (p. 3). Segundo os autores, por outro lado, “[t]he power base of the parties determines the representation at the [negotiation] table” (p. 9) – o que tem imensa importância para a presente pesquisa.

Reconhecendo e respeitando a individualidade de cada conflito, o campo da Resolução de Conflitos nasce com o objetivo de desenvolver um aparato teórico capaz de apoiar e aprimorar os esforços práticos da cessação de embates. Essa tentativa de sistematização teórica foi, portanto, motivada por necessidades práticas que a antecederam. Ramsbotham (2011) destaca que isso dá origem a algumas ambiguidades. Em primeiro lugar, “Resolução de Conflitos” passa a significar tanto um *campo de estudo* quanto uma *atividade* que, com frequência, é desempenhada por pessoas que sequer têm consciência da existência desse campo – é o caso de povos indígenas e seus métodos tradicionais de resolução de conflitos². Dentro do

¹ Embora sejam conceitos distintos e se interpenetrem, a Resolução de Conflitos e a Mediação de Conflitos serão abordadas ao longo desta pesquisa sem que suas distinções sejam muito demarcadas. Constatamos, no entanto, a necessidade de promover um contraste maior entre as duas no futuro.

² A fim de evitar tal ambiguidade, o campo de estudos será sempre aqui expresso em letras maiúsculas. Ainda que o uso do próprio rótulo “Resolução” de Conflitos para nomear o campo possa

exercício prático, também poderíamos dizer que a expressão “resolução de conflitos” refere-se simultaneamente ao *processo* e ao seu *desfecho bem-sucedido* (p. 31).

A íntima relação entre a teoria e a prática da Resolução de Conflitos também ajuda a explicar a multidisciplinaridade deste campo, que combina conhecimentos da Psicologia, das Relações Internacionais, do Direito, da Diplomacia, etc, e por isso encontra-se distante de uma “teoria geral” de direção única – Kriesberg (1997) argumenta, nesse sentido, que “Conflict Resolution is not a narrowly defined discipline, but a general approach” (p. 51). Além disso, a primazia da prática acoplou as transformações dos métodos e das prioridades da área às características e desdobramentos dos conflitos. Isso significa, como veremos adiante, que as gerações teóricas da Resolução de Conflitos foram, em grande medida, respostas normativas a demandas práticas decorrentes das mudanças sofridas pelos conflitos armados em cada um desses períodos.

É exatamente a interação entre demandas práticas e respostas teóricas, assim, que nos traz à presente análise. A evolução das prescrições teóricas, primeiro entre *administrar* e *resolver* conflitos, e depois entre *resolvê-los* e *transformá-los*, reflete e suporta a crescente ambição prática da disciplina. Se, num primeiro momento, objetivava-se meramente a manutenção de determinado status quo, condizente com uma paz negativa, eventualmente passou-se a desejar a resolução e a almejar a transformação dos conflitos numa paz positiva e sustentável. Com as demandas por resoluções mais profundas que surgem particularmente a partir dos anos 1990, veio também a necessidade de explorações teóricas mais elaboradas e críticas, que não só prestem atenção ao papel de grupos historicamente excluídos, mas também lhes atribuam um protagonismo nos processos de paz.

1.3

A Evolução do Campo

Os primeiros passos da Resolução de Conflitos são, de modo geral, identificados por especialistas no período que se estende entre o fim da Primeira Guerra Mundial e o da Segunda Guerra Mundial. A divisão em “gerações” da

dar origem a ambiguidades, visto que abordagens mais recentes se propõem a pensar além da ideia de resolução, optamos por mantê-lo por motivos de simplificação.

trajetória do campo desde seu processo de institucionalização até os dias atuais não é hermética, como os próprios autores da área alertam, e serve tão somente o propósito de compreender alguns de seus mais importantes pontos de inflexão. Muito embora nos guiaremos nesta seção pela divisão fornecida por Ramsbotham et al (2011), também levaremos em consideração ideias de Louis Kriesberg, Jacob Bercovitch, Oliver Richmond e outros.

Isto posto, consideraremos que a evolução da Resolução de Conflitos pode ser encarada em cinco estágios: (i) a primeira geração, um estágio preliminar, que vai de 1918 até 1945; (ii) a segunda geração, entre 1945 e 1965, que viu os primeiros passos institucionalizantes do campo; (iii) a terceira geração, entre 1965 e 1985, considerada um estágio de expansão e consolidação; (iv) a quarta geração, marcada pelos desafios do pós-Guerra Fria, e que vai de 1985 até 2005; e (v) uma quinta geração que, ainda em desenvolvimento, propõe uma autocrítica aos princípios e práticas exercidos pela Resolução de Conflitos nos anos 1990 e 2000. Dividiremos esses cinco estágios em duas partes – na próxima subseção, no que intitularemos “abordagens clássicas”, avaliaremos as três primeiras gerações; em seguida, refletiremos sobre a quarta e a quinta gerações por meio de “novas abordagens e perspectivas críticas”.

1.3.1

Abordagens clássicas: da fundação do campo ao fim da Guerra Fria

Em 1918, o fim da Primeira Guerra Mundial e a destruição sem precedentes por ela causada puseram sob holofotes a questão da paz e motivaram o surgimento das Relações Internacionais (RI) como disciplina acadêmica. Movidos pelo trauma da guerra e decididos a contribuir para evitar sua repetição, estudiosos de diversas áreas empenharam-se em compreender as causas daquela tragédia.

Junto ao nascimento das RI e à busca pela paz, apareceram também as sementes da Resolução de Conflitos – embora esta tenha conhecido a institucionalização quase quarenta anos (e outra guerra mundial) depois daquela. Ramsbotham et al (2011) destacam a multiplicação dos cursos de Relações Internacionais nos Estados Unidos e na Europa durante o pós-Primeira Guerra, “many of them motivated initially by the idealist aspiration to promote peace by study and research” (p. 37). É possível reconhecer neste período, desse modo, a

influência de esforços acadêmicos e práticos – não necessariamente coordenados ou provenientes do então jovem campo das RI – que foram mais tarde considerados o embrião da Resolução de Conflitos. Para Kriesberg, tal variedade de fontes foi posteriormente responsável pela produção de visões diversas dentro do campo, e por consequência também deu origem a certas tensões e discordâncias internas.

No plano prático, a construção de instituições e leis que visavam impedir o desencadeamento da guerra produziu símbolos de um idealismo que depois fraqueja diante da ascensão dos regimes fascistas na década de 1930 – a Liga das Nações e o Pacto Kellogg-Briand³ são os maiores exemplos disso. Movimentos pacifistas também deixaram marcas nesse primeiro estágio da RC, principalmente os Quakers, os Menonitas e aqueles inspirados nas ideias de Mahatma Gandhi (RAMSBOTHAM ET AL, 2011: 41). Iniciativas teóricas acerca do tema incluíram, nesse período, noções trazidas da Psicologia, da Ciência Política e dos Estudos Internacionais (p. 38).

Contudo, surgido numa época em que grandes guerras pautavam a questão da paz e a escola Realista dominava as RI, o campo da Resolução de Conflitos preocupou-se, de início, em meramente *administrar* conflitos quando estes atingiam situações insustentáveis para as partes. Ele nasce, portanto, como *Conflict Management*, e não ainda como *Conflict Resolution*, já que o objetivo da resolução – que nomearia o campo – é posterior aos seus momentos introdutórios. Mantinha-se uma percepção limitada (negativa) da paz e estabelecia-se diálogo apenas entre Estados, com o objetivo último de controlar os conflitos (e.g. negociando cessar-fogos) e manter determinado *status quo*. Para Oliver Richmond (2008), em um cenário como o descrito, “peace rests upon the balance of power, or domination, perceptions of threat and the glorification of national interest in relation to military might” (p. 14). Bercovitch (2009) adiciona que

[t]he mechanisms associated with this approach were derived from the traditions, norms and culture of Western diplomacy, as it evolved since the Treaty of Westphalia, favoring stylized and formal communication between sovereign representatives, militaries, and diplomats (p. 6).

A segunda geração do campo abarca as duas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial (1945-65), que vêm, junto com o advento das armas nucleares, injetar renovada urgência à fundação de uma disciplina dedicada à

³ <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/kellogg>

promoção e à preservação da paz. Além da criação das ONU e de outras organizações internacionais logo no início do intervalo compreendido por esse estágio, entre meados dos anos 1950 e 1960 surgem também os primeiros centros de pesquisa dedicados à Resolução de Conflitos. Nos Estados Unidos, a atenção à prevenção de novos conflitos (principalmente nucleares) era a prioridade dos primeiros projetos da área, que apareceram em geral dentro de universidades – foi o caso do trabalho de Kenneth Boulding, por exemplo, que, em parceria com outros acadêmicos, criou o *Journal of Conflict Resolution* na Universidade de Michigan, em 1957.

Na Europa, e principalmente na Escandinávia, por outro lado, os centros de pesquisa não apareceram no âmbito de universidades. Esse foi o caso do International Peace Research Institute of Oslo (PRIO), criado em 1959 e liderado em seus primeiros anos por Johan Galtung, que, por meio dos seus já citados estudos sobre a paz, buscava “diagnósticos” e “tratamentos” estruturais⁴ para o problema da violência. Diferente do direcionamento pragmático americano, portanto, Galtung, considerado um nome indispensável ao campo e que extrapola o seu fatiamento em gerações, desenvolveu uma escola europeia “estruturalista” e sua própria linguagem atrelada à paz,

[seeing] the range of peace research reaching far beyond the enterprise of war prevention to encompass study of the conditions for peaceful relations between the dominant and the exploited, rulers and ruled, men and women, western and non-western cultures, humankind and nature (Ramsbotham et al., p. 44).

É também na transição entre a segunda e a terceira gerações da RC que a contribuição de alguns autores pioneiros do campo da mediação começa a ganhar destaque. O trabalho de William Zartman se destaca nesse sentido; seu impacto, assim como ocorre com as ideias de Galtung, perfura categorizações temporais e segue funcionando como norte a negociações e mediações de conflitos internacionais. Zartman deu nova roupagem à questão do *timing* ideal para a transferência de conflitos entre o campo de batalha e a mesa de negociações – em um conceito denominado *ripeness* (algo como amadurecimento ou maturidade), o autor observou que há um momento específico de um conflito em que a mediação

⁴ “Galtung sees conflict as a dynamic process in which structure, attitudes, and behavior are shifting constantly in the context of each other: disputants' interests come into conflict and their relationship becomes oppressive; they develop conflictual behavior, leading to escalation, which may draw in other parties. Resolving conflict, therefore, in his view involves transforming the disputants' relationships or the clash of interests that lie at the core of the conflict structure” (Richmond, 2001: 8).

se torna uma opção viável. Duas condições criam a percepção compartilhada da chegada de tal momento – primeiro, um impasse mutuamente insustentável (*mutually hurting stalemate*), ou seja, a certeza de ambos os lados de que não podem vencer por meio da força e a continuação do conflito não trará nada além de perdas; em segundo lugar, a crença na possibilidade de um caminho negociado e capaz de trazer benefícios às partes (ZARTMAN, 2008: 225).

Influenciados pela revolução behaviorista nas ciências sociais, muitos estudos dessa época apoiaram-se em metodologias tais como a teoria dos jogos. Em sua avaliação de métodos clássicos da RC, Ramsbotham (2011) mostra, por exemplo, como o desenvolvimento do tradicional caso do Dilema dos Prisioneiros⁵ foi uma das ferramentas exploradas para compreender a cooperação e o desvio de jogadores (i.e. partes de um conflito) em jogos repetidos (i.e. conflitos de longa duração). Em teoria, uma vez conhecidos os incentivos para a cooperação e identificadas as melhores maneiras de evitar os desvios, favorecer-se-ia a condução das partes à mesa de negociação, muitas vezes com a facilitação ou mediação⁶ de uma terceira parte.

Nesse cenário, *administrar* conflitos deixa de ser suficiente e há um movimento gradual na direção da busca de *resoluções* (definitivas e possivelmente alteradoras do *status quo*), que atentassem às questões estruturais dos conflitos tal qual apontadas pelo trabalho de Galtung. Hugh Miall (2001) explica a diferença entre a *administração* e a *resolução* de conflitos argumentando que, enquanto a primeira tem como objetivo único a contenção, não investindo em tentativas (supostamente inúteis) de erradicar conflitos, a segunda “[explores] what the roots of the conflict really are and [identifies] creative solutions that the parties may have missed” (p. 3). Se na primeira facilitadores e mediadores agiam por meio de pressões e incentivos (o que implica uma necessidade de terceiros poderosos para a tarefa), a resolução aconteceria pela vontade das partes, com a participação de “skilled but powerless third-parties” (p. 3).

Essa transição é uma das inflexões identificadas entre a segunda e a terceira geração da área – esta última, desenvolvida principalmente durante as décadas de

⁵ <http://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/>

⁶ Nimet Beriker (2009) define mediação como “a form of conflict resolution in international politics which stresses the vital role of a third party in the process of creating peace and facilitating agreement between erstwhile disputing actors” (p. 648).

1970 e 80, foi marcada por sua expansão e institucionalização. Nesse período, cresce a demanda por programas de treinamento sobre o assunto, multiplicam-se os centros de pesquisa – é na década de 1980 que são criados, por exemplo, o Carter Center e o United States Institute of Peace (USIP) – e aumenta a produção acadêmica acerca da negociação e da mediação (KRIESBERG, 2009: 22-23).

Embora Galtung dedicasse um olhar mais cuidadoso e aprofundado aos conflitos armados já nos anos 1960, é com a détente entre as superpotências no início dos anos 1970 que a pauta da Resolução de Conflitos consegue, pela primeira vez, se alargar para além da tradicional agenda exclusivamente estadocêntrica. Os níveis de análise internacional e doméstico, inclusive, passam a confundir-se em determinados aspectos. Em primeiro lugar, é possível afirmar que na esfera internacional se mantinha a atenção às negociações nucleares entre as superpotências, que ocorriam nesse momento com menos dificuldade devido ao arrefecimento relativo da tensão da Guerra Fria. No âmbito doméstico, Kriesberg ressalta que práticas e centros comunitários de Resolução Alternativa de Conflitos (RAC) para negociações trabalhistas ou familiares ganharam forte adesão diante do congestionamento por que passava o Poder Judiciário dos Estados Unidos à época.

Abria-se, ademais, uma terceira frente de abordagem, motivada pelo desafio de resolver conflitos muito complexos que não podiam ser considerados nem estritamente domésticos e nem internacionais. Tais conflitos ganharam a atenção de estudiosos e passaram a receber uma série de rótulos – “*deep-rooted conflicts*” (John Burton), “*intractable conflicts*” (Louis Kriesberg), “*protracted social conflicts*” (Edward Azar), etc. Independentemente de seu nome, fica claro que a complexificação dos conflitos exige, nesse período, a criação de ferramentas teóricas mais refinadas e conectadas à percepção dessa nova realidade.

Uma dessas ferramentas foi a realização dos chamados *problem-solving workshops* por acadêmicos e profissionais, que eram utilizados para propósitos diversos da busca por soluções educacionais e práticas para conflitos (RAMSBOTHAM ET AL, 2011: 51). Dois dos líderes acadêmicos dos workshops, John W. Burton e Edward Azar, foram responsáveis por uma importante resignificação do que até então eram considerados os fatores desencadeadores de conflitos. As necessidades humanas (e a sua supressão) ganham destaque, desse modo, como lentes de análise a serviço da compreensão da violência e, ao mesmo tempo, para sua solução definitiva. A esse respeito, diz Richmond:

Burton has argued that conflict should be understood in terms of universal human needs, which are inexhaustible and often are not allocated correctly. Because these needs are not negotiable and are distinct from interests, their suppression can lead to conflict, their pursuit being said to derive from an ontological drive common to all (2001: 8).

A incorporação das necessidades humanas às discussões do campo prepara o cenário para as abordagens que surgem nos anos 1990 e abre algumas avenidas democratizantes – primeiro, deixava-se para trás a crença em resoluções *zero-sum*⁷ e passava-se a crer que, pelo contrário, elas precisariam contemplar as necessidades daqueles envolvidos nos conflitos, proporcionando-lhes ganhos mútuos; e, segundo, discussões informais em formato de workshop e envolvendo a sociedade civil tornam-se aceitáveis, apesar de ainda bastante incipientes, como uma forma de estimular a confiança entre as partes do conflito (RICHMOND, 2001: 9).

Richmond (2008) mostra, por outro lado, como a expansão da agenda sobre a paz dos anos 1970 e 80 ocorre por meio de um consenso realista-liberal que, ainda que baseado em princípios de justiça e confiante no papel das instituições internacionais, encontrava-se ancorado em mecanismos estatais exclusivos e ainda apoiados em políticas de poder. Com o fim da Guerra Fria e a transição da terceira para a quarta geração da Resolução de Conflitos, esses otimismo e problemas atingem proporções muito maiores – sem a rivalidade entre superpotências e com o desencadeamento de diversos conflitos intranacionais no início da década de 1990, as contradições desse projeto ficam ainda mais explícitas.

1.3.2

Novas abordagens e perspectivas críticas: os desafios do pós-Guerra Fria

A remoção do cenário "preto e branco" da Guerra Fria, e sua substituição pelos infindáveis tons de cinza dos conflitos intraestatais que amiúde passam a explodir na década de 1990, exigiram devida adaptação por parte do campo da Resolução de Conflitos. Ao passo que o número de conflitos tradicionais interestatais diminuiu, intensificam-se aqueles causados por fatores múltiplos e em especial por questões identitárias – e.g. os genocídios perpetrados em Ruanda e nos Bálcãs logo nos primeiros anos após esse divisor de águas.

⁷ Para que uma parte ganhe, outra precisa perder.

A quarta geração da Resolução de Conflitos vem tentar atender a uma série de novas demandas práticas que se colocam uma vez se percebe que dificilmente tais conflitos – complexos, intratáveis e assimétricos – resolver-se-iam por métodos clássicos de negociação. Até a ideia de que um conflito pode ser *resolvido* (e encerrado definitivamente) por meio exclusivo de processos de paz bem-sucedidos passa a ser questionada. Forçados a perscrutar o passado para compreender as origens desses conflitos, estudiosos acabam por também ter de ampliar seus horizontes em análises e políticas de longo prazo condizentes não só com os aspectos estruturais do conflito, mas também com as novas configurações políticas internacionais.

As “novas guerras” de Mary Kaldor⁸, se não eram novas *per se* e já ocorriam nesses moldes durante a Guerra Fria, de fato inauguram uma nova dinâmica internacional – com inédito ativismo por parte da ONU, que pela primeira vez se viu mais livre para liderar esforços pela promoção da paz. Tais esforços centraram-se em um projeto de cunho liberal e na ideia de segurança humana – expandindo o argumento das necessidades humanas da década anterior, essa ideia vira um parâmetro central das intervenções de *peacebuilding* adotadas pela ONU na tentativa de prevenir/cessar guerras e substituir ciclos viciosos de violência por uma paz robusta e duradoura.

Era preciso, assim, descobrir caminhos para proporcionar direitos humanos básicos às populações submetidas a conflitos prolongados e cruéis, de modo que elas tivessem não só uma garantia à segurança e à liberdade, mas também pudessem eventualmente contar com estabilidade institucional e um regime democrático sólido. Isso implicava uma intervenção que iria além do *settlement* do conflito nas mesas de negociações e penetraria o próprio arcabouço estatal desses países que, por vezes considerados “falidos”⁹, necessitariam de uma total reconstrução para ter condições de juntarem-se, agora de modo pacífico, ao sistema internacional. Tal aprofundamento vem acompanhado de uma expansão no horizonte temporal a ser contemplado na promoção da paz – mais do que simplesmente identificar o momento ideal (“*ripe*”) para a instalação de um processo de paz preocupado apenas

⁸ KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Malden: Polity Press, 2012.

⁹ Especialistas da área consideram um Estado falido quando suas instituições se desintegraram a ponto de ser possível afirmar que sua soberania se encontra comprometida. A Somália é um dos exemplos mais notórios desse conceito.

em atingir um *settlement*, ela passaria também a abarcar o passado e o futuro do conflito. Operações tão amplas e ambiciosas, logo fica claro, não poderiam ser levadas à frente sem o envolvimento das populações por elas afetadas, o que ocasionou uma maior ênfase a canais informais como a "*track-two diplomacy*"¹⁰ e o engajamento popular local. A legitimidade de processos de paz, assim, começa a ser condicionada a um "process of unconstrained discourse in which all affected parties participate freely" (RAMSBOTHAM ET AL, 2011: 59).

Há, nesse cenário, uma adaptação na linguagem e nas intenções da RC, que passa a investigar e prescrever formas de *transformar* os conflitos¹¹. Mais do que identificar ganhos mútuos entre as partes e cultivar um reposicionamento entre elas, como pretendia a resolução de conflitos, teóricos como John Paul Lederach (2003) começaram a vislumbrar a criação de processos mais construtivos e menos imediatos, capazes de transformar relações, interesses e discursos e, assim, evitar a repetição de conflitos que se encontram encrustados no âmago das sociedades (MIALL, 2001: 4). Reafirmando a inerência do conflito às relações humanas, Lederach defende que abracemos sua complexidade e o enxerguemos como uma oportunidade e uma plataforma para mudanças profundas. Para Miall, "[t]his suggests a comprehensive and wide-ranging approach" (p. 4), bem como o envolvimento ativo e o comprometimento de diversos atores, como já mencionado, em especial aqueles anteriormente excluídos. Desse modo, Bercovitch reconhece que

[a]s the international system moves into a post-Westphalian era, where human security, identity, poverty, and *representation issues* are included within hegemonic discourses in international relations and conflict studies, innovative and dynamic approaches to peacemaking are becoming increasingly relevant" (p. 14 – grifo nosso).

Diante disso, Ramsbotham et al (2011) sugerem a elaboração de um "multitrack approach", sensível ao fato de as fronteiras e os níveis de análise – internacional, regional, estatal e local – não serem, na ocorrência dos conflitos

¹⁰ Ronald Fisher explica que este é uma expressão "coined by Joseph Montville and his associates to denote 'unofficial, informal interaction between members of adversary groups or nations which aims to develop strategies, influence public opinion, and organize human and material resources in ways that might help resolve their conflict'" (FISHER, 1989:208).

¹¹ Embora não haja consenso a esse respeito, Ramsbotham, Woodhouse e Miall consideram a transformação de conflitos uma forma mais aprofundada de resolver conflitos. Ainda que a multiplicidade de métodos/paradigmas possa causar confusão no emprego de palavras, optamos por aqui manter a expressão "Resolução de Conflitos" quando nos referimos à área de estudos no sentido geral e, mais especificamente, ao processo de paz das mesas de negociação, embora seja pacífico hoje afirmar que a resolução de um conflito não termina quando um acordo é atingido.

contemporâneos, facilmente distinguíveis entre si. Além do tradicional *track-one* (i.e. governos, organizações internacionais e regionais, etc) e o já citado *track-two* (i.e. ONGs internacionais, empresariados, entidades religiosas, etc), surgiria a necessidade de incluir um *track-three* constituído por forças locais e indígenas. Para os autores, então, “[c]onflict transformation has to operate simultaneously at all these levels – from the global to the local” (p. 30). Esse seria o primeiro passo para o nascimento de uma *resolução de conflitos cosmopolita*, transcultural, que não só promovesse o encontro entre os níveis de análise citados, mas também transformasse aspectos pessoais, ecológicos e globais (p. 32)¹².

Entretanto, não só a concretização da transformação de conflitos por meio das práticas de construção da paz, como também a ideia de construção da paz em si (e a forma como ela é concebida no pós-Guerra Fria), abrem espaço a uma série de incoerências que poderão ser melhor esclarecidas à luz das teorias de Relações Internacionais. Duas frentes críticas podem ser reconhecidas nesse contexto – (i) uma dirigida ao modo contraditório através do qual o projeto da construção da paz dos anos 1990 e 2000 foi praticado, calcada em argumentos da teoria crítica que desvelam relações de poder e buscam por soluções emancipatórias; e (ii) outra, de inspiração pós-estruturalista, que remove a ideia da paz de dentro da moldura iluminista do Estado moderno, elaborando críticas às relações de poder entranhadas no próprio discurso e na produção de conhecimento modernos. Desse modo, enquanto que a primeira pleiteia uma reforma emancipatória das estruturas do projeto liberal de *peacebuilding*, a segunda vê problemas nas bases sustentadoras dessas estruturas.

É possível, em primeiro lugar, examinar os problemas na forma como esse projeto, de cunho expressivamente liberal, é posto em prática – estudiosos identificam, por exemplo, “a missing coherence between different programmes, a lack of coordination, and a lack of local ownership” (KOERPPEN, 2011:79). Nimet Beriker (2009) alerta para a incoerência existente na operacionalização de valores liberais, como o multilateralismo e a paz democrática, por meio de velhas ferramentas práticas realistas. A autora mostra que há um compromisso abstrato liberal com o longo prazo, de modo que as ferramentas eleitas para a execução das

¹² Os autores consideram a transformação de conflitos uma etapa avançada da resolução de conflitos, de modo que o supracitado rótulo *resolução de conflitos cosmopolita* não exclui o projeto transformador desta geração.

políticas de curto prazo acabam por ser aquelas típicas do Realismo – ameaças, sanções, alianças e ultimatos –, materializadas, em última instância, em mecanismos militaristas que repetem e aprofundam os problemas que alegavam tentar resolver (p. 257). Richmond (2001) complementa esse argumento constatando a subserviência da normatividade à prática do curto prazo e seu atrelamento à lógica positivista de atender a interesses dominantes, concluindo que “[t]he paradox of such approaches is that the long term never becomes the short term” (p. 14). Para Toran Hansen (2008), em conflitos domésticos fortemente marcados por injustiças sociais, a Resolução de Conflitos precisa adquirir uma natureza crítica e dedicar especial atenção aos *underdogs* dos embates – os grupos excluídos e as vítimas. Ele afirma que tais situações precisam se concentrar em “structural causes of and remedies for conflicts, which are considered embedded in the social structure and societal discourse” (p. 411).

Parte dos especialistas vinculados a essa perspectiva reuniram-se em uma iniciativa que, entre 2009 e 2014, propôs a criação de uma “resolução crítica de conflitos”, cujo principal veículo seria a publicação de um periódico intitulado *Unrest* (The School for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, Virginia)¹³. Inspirados em ideias marxistas, da Escola de Frankfurt e em autores como Johan Galtung e Paulo Freire, seus membros argumentavam que a RC precisa adquirir um componente crítico de modo a “reexamine its relationship to the State, the liberal peace agenda, and the ways in which militarism continued to undermine our efforts” (ENGLISH; SWEETMAN, 2013).

Richmond (2008) observa que

[c]ritical theories offer a vision of an emancipatory, everyday and empathetic form of peace in the context of a post-conventional, post-Westphalian IR. This is a post-sovereign peace, though it extends aspects of idealist, liberal, structuralist and pluralist debates ... to produce a powerful critique of the liberal peace and its underlying liberal–realist problem-solving framework which rests on territorial sovereignty (p. 131).

A paz emancipatória sugerida por essa visão se apoiaria em uma política de consenso, capaz de incluir e levar em consideração as vozes individuais daqueles que não fazem parte do aparato estatal ou que sejam por ele excluídos (p. 132). A primeira crítica, portanto, não necessariamente nega as bases modernas sobre as quais foram construídos os princípios liberais que deram origem à segurança humana dos anos 1990, e compartilha, embora em outros termos, da ênfase ao

¹³ <http://www.unrestmag.com/critical-conflict-resolution/>

indivíduo promovida por esse projeto. No entanto, enquanto que por trás da paz liberal institucionalizada pelo *peacebuilding* pós-Guerra Fria existe uma política de cunho hegemônico – o que resultou na repetição de velhos padrões –, teóricos críticos preocupam-se com a agência e o empoderamento de pessoas.

A segunda crítica acima listada, por sua vez, vai mais longe ao descartar as bases modernas do projeto liberal de construção da paz (ao invés de se propor a reformá-las, como no caso anterior), apontando as contradições de que ele padece ao tomar como neutros alguns princípios que são ocidentais e dominantes por natureza. Poder-se-ia afirmar, ainda, que esse projeto promove a repetição de um processo que foi, em primeira instância, responsável pela criação de simulacros pós-coloniais de Estados, que nascem já condenados a “falirem”, e pela perpetuação de uma lógica de dominação que se esconde detrás de dicotomias autossustentáveis e valores ditos universais, como a paz e a democracia. Nesse contexto, a crítica pós-estruturalista expõe o paradoxo do poder embutido no discurso e na produção do conhecimento, argumentando, portanto, que

knowledge is discursively produced and reproduced, rather than objective, and that discourses of power and truth merely represent hegemony and interests, rather than neutral, value-free and universal theories (RICHMOND, 2008: 137).

A partir dessas duas críticas, podemos considerar o aparecimento de uma quinta geração da Resolução de Conflitos que, ainda embrionária, procura por meios de romper a reprodução de ciclos exclusivos por parte dos esforços de resolução e transformação de conflitos. O desvio de armadilhas e contradições argumentativas, nesse contexto, revela-se uma tarefa complexa – especialmente no que diz respeito à segunda crítica, que, levada ao extremo, pode enxergar a disciplina da Resolução de Conflitos como parte indissociável do arsenal discursivo legitimador de determinado modo de vida e das injustiças por ele acarretadas. Tendo em vista que a arena de decisões que configura a resolução de conflitos segue ditada por detentores de poder político e econômico, parece razoável, antes de mais nada, averiguar as demandas por inclusão e participação que se multiplicam nos processos de paz hodiernos, bem como avaliar a compatibilidade da inclusão e da participação popular com a configuração das mesas de negociação que desenham processos de construção da paz de longo prazo.

Independente das contradições presentes nas duas últimas décadas da RC e nas tentativas de concretizar a transformação de conflitos, Amit Ron (2009) enxerga

nessa virada a abertura de uma janela teórica capaz de unir, pela primeira vez, argumentos da Teoria Crítica e dos Estudos da Paz. Ron observa que

[i]n the environment of the Cold War, studies of peace focused on the bargaining process among elites, and they saw their aim mainly as ending the armed conflict. At the same time, critical theorists were scarcely interested in the intricacies of diplomacy. To the extent that they reflected on the issue of peace at all, they were concerned with the pacifying tendencies that prevailed in Western societies. When they considered violence, they did not dismiss it as illegitimate at the outset but debated whether it could be a legitimate tool in the pursuit of a more free society. It is therefore not the case that Peace Studies and Critical Theory were directly opposed to each other. *They simply did not have any shared language* (p. 3 – grifo nosso).

O autor argumenta, então, que se torna possível construir essa “linguagem compartilhada” a partir da compatibilização entre abordagens deliberativas da Teoria Crítica e avaliações da paz à luz da esfera pública.

Tentando habitar a oportunidade teórica identificada por Ron, e movida por necessidades e demandas práticas, a presente pesquisa pretende posicionar os processos de paz sob as lentes críticas disponíveis, na intenção de abrir caminhos a uma RC mais autocrítica e capaz de dialogar mais profundamente com interpretações pós-estruturalistas da disciplina. O próximo capítulo percorrerá a literatura sobre inclusão e participação em processos de paz, que servirá como plataforma para sua análise por meio do conceito da representação política.

2

A Inclusão e a Resolução de Conflitos

2.1

Da Exclusão à Inclusão

O desencadeamento em palcos domésticos de conflitos há muito represados pela tensão da Guerra Fria evidenciou a insustentabilidade de tentativas de resolução/transformação de conflitos – com ou sem a mediação de terceiros – que não considerassem seriamente o envolvimento de todas as partes combatentes e afetadas. Diversos atores passaram a incorporar a perspectiva de que a assinatura e a implementação bem-sucedidas de acordos de paz dependem, cada vez mais, da adesão de diferentes grupos sociais, e isso diz respeito não só à elaboração de um consenso social em torno da paz, mas também ao engajamento de grupos cruciais à reversão de padrões violentos em regiões particularmente conflituosas.

Cresceu, por consequência, a preocupação em entender e tratar das demandas de atores que não eram portadores de armas, mas encontravam-se no caminho daqueles que o eram – e que, por isso, acabaram marcados pelas perdas e pelos traumas do conflito violento. Na contramão do encerramento clássico do conflito armado, conduzido a portas fechadas e ilustrado pela usual fotografia de governantes e delegações selando a paz entre assinaturas e apertos de mão, torna-se claro que, para os recentes conflitos domésticos, motivados por fatores em geral bastante enraizados, a paz *top-down* não será mais suficiente. De modo similar, a participação de atores sociais passa a ser discutida e crescentemente defendida no caso de conflitos interestatais.

A questão da legitimidade, desse modo, adentrou o léxico da Resolução de Conflitos e tem paulatinamente escalado o ranking de prioridades das negociações de paz. Presume-se, nessa perspectiva, e com base em resultados já observados na prática, que qualquer acordo de paz atingido sem um exercício contínuo de legitimação estará fadado ao fracasso. Em sua concepção mais ampla, a legitimidade política é enxergada pela literatura especializada justamente como uma fonte de minimização da violência. Onde se identificarem governos legítimos,

nessa visão, conflitos serão raros – e, por consequência, também a necessidade de sua resolução ou transformação. Em outras palavras, governar com legitimidade reduz o uso da violência, ao mesmo tempo em que faz com que se espere, com razão, que os atos do governo não partirão de decisões arbitrárias ou personalistas, e servirão ao bem da população.

Assim, “by definition legitimacy is determined by whether the contractual relationship between the state and citizens is working effectively or not” (ACCORD, 2014: 13). A explosão do conflito violento tem estreita conexão com o rompimento dessa relação, e por isso a construção da paz implica também na identificação e na mitigação de tal ineficácia. A via armada é, com frequência, a resposta encontrada por parcelas da população que não se sentem contempladas pelo regime político de seus países. A percepção de legitimidade política em determinado Estado, portanto, anda lado a lado à sensação de que as vozes de diversos setores sociais não só ecoam nos níveis mais elevados da arena política, como também são por eles levadas em consideração. A legitimidade flui a partir de diversos aspectos formais e informais, que variam da estabilidade institucional ao carisma dos governantes, mas sabe-se, sobretudo, que ela será mais robusta onde houver maiores níveis de confiança e inclusão política (ACCORD, 2014).

Mais do que encerrar conflitos entre beligerantes, processos de paz precisam descobrir os caminhos para o (re)estabelecimento da legitimidade política, e isso somente tem sido possível quando eles incluem não só os combatentes trazidos à mesa de negociações, mas também o restante dos atores envolvidos, voluntariamente ou não, no conflito. Se tal constatação foi impensável até algumas décadas atrás, não há melhor exemplo da proporção que tomou a inclusividade¹⁴ nas negociações de paz do que o lançamento, em 2012, das *Diretrizes para uma Mediação Eficaz*¹⁵ pela ONU.

Em consonância com as demandas aqui descritas, a organização elencou, dentre suas recomendações, a observância do papel da inclusividade nos acordos de paz e a criação de um senso de apropriação nacional em torno das decisões tomadas pelas partes na direção de uma paz estável e sustentável. Para a ONU, a

¹⁴ Embora os termos *inclusividade* (“inclusivity”) e *inclusão* de modo geral sejam utilizados intercambiavelmente na literatura, é possível diferenciá-los no sentido que o primeiro diz respeito à norma e a segunda, à sua colocação em prática. Ver NOREF; SWISSPEACE (2015).

¹⁵ <http://peacemaker.un.org/resources/mediation-guidance>

inclusividade diz respeito à proporção e ao modo por meio dos quais diferentes visões são integradas tanto no processo quanto no resultado de uma mediação, e a recomenda de modo explícito, na medida em que isso “aumenta a legitimidade e a apropriação nacional do acordo de paz e de sua implementação” (p. 14).

O Guia observa, ademais, que não se deve partir do pressuposto que as partes do conflito possam, por si sós, proporcionar legitimidade a um processo de paz, e alerta que fazê-lo envia ao público a mensagem de que a violência compensa – o que pode, inclusive, servir de incentivo para que outros setores da sociedade tomem armas na esperança de terem seus pleitos considerados. De fato, incluir os participantes do conflito armado e excluir vítimas e movimentos sociais da transição à paz soa como um prêmio à violência. É preciso, segundo a ONU, criar acordos que despertem o compromisso da população com sua concretização, o que também significa uma adaptação da mediação a individualidades locais e a elaboração de estratégias de comunicação que ergam pontes entre a mesa de negociações e a esfera local.

Outras instituições proeminentes da Resolução de Conflitos, como o Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) e o swisspeace, compartilham do posicionamento da ONU e tentam aprofundar esse debate, baseados tanto nos estudos acadêmicos já disponíveis quanto no ponto de vista dos mediadores e negociadores, que tratam dessas questões no campo e conhecem de perto suas complexidades. Como as duas organizações acima citadas ponderam em uma publicação conjunta recente, a construção de processos de paz inclusivos está gradativamente tornando-se uma norma estabelecida na teoria e na prática, mas isso não a isenta de uma série de contradições.

Talvez a ambiguidade mais significativa dessa lista – e certamente a mais importante para a presente pesquisa, além de um razoável obstáculo para a defesa da participação popular direta – seja o *dilema inclusão vs. eficácia* nos diálogos de paz. Embora a inclusão tenha efeitos benéficos comprovados na trajetória para a paz, como veremos adiante, parte-se do princípio que, quanto maior o número de atores com voz e poder de decisão em um processo de paz, mais difícil se tornará o consenso necessário para a assinatura de ditos acordos. Diz o Guia da ONU, por exemplo:

Os processos de mediação tornam-se mais complexos (e podem ser sobrecarregados) quando a base de consulta é expandida e/ou múltiplos fóruns são utilizados para incluir atores em níveis diferentes. Ademais, pode ser difícil envolver grupos de interesse que não sejam

claramente definidos ou que careçam de uma liderança clara, como movimentos sociais e grupos de jovens. Esse tipo de questão torna essencial mapear as partes interessadas, bem como planejar e gerenciar o processo” (p. 15).

O reconhecimento ou a simples constatação desse impasse perpassa, de modo geral, os estudos empreendidos por especialistas do campo da Resolução de Conflitos. Anthony Wanis-St. John e Darren Kew (2008) pontuam, nesse sentido, que “more parties mean more positions on the different issues at stake and even the possibility that some preferences may ... preclude any possibility of agreement” (p. 22). Desirée Nilsson (2012) argumenta, por sua vez, que “there is a potential dilemma between enhancing legitimacy of the peace process, and ensuring its efficacy” (p. 247). Thania Paffenholz (2014) menciona que a construção da paz desencadeia tensões entre, de um lado, uma exclusão que facilita a assinatura de acordos, e de outro, uma inclusão que é útil à sua institucionalização (p. 71).

É preciso, contudo, ressaltar o outro lado dessa moeda: estudos empíricos já comprovam o impacto positivo e até a indispensabilidade da inclusão na durabilidade dos acordos de paz. Esra Çuhadar e Thania Paffenholz (2014) notam que “[if] relevant parties are excluded from a resolution process and one party moves on with a unilateral solution ..., the conflict is destined to escalate again” (p. 2). As autoras sugerem que a maioria dos especialistas enxerga a inclusão como uma forma de assegurar a sustentabilidade dos acordos – se há inclusão, aumentam as chances de as raízes do conflito serem observadas e de a aceitação pública do processo consolidar-se. Assim, ele ganha legitimidade e tem maiores chances de triunfar.

Wanis-St. John e Kew (2008) e Nilsson (2012) encontraram evidências estatísticas que endossam a importância da legitimidade conferida pela inclusão no cultivo de uma apropriação nacional da paz e um clima de “*buy-in*” pela população. De acordo com os resultados encontrados por esses autores, onde houve inclusão e participação na assinatura de acordos, atingiu-se uma paz mais duradoura do que em lugares onde isso não ocorreu.

Após analisarem mais de vinte negociações de paz ocorridas entre 1993 e 2008, com o objetivo de avaliar a influência da participação da sociedade civil na sustentabilidade dos acordos, Wanis-St. John e Kew chegaram a três conclusões principais. Em primeiro lugar, todas as negociações conduzidas com alto envolvimento da sociedade civil resultaram em uma paz sustentável na fase do pós-conflito (p. 27). A segunda conclusão foi que os casos de baixo envolvimento da

sociedade civil resultaram na retomada dos confrontos armados, com a exceção única dos acordos de Dayton sobre o conflito na Bósnia – e a causa dessa exceção foi o emprego de tropas e recursos da comunidade internacional de modo a garantir a implementação dos acordos. Há, curiosamente, uma contradição inerente à ideia de que foi necessário o emprego de aparato militar para garantir a sustentação dos acordos de paz, e aqui retornamos à crítica de Nimet Beriker enunciada no capítulo anterior, referente à contradição presente na utilização de remédios realistas para a realização de ideais liberais.

Por último, os autores observaram resultados mistos em negociações onde a sociedade civil teve participação moderada. Todavia, eles perceberam que, quando o envolvimento moderado resultava em paz sustentável, tratava-se de países democráticos ou em processo de democratização – foi o caso da África do Sul e da Irlanda do Norte. Sua conclusão, a partir disso, sugere que quanto mais democráticas e representativas forem as partes do conflito, menor a necessidade de ter membros da sociedade civil na mesa de negociações. Se o contrário se verifica, no entanto – as partes negociadoras revelam-se antidemocráticas –, a tal participação torna-se, em realidade, indispensável. Preveem, por consequência, que “mediators may benefit from utilizing a democratic measurement in deciding to what extent they will invite civil society groups to have a seat at the table” (p. 31). Essas reflexões levantam outra pergunta muito importante, e que será essencial no esforço empreendido nos próximos capítulos – quando a sociedade civil de fato se senta à mesa, qual o impacto de suas ações?

Assim como Wanis-St. John e Kew, Desirée Nilsson conduziu, alguns anos mais tarde, uma pesquisa empírica para medir o efeito da participação da *sociedade civil*¹⁶ em processos de paz, envolvendo 83 acordos fechados entre 1989 e 2004 – dos quais 1/3 contou com a participação da sociedade civil –, e chegou a conclusões parecidas. Nilsson foi movida por um vácuo na literatura – segundo a autora, havia

¹⁶ Embora não exista uma definição universalmente aceita, a sociedade civil é normalmente retratada como um espaço de interação social e política apartado do controle e da regulamentação estatal. Grupos comunitários, associações voluntárias e organizações religiosas são exemplos de representantes da sociedade civil. O vigor de tais grupos em determinadas sociedades é visto, de forma geral, como um indicador de instituições democráticas estáveis e consolidadas. Assim, mais do que aquele que participa apenas do processo eleitoral e deposita seu engajamento político unicamente em seus representantes, “um público ativo envolvido em uma diversidade de grupos de interesse proporciona terreno fértil para o desenvolvimento da política democrática” (ALMOND ET AL, 2004: 69).

muitas pesquisas qualitativas e estudos de caso sobre o tópico, mas faltavam estudos empíricos e baseados em dados estatísticos.

A autora encontrou resultados positivos para a durabilidade da paz tanto em relação ao envolvimento da sociedade civil quanto ao envolvimento concomitante de membros da sociedade civil e de partidos políticos. Em ambos os casos, cresciam as chances de uma paz durável. Quando apenas a sociedade civil foi incluída, o risco do fracasso foi reduzido em 50%. Quando sociedade civil e partidos políticos participavam, a contribuição para a paz era ainda maior – a chance de os acordos fracassarem caía 60%. Em seus testes a respeito da conexão entre a participação da sociedade civil e a natureza do regime político (democrático ou autoritário), no entanto, Nilsson não encontrou indícios muito contundentes para confirmar ou refutar a tese elaborada por Wanis St-John e Kew. Em última análise, ela pontua que sua pesquisa “seems to suggest that it is important for the durability of peace to have different spectra of society included” (p. 258). Ou seja, se um consenso é de fato encontrado, é melhor que tenha sido por métodos inclusivos, já que isso aumenta as chances da construção de uma paz durável.

O que sabemos até aqui, em suma, nos leva a crer que (i) a inclusão, no sentido mais estrito da palavra, pode fazer do consenso um objetivo mais difícil de se atingir na mesa de negociações, *porém*, (ii) uma vez atingido, o consenso inclusivo garante que uma paz mais robusta e sustentável poderá ser construída. O desafio, como se vê, está em unir os (supostamente inconciliáveis) elementos do consenso e da inclusão – ou seja, está em encontrar meios de superar o dilema acima descrito, caminhando sobre uma linha tênue entre a contradição e a conformidade. Em publicação da NOREF e do swisspeace, Corinne von Burg (2015) expressa a necessidade da conciliação entre “regras básicas da mediação”¹⁷ e a inclusividade:

Most mediators consider questions of inclusivity only in cases where they do not contradict definitional norms such as consent and the right to life. In reality it is, however, hardly ever a question of either-or. When handled carefully and embedded in a long-term strategy, inclusivity is perceived as largely compatible with definitional and (other) settled norms. Therefore, mediators usually conduct a balancing act by trying to design an effective process that ends violence as fast as possible while also allowing for the creation of a stable foundation for longer-term sustainability.” (p. 11).

¹⁷ A regra mais básica da mediação diz respeito ao *consentimento* – sem a anuência das partes do conflito, um processo de paz mediado não pode ser instalado. Isso implica que, também para tomar medidas de inclusão, é preciso que as delegações negociadoras das partes concordem. Apesar de não poder exceder seus poderes, entretanto, o mediador pode sempre tentar convencer as partes da importância da inclusão.

Diante disso, é preciso desdobrar várias questões da inclusão que seguem em aberto – *quem* deve ser incluído para negociar *o quê*, *como* e *em que momento*. Se a necessidade de discutir a inclusão se aproxima rapidamente de ser consenso na perspectiva de teóricos e profissionais, também é verdade que a sua maioria desaconselha a inclusão irrestrita, direta e por toda a extensão do processo. Isso implica “destrinchar” a transformação de conflitos inclusiva, nunca dispensando as particularidades de cada caso, para identificar a melhor forma possível de promover a inclusão. Feito isso, haverá outro ponto a ser analisado mais à frente nessa trajetória, a princípio de natureza simplesmente semântica, mas muito relevante e complexo – o emprego quase intercambiável pela literatura das expressões *inclusão*, *participação* e *representação* (ZANKER, 2014). As perguntas acima levantadas ocuparão a seção 2.2 deste capítulo, o que, em última instância, levará à permuta de nossa lente de análise pelo conceito da representação política.

2.2

Modelos de Inclusão

Em primeiro lugar, cabe perguntar *o que* significa a inclusão durante um processo de paz. Incluir significa, nesse contexto, conceder assentos fixos em negociações formais a “cidadãos comuns”? Basta que eles estejam presentes ou a inclusão depende também do resultado de sua presença? As respostas variam. David Lanz (2011), por exemplo, ao estudar a dinâmica de escolha de participantes da mesa de negociações, acredita que “[inclusion is] defined as a stakeholder’s *direct participation and involvement ... in the decision-making process of official peace negotiations*” (p. 276 – grifo nosso). Para a maioria dos estudiosos, entretanto, a resposta a essa pergunta é “não” – a inclusão, dizem, pode ocorrer de modo direto ou indireto, e não precisa se dar necessariamente na instância mais alta das negociações. Como veremos adiante, muitos estudiosos inclusive enxergam um espectro amplo de opções de envolvimento, que vão das mais diretas às mais indiretas – todas, no entanto, consideradas métodos de inclusão com o objetivo único de influenciar o resultado das negociações. O Guia da ONU estabelece que um processo inclusivo não precisa promover a participação direta de todas as partes interessadas, “mas sim a facilitação da interação ... e a criação de mecanismos para incorporar todas as perspectivas no processo” (p. 14). Essa discussão será ampliada

nas próximas páginas, especialmente na tentativa de mapear as respostas já disponíveis sobre *como* a inclusão é (ou deve ser) praticada.

É possível, ademais, reformular esse questionamento (deve a inclusão ser direta?) para averiguar se a norma da inclusividade é relacionada ao *processo* (o que exigiria, de fato, uma diversidade de atores incorporados às negociações formais) ou ao *conteúdo* – concentrando-se, então, na inserção efetiva de determinados tópicos na discussão, independente do ator que o fizer (VON BURG, 2015: 9). Poder-se-ia argumentar, a partir dessa lógica, que a presença de certos atores não assegura a inclusão da agenda de seu grupo social de origem – que poderia, nesse caso, prescindir da participação direta de seus interessados e ser avançada com melhores resultados por outros atores, com o auxílio de modos mais indiretos de inclusão. Por fim, afirma-se com frequência que a “boa” inclusão precisa ser pensada de modo a agregar positivamente às conversações, refiná-las e empurrá-las na direção de um acordo “melhor”. Ao mesmo tempo, vale ressaltar que os pleitos válidos não serão sempre “convenientes”, nem terão a destreza da comunicação promovida pelos negociadores mais qualificados – com efeito, tal linha de pensamento resulta em formatações exclusórias da mesa de negociações, para as quais o dilema entre inclusão e eficácia revela-se uma ferramenta, e bloqueia a incorporação genuína das demandas de grupos historicamente marginalizados.

Isto posto, passamos a outra das questões anteriormente colocadas – incluir a *quem*? A resposta fornecida com maior frequência pela literatura é também uma das expressões que mais se repetem nos estudos da área – *sociedade civil*. Para a maior parte dos autores interessados na construção da paz inclusiva, é ela o veículo natural para a expressão das demandas da população, seja por meio da participação direta ou não. Na direção oposta dos moldes clássicos da resolução de conflitos, a sociedade civil tem conquistado espaço crescente e se expressado em volumes cada vez mais altos e difíceis de ignorar. Wanis-St. John e Kew constatam que “civil society is increasingly unlikely to remain quietly on the sidelines of international conflicts” (2008:12). Aliada a essa intenção contestadora, as organizações da sociedade civil também têm sido beneficiadas pela expansão de seus canais de comunicação e suas ferramentas de articulação.

De modo geral, a sociedade civil é vista como uma esfera plural de interesses públicos, mas independente do arcabouço estatal. Em seu conjunto, no entanto, ela não pode ser encarada de modo simplista nem concebida como uma representante

neutra, indivisível, inequívoca ou benigna, já que ela também é plural e não está livre de ambiguidades. Em muitos aspectos, a sociedade civil é considerada por alguns autores uma espécie de microcosmo da sociedade onde está inserida, o que sinaliza em seu seio tantas fissuras quanto as que desencadearam os conflitos em vias de resolução/transformação. Segundo Franzisca Zanker (2014), “civil society will often reflect the characteristics of the society it finds itself in” (p. 65). Não ajuda, portanto, enxergá-la obrigatoriamente como “pro-peace and apolitical” (VON BURG, 2015: 14), e nem ignorar a abrangência do conceito, que vai do urbano ao rural, do grande empresário ao indígena, e por isso encontra-se longe de um ideal de coesão uníssona.

Christine Bell e Catherine O’Rourke (2007) identificam três desafios à aplicação da democracia participativa via sociedade civil no âmbito das negociações de paz. O primeiro deles diz respeito precisamente à importância e ao significado político embutidos na definição da sociedade civil. Para as autoras,

as civil society is divided along the same lines as the conflict, any definition of civil society requires balance. More positively, the requirement of balance can also be seen as an attempt to create a microcosm of society at large, to demonstrate conflict resolution in practice” (p. 300).

O segundo desafio apontado por Bell e O’Rourke é o esclarecimento da relação entre a sociedade civil e o Estado ou, em outras palavras, como a participação pode/deve ser institucionalizada e por meio de que tipo de interação entre os dois. Há sempre o risco, por exemplo, de cooptação de instituições da sociedade civil – se não pelo Estado, por interesses dominantes. O terceiro, por fim, refere-se à questão da verificação e da *accountability* das atividades da sociedade civil – já que ela não é eleita para um cargo representativo, há dúvidas acerca de como seria possível verificá-la sem que isso significasse, ao mesmo tempo, censurá-la. No entanto, elas ressaltam que, embora alguns cientistas políticos enxerguem uma tensão entre uma sociedade civil participativa e a política eleitoral representativa, “most opt for articulating a conception of political participation and representation as distinct but complementary spheres of political engagement” (p. 295). Esse ponto é muito importante e será discutido em maiores detalhes no próximo capítulo.

Também vale notar que as mudanças impostas pela transição à paz fazem da sociedade civil uma entidade em constante metamorfose. Os desafios apresentados por Bell e O’Rourke não incidem sobre uma fotografia em preto e branco – pelo

contrário, durante um processo de paz, organizações surgem e se extinguem, e relações são forjadas e rompidas. Isso adiciona uma outra camada de complexidade às dificuldades aqui destacadas, e em seu extremo, pode até prejudicar ou embaçar ainda mais o papel da sociedade civil na construção da paz (BELL & O'ROURKE, 2007: 304).

Assim, os especialistas da área reconhecem a relevância e o simbolismo dos atores que são escolhidos para sentar-se à mesa ao lado das partes combatentes ou para assumir papéis indiretos cruciais. David Lanz (2011) observa que, além do timing (“*ripeness*”) e do tipo de mediação escolhidos para um processo de paz, a natureza dos atores participantes é de extrema importância – “in other words, it matters who gets a seat at the negotiating table” (p. 276). Lanz reconhece que as escolhas políticas que cercam a participação em processos de paz são permeadas por dinâmicas já existentes de exclusão e inclusão, e entende esse problema como simultaneamente acadêmico e prático, de ordem e impacto político reais. Ele constata, além disso, a inexistência de regras bem definidas para a seleção de componentes de uma mesa de negociações por parte de mediadores e facilitadores. O autor observa que, na prática, “mediators follow ad-hoc practices, and international sponsors have yet to develop a coherent policy in regards to inclusion and exclusion in peace negotiations” (p. 277).

Apesar disso, autores já identificam alguns padrões abrangentes e fatores gerais que explicam a exclusão ou inclusão de atores na resolução de conflitos. Lanz acredita que há dois aspectos principais influenciando quem será incluído na arena de decisões de um processo de paz – (i) os seus requisitos práticos (i.e., o fato de a inclusão de determinado ator aumentar as chances de um acordo ser atingido); e (ii) sua dimensão normativa (i.e., o fato de a participação de determinado ator ser condizente com normas internacionais e os valores daqueles responsáveis por delinear o processo).

Quando esses dois fatores são convergentes, desenha-se uma situação ideal para a inclusão ou exclusão de determinado ator – e.g., se a inclusão de um ator tem benefícios práticos e é favoravelmente enxergado por normas e valores internacionais de mediadores, esses dois requisitos se reforçarão mutuamente e conformarão uma escolha irrefutável. Quando os dois fatores se contradizem, por outro lado, surgem dificuldades. Isso acontece quando (i) é “legítimo” incluir certo ator ou grupo social, mas isso é (ou pode ser visto como) contrário à eficácia das

negociações, como acontece por vezes com *spoilers*¹⁸; e (ii) o oposto, ou seja, a inclusão de um grupo é imperativa em termos práticos, mas pouco justificável em termos normativos (como em geral ocorre com grupos “terroristas” ou que tenham cometido crimes graves¹⁹). Para além de praticidades ou normatividades, porém, Lanz reconhece que negociações de paz não ocorrem em um “vácuo moral”, e isso não pode ser perdido de vista (p. 292).

Paffenholz (2014), por sua vez, lista algumas condições que, nesse contexto, aparentam provocar a exclusão ou a inclusão de membros da sociedade civil. Além do suposto golpe à eficácia que a inclusão poderia representar, a autora aponta como fatores exclusórios: a resistência das partes beligerantes, que podem se sentir ameaçadas pela potencial diluição de poder acarretada pela integração de atores adicionais; e, superada essa desconfiança, a identificação dos grupos adequados a serem incluídos, o que pode ser um desafio quase intransponível, ainda mais quando se tratar de conflitos longos e enraizados. Em relação a esse último ponto, Paffenholz destaca que

this seems to be especially true when there are no strong, representative civil society groups available. In these situations, mediators run the risk of including only groups that echo the positions of the conflict parties or are the loudest in voicing their demands. As a result, civil society participants may not be representative and, instead, simply reinforce one (or more) of the conflict parties or reflect elite views (p. 73).

Já a inclusão de atores, como apontado, pode ser justificada pela aura de legitimidade e pela durabilidade que ela conferiria aos diálogos, além de servir de proxy para a incorporação de interesses públicos mais amplos, que podem conferir à população um senso de apropriação nacional muito precioso à posterior aceitação dos resultados apresentados pela mesa de negociações. Paffenholz também elenca a favor da inclusão: a ajuda na construção de uma maior *accountability* entre as partes, o que pode ter efeito positivo sobre a opinião pública; a função de “campo de inovações” livre de pressões exercida por iniciativas de Track II; e a agregação de expertise e conhecimento local. Com tudo isso em mente, muitas teses surgem acerca das modalidades e do momento ideais para a inclusão de atores da sociedade

¹⁸ Atores que, embora com frequência sejam importantes para as negociações e tenham papel importante no conflito, se envolvem no processo de paz com a intenção única de prejudicá-lo. Para mais sobre *spoilers*, ver NEWMAN; RICHMOND, 2006.

¹⁹ Há uma preocupação – que a ONU inclusive explicita em seu Guia – de não permutar a paz pela justiça por meio da concessão de anistias generalizadas a perpetradores de crimes contra a humanidade, que naturalmente não costumam se sentar à mesa de negociações sem esse tipo de garantia. O Guia orienta, desse modo, que se “[restrinjam] os contatos com atores que tenham sido indiciados pelo Tribunal Penal Internacional ao que for necessário para o processo de mediação”. (p. 16)

civil nos processos de paz. Alguns dos modelos já formulados nesse sentido, geralmente surgidos da colaboração entre acadêmicos e profissionais, serão abordados em seguida.

Em edição especial da ACCORD²⁰ sobre participação, publicada em 2002, Catherine Barnes destaca a importância não só da seleção de atores, mas também do grau de participação, do momento em que ela se dá e com que poder de decisão. Por meio da análise de alguns casos, os autores envolvidos na publicação vislumbraram o exercício ao mesmo tempo individual e universal da construção da paz – embora explorassem casos muito distintos entre si, ocorridos em regiões diferentes do globo, procuravam por possíveis indicações ou categorizações que permitissem outras análises individuais certeiras no futuro. Barnes pondera que não existem fórmulas universais para a paz participativa, “because the impetus for activating genuine participation is deeply rooted in the fabric of each society” (BARNES, 2002: 8).

Para Celia McKeon, então, os moldes participatórios oferecidos pelas investigações constituem tão somente “ideas of how different societies have drawn on the strengths of their own traditions to create innovative mechanisms for participation” (McKEON, 2002:1). Esse é um argumento crucial a ser mantido em mente, visto que a inclusão popular nos processos de paz não surge a partir de vácuos, e nem se constrói apartada de culturas políticas que são, em realidade, pré-existentes e mais profundas do que a simples consideração do regime político presente no Estado conflituoso²¹. Como são moldados, então, esses espaços de participação no contexto de conflitos violentos?

Tais mecanismos nadam contra a corrente e enfrentam a relutância de atores que os consideram inoportunos. Barnes acredita que eles crescem a partir da ativação de forças sociais já existentes e da situação singular da transição à paz. Parece apropriada, nesse sentido, a defesa por parte de alguns autores da consideração e do respeito por métodos locais e indígenas de resolução de conflitos – muito embora deva haver uma vigilância em relação a possíveis apropriações e

²⁰ Publicação da Conciliation Resources. Ver <http://www.c-r.org/accord>

²¹ A questão do regime político também merece uma reflexão mais profunda – um “regime democrático” pode ser definido de diversas formas e, não esquecendo a interpretação crítica da RC abordada no capítulo anterior, muitas vezes a democracia é não só retratada como uma entidade una e coesa, como também é instrumentalizada e imposta de maneira acrítica como parte de jogos de poder.

instrumentalizações desses métodos em prol de projetos que beneficiam exclusivamente detentores de poder. Uma outra questão importante levantada por Barnes é se as origens dos mecanismos criados com o intuito da inclusão têm efeito na qualidade da participação que acontece por meio deles.

Cientes das particularidades inerentes aos conflitos violentos e à análise das negociações de paz inclusivas, alguns especialistas empreenderam esforços para classificar os tipos de inclusão já observados na prática – o que não limita a possibilidade da elaboração de novos métodos, nem obriga que se atribua apenas um “tipo” a cada processo de paz. Uma das tipologias mais detalhadas da literatura é, provavelmente, a que foi desenvolvida por Thania Paffenholz (2014). Em um projeto de pesquisa intitulado *Broadening Participation*²² – conduzido no Graduate Institute of Geneva, com parceria da Bilkent University e da Tufts University –, a autora expandiu essa investigação e desdobrou a participação da sociedade civil em nove modalidades de inclusão, das mais diretas às mais indiretas (*ver tabela 1*).

Para facilitar a avaliação dessas categorias, consideraremos que há três blocos principais de participação – a direta, a moderada e a indireta. Há inclusão *direta* quando membros da sociedade civil têm acesso direto às negociações formais – isso ocorre, na tipologia de Paffenholz, nas categorias 1 e 2. Quando a inclusão tem elos com a mesa de negociações, mas isso não abre suas portas, a chamaremos de *moderada* – é o que se vê nos modelos 3 a 6. Os modelos 7, 8 e 9, finalmente, serão denominados de *indiretos* por não envolverem nem a presença na mesa de negociações, nem uma linha de comunicação direta com ela.

Tabela 1 – As nove modalidades de inclusão

²² Projeto conduzido no Graduate Institute of Geneva, com parceria da Bilkent University e da Tufts University. Ver <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/participatory-peace-processes-an/broadening-participation-in-trac.html>

Tipo de Inclusão	Modalidade
Direta	1) Representação direta na mesa de negociações, em delegações próprias ou como parte de delegações das partes
	2) Status de observador na mesa de negociações
Moderada	3) Fóruns consultivos paralelos à mesa, reconhecidos e considerados por mediadores e partes negociadoras
	4) Consultas informais com a sociedade civil
	5) Estabelecimento de mecanismos inclusivos para o pós-acordo
	6) Iniciativas de alto nível da sociedade civil, e.g. problem-solving workshops
Indireta	7) Participação pública, e.g. painéis cidadãos
	8) Decisão política pública, e.g. referendos ou plebiscitos
	9) Ação de massa, e.g. protestos

Fonte: baseada em Paffenholz (2014)

Em primeiro lugar, e como já mencionado antes, é notório que a forma mais direta de incluir a sociedade civil em um processo de paz consiste em conceder-lhe assentos na mesa de negociações formais. Paffenholz ressalta que, quando a inclusão direta implica a incorporação de membros da sociedade civil a delegações negociadoras, ela exerce uma função dupla – a de (tentar) influenciar os destinos dos diálogos e o teor das provisões acordadas, e a de conferir legitimidade às conversas perante a população.

Se assumem o papel de observadores, por seu turno, a principal força desses atores reside na facilitação de bastidores. O status de observador pode servir também para facilitar a conquista de mais espaço para a sociedade civil na fase de implementação dos acordos. Além disso, a presença durante o processo é uma maneira de extrair e fornecer informações à sociedade civil, e é, portanto, uma forma de garantir sua transparência. Há, todavia, um risco alto de “escanteio”. Como nenhum poder oficial é garantido a esses observadores, as partes negociadoras podem simplesmente escolher ignorá-los. Muito embora a tarefa da inclusão conheça muitos atalhos, parece razoável afirmar que, quanto mais longe estiverem da mesa de negociações e da arena de decisões políticas do Estado, mais fácil se torna ignorar as demandas de grupos não combatentes.

Barnes e McKeon adicionam a esse rol um método que provavelmente se encaixaria entre as modalidades 2 e 3 listadas por Paffenholz (*ver tabela 1*) – um tipo de participação praticado por meio não da presença direta, e sim da representação por partidos políticos (e.g. a escolha de delegados através de eleições). Barnes acredita que a escolha de delegados nas urnas é mais direta que a realização de fóruns consultivos paralelos:

consultation processes – while providing a valuable opportunity to identify issues and build consensus – may be weaker forms of participation than the ‘representative’ model. At worst, they can be a superficial public relations exercise; at best, they can be an opportunity to contribute ideas to the political debate while strengthening the legitimacy of different elements of civil society to have a voice in policy-making.” (p. 9)

O estabelecimento de fóruns consultivos é a primeira das modalidades “moderadas” de participação. Guiada pela própria agenda de negociações, a sociedade civil pode reunir-se nesses fóruns, eventualmente acrescentar sugestões de tópicos à agenda e, caso eles sejam endossados e bem vistos pelos membros da mesa, podem ser uma ferramenta de muita relevância ao resultado final dos diálogos formais. Os três principais objetivos desses eventos são a democratização das conversações e da política pós-conflito, o desenvolvimento de resultados efetivos e a sustentabilidade da paz. Paffenholz acredita que essa é uma possível solução ao dilema entre a inclusão e a eficácia, e que essas instâncias podem servir de suporte às negociações formais a cada vez que estas estiverem travadas ou deparadas com decisões muito complexas (p. 81).

Além dos fóruns consultivos, figuram neste “segundo bloco” outras três modalidades moderadas de inclusão – as consultas informais; o desenho de mecanismos participatórios para o pós-conflito; e as iniciativas de alto nível tais quais os *problem-solving workshops*. As consultas informais são uma opção mais limitada e distante, mas utilizada em casos que envolvem uma rejeição mais intensa das partes do conflito em relação à possibilidade de incluir membros da sociedade civil nas conversações – foi o que aconteceu, por exemplo, nos diálogos de paz do Quênia quando do envolvimento do ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan.

A estipulação de um papel específico para a sociedade civil na fase de implementação do acordo, por sua vez, pode ter um efeito democratizante – ela pode ser encarregada, por exemplo, da coordenação de ajudas humanitárias, do monitoramento dos acordos, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos, e de ações institucionalizantes da própria sociedade civil (BELL; O’ROURKE, 2007). Paffenholz alerta que a seleção dos representantes para essa tarefa é um passo crítico e sempre complicado. Se as próprias partes se encarregarem dessa escolha, isso pode servir para aprofundar divisões sociais. Ela ressalta, ademais, que há limitações ao formato – atribuições excessivamente gerais podem ser inúteis, e “in cases which provisions were more specific, civil society groups had taken an important role during the negotiations” (p. 83). Já os workshops

são uma forma de promover o encontro de representantes próximos das partes sem a pressão, os holofotes e a formalidade da mesa de negociações.

Por fim, constituem métodos mais indiretos de inclusão: instrumentos de participação pública; mecanismos de democracia direta como referendos e plebiscitos; e movimentos de massa. Os esforços de participação pública tentam, de algum modo, conectar o público à mesa de negociações e representar uma fonte de pressão significativa – isso inclui pesquisas de opinião e painéis de cidadãos, por exemplo. O emprego de instrumentos de escolha pública, em segundo lugar, são uma maneira adicional de legitimar os acordos negociados com a aprovação popular nas urnas. Por último, a mobilização de cidadãos, protestos, abaixo-assinados, etc., são formas de reunir um grande número de pessoas em torno de um único objetivo ou agenda. Para Paffenholz, a ação das massas é um termômetro genuíno acerca do andamento do processo, visto que

[i]t is not easy for mediators or negotiators to influence mass mobilization. It is therefore crucial for the Track I set up to constantly monitor the developments in this area as mass action is a very powerful instrument that can both support or challenge a peace process” (2014:87).

Wanis-St. John e Kew (2008) veem os caminhos indiretos de inclusão também como os mais comuns, afirmando que

access to the table is invariably controlled by the more powerful parties who dominate the state, society, and the instruments of violence at odds in the conflict. Thus, another way that civil society impacts peace processes is in influencing the negotiators without actually being at the table. This indirect mode, with all of its variations is currently the most prevalent way by which civil society gets a role in peace processes. Influence is attained by lobbying democratically elected representatives, rallying public opinion regarding elements being negotiated, privately approaching parties at the table, providing expert advice or support on key positions advocated by parties at the table, enlisting transnational civil society groups for support, and pursuing a range of other informative or influential roles. ” (p. 20).

Nota-se que a inclusão, mesmo quando nos referimos simplesmente a modos indiretos que dependem de ninguém além da própria sociedade civil, demanda imenso esforço daqueles que desejam vocalizar seus pleitos e vê-los levados em consideração no desenho dos acordos. Visto que é preciso ter autorização das partes para trazer outros atores à mesa, o que usualmente é algo raro e complicado de obter, o momento da inclusão no geral dependerá dos mediadores e das partes, quando se tratar de modalidades inclusivas mais diretas, e do grau de organização da sociedade civil, quando se tratar de modalidades mais indiretas.

Há, naturalmente, uma relação entre esses dois fatores – a inclusão direta pode suceder períodos de pressão popular intensa, por exemplo. Sabe-se, no entanto, que mesmo processos pioneiros na inclusão popular têm diversas fases essenciais do

processo decididas a portas fechadas. Apesar de boa parte das discussões sobre a inclusão se concentrarem nas fases de negociações e de implementação de acordos, pouco se fala sobre a ocorrência ou a necessidade da inclusão durante diálogos pré-negociações, que costumam ser secretos e moldar os parâmetros que vêm a ser os mais definidores durante as negociações em si. O *timing* da inclusão será abordado em maiores detalhes no Cap. 4. Na próxima seção, continuaremos a “destrinchar” a inclusão na Resolução de Conflitos, mas vislumbraremos fazê-lo por meio de novas ferramentas teóricas.

2.3

Da Inclusão à Representação

Como se pode ver, há mais perguntas do que respostas quando o assunto é o aprimoramento da Resolução de Conflitos no Pós-Guerra Fria. Assumimos, nesse momento, que (i) torna-se mais difícil chegar a decisões consensuais à medida que mais atores são adicionados à mesa; (ii) a paz é mais durável quando atingida por processos de paz inclusivos; e (iii) a forma através da qual a interação entre (i) e (ii) ocorre depende de uma série de fatores político-culturais do local do conflito e da configuração individual do processo de transição à paz, incluindo entre eles seu grau democrático. Os questionamentos colocados ao longo deste capítulo – *o que* seria o processo de paz inclusivo, *por que* ele é necessário, *como* ele deve ser posto em prática, *por quem* e *quando* – são pontos de partida para uma reflexão ainda cheia de contradições. O nosso esforço inicial de desembaralhar essas perguntas e suas respostas deu origem, na realidade, a novas perguntas. A investigação sobre *o que* é a inclusão nos processos de paz, e *como* ela se dá, abre espaço a uma certa dicotomia entre as opções de inclusão direta e indireta e seus potenciais resultados. A averiguação de *quem* deve ser incluído nos leva a questionar que métodos de seleção seriam os mais adequados para integrar membros da sociedade civil ao processo de paz. Já a contemplação de *quando* seria ideal envolver a população nos incentiva a questionar por que a participação popular com frequência é “empurrada” para o pós-conflito²³, limitada durante as negociações e ostensivamente vetada nos diálogos pré-negociações.

²³ Conforme Paffenholz (2014) explicita, se não há inclusão efetiva durante as negociações, raramente as provisões de papéis à sociedade civil no pós-conflito serão bem-sucedidas (p. 83).

Embora a presente pesquisa não tenha a pretensão de exaurir todas essas perguntas e nem de chegar a conclusões definitivas, julgamos que os primeiros passos nessa direção exigem uma série de esclarecimentos teóricos. Conforme mencionado anteriormente, os conceitos de *inclusão*, *participação* e *representação* confundem-se e são empregados quase que de modo intercambiável. Muitos autores, por exemplo, frisam a necessidade de a inclusão ser “representativa” de determinada população, ou destacam que a inclusão, direta ou indireta, deve ocorrer de modo a agregar todos os interesses afetados pelo conflito e seu desfecho. Outros, ainda, abordam a representação em seu sentido eleitoral, relacionando a representatividade de membros da sociedade civil não eleitos versus aquela de governantes eleitos (BELL; O’ROURKE, 2007). A participação, por sua vez, é com frequência contraposta à representação – a primeira, “direta”, diria respeito à defesa de interesses por seus próprios postulantes, enquanto que a segunda, “indireta”, envolveria “terceirizá-los”, de modo que outra pessoa os avançaria. Para muitos, então, a representação política diria respeito unicamente

to the fact that actors and issues can be brought into a process without necessarily having a seat at the negotiation table. Effective means the need for the negotiating parties to have the appropriate skills and capacities to represent their constituency as well as for the latter to feel truly represented. Ensuring “effective representation” therefore helps to enlarge the circle of actors that feel their grievances and demands are being meaningfully reflected in the processes, without overloading the negotiation table and making its set-up too complex. (VON BURG, 2015:18).

Catherine Barnes (2002) expõe um argumento parecido:

The problem of scale means that it would be difficult for every member of a society to meaningfully participate directly in negotiations at the national level, although there may be more scope at the community level. Thus there are a number of potential dilemmas concerning the accountability and representativeness of the participants, particularly in the political representation and consultation type processes where leaders may not have been able to engage or communicate effectively with their members and the wider public” (p. 11)

Para que seja possível “organizar” as possíveis respostas às tantas perguntas aqui apresentadas, no entanto, seria de grande utilidade se separássemos esses conceitos e a eles concedêssemos maior profundidade, de modo que o arcabouço teórico que suporta investigações empíricas sobre processos de paz inclusivos possa se tornar mais robusto e ajudar a maximizar suas descobertas. É notório que a disciplina da Resolução de Conflitos é prática por natureza, já que desponta de demandas concretas e urgentes, mas também cabe que, na frente teórica, se tire maior proveito da origem interdisciplinar do campo. Desse modo, o emprego da representação como saída simples pelas demandas de inclusão, sem que uma

avaliação teórica rigorosa, à luz da Ciência Política, seja conduzida, pode levar a conclusões rasas ou incompletas.

Diante disso, e com base nas sugestões de Amit Ron (2010) e Franzisca Zanker (2014), temos dois passos à frente. Primeiro, conforme argumentação de Ron, é necessário construir uma ponte teórica entre os estudos da paz e a teoria democrática. Como a teoria política em geral, e a teoria democrática em particular, poderiam auxiliar a Resolução de Conflitos no desenho de processos de paz não só mais eficazes, como também mais justos? Em segundo lugar, o passo seguinte advém da defesa de Zanker de que, ao invés de discutirmos a representação política em função da inclusão, deveríamos fazer o contrário, invertendo a ordem de averiguação e trazendo a representação política ao primeiro plano de análise. Isso não significa eliminar a averiguação de outros conceitos – apenas olhar para o mesmo problema por um ângulo diferente, como girar uma pirâmide para observá-la por outra face.

O diálogo teórico entre os estudos da paz e a teoria democrática, segundo Ron, tem duas vantagens principais. A primeira é que ele permitiria uma averiguação mais minuciosa do papel da legitimidade em processos de paz e o seu efeito no delineamento de tais processos. O autor argumenta, nesse sentido, que

[t]his is not merely a theoretical or philosophical question. *The claim for legitimacy depends on aspects of institutional design of the public peace process.* To be sure, practitioners in both camps generally engage in an uphill battle in which institutional design is dictated more by the limited perseverance of funding agencies and participants than by what is required for gaining legitimacy (p. 349-50 – grifo nosso).

A segunda vantagem é que tal diálogo abriria avenidas na direção de modelos mais ambiciosos de participação popular em processos de paz. (RON, 2010: 347). Além disso, Ron destaca que esse esforço pode conceder maior clareza à elaboração de críticas sociais e da identificação de ocasiões em que a legitimidade é utilizada como discurso vazio, com o objetivo de validar agendas pessoais e que nada têm a ver com a construção da paz. Para o autor, a melhor forma de evitar que a legitimidade seja (paradoxalmente) abordada com o objetivo único de ser evitada é o estabelecimento de processos de paz verdadeiramente públicos, que tenham a deliberação ampla como objetivo primordial. O autor argumenta, portanto, que o público “cannot simply be understood as one more player. The public sphere is the site where the *process* of peace should take place” (RON, 2009:6).

Ron recomenda que enxerguemos o processo de paz como um “jogo de dois níveis” – há, por um lado, a negociação entre elites governantes²⁴, e, por outro, o que ele chama de “processo de paz público”. Há, nessa configuração, relações horizontais dentro de um mesmo nível, e relações verticais, referentes à dinâmica entre o processo das elites governantes e o processo público. Ainda que as primeiras se engajem em negociações de paz devido a intenções próprias, Ron destaca que, ao abrirem essa janela de oportunidade, “they unleash a deliberative process that has the potential to escape the frames of discussion they intended to establish” (RON, 2009:3).

É importante ressaltar, à essa altura, dois aspectos teóricos importantes que o autor destaca a respeito da transição à paz. Ele sugere, primeiro, que enxerguemos o processo de paz como uma crise epistemológica, uma reavaliação do conhecimento e sua compreensão. Ele define a crise epistemológica como uma situação em que velhas compreensões não se encaixam mais em uma nova realidade, e salienta que o processo de paz precisa, por definição, ter impacto epistemológico – ele redefine, afinal, o modo por meio do qual os participantes enxergam a si próprios e àqueles anteriormente considerados inimigos (2009:8). A segunda observação é que o processo de paz coloca em prática uma “hermenêutica da suspeita”²⁵, que passa a moldar a dinâmica de confiança e de suspeita entre o público e a classe governante pacificadora, e a pôr em xeque discursos engendrados por meio da dominação.

Levando em consideração que o processo de paz ocorre, como pressupõe Ron, no âmbito público e em meio a uma crise epistemológica, é razoável para o autor que o processo de paz seja uma fase de reexaminar padrões previamente tidos como “fatos sociais”, que se mantêm amarrados por meio de narrativas e identidades construídas através de longos períodos de tempo. Assim,

society must come to accept a different identity and retell its history. This is an all-encompassing process, and ... the epistemological re-orientation has a political dimension – it requires a re-examination of the relationship between the public and the elite (p. 11).

Para Ron, mais do que cumprir objetivos específicos traçados em prol da paz, o processo de paz constitui uma oportunidade de melhor compreender relações de poder e a forma como elas influenciam a vida política de um Estado (2009:13).

²⁴ The ruling elite refers to those in control of strategic decision making in society It has access to resources that allow it to have significant impact in how society is governed. (ALBERTONI, 1987).

²⁵ RICOEUR, Paul (1981).

Logo, se o processo de paz contemporâneo faz parte de uma extensa reinvenção social e política, a lente escolhida para estimar o papel do público é de extrema relevância e não deve se limitar a objetivos e interações imediatas. A utilização em primeiro plano da ideia de inclusão parece ser condizente com a preocupação prática da literatura em obter negociações bem-sucedidas – criando, desse modo, opções gradativas que avançam somente até o ponto em que não “ameaçam” os interesses das partes combatentes. Por outro lado, a “inclusão representativa” citada por alguns autores – aquela que dá voz a todos os interesses envolvidos, não somente aos menos controversos ou mais militantes – é, com frequência, ilustrada como um ideal longínquo. A meta estabelecida de partida, por conseguinte, pautada por resultados, acaba por revelar-se mais baixa do que seria desejável.

Um caminho natural a ser tomado após essa constatação envolve uma inversão do ordenamento teórico que tem sido adotado. Essa é a sugestão elaborada por Franzisca Zanker, que acredita, de fato, que é preciso rever o ponto de partida conceitual desses esforços de investigação e pondera: “how can [the claim of public participation and ownership] be ensured in any way if not through adequate representation?” (p. 84). A inclusão pela inclusão, ou a inclusão “possível”, portanto, não supre as necessidades trazidas à tona pelas transformações descritas por Amit Ron – é preciso refletir sobre critérios. Sem um parâmetro como a representação, critérios regidos unicamente pela inclusão sempre flertarão com a arbitrariedade. O conceito da representação política surge, nesse contexto, como alternativa e complemento simultâneos aos modelos descritos ao longo das últimas páginas. No próximo capítulo, estudaremos a representação como conceito político, de modo a posteriormente emprestarmos essa linguagem à Resolução de Conflitos. “It is time to reopen the Pandora’s box of civil society involvement in peace negotiations” (ZANKER, 2014:85).

3

A Representação Política

3.1

Introdução

A representação é um conceito multifacetado, complexo, e que precede seu emprego político. Muito embora sua faceta política implique uma associação quase automática a regimes democráticos representativos (Pitkin, 1967) – i.e. aqueles onde se almeja a decisão política coletiva e igualitária, tomada indiretamente por meio da eleição de representantes –, dissociaremos aqui o conceito de sua aplicação corriqueira, de modo a depois pensá-lo no contexto de conflitos contemporâneos e dos esforços para solucioná-los ou transformá-los.

Tal dissociação passa necessariamente pela análise da dinâmica entre representação e participação – a primeira é, com frequência, encarada como o oposto da segunda. Como aponta David Plotke (1997), no entanto, “the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion” (p. 19). A relação entre representação, participação e exclusão tem extrema importância na compreensão da origem e da resolução de conflitos. A motivação social, étnica ou religiosa de boa parte desses conflitos, por sua vez, nos obriga a pensar sobre a exclusão e a devida representação de grupos historicamente marginalizados – tanto, a princípio, em seu sentido “convencional”, quanto num sentido mais amplo, que abarque situações “sui generis” como os processos de paz. Enquanto que a exclusão é vista como fator desencadeador da violência, a representação pode converter-se em fator pacificador e abrir espaço para a participação.

O objetivo central da averiguação teórica empreendida por este capítulo, portanto, é servir de plataforma para a reflexão, no capítulo 4, sobre a relação entre a representação política e a estruturação da transformação de conflitos. Em outras palavras, seu propósito último será questionar que tipo de representação se concretiza sobre as mesas de negociação durante processos de paz, e como isso pode dar origem a padrões de exclusão e inclusão política – promovendo, desse modo, a inversão conceitual sugerida ao fim do capítulo anterior (ou seja, pensando

a inclusão em termos de representação, e não o contrário). Queremos saber, desse modo, como a representação posta em prática no desenho da mesa de negociações – algo que é, até mesmo no sentido cronológico, quase sempre anterior a qualquer movimento de inclusão da sociedade civil – provoca (ou não) essa inclusão. Por meio desse diálogo, será possível traçar paralelos entre duas questões que, embora em grande medida apartadas na teoria, se relacionam e impactam de modo mútuo na prática – de um lado, a ocorrência de conflitos armados, e, de outro, a construção da representatividade estável e inclusiva.

Os Capítulos 3 e 4 envolverão, então, três tarefas que irão complementar umas às outras. Em primeiro lugar, estudaremos o conceito da representação política, suas tipologias, sua trajetória histórica e sua relação com a democracia. O suporte teórico para esse esforço será encontrado em obras clássicas e contemporâneas da teoria democrática e da representação, com ênfase particular à tipologia de Hanna Pitkin (1967). A segunda tarefa será a utilização dessa exploração conceitual para, baseada principalmente no trabalho de cientistas políticos contemporâneos, averiguar as reinvenções sofridas pelo conceito; o surgimento de novos tipos e tendências da representação; e as possibilidades de representação para grupos historicamente marginalizados. Por último, já no Cap. 4, esse aparato teórico será transportado ao contexto dos processos de paz pós-Guerra Fria. Contemplando a seleção das vozes a serem ouvidas na resolução de conflitos, argumentaremos que ela lança luz não só sobre padrões de marginalização e integração, como também põe em prática novas exclusões e/ou inclusões.

3.2

O que é Representação?

O estudo da representação implica dois movimentos principais – (i) o reconhecimento de que a representação é mais ampla do que sua aplicação política (ainda que seja este o nosso foco); e (ii) a constatação de que seu sentido político é mais amplo que o modelo democrático representativo contemporâneo, o que exige, por seu turno, uma breve reflexão sobre sua relação com a democracia. O conceito da representação política e seu emprego foram explorados principalmente por cientistas políticos, tanto clássicos quanto contemporâneos, mas, diante de sua flexibilidade, carece de uma definição unânime. O Dicionário de Política de

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1983) considera que “representar” é uma palavra polivalente, que pode significar “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar” (p. 1102).

Hanna Pitkin (1967) observa que, em sua concepção etimológica, a representação envolve re-apresentar algo – torná-lo presente novamente. Mais do que isso, entretanto, a autora aponta que a representação envolve “the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact” (p. 8-9). Há, logo, um paradoxo inerente à ideia de que algo pode estar presente e simultaneamente ausente do mesmo lugar – há, por consequência, um dualismo inerente também à ideia da representação, dualismo este que Pitkin “resolve” argumentando que algo ausente no sentido não literal pode, sim, tornar-se presente também no sentido não literal.

Tal paradoxo não é exclusivo à representação política – antes de ser emprestada às relações políticas, a representação já perpassava relações pessoais e diversas formas da expressão artística. Alguns dos dilemas da representação na arte – no teatro, na pintura, na escultura, etc. – foram posteriormente transferidos ao palco político. Enquanto que há, por um lado, incalculáveis rotas artísticas para tornar algo presente de novo, por outro, há também espaço para intenso desacordo a respeito do que poderia ser efetivamente considerado “representativo”, e até do que pode ser considerado arte de modo mais geral. Um dos dilemas mais óbvios é o da fidelidade ao objeto representado. Uma boa representação deveria dele aproximar-se ao máximo possível? Ou o representante é livre para imprimir marcas próprias na sua representação, que não deveria (nem poderia) limitar-se à réplica? Gustave Courbet ou Joan Miró?

Nesse sentido, é descomplicado encontrar consenso acerca da definição geral fornecida por Pitkin – é razoável afirmar que haverá sempre como ponto de partida um “algo” a ser representado, e que no ponto de chegada haverá sempre uma representação desse “algo” por determinado representante. Muito mais custoso, porém, é esclarecer o que preenche o espaço que une esses dois pontos. A autora alerta que devemos nos perguntar não só o que é a representação, mas também *como* e *através de quem* ela ocorre. David Runciman e Monica Vieira (2008) afirmam, nesse sentido, que

any conception of representation, of whatever type, is bound to contain within it tensions that allow it to be deployed in different ways. These tensions *derive from the gap that must always exist between the representative and the represented*, no matter how closely one might try to tie them together (p. 160 – grifo nosso).

Muito embora desvendar essas questões tenha sido a intenção dos pensadores políticos que se dedicaram ao tema desde o século XVII, Pitkin acredita que o problema principal de suas teses é que elas resultaram em retratos parciais (porém não autoexcludentes) da representação, escolhendo alguns critérios em detrimento de outros, e por isso também abdicando de um panorama completo²⁶. Para melhor esclarecer essa tensão entre representado e representante; entre presença e ausência; entre semelhança e diferença, é preciso, antes de mais nada, explorar as diversas expressões da representação e a sua evolução histórica. É justamente isso que faremos no restante desta seção: primeiro, trataremos dos tipos de representação detectados por Hanna Pitkin; em seguida, avaliaremos a evolução histórica do conceito e procuraremos entender sua relação com a democracia – sempre cientes, contudo, de que não há respostas definitivas e que a representação pode ser vista através de diversos prismas.

3.2.1

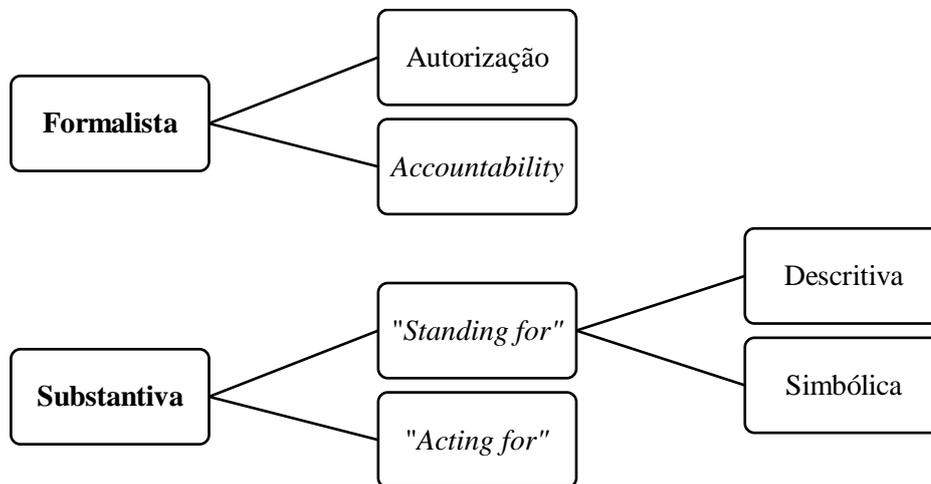
Os Tipos de Representação

Um bom início para a exploração do espaço que separa representante e representado é a tipologia organizada por Pitkin (*figura 1*), que tenta juntar as peças de esforços anteriores de categorização em um quebra-cabeça mais abrangente. Para isso, ela classifica os tipos de representação de acordo com os critérios empregados em sua estipulação. Primeiro, ela investiga os tipos de representação que surgem quando o critério que a identifica é a formalidade, seja antes ou depois de sua concretização. Depois, ela prossegue avaliando a dimensão substantiva da representação, i.e. ao invés de refletir sobre seu caráter formal, ela volta seu olhar para a atividade representativa em si. Isso inclui, por um lado, pensar sobre a escolha dos representantes e, por outro, uma vez escolhidos, pensar no papel que eles devem desempenhar na prática. Em suma, os dois grupos identificados por Pitkin se referem a momentos diferentes da representação e averiguam,

²⁶ Diz Pitkin: “each [view is] tempting because it is partly right, but each wrong because it takes a part of the concept for the whole” (p. 38).

respectivamente, *como* e *quando* ela se estabelece; e *quem* é o representante ideal para fazer o que.

Figura 1: Tipos de Representação



a) Representação Formalista

Algumas das mais expressivas tentativas de entender e definir a representação política basearam-se nos procedimentos formais necessários para que dada relação entre duas partes possa ser considerada representativa. Elas preocuparam-se, portanto, em apontar *como* e *quando* a representação ocorre. Pitkin categoriza e contrasta, então, o que chama de seus pontos de vista *formalistas*, focados não na atividade representativa, mas nas formalidades de que depende para existir.

Duas versões diferentes de representação formalista foram destacadas pela autora. Há, em primeiro lugar, aquela que se concentra na *autorização*, que acontece antes da atividade representativa e a enxerga como resultado do consentimento de um grupo para que uma pessoa aja em seu lugar. No lado diametralmente oposto está o ponto de vista que se concentra na *accountability* do representante, que vem depois da atividade representativa, mas pressupõe que ela somente se completa quando há uma prestação de contas do representante perante os representados. Nota-se que são duas visões opostas, já que, em uma, o procedimento formal ocorre antes da ação representativa, e, mediante autorização, transfere todo o poder de decisão ao representante, enquanto a responsabilidade permanece com o

representado; em outra, a formalidade acontece depois da ação representativa, e inverte a distribuição de direitos e deveres – o representante deve responder por completo por suas atitudes diante de seus representados.

A versão centrada na autorização teve origem nas prescrições políticas de Thomas Hobbes, elaboradas durante um período de profunda turbulência política e religiosa na Inglaterra. Muito embora não acreditasse no direito divino dos reis, Hobbes de fato enxergava no absolutismo a melhor saída para a construção de um Estado estável e seguro. Recusando a explicação religiosa, preferiu escrever um tratado científico que expusesse de maneira dedutiva desde aspectos físicos, geométricos e mecânicos da existência humana e sua natureza, até a decorrência de tais características na tentativa de construir o melhor modelo político disponível à imperfeição do homem. O fio condutor do livro revela-se, portanto, a metáfora que Hobbes constrói a partir do corpo humano, seus estímulos e movimentos, e da idealização do Estado como um homem artificial.

Nessa trajetória homem-Estado, parte-se de dois pressupostos essenciais – primeiro, que a natureza humana é perversa, bélica e contrária ao nosso propósito básico, que é a autopreservação; e segundo, que a única forma de evitar essa guerra de todos contra todos é a celebração de um contrato social coletivo que ceda poder ilimitado e a soberania de todos ao Estado (o Leviatã) em troca de proteção. É aí que entra a ideia de representação política – em nome da estabilidade e da sobrevivência, a população autorizaria, por meio de um contrato social, que seu soberano agisse em seu nome, com total liberdade. Na visão de Hobbes, portanto, a representação se efetivaria após o gatilho único dessa autorização, somente dissolvendo-se nos casos em que o soberano falhasse em cumprir sua única obrigação com seus súditos – a preservação de suas vidas de uma morte violenta.

Enquanto durasse o contrato, desse modo, a representação permaneceria autorizada. Não só o soberano poderia agir como julgasse adequado para cumprir seu papel, Hobbes sugeria que, uma vez autorizado, suas ações seriam também as ações de todos os representados. Diz Hobbes:

A multitude of men are made one person, when they are by one man, or one person, represented so that it be done with the consent of every one of that multitude in particular. (...) And because the multitude is naturally not one, but many, they cannot be understood for one, but many, authors of everything their representative saith or doth in their name, every man giving their common representer authority from himself in particular, and owning all the actions the representer doth, in case they give him authority without stint (1994:104).

A versão hobbesiana não é a única que define a representação a partir da autorização, de modo que esta não é exclusividade de regimes antidemocráticos. Se defendida a partir de um ponto de vista da democracia representativa, a autorização naturalmente passa a ser materializada pela promoção periódica de eleições. A concessão de autoridade via urnas, no entanto, é temporária (ao contrário do modelo construído por Hobbes). Seja para autorizar os mesmos representantes ou não, ao fim de cada mandato a população recebe novamente a tarefa de delegar sua representação a indivíduos encarregados de agirem em seu nome (PITKIN, 1967:43).

Na contramão da categoria formalista desencadeada pela autorização, a representação de *accountability* inverte essa relação, baseando-a não na autoridade do representante para agir como preferir, livre de responsabilizações, mas na obrigação adquirida pelo representante quando ele se compromete com seus representados – obrigação esta que acarreta prestações de contas para este representante. De um lado, então, o teórico da autorização acredita que a realização de eleições resulta em representação porque alguém foi escolhido/autorizado para, da forma que preferir, representar um grupo de pessoas. De outro, o teórico da *accountability* acredita que as eleições determinam representações na medida em que, após o exercício de um mandato, representantes serão sujeitos à responsabilização por seus atos anteriores, sendo reeleitos ou retirados do cargo (1967:56). Pitkin indica que essa última versão da representação formalista não tem muita relevância na literatura, argumentando que ela é movida sobretudo pelo desejo de apresentar-se como um contrapeso à versão da autorização e de corrigir os seus equívocos.

Pitkin demonstra, no entanto, que ambas as interpretações formalistas padecem de falhas semelhantes – as duas transformam a representação em uma “caixa preta”, preocupando-se com o seu “antes” e seu “depois”, mas nunca com o seu “durante” (p. 39). Sem prestar atenção à atividade representativa em si, torna-se impossível contemplar seus resultados e estimar se ela foi executada bem ou mal – e até refletir sobre o que viria a ser a boa e a má representação. Inviabiliza-se, ademais, o emprego de algumas de suas palavras derivadas, como “representatividade” ou “representativo” (p. 49), que desaparecem do vocabulário político nesta versão.

A versão autorizativa da representação, em particular, confunde quatro situações que, na realidade, revelam-se distintas – (i) a atribuição dos atos de uma pessoa a outra pessoa; (ii) a atribuição das consequências normativas de um ato de determinada pessoa a outra pessoa; (iii) a concessão do direito de agir em nome de outra pessoa; e (iv) a autoridade sobre outra pessoa (p. 51). Para dar conta do vácuo deixado por versões formalistas, Pitkin tenta “abrir a caixa preta” à procura de mais explicações no que intitula de representação substantiva.

b) Representação Substantiva

Quando se volta para a própria substância do ofício representativo, o estudo de Pitkin encontra duas formas de enxergá-la. Elas ficam mais claras se explicadas por meio de suas expressões na língua inglesa – primeiro, a representação pode ser vista como a tarefa de “*stand for*”, no sentido de tomar o lugar de alguém, substituí-lo; e, em segundo lugar, a prática da representação pode corresponder a “*act for*”, no sentido de agir por outra pessoa. No primeiro caso, ganham destaque os critérios utilizados para a seleção de representantes – o que abre caminho, por sua vez, para intenso debate acerca de *quem* seria o representante ideal e se ele deve ou não se assemelhar à sua *constituency*. A segunda interpretação diz respeito às atitudes do representante – *o que* é esperado que ele faça, e com que grau de liberdade em relação a seus representados.

A representação do tipo substitutivo (“*stand for*”) pode se manifestar de duas maneiras distintas, que dependem da maneira através da qual o representante reflete o representado. Há, por um lado, a representação *descritiva*, fundamental para a representação proporcional, que vê o representante ideal como aquele capaz de (quase) perfeitamente reproduzir o representado por ser semelhante a ele. A representação *simbólica*, por sua vez, não é firmada sobre a semelhança entre representante e representado, mas na eficácia do primeiro ao simbolizar a presença do segundo de modo convincente para este.

A representação descritiva brota da defesa de que cada representante deve servir de espelho para seus representados – o que, no âmbito coletivo, significaria que qualquer assembleia deveria ser o retrato, ou uma espécie de miniatura, de sua nação. Essa ideia, introduzida por pensadores como John Adams e John Stuart Mill, é o cerne da representação proporcional. A semelhança, mais do que vital para a representação, seria *a própria representação* – “*reflection, accurate correspondence*

are vitally necessary because these things are what representation means” (PITKIN, 1967:62). Para Mill, a composição de uma assembleia proporcional equivaleria ao êxito de reunir entre suas paredes todas as vozes de uma nação. Ele tentava assegurar, de tal maneira, que não só as maiorias, mas também as minorias, teriam condições de fazer parte das deliberações. Sem diversidade (e discordância), a assembleia não cumpriria suas duas funções principais – controlar o governo e promover um debate legitimador das leis (RUNCIMAN E VIEIRA; 2008:50). Como se pode ver, há grande preocupação que as pessoas estejam presentes e sejam ouvidas nessa arena política, o que, esperava-se, redundaria em atividades condizentes com sua composição.

Nessa visão, porém, o direito à representação não pode ser confundido com o direito à decisão. A proporcionalidade é vista como um instrumento para concretizar a representação, mas a decisão por maioria seria seu correspondente instrumento de ação. (p. 64). E é exatamente neste ponto que reside a maior crítica à representação descritiva – sua negligência da ação política. Pitkin aponta, nesse sentido, que se argumenta que a ênfase à composição “cegou” esses autores para outros aspectos da representação. Ela observa, então, que algumas interpretações defendem que

they have failed to notice that proportional representation can make these activities impossible. The critics charge that a proportional system atomizes opinion, multiplies political groupings, increases the violence of faction, prevents the formation of a stable majority, and hence prevents the legislature from governing, which is its major task (p. 64).

Utilizando-se de uma metáfora artística para melhor comunicar os problemas existentes na representação descritiva, Pitkin argumenta que a precisão nem sempre foi a meta do artista. Segundo a autora, a ideia de que um artista precisa reproduzir exatamente o que vê somente é introduzida, na tradição ocidental, a partir do Renascimento. Ainda que o objetivo do artista seja fielmente replicar determinado cenário, ela acredita que a noção da precisão artística pode sofrer mutações de acordo com o período e o local considerado (p. 66). O que faz a representação, ela conclui, não é a precisão de um retrato, e sim simplesmente o retrato e a intenção de retratar. “Furthermore, representation seems to require a certain distance or difference as well as resemblance and correspondence” (p. 68). Se é exatamente igual, em suma, trata-se do próprio objeto, e não de uma representação do objeto. Isso igualmente a leva à conclusão de que representatividade e representação não podem ser confundidas, e a primeira não é uma medida perfeita da segunda (p. 77)

O outro tipo de representação “*stand for*” não tem como aspecto central a semelhança, e sim uma relação simbólica estabelecida entre representante e representado. Pitkin explica que “symbols are not proxy for their objects, but are vehicles for the conception of what they symbolize” (p. 97), de modo que um símbolo não pode receber o mesmo peso e nem ser trocado pelo que simboliza. Uma bandeira, por exemplo, remete imediatamente a seu local de origem, mas isso não significa que as duas coisas sejam comparáveis ou permutáveis. É diferente, portanto, afirmar que um ícone – seja esse ícone uma pessoa, um objeto, um sinal – *simboliza* e que ele *representa* algo. Ele pode simbolizar algo se existe uma correspondência difusa entre os dois, construída de forma que o símbolo exitosamente remete ao simbolizado, e pode também representá-lo se, além dessa correspondência, o símbolo serve para substituí-lo (p. 98).

O representante simbólico parece desempenhar um papel distinto do descritivo – enquanto que este último cumpriria um papel informativo e deliberativo, o primeiro teria função quase sentimental, baseada no estabelecimento de conexões humanas. Como qualquer relação baseada em sentimentos, há certa arbitrariedade na construção de símbolos, de forma que “the only criterion of what constitutes a symbol is in people’s attitudes and beliefs” (p. 100). A construção da representação simbólica, assim, tem natureza relacional e é guiada por escolhas irracionais, hábitos e crenças – enquanto as partes envolvidas *acreditarem* que há uma relação representativa, ela existirá (p. 100). Isso também faz da representação uma via de mão dupla, que repousa na manutenção de um acordo mútuo entre representante e representado e em uma sensação de que, por quaisquer motivos, a relação é acertada. Amparada por um alinhamento de vontades entre governantes e governados, tal relação também pode significar que “a monarch or [a] dictator may be a more successful ... representative than an elected member of Parliament” (p. 106). Discutiremos a relação entre representação e democracia em mais detalhes adiante.

As contradições até aqui identificadas parecem ser parte central da tensão representante/representado a que se referiam Runciman e Vieira, já que na prática as questões da semelhança e da identificação são primordiais na definição do que seria uma representação política bem-sucedida. Para que determinada parcela de uma população se sinta representada, é preciso que um de seus próprios membros

aja em seu nome? Ou é possível que um *outsider* seja capaz de apreender pleitos que não são os seus próprios e devidamente defendê-los?

A última peça do quebra-cabeça de Pitkin é a representação que se delinea quando consideramos a *ação* representativa e as regras que a permeiam. Menos relacionada a *quem* será essa pessoa, a representação do tipo “*acting for*” concerne parâmetros para determinar *o que* ela faz. Para Pitkin, o elemento da ação é o mais difícil de ser vislumbrado em termos teóricos. Com efeito, há um número desconcertante de analogias na literatura a respeito da ação representativa – “all plausible, all suspect” (p. 120) –, e apenas um extenso estudo linguístico daria conta de detalhar todos os significados embutidos em tal termos. Limitaremos nossa análise a uma constatação mais “macro” de tal variedade:

The representative has been variously likened to or defined as an actor, an agent, an ambassador, an attorney, a commissioner, a delegate, a deputy, an emissary, an envoy, a factor, a guardian, a lieutenant, a proctor, a procurator, a proxy, a steward, a substitute, a trustee, a tutor, and a vicar” (p. 119).

Pitkin enxerga três grandes grupos nesse turbilhão de rótulos representativos, cada um com um sentido distinto – (i) há expressões que denotam substituição ou “agir ao invés de alguém”; (ii) outras expressam cuidado e ação no interesse de outros; (iii) outros, ainda, dão a ideia de subordinação, de uma ação estritamente instruída. Nenhuma delas, segundo a autora, capta a ação representativa em sua tridimensionalidade (p. 139).

O que impede essa retratação tridimensional da representação “*acting for*” é uma ambiguidade incessante que separa mandato e independência. Deve o representante agir conforme direcionado por seus representados, ou melhor, deve ele fazer minuciosamente o que seus representados fariam? Ou, uma vez selecionado, ele tem autonomia para decidir o que fazer? Pitkin reconhece problemas práticos na noção de que a decisão de um representante deve refletir aquela de seus representados. Enquanto que, na teoria, soa bastante razoável que a vontade majoritária de dada *constituency* prevaleça na ação do representante, na prática há diferenças, nuances, uma multidão de posicionamentos que muito dificilmente poderiam ser reproduzidos com fidelidade por apenas uma pessoa (p. 144-45). Com isso em mente, Pitkin elimina situações extremas – se se age em total oposição aos representados, não há representação; se se faz somente o que os representados requisitam, na realidade o representante em si não está fazendo nada, e por isso tampouco se poderia afirmar que há representação.

A autora pondera que esse dilema está inserido na própria definição da representação, que implica simultâneas ausência e presença do representado. Ele deveria, então, ter condições de se fazer presente, por meio do representante, ao mesmo tempo em que se ausenta por ter alguém ali para representá-lo. No fundo, precisamos, em meio a tantos significados e explicações, atingir um equilíbrio delicado entre as numerosas verdades parciais aqui reconhecidas – a representação parece, em outras palavras, percorrer uma linha muito fina que divide todos os aspectos avaliados; ela é todos, e ao mesmo tempo não é nenhum. Cria-se, então, um equilíbrio frágil, porém que se repete e perpetua na prática por meio de tentativas e erros.

Em última análise, há bastante desacordo entre teóricos da área acerca dos ângulos de análise aqui apresentados. Não podemos, por exemplo, ignorar o viés elitista e condescendente, ou até antidemocrático, que pode adquirir a representação simbólica, que só existe a partir do momento em que uma crença coletiva é depositada em dado símbolo ou pessoa. Se tal crença estabelecer que um grupo é incapaz de comunicar suas próprias demandas e precisa de um indivíduo externo, dito “mais qualificado” ou “superior” para participar de contendas políticas, é possível que a representação faça parte de um jogo de poder e dominação que na realidade não representará esse grupo de nenhuma maneira e servirá de modo a reproduzir padrões de exclusão. Por outro lado, é preciso levar em conta que a diferença é parte inescapável da representação e que o representante, ainda que provenha do grupo demandante ou aja rigorosamente pautado por suas orientações, não será uma cópia perfeita de sua coletividade, que por sua vez nunca estará livre do desacordo interno. Pitkin reforça, nesse sentido, que a representação é uma combinação de semelhanças e diferenças — a pergunta que permanece dessa discussão é a de como, em cada caso, equilibrar essas semelhanças e essas diferenças, e em que proporções.

Visando ampliar a compreensão do conceito da representação, atentaremos a seguir para sua evolução histórica. Apesar de ser importante considerar essa classificação em nosso esforço, não podemos esquecer que a representação é um componente dinâmico de sociedades que mudam constantemente – o que significa que novas formas de representação podem surgir de acordo com os desafios e as necessidades práticas que se apresentam nas vidas das pessoas. Além disso,

in the broadest terms, the position a writer adopts within the limits set by the concept of representation will depend on his metapolitics – his broad conception of human nature, human society, and political life. His views on representation will not be arbitrarily chosen, but embedded in and dependent on the pattern of his political thought” (p. 167).

Consideraremos isso tudo para que, junto ao que apreendemos da tipologia de Pitkin, tenhamos condições de abordar a representação por uma perspectiva inovadora e crítica.

3.2.2

A História da Representação Política

Se falta unanimidade sobre a forma através da qual a representação deve se dar, os autores da área definem sem muita controvérsia o divisor de águas que nela injetou seu gene político – o nascimento do Estado moderno. Gregos e romanos, assim, nunca aplicaram o conceito da representação tal qual sua interpretação hodierna – a expressão sequer existia para os gregos e, embora existisse para os romanos, não era ainda utilizada no sentido que mais tarde adquiriria. A origem da representação como hoje a conhecemos remonta a práticas cristãs da Idade Média, particularmente a partir de seu atrelamento à concepção legal da corporação (RUNCIMAN E VIEIRA, 2008:10). Thomas Hobbes (1994), já apontado como o expoente principal da representação pela ótica da autorização, é também inequivocamente apontado como o primeiro cientista político a incorporar a ideia de representação política em seu projeto de Estado.

Independente da intenção por trás da representação – absolutista, parlamentar, democrática –, ela é, de modo geral, considerada imprescindível na empreitada estatal. Com a sucessiva criação de unidades políticas que em muito extrapolavam a proporção de suas predecessoras, passou-se a delegar a tomada de decisões aos pretensos representantes de uma população agora muito mais numerosa. Desse modo, a opção inicial pela representação é colocada, com frequência, ou como uma “versão possível” da democracia (i.e., já que a participação direta deixa de ser possível para todos, apela-se para a participação indireta), ou como o seu total oposto (i.e., a versão absolutista hobbesiana, em que, apesar de representada, a população não participa). Jean-Jacques Rousseau leva essa oposição ao extremo, acreditando que “the choice was one between representation and democracy” (RUNCIMAN E VIEIRA, 2008:33). Para Rousseau, a representação era, tanto em

seu sentido teatral quanto em seu sentido político, uma apropriação destinada a ludibriar coletividades – “there should be no partial society in the state and each citizen should express only his own opinion” (ROUSSEAU, 1993:204). A única democracia genuína, nessa visão, seria aquela na qual cada indivíduo pudesse comunicar seus próprios posicionamentos e queixas diante de um fórum coletivo. Para Rousseau, a construção do aparato político estatal, na impossibilidade da democracia direta genuína, deveria ter como objetivo a maior aproximação possível de tal modelo²⁷.

Não só isso deixa de ser palpável com o nascimento do Estado moderno, todavia, quanto também poder-se-ia argumentar que, mesmo em aglomerações políticas de menor porte, a participação individual nem sempre se dá de modo pleno e manifesto. Cícero Araújo (2006) remete a Robert Dahl, que exemplifica que “mesmo [em assembleias atenienses], os oradores tinham de exercer suas habilidades para ‘representar’ em seus discursos o pensamento alheio” (p. 230). Isso sugere que a delimitação entre participação direta e representação não é tão clara quanto gostaria Rousseau.

Bernard Manin (1997) relembra também que, para pensadores como Abade Siéyès e James Madison, a opção representativa “não é uma versão imperfeita da democracia direta, decorrente de necessidades práticas; é uma forma de governo totalmente diferente e preferível” (p. 6). Isso se explica pelo fato de o governo representativo em realidade não ter nascido como uma tentativa de reproduzir a soberania popular da democracia direta ateniense – os representantes idealizados pelos Estados pioneiros nesse tipo de governo tinham como missão, pelo contrário, levar “sensatez” à arena política, que deveria ser assentada longe das “paixões populares”. Nadia Urbinati e Mark Warren (2008) ponderam, desse modo, que a representação política rompe essa dicotomia entre democracia direta e absolutismo, tornando-se algo próprio, também mutante, mas definitivamente diferente dos extremos rousseauiano e hobbesiano (p. 391).

²⁷ Pitkin associa a representação descritiva a essa intenção de “replicar a nação” em órgãos legislativos, o que aparentemente tem conexão ao pensamento democrático radical. Ela afirma que, nessa linha de pensamento, “direct democracy is the ideal system of government and representation a mere second-best approximation. Ideally, it is argued, every man has the right to govern himself, or at least to participate in decisions which affects his interests. In a small community this ideal can be achieved through direct democratic action; political decisions can be reached in an assembly of all the people. But the size and extent of modern states make this ideal impossible, and so representation is introduced as the best approximation to it, as a way of allowing each man to participate by proxy” (p. 85).

A relação entre a representação e a democracia, como se vê, é muito mais ambígua do que se imaginaria à primeira vista. Dois pontos merecem destaque à essa altura – primeiro, que a origem da representação política e o aparecimento de regimes democráticos modernos foram acontecimentos separados; segundo, que a vinculação entre os dois foi gradualmente promovida até chegarmos ao modelo atual da democracia representativa. Em outras palavras, representação e democracia têm origens distintas, mas foram entrelaçadas ao longo de suas trajetórias. É irônico que o primeiro passo desse processo seja identificado justamente no pensamento de Hobbes, que, a despeito de construir em torno de seu *Leviatã* uma representação que é, com efeito, o oposto da democracia, serviu para pavimentar tanto avenidas reacionárias quanto revolucionárias (RUNCIMAN E VIEIRA, 2008:612)

Na Inglaterra, assim, a representação parlamentar iniciou-se como uma pequena tarefa, e foi aos poucos sendo reconhecida como um canal através do qual se poderia avançar interesses locais e até monitorar as ações do rei. Robert Dahl (1989) pontua que, a partir do século XVIII, pensadores políticos começaram a combinar a ideia do autogoverno popular democrático com a prática (então não democrática) da representação (p. 29), e foi somente depois das revoluções setecentistas – a Americana e a Francesa – que a representação passou a ser vista como um direito. Pitkin mostra, então, que é nesse momento que “representação” vira sinônimo de “representação popular”, e passa a ser atrelada à ideia do autogoverno e eventualmente à democracia eleitoral.

Bernard Manin (1997) conecta a construção da democracia representativa que conhecemos a dois acontecimentos importantes do fim do século XIX – a ampliação do direito ao sufrágio e a emergência dos partidos de massa. Essas transformações marcam também, na visão do autor, a transição entre dois modelos de representação – a *parlamentar*, presente no anos pós-revolução, e a *democracia de partido*, que emerge junto com o voto universal e a política partidária. Se, na primeira, o voto era restrito, os partidos abominados como “facções” e os representantes naturais do povo eram os “notáveis” da elite, isso muda a partir do momento em que o eleitorado aumenta de tamanho e os partidos surgem com o intuito de mobilizá-lo²⁸

²⁸ Manin alerta, no entanto, que a promessa do “governo do povo” prometida pelo partido político nunca se concretizou, servindo, em realidade, para o surgimento de um outro tipo de elite. “O que acontece é a emergência de um novo tipo de elite. As qualidades que especificam os representantes não são mais o prestígio social e a notoriedade local, mas o ativismo e a capacidade de organização” (p. 16).

(p. 15). No campo teórico, Runciman e Vieira apontam que o início do processo de associação entre representação e democracia pode ser identificado nas ideias de Thomas Paine e Alexis de Tocqueville. Este último, segundo os autores, foi pioneiro em fazer da representação “a by-product of the workings of democracy rather than the other way around – his interest lay in representative democracy, not democratic representation” (p. 49).

Diante disso, Pitkin ressalta que “through much of their history both the concept and the practice of representation have had little to do with democracy or liberty” (p. 2), observando também que “a king can represent a nation, as can an ambassador” (p. 2). A ideia de que seres humanos podem representar uns aos outros, portanto, é uma invenção moderna que antecede a democracia representativa. Andrew Rehfeld (2006) similarmente nos lembra disso ao constatar que a democracia moderna é um subconjunto do fenômeno mais amplo da representação, e não o contrário. A representação formal democrática, que admite em si uma série de conformações, é apenas uma possibilidade dentro de um universo de outras tantas que a representação pode encarnar. O autor, desse modo, procura entender a representação fora dos moldes da legitimidade e da formalidade, observando que

representation really does happen whenever a particular audience recognizes a case that conforms to whatever rules of recognition it uses, regardless of whether these rules are just or unjust, fair or unfair, legitimate or illegitimate (p. 4).

Ou seja, a representação política não *precisa* ser democrática ou eleitoral para existir – seja lá o que estejamos aqui intitulando de democrático. No contexto da transformação de conflitos, isso significará que, de um jeito ou de outro, a representação ocorrerá – membros de uma mesa de negociações tomarão decisões em nome de toda uma população para encerrar determinado conflito – restando, como pretendemos fazer mais à frente, questionar (usando a expressão de Rehfeld) sob que regras de reconhecimento e com que resultados.

A evolução do modelo democrático representativo também envolve, além do desenvolvimento de sistemas partidários, a análise da separação dos poderes e de sistemas proporcionais de representação, assim como da profissionalização da política, da pressão popular pela concessão de direitos, pela inclusão e pela participação, e o surgimento da opinião pública como ator político incontornável. Nadia Urbinati e Mark Warren (2008) rotulam a “democracia de partido” de Manin de “versão padrão” da democracia representativa, que apresenta, em sua perspectiva, quatro características principais – (i) a representação é compreendida

como uma relação entre agente e principal, sendo o primeiro responsável por substituir e agir em nome do segundo; (ii) a representação eleitoral delimita espaços de soberania popular; (iii) o elemento eleitoral garante que o povo possa responder às ações dos representantes por meio das urnas; e (iv) o voto universal imprime à representação um caráter de igualdade política (URBINATI E WARREN, 2008:389).

Entre o advento da “democracia de partido” e os dias atuais, Manin identifica outra transição na prática da representação política. O autor percebe, desde os anos 1970, uma perda de força dos partidos políticos e o florescimento de uma cultura de mídia que premia comunicadores e carismáticos, o que faz da representação eleitoral mais um exercício de construção de imagem do que uma política de identificações coletivas e programas de governo. Esses desdobramentos dão origem, segundo Manin, a uma terceira categoria de governo representativo – a *democracia do público*, uma metáfora teatral do palco político e como representantes nele se posicionam perante a população. Embora, escrevendo na década de 1990, Manin se referisse a veículos de comunicação como a televisão e a mídia impressa, a incorporação do caráter instantâneo da Internet e das redes sociais a essa equação parece exacerbar ainda mais as tendências por ele apontadas.

O autor detecta que essas acomodações nos modelos representativos são, de modo geral, recebidas como sinais de desilusão política e “crises de representação”:

Há uma notável simetria entre a situação atual e a do final do século XIX e início do século XX [*quando o modelo parlamentar declinava*]. Hoje, como então, a ideia de uma crise de representação é um tema usual, o que nos leva a crer que estamos diante de uma crise que é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo. Cabe, portanto, indagar se as mudanças que hoje atingem a representação não estariam sinalizando a emergência de uma terceira forma de governo representativo, tão estável e coerente quanto o modelo parlamentar e a democracia de partido (p. 3)

Manin rejeita, contudo, que essas crises sejam de *representação* per se – ele as considera, no máximo, crises das *formas pelas quais a representação é materializada*. É uma defesa, no fim das contas, da adaptabilidade da representação política (eleitoral) às mudanças sociais. Como um dos elementos cruciais da representação reside exatamente na confiança entre representante e representado, se, por algum motivo, representados deixam de confiar em seus representantes – e.g. devido ao desgaste de sistemas partidários –, Manin concluiria que a relação representativa se renova por meio do estabelecimento de novas fontes de confiança.

Por outro lado, o cerne da representação em si, suas feições essenciais, diz o autor, não mudaram ao longo dessas três “fases”. São quatro essas feições principais – (i) os representantes são eleitos pelos governados; (ii) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; (iii) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e (iv) as decisões políticas são tomadas após debate (Manin, 1997). A dimensão deliberativa, em especial, sofre várias modificações nessa evolução proposta por Manin. Em um primeiro momento, a deliberação ocorria no espaço delimitado do Parlamento; no segundo momento, passou a restringir-se às comissões dos partidos; e atinge, por fim, um ponto em que “se processa no meio do próprio povo” (p. 31).

Embora por meio de uma interpretação distinta e de uma perspectiva mais crítica, Urbinati e Warren (2008) também captam metamorfoses recentes na representação política. Devido, entre outros fatores, também ao ganho de importância por parte do debate público, os autores julgam problemática a manutenção do componente eleitoral como norte único das investigações sobre a representação política. Todas essas mudanças teriam, assim, esgarçado a “versão padrão” do governo representativo (2008:390). As críticas disponíveis às interpretações tradicionais da representação – principalmente a versão pluralista de Robert Dahl e a deliberativa de Jurgen Habermas –, embora ponham em xeque a caracterização dos cidadãos como essencialmente passivos, nunca questionam o seu reducionismo eleitoral.

Uma das questões levantadas por Urbinati e Warren é o atamento da representação à noção de círculos eleitorais territoriais (*constituencies*), o que não mais condiz com a efervescência típica dos tempos globalizantes que vivemos.

Dizem os autores:

The world is now populated with a very large number of transnational, extraterritorial, and nonterritorial actors, ranging from relatively formalized institutions built out of territorial units (such as the United Nations...), to a multitude of nongovernmental organizations, transnational movements, associations, and social networks, each making representative claims and serving representative functions (URBINATI E WARREN, 2008:390).

Se pensarmos nessa noção de territorialidade como condição para a representação em locais tomados pelo conflito armado, onde a população civil costuma ser forçadamente deslocada e as instituições políticas não funcionam em seu modo normal, veremos uma necessidade ainda maior do surgimento “improvisado” de

novas formas de representação, não necessariamente ancoradas no voto. O processo de paz contemporâneo não deixa de ser, assim, um dos tantos contextos atuais que fogem ao modelo clássico da representação, mas que precisam ser solucionados de maneira criativa. Representações alternativas e que deem conta de preencher as fissuras abertas no modelo representativo tradicional, no ponto de vista de Urbinati e Warren, precisam ser vislumbradas à luz da teoria política. De acordo com os autores, isso implica criticar mais do que simplesmente a “inclusão passiva” por meio do voto, visto que mesmo esta não é um “privilégio simétrico” de populações inteiras. Eles chamam a atenção, então, para o destaque que ganha a *exclusão representativa* pela literatura do campo a partir dos anos 1990, referindo-se particularmente a grupos marginalizados por motivos de gênero e etnia.

A maleabilidade do conceito da representação permite, assim, o surgimento de “novas representações”, motivadas por transformações sociais ocorridas no seio do funcionamento estatal. Abre-se espaço, desta forma, para posteriormente pensarmos no papel de grupos marginalizados em assegurar a representação de seus próprios pleitos em situações que não fazem parte da “rotina política” de um Estado – e.g., um processo de paz. Trataremos dos novos rumos da representação e introduziremos a questão da representação de grupos excluídos na próxima seção, que servirá de gancho para depois, no Cap. 4, encontrarmos um quadro representativo geral para o contexto dos processos de paz.

3.3 Reinventando a Representação

Como vimos, os especialistas da representação política têm compartilhado da ideia que o conceito está passando por transformações profundas, movido principalmente pelas demandas concretas de um mundo também em metamorfose. Alguns autores, como Bernard Manin e Michael Saward (2006), alertam que tais transformações podem, para muitos, traduzirem-se em uma errônea sensação de fracasso ou “crise” da própria representação, quando, na realidade, ela tem sido buscada, por novos atalhos, por aqueles que não se sentem representados pelo *status quo*.

A compreensão da exclusão, assim, é essencial para entender os rumos tomados pela representação. Ao mesmo tempo em que se constata o potencial

explosivo da exclusão de setores da sociedade do jogo político – às vezes a violência é enxergada como o único canal disponível para a expressão de pleitos há muito ignorados –, o destrinchamento dos padrões de exclusão permite que se pense mais a fundo nos possíveis caminhos para a devida representação de grupos marginalizados. Para Melissa Williams (1998), “the political representation of marginalized groups can [generate] policies that do not reproduce systematic bias against [them]” (p. 847). Isso implicará, no próximo capítulo, o resgate da já estudada tipologia da representação política e da oposição entre representação descritiva e simbólica.

Williams enxerga a representação como uma espécie de mediação, já que ela insere três processos entre indivíduos e decisões políticas finais: (i) a natureza da relação entre representante e representado; (ii) o processo através do qual se tomam decisões políticas; e (iii) o critério de identificação do que poderiam ser considerados grupos políticos relevantes (p. 386). Diante desse cenário, a autora defende que a representação descritiva é mais favorável à inclusão de grupos marginalizados. Por um lado, ela ressalta que, levada ao extremo, a representação descritiva elimina o espaço entre representante e representado e, por consequência, mina a própria natureza da relação representativa. Por outro lado, no entanto, Williams vê a necessidade de um “set of defensible standards by which to distinguish those attributes of citizens that deserve representation from those that do not” (p. 469). A semelhança entre representante e representado, portanto, não é vista pela autora como algo universalizável, mas como um holofote a ser posicionado somente sobre as pautas que dela necessitem.

A própria noção binária que permeia a exclusão e a inclusão pode, na visão de Suzanne Dovi (2009), ser questionada e ultrapassada em benefício de grupos marginalizados e historicamente impedidos de participar da arena política. Dovi questiona a defesa unilateral da inclusão de minorias como a criação de mais um binarismo – a ideia de que a inclusão é boa e a exclusão é ruim, sempre. A autora desafia então o atrelamento da exclusão a tudo que possa ser considerado negativo, argumentando que “[i]t is easier just to denounce exclusion than to recognize how political exclusion is built into, and can benefit, democratic representative processes” (p. 1176). Quando se trata da representação de grupos marginalizados, de acordo com essa argumentação, pensar em soluções unicamente baseadas na inclusão pode não ser suficiente:

to improve the representation of historically disadvantaged groups, members of those groups may need to demand the exclusion of overrepresented privileged groups, not simply the inclusion of their own groups (p. 1173).

Nesse contexto, o papel da representação democrática clássica, atrelada ao voto, recebe uma série de críticas, e os especialistas começam a enxergar, nas brechas de modelos tradicionais, rotas alternativas para a representação – rotas essas que atribuem renovada importância ao representado. No entanto, ainda que seja inegável para os autores da área que a representação política está em processo de ressignificação, muitos estudos voltados a esse processo ainda se reduzem à linguagem da democracia eleitoral (e.g. Mansbridge, 2003). Se é evidente, por um lado, que desconsiderar a representação eleitoral por completo está longe de ser realista, também não parece muito acertado ressignificar a representação depositando-a unicamente em seu *locus* inicial. Urbinati e Warren acreditam que, por vezes, “the very stability of ... electoral institutions means that they are slow to respond to emerging or marginalized constituencies” (p. 402)

Saward (2006) propõe que enxerguemos a representação não como uma variável dada, mas como uma reivindicação postulada em um processo criativo que extrapola eleições e câmaras legislativas (p. 298). O autor argumenta que é precisamente a sensação do jogo *zero-sum* e da delimitação puramente institucional atribuída à representação eleitoral que a coloca em uma posição de alienação à realidade social. Longe disso, a reivindicação representativa é, nessa perspectiva, retratada como um esforço performativo e frequentemente contestado por potenciais representados. Assim, “there is no claim to be representative of a certain group that does not leave space for its contestation ... by the would-be audience” (p. 302). Assim, ele critica a versão de Pitkin – e crítica semelhante poderia ser tecida à de Manin – por ser excessivamente centrada no representante, sem conter atenção suficiente ao representado, que, segundo o autor, é construído como “dado” e “transparente”.

Saward defende, então, que é necessário prestar atenção não só à reivindicação representativa do potencial representante, mas também à sua relação com o representado – que é também construído, comunicado, forjado nesse processo. Ao afirmar defender os interesses de determinada *constituency*²⁹, portanto, o representante não está cultivando uma imagem apenas de si próprio, mas

²⁹ Empregada, a partir de agora, com o sentido universal de “grupos sociais representados”, e não necessariamente em relação a dada localidade eleitoral.

também está atrelando uma ao seu representado – que pode ser aceita ou contestada pelo próprio representado, mas que também pode, em relações de extrema assimetria de poder, servir para silenciá-lo.

Diante da maleabilidade do conceito, é de se esperar que ele se molde à evolução social que o cerca. Se pensarmos a representação como um fenômeno relacional, um fio esticado entre dois pontos – representante e representado –, é senso comum afirmar que os dois lados precisam (querer) segurar firme para que ela siga existindo. Por outro lado, com a diluição de certas fronteiras, até esse formato básico pode, em certas ocasiões, ser transcendido. Runciman e Vieira (2008) afirmam, por exemplo, que a representação pode brotar simplesmente de “individuals identifying more widely, possibly across national boundaries, with things they understand themselves as having in common” (p. 155).

Além disso, a associação da representação política a metáforas teatrais ou performativas, bem como o papel cada vez mais relevante da mídia, introduzem um elemento adicional a visões tradicionais do conceito – o público (*audience* no inglês). Este, que se revela importante já no trabalho de Manin, surge com frequência na literatura que tenta reinventar a representação e será central ao esforço empreendido no próximo capítulo. Saward vê o delineamento de um público como parte crucial da reivindicação representativa – “[m]akers of representative claims attempt to evoke an audience that will receive the claim ... in a certain, desired way” (p. 303). Em busca de um modelo geral de representação por meio do trabalho de Andrew Rehfeld, para quem o público similarmente corresponde às “relevant parties before whom a particular case of representation needs to be accepted” (p. 8), refletiremos no Cap. 4 sobre o seu papel na configuração representativa que surge no contexto de processos de paz.

Com tudo isso em vista, Debora Rezende (2013) frisa, em consonância com Nadia Urbinati e Pierre Rosanvallon, que a representação política está em constante construção (p. 176). Dentro dessa dinâmica, a autora pontua que a percepção de insuficiência do componente eleitoral para compreender a representação política em sua totalidade se justifica pelo fato de o voto não garantir que todas as vozes de uma sociedade ecoarão devidamente. Isso explica a concepção de formas não eleitorais de representação política, ou, como aponta Rezende, o reconhecimento de funções representativas em engajamentos sociais que previamente não eram assim classificados:

as pesquisas registraram uma mudança interessante em direção ao papel representativo dos atores sociais. Embora a vocalização pública de interesses seja uma prática comum das ações de protesto e das expressões da ação coletiva, apenas recentemente a teoria política passou a denominá-la de representação (p. 175).

Lavalle et al (2006) apontam, no entanto, que a literatura disponível a esse respeito ainda está aquém da forma como a representação tem mudado na prática.

A despeito da complementaridade entre participação e representação – pelo menos em compreensões não extremas do valor da participação, a ausência da segunda problemática nesses debates é sistemática a ponto de causar espanto. São raras as exceções que têm formulado explicitamente uma conexão entre transformações da representação e novas funções políticas de representação assumidas por atores societários (p. 77).

É possível afirmar, nesse sentido, que a separação (ou até oposição) teórica entre representação e participação funciona em detrimento da inclusão política via atores sociais. Há, de fato, tanto participação quando representação na ação desses atores – por um lado, eles participam diretamente como cidadãos; por outro, eles são uma pequena parcela de populações muito maiores, que têm interesses por vezes representados exclusivamente por esse grupo reduzido de pessoas (URBINATI E WARREN, 2008:405).

Urbinati e Warren abordam essas “novas representações” – consideradas novas não por serem inéditas, mas devido ao seu recente ganho de importância –, que são destinadas não a substituir a representação eleitoral, e sim a suprir grupos sociais cujas demandas não encontram repercussão por canais tradicionais. Eles classificam dois grandes grupos de representação não eleitoral – a representação autoautorizada e a representação cidadã.

O primeiro tipo aborda desde temas específicos e locais até questões mais amplas e transfronteiriças, compensando as omissões da política eleitoral democrática, onde ela existe, e oferecendo recursos representativos onde ela não existe – e.g. regimes autoritários e a esfera internacional (p. 404). Os autores ressaltam que, apesar desse tipo de atuação ser cada vez mais reconhecido como representativo – até por organizações internacionais de peso como a ONU –, a sua identificação não é algo exatamente simples. Já que não a consideram “a precursor to formal, electoral inclusion but rather a representative phenomenon in its own right” (idem), eles também admitem que apontar de modo claro suas possíveis contribuições será uma tarefa árdua à imaginação dos estudiosos do campo. O segundo tipo de representação não eleitoral é localizado pelos autores em instâncias formalmente previstas para receber representantes cidadãos, sejam eleitos ou autoapontados. Tais instituições têm função complementar a mecanismos formais

tradicionais, que são “usually related to communication, deliberation, legitimacy, governability, or attentiveness to public norms and common goods” (p. 405).

De modo similar à classificação de Urbinati e Warren, Leonardo Avritzer (2007) separa a representação não eleitoral entre a advocacia e a representação da sociedade civil. A advocacia, diz o autor, é fundamentada sobre afinidades e identificações gerais, de modo que “[seu] elemento central ... não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes” (p. 457). A representação da sociedade civil, por outro lado, tem foco em temas e experiências específicas e se dá no âmbito de conselhos e organizações criadas com o objetivo preciso de criar políticas públicas. Avritzer destaca que a interação entre essas duas representações “novas” e a representação eleitoral clássica pode abrir portas a novos caminhos teóricos (p. 458).

Apesar disso, há uma preocupação por parte dos autores da área no que diz respeito à legitimidade de representações não eleitorais, em especial daquelas não autorizadas. Rezende identifica dois problemas na ampliação do conceito de representação, qual sejam, o reconhecimento da autoridade e da atividade representativa em um modelo representativo descentralizado e que carece de um controle institucional (p. 183). Ela observa que, na ausência da autorização, a legitimidade com frequência é buscada na justificação pública dos representantes, de modo que a *accountability* dê conta de injetar o formalismo ausente dos estágios iniciais da ação representativa. Tal responsabilização, de acordo com a formulação de Guillermo O’Donnell³⁰, precisaria ocorrer tanto vertical (Estado-sociedade) quanto horizontalmente (sociedade-sociedade, por meio da verificação mútua de redes de advocacia) (p. 185).

Talvez ainda mais séria do que a falta de autorização seja a questão da desigualdade apontada por Rezende – quando partem de sociedades desiguais, onde oportunidades de acesso à educação e serviços públicos essenciais são mal distribuídas, iniciativas de representação via sociedade civil também têm o acesso restrito a parcelas privilegiadas da população. Urbinati e Warren defendem ideia parecida, argumentando que, se uma igualdade abstrata é concedida pelo voto universal, o mesmo não pode ser dito de formas não eleitorais de representação, que podem, em circunstâncias assimétricas, desaguar em novas situações de sub- ou

³⁰ O’DONNELL, 1998.

sobrerrepresentação (p. 405). Iniciativas a princípio voltadas a dirimir injustiças podem, portanto, solucioná-las apenas para dar a origem a novas desigualdades – o que configura um considerável desafio adicional à investigação de representações não eleitorais.

Avritzer oferece contrapeso a tais críticas ao defender que as três representações aqui vistas – a eleitoral, a autoautorizativa (ou de advocacia), e a cidadã (ou da sociedade civil) – caminham juntas. Mais do que isso, ele defende que a livre atuação e o aprofundamento de formas representativas não eleitorais servem como fatores legitimadores da representação tradicional. Para o autor, a literatura precisará, daqui em diante, se preocupar menos com a legitimação de novas representações e mais com a convivência entre novas e velhas representações (p. 459).

A sobreposição entre diversas formas de representação e reivindicação é de particular interesse para o contexto de processos de paz. Para Runciman e Vieira,

it is also the case that where the concept of representation has proved its worth as a mechanism for managing significant change, this has been in circumstances of political crisis and most often or war (both civil and international). It is at times of crisis that the concept of representation has shown its flexibility as a political tool by providing a conceptual means for the reordering of politics, transcending the constraints of sectional or local prejudices and reconciling the apparently irreconcilable interests and perspectives of the inhabitants of a single political space (p. 183).

No próximo capítulo, partiremos dos conceitos analisados pelo capítulo 3 para retornar à literatura da Resolução de Conflitos e avaliar demandas por inclusão e participação à luz do conceito de representação.

4

Resolução de Conflitos e Representação Política

4.1

Introdução

Consideradas as questões da Resolução de Conflitos inclusiva e da representação política separadamente, precisamos agora construir um diálogo entre as duas e promover a inversão proposta ao fim do Cap. 2. Isso nos permitirá refletir sobre o acréscimo teórico potencial da contemplação dos processos de paz por meio de lentes representativas. Conforme constatamos anteriormente, a literatura da Resolução de Conflitos costuma pensar a transformação de conflitos contemporânea à luz das possibilidades de inclusão popular e suas vantagens à construção de uma paz durável. Quando inserida nesses estudos, a representação política é reduzida a um ideal de representatividade improvisado e condicional, tido, nesse contexto, como um objetivo esquivo e secundário em relação à assinatura exitosa de acordos de paz.

A inclusão, portanto, é “encaixada” por essa literatura nas frestas compatíveis com a estrutura política das negociações, e encarada como um processo diferente em cada caso. Apesar de tal inclusão ser concebida como mecanismo legitimador da construção da paz, ela ainda é, nas palavras de Franzisca Zanker (2014), uma “caixa de Pandora” que precisa ser aberta e explorada – limitar nossa análise à sua superfície exterior pode nos levar a conclusões rasas; perscrutar seu interior, por outro lado, pode nos apontar na direção de perguntas mais adequadas. O próprio reconhecimento de que a inclusão cria a sensação de *public buy-in*, o que por sua vez proporcionaria a tão desejada durabilidade da paz, flerta ambigualmente com a instrumentalização dessa inclusão e sua conseqüente transformação em um fator meramente “psicológico” e esvaziado. Em última análise, esse fator parece contribuir a uma averiguação geral dos caminhos para a paz, mas carece de esclarecimentos sobre seu impacto na substância dessa mesma paz. Um dos problemas flagrantes das interpretações sobre a inclusão nos processos de paz é, para além de seu ajustamento forçoso a circunstâncias políticas, a desconexão entre sua origem e sua materialização.

Partimos, então, do pressuposto que o “objetivo esquivo e secundário” da representatividade – que supostamente viria *depois* da inclusão política e apenas em um cenário ideal, onde os ventos políticos assim permitissem – precisa, na realidade, (i) ser revisto, para que não se confundam representatividade e representação; e (ii) ser trazido à frente da questão inclusiva, para que esta possa ser observada por meio de um panorama mais completo. Em outras palavras, a inclusão não acontece por geração espontânea – ela reflete a representação política posta em prática pelo desenho da mesa de negociações e pelo desenrolar do processo de paz.

É essa a representação que tentaremos compreender no presente capítulo, que se utilizará do arcabouço teórico estudado no capítulo anterior com a intenção de posicionar a discussão do Capítulo 2 sob nova luz. Não pretendemos exaurir o tema, que decerto exigirá um desdobramento empírico posterior, e sim identificar pontos nevrálgicos da inclusão que julgamos ficarem mais claros quando guiados pela noção de representação política. Este esforço foi iniciado por Zanker, por exemplo, em seu emprego da tipologia de Pitkin para tentar estimar a representação política concretizada em determinados processos de paz. Ao invés de fazê-lo em estudos de caso, no entanto, pretendemos “reinterpretar” o Capítulo 2 na linguagem teórica apresentada pelo Capítulo 3, procurando evidenciar questões que, antes de tal transposição, permaneciam de certa forma camufladas.

Para isso, invocaremos não só a tipologia de Pitkin, mas também as metamorfoses recentes sofridas pelo conceito de representação. Muito embora o mapeamento das “novas” formas representativas não eleitorais seja essencial a contextos *sui generis* como a transformação de conflitos, isso não parece invalidar a utilização da “versão clássica” construída por Pitkin. Esta se revelará útil, seja no reconhecimento de alguns de seus elementos em um processo de paz, seja em sua contestação – o que pode, inclusive, vir a constituir um ponto de partida para o entendimento de certas adaptações do conceito. É preciso lembrar, também, que Pitkin imagina a representação como um conceito complexo e maleável, com frequência reduzido erroneamente a visões corretas, porém parciais. A análise que desejamos empreender exige, então, que desmontemos o quebra-cabeça de Pitkin e o olhemos peça a peça – algumas se encaixarão na representação política dos processos de paz, outras não.

Tabela 2 – Representação e Inclusão

Inclusão	Modalidade	Tipo de Representação Predominante
Direta	Representação direta na mesa de negociações	Formalista (autorização) e Substantiva (<i>stand for e act for</i>)
	Status de observador na mesa de negociações	Formalista (autorização) e Substantiva (<i>stand for</i>)
	Eleição de delegados	Formalista (autorização) e Substantiva (<i>stand for e act for</i>)
Moderada	Fóruns consultivos oficiais paralelos à mesa	Substantiva (<i>stand for e act for</i>)
	Consultas informais com a sociedade civil	Substantiva (<i>stand for e act for</i>)
	Mecanismos inclusivos para o pós-acordo	Substantiva (<i>stand for e act for</i>)
	Iniciativas de alto nível da sociedade civil	Substantiva (<i>stand for e act for</i>) e "Novas" Representações
Indireta	Participação pública, e.g. painéis cidadãos	"Novas" Representações
	Decisão política pública, e.g. referendos ou plebiscitos	Formalista (<i>accountability</i>)
	Ação de massa, e.g. protestos	"Novas" Representações

Na Tabela 2, associamos os tipos de representação às modalidades diretas, moderadas e indiretas de inclusão estudadas no Capítulo 2³¹. Esses pareamentos não se pretendem rígidos, e sim didáticos e norteadores para as reflexões das próximas seções. Entre as categorias diretas de inclusão, pesam a representação formalista de autorização – uma autorização diferente, não eleitoral, como veremos na próxima seção – e a representação substantiva, tanto do tipo “*standing for*” quanto do “*acting for*”. Os tipos de inclusão mais próximos à mesa de negociações, então, demandam a compreensão tanto dos métodos formais de escolha de seus representantes – geralmente definidos durante a fase de pré-negociações – quanto de quem eles serão e que papel exercerão.

Os procedimentos de escolha de participantes para as modalidades moderadas de inclusão com frequência dependerão da duração da função representativa e dos representantes diretos selecionados para compor a mesa de negociações, de modo que mais importará, neste caso, prestar atenção à dinâmica entre os dois tipos de representação substantiva. As modalidades indiretas de inclusão, por fim, foram associadas às “novas representações” discutidas ao final do capítulo anterior, com a exceção das decisões políticas públicas (e.g. referendos e plebiscitos), que constituem um mecanismo representativo de *accountability*. Nota-se um movimento nessa direção a partir das iniciativas de alto nível da sociedade civil, a última das modalidades moderadas, que podem, a depender de sua interpretação

³¹ Além das nove modalidades de Thania Paffenholz (2014), incluímos a sugestão de representação eleitoral (a terceira modalidade da tabela 2) de Catherine Barnes e Celia McKeon (2002) que mencionamos no capítulo 2. Este é o único caso retratado pela literatura que se aproxima de um formato mais clássico de consentimento; ainda assim, ele parece ser exceção, e não regra, na escolha dos representantes que compõem uma mesa de negociações. Outra opção de inclusão tradicional mencionada ao longo desta pesquisa foi a abordagem da representação via partidos políticos por Nilsson (2012).

pela mesa de negociações, serem “alçadas” em importância decisória ou conduzidas com maior liberdade por membros da sociedade civil. Ao longo deste capítulo, dispensaremos maior atenção à representação formal de autorização e à representação substantiva.

Dito isso, estruturaremos o presente capítulo da maneira enunciada a seguir. Em primeiro lugar, refletiremos acerca da faceta formal da representação construída sobre as mesas de negociação. Concentrando-nos neste aspecto, questionaremos o papel da fase de pré-negociações na representação que se desenha sobre a mesa de negociações e na sua distribuição de assentos. Em seguida, abordaremos a substância das negociações por meio das representações do tipo *standing for* e *acting for*, principalmente com a intenção de (i) esmiuçar o dilema inclusão vs. eficácia e (ii) refletir sobre o equilíbrio entre *presença* e *ação* representativa. Por fim, discutiremos brevemente como os “novos” tipos de representação política procuram vencer as exclusões inerentes a essa trajetória por canais indiretos. A representação formal de *accountability*, por si só, é menos importante para a inclusão do que os aspectos ligados à sua autorização e sua substância – não dispensaremos, por isso, muita atenção a esse tipo de representação.

4.2

(Não) Autorização Representativa: as pré-negociações

Como situação excepcional, que escapa ao enquadramento formal da representação rotineira de regimes democráticos eleitorais, o processo de paz não apresenta um procedimento de autorização claro e único. Nas versões tradicionais que vimos dessa modalidade representativa, a representação política nasce do consentimento, seja este periódico ou vitalício, democrático ou não. Quando nos perguntamos o que exatamente autoriza a instalação de um processo de paz, entretanto, é difícil identificar o momento específico em que aqueles afetados por um conflito autorizam – se é que autorizam – que determinados atores se invistam em negociações. O que acontece *antes* da mesa de negociações existir e como isso afeta o formato que o processo assumirá? É, antes de qualquer decisão sobre o conflito em si, durante a fase de pré-negociações – i.e. “a mini-negotiation about

how to negotiate” (SAUNDERS, 1985:260) –, que o processo de paz toma forma e decide-se quem será incluído diretamente à mesa.

Apesar dessa fase ser indispensável ao entendimento do que acontece depois, pouco se diz a respeito desse momento na literatura da Resolução de Conflitos e, mais especificamente, em seus estudos sobre a inclusão. A pré-negociação ainda é, de modo geral, envolta em segredo e tomada como dada e fora de alcance³². É compreendida, então, como terreno (quase) exclusivo das partes do conflito. É vista, ademais, como individual e intransferível – depende das particularidades de cada conflito, da natureza dos atores, da presença ou não de mediadores e facilitadores, do grau de abertura política do regime em vigor no local do conflito, etc. Dada a importância do teor da pré-negociação para o rumo das negociações que a sucedem, portanto, surpreende que o tema não seja abordado com mais frequência e profundidade pelo campo da Resolução de Conflitos. Para Zartman (1989), “while a number of writers have identified it as an important element of the overall process of negotiation, few have developed the concept” (p. 2).

De fato, a decisão de negociar por parte dos combatentes parece ser um dos momentos mais delicados de um processo de paz – é nesse momento que se abdica do “plano A” (a vitória militar) e, se tudo dá certo, se dissolvem as desconfianças que antes impediam o diálogo. E é exatamente por isso que paira sobre a disciplina a sensação de que, nessa fase, todo esforço deve ser direcionado a trazer as partes combatentes à mesa de negociações, não sobrando muito espaço para outras vozes. Quando não é retratada como um “luxo”, portanto, a inclusão política da população nesse momento é vista como uma quimera – o poder de destruição das partes combatentes, afinal, lhes concede também significativo poder de decisão acerca da construção da paz. Segundo Paffenholz (2014), isso explica porque as partes são, com frequência, tão obstinadas em sua resistência à inclusão de atores adicionais na mesa de negociações.

Embora não tenhamos a intenção de negar ou confirmar a impossibilidade da inclusão durante as pré-negociações – impossibilidade esta que, por vezes, sequer é enxergada como contestável –, defenderemos neste capítulo que urge entendermos melhor o impacto dessa fase tanto na definição de participantes diretos quanto na inclusão indireta que se torna (ou não) possível nas fases posteriores dos

³² Segundo Janice Gross Stein (1989), “prenegotiation is usually a less public process than is negotiation and interested outsiders have less access to critical information” (p. 247).

processos de paz. Ou seja, é preciso averiguar os aspectos formais da representação política que se delineia nesse momento – i.e. seus critérios de estabelecimento, a quem se confere o status de representante e de representado, e a relação que se estabelece tanto entre esses dois atores quanto entre eles e o restante da sociedade em conflito.

Vale ressaltar que não consideramos que a representação formal oriunda da pré-negociação faça da inclusão posterior algo totalmente pré-determinado ou engessado – pelo contrário, pensamos que diversas formas de representação, geralmente indiretas e independentes, surgem no contexto posterior das próprias negociações. É claro, no entanto, que há uma série de padrões fixos muito importantes, introduzidos pela fase de pré-negociações, que perduram por todo o processo e influenciam o surgimento de reivindicações por parte de grupos que almejavam o envolvimento direto, mas não o alcançaram. A representação efetivada pela escolha dos participantes diretos, por sua vez, também suscita o surgimento de inclusões moderadas e indiretas, normalmente ligadas ao funcionamento da mesa de negociações – e.g. os fóruns consultivos oficiais e os referendos.

Como seria de se esperar, a separação entre as fases descritas não é inequívoca – elas se infiltram entre si, de modo que tópicos usuais da pré-negociação podem adentrar as negociações e vice-versa. Zartman observa que a palavra “negociação” tem múltiplos sentidos e pode se referir tanto ao seu conjunto de etapas – incluindo aí a pré-negociação – quanto estritamente à negociação encarregada das decisões sobre o fim do conflito. Harold Saunders (1985), por sua vez, sugere que a expressão “processo de paz” inclui as negociações, mas também as transcende – deixando claro, dessa forma, a importância de prestar a devida atenção ao que vem antes e depois dos diálogos. Dito isso, podemos definir a fase de pré-negociações como

the span of time and activity in which the parties move from conflicting unilateral solutions for a mutual problem to a joint search for cooperative multilateral or joint solutions (ZARTMAN, 1989:4).

Zartman também argumentaria que essa transição passa a ser possível quando o conflito se encontra *ripe for negotiation* (ver Capítulo 1). Podemos dizer, ainda, que

the prenegotiation phase may be conceived as that period in relations when negotiation is considered, and perhaps adopted, as a behavioral option by some or all of the parties. The onset of the phase is likely to be marked by a turning point in relations between the parties,

an event or change in conditions that prompts a reassessment of alternatives and adds negotiation to the range of options being considered (TOMLIN, 1989:21).

Segundo os autores que desenvolvem o tema, esta fase desempenha uma série de funções, normalmente voltadas à facilitação dos diálogos formais e à ampliação de sua previsibilidade, de modo que eles não sofram interrupções ou carreguem mal-entendidos para a mesa de negociações. Dentre essas funções, podemos apontar: (i) a redução de riscos e custos; (ii) o esboço de uma relação de reciprocidade entre as partes; (iii) a designação das alternativas vistas como factíveis pelas partes (bem como a eliminação daquelas consideradas indesejáveis ou inatingíveis); (iii) *a escolha dos participantes que se sentarão à mesa de negociações*; (iv) a agregação e a estimativa de uma rede de apoio no âmbito doméstico; e (v) a construção de pontes entre as partes, i.e. a antecipação de um trabalho voltado a mudar suas percepções mútuas negativas, um primeiro passo para a conciliação (ZARTMAN, 1989).

Os estudiosos creem que as supracitadas funções da pré-negociação são exercidas ao longo de alguns estágios que a subdividem. De modo semelhante às fases do processo de paz, esses estágios são fluidos e não necessariamente acontecem na ordem listada, nem precisam ser vencidos por completo para que outros se iniciem. Para Brian W. Tomlin (1989), o período que antecede o estabelecimento de negociações formais divide-se em cinco estágios – (i) identificação do problema comum às partes; (ii) a busca por opções viáveis; (iii) a consideração de cenários de negociação; (iv) a decisão de negociar; e (v) a definição de parâmetros. Este último estágio é particularmente interessante para averiguar a representação política que se desenha em torno dos participantes diretos selecionados. Não só a decisão de quem se sentará a mesa, mas também a agenda dos diálogos, as regras que os guiarão, e até o léxico diplomático a ser utilizado e a disposição física dos negociadores na mesa, costumam tomar forma nesse momento (SAUNDERS, 1985:260-61).

Zartman acredita que o número de participantes selecionados é uma variável que exige equilíbrio meticuloso – em sua visão, e devido aos mesmos motivos já fartamente discutidos no Capítulo 2, é prejudicial ao processo de paz que pessoas demais ganhem o direito de participar; tampouco é favorável, por outro lado, que atores importantes sejam deixados de fora, um caso que pode até resultar em acordo, mas não em solução (p. 12). A conclusão a que o autor chega, então, é a seguinte:

In between the dilemma of comprehensiveness versus compatibility is the tactic of building a coalition large enough to make a stable agreement no broader than necessary to cover the bases, a tactic of participant incrementalism. A core group of agreeers can come together and gradually expand its membership, co-ordinating its selection of participants with its selection of issues and definitions of the conflict (p. 13).

As reflexões da área a respeito da inclusão direta, como se pode ver, são conduzidas com cautela. Dentro da literatura de Resolução de Conflitos abordada pelo Capítulo 2, David Lanz (2011) é um dos poucos autores que se dedicam a explorar os parâmetros explicativos da inclusão direta na mesa de negociações. Há, no entanto, alguns problemas inerentes a sua abordagem. Antes de aponta-los, lembremos seus critérios principais – há, segundo Lanz, aspectos *práticos* e *normativos* à escolha de participantes diretos. Os práticos concentram-se na identificação de participantes que aumentam as chances de um acordo; os normativos verificam a aceitabilidade da inclusão de determinado ator diante de normas internacionais e dos valores dos garantidores do processo (mediadores ou patrocinadores internacionais).

Parece razoável, em linhas gerais, afirmar que os contornos da mesa de negociações surgem de uma combinação dos fatores práticos e normativos engendrados durante a fase de pré-negociações. Contudo, esses fatores, conforme descritos por Lanz, parecem fadados a algumas inconsistências. Por ser mais importante para a representação substantiva nas negociações, a discussão sobre os aspectos práticos será deixada para a próxima seção. Cabe adiantar, no entanto, que a redução das medidas inclusivas à simples tentativa de promover negociações eficazes corre o risco de perder de vista que a construção da paz requer dedicação às raízes do conflito – nem sempre as inclusões mais urgentes funcionarão em favor da praticidade.

Já o componente normativo reconhecido por Lanz, mais relevante à investigação da dimensão formal da representação, tende a sobrevalorizar o papel de atores internacionais nessa dinâmica, ao passo que minimiza o impacto das partes do conflito e da esfera doméstica. O autor admite que “it is absolutely possible for an actor to be included even though in the international realm, arguments for its exclusion prevail” (p. 290). Ele reafirma o tratamento assimétrico às variáveis, entretanto, ao afirmar que “international acquiescence to the distribution of seats at the table is probably necessary to generate international legitimacy for conflict parties” (*idem*).

De certa forma, a própria produção acadêmica sobre pré-negociações refuta o parâmetro internacionalizado de Lanz a respeito das normas e valores empregados na seleção de participantes, destacando a influência de *constituencies* domésticas nesta fase. Zartman mostra que as partes também buscam validar suas escolhas junto a grupos sociais internos e afirma que

prenegotiation allows each party to estimate and consolidate its own internal support for an accommodative policy, to prepare the home front for a shift from a winning to a conciliatory mentality. This involves not only changing the public image of the adversary but also putting together a domestic coalition of interests to support termination rather than conduct of conflict (1989:10).

De modo similar, Tomlin (1989) observa que, à medida que os estágios da pré-negociação avançam, as partes do conflito vão se abrindo a dinâmicas domésticas, na intenção de monitorar os interesses de diferentes atores e alinhar coalizões que as suportem durante o desenrolar das conversações (p. 24). Janice Gross Stein (1989), por fim, afirma que esse processo “permits political leaders to perform important structuring activity in the domestic as well as in the international arena” (p. 258).

Uma breve recapitulação do que vimos até agora pode ajudar no reconhecimento de alguns pontos principais e na identificação de nossos próximos passos – (i) os critérios formais para a escolha de participantes diretos são determinados durante a fase de pré-negociações; (ii) durante tal fase, as partes do conflito procuram, em comum acordo, estruturar os parâmetros que pautarão as negociações – regras de negociação, agenda, participantes, etc.; (iii) a escolha de participantes se dá a partir da dinâmica entre as partes do conflito, atores internacionais (mediadores, patrocinadores, etc.) e *constituencies* domésticas. O resultado de tal dinâmica depende, naturalmente, da distribuição de poder entre os três.

Ao mesmo tempo em que constatamos que tipologias tradicionais de representação não dão conta de explicar os critérios formais da escolha de representantes negociadores – a grande maioria deles não alcança a mesa de negociações por meio do voto popular, por exemplo –, é possível enxergar nesse contexto um outro tipo de autorização. Para tanto, é preciso “desacoplar” a ideia de autorização da escolha eleitoral democrática (e também de seu extremo hobbesiano) para tentar enxergá-la em molduras distintas. Andrew Rehfeld (2006) fez este esforço em sua tentativa de iniciar uma “teoria geral da representação política”,

observando que os critérios procedimentais da autorização não explicam casos de representação “ilegítima” (p. 3).

Rehfeld argumenta que

the general claim that political representation necessarily involves being authorized by those you represent is just false: even democratic political representatives represent people who did not authorize them to act, say those who voted for the losing candidate or those who did not vote at all (p. 10)

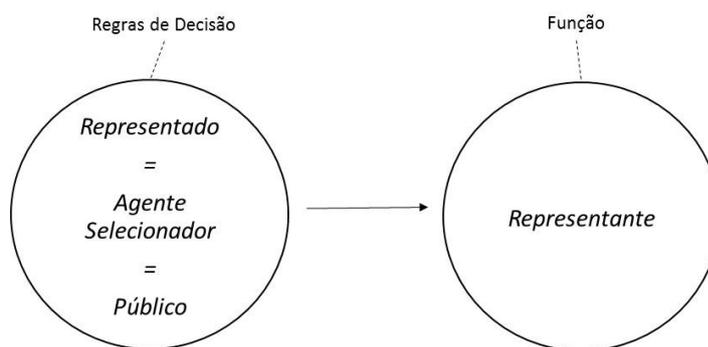
Ao invés de conceber a autorização de *todos os representados* como pré-requisito para o surgimento de uma relação representativa formal, julgamos que ela provém de um subconjunto da população que nem sempre coincide perfeitamente com sua parcela de representados. Em outras palavras, é sempre possível, ainda mais em instâncias não democráticas, que o selecionador/autorizador da representação não seja o próprio representado. Que subconjunto de pessoas é esse, e como podemos identificá-lo?

Rehfeld demonstra que o vício da equalização teórica entre representação política e democracia representativa aglutina alguns papéis decisórios que não necessariamente convergem fora desse último modelo específico. Nesse sentido, há na seleção representativa três grupos de pessoas importantes a serem destacados – o representado; o público (*audience*); e o agente selecionador. O *representado* é aquele que será substituído pelo representante e/ou cujos interesses ele defenderá; o *público*, como já destacado no capítulo anterior, é o grupo perante o qual o potencial representante precisa, de acordo com alguma regra de escolha, ser visto como aceitável; e o *agente selecionador* é aquele que escolhe o representante dentre os “candidatos” ditos qualificados de acordo com a regra de decisão do público.

Em uma democracia representativa “ideal”, esses três grupos de atores se sobrepõem em uma única coletividade – o eleitorado³³. São os eleitores que julgam a aceitabilidade de seus potenciais representantes; são eles que votam para escolher seus representantes; e são, além disso, os representados. Essa convergência não se repete em situações alheias a essa formatação política – nelas, representado, público e agente selecionador podem ser três atores distintos. Tudo depende, segundo Rehfeld, da *função* a ser desempenhada pelo representante (Figuras 2 e 3 abaixo).

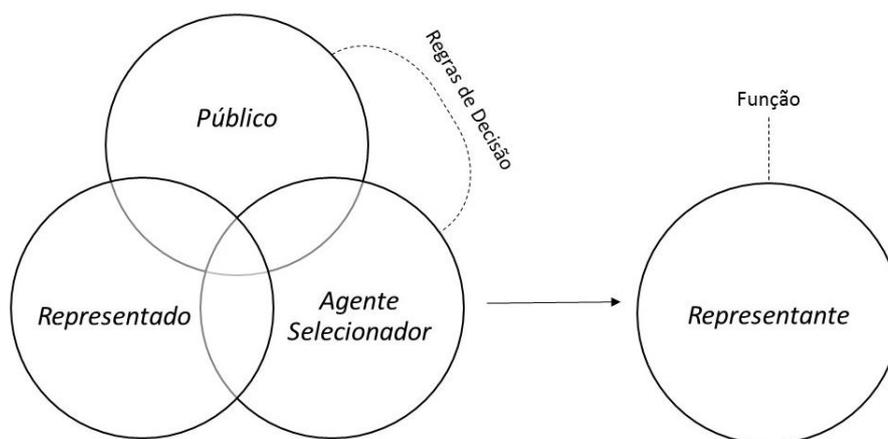
³³ Diz Rehfeld: “as long as representation is cast only in terms of its own legitimacy it is understandable why the three roles of Agent, Represented, and Audience remain undifferentiated: in democratic (that is, purportedly legitimate) systems these three roles are often identical” (p. 11).

Figura 2 – A seleção de participantes na democracia representativa



Fonte: baseado em Rehfeld (2006)

Figura 3 – A seleção de participantes na pré-negociação



Fonte: baseado em Rehfeld (2006)

Quando essa função corresponde à participação direta em um processo de paz, assim, faz-se necessário questionar quem são os integrantes desses três grupos apontados, bem como vislumbrar como se distribuem as partes combatentes, os atores internacionais e as *constituencies* entre essas categorias. A partir desse quadro analítico, então, poderemos posteriormente avaliar quadros empíricos, de modo não só a observar na prática como essa dinâmica se desdobra, mas também a testar o clichê “*off-limit*” da pré-negociação e sua rotulação como uma fase “exclusivista” do processo de paz.

Nota-se que, segundo o modelo erguido por Rehfeld, atores domésticos podem assumir a posição de representados ou representantes via atuação pública (i.e. uma atuação que lhes confira a posição de *público* no diagrama acima), com o propósito expresso de influenciar regras de decisão e, por consequência, a escolha de participantes feita pelos agentes selecionadores (i.e. partes combatentes,

mediadores e patrocinadores internacionais). É claro que, a depender de quão estratégica será a função exercida pelo representante, o ativismo doméstico pode ser neutralizado durante as pré-negociações e ter suas chances de influência e/ou participação submetidas à sua utilidade para as partes e ao equilíbrio entre elas. Vale ressaltar, ainda, que há uma escolha representativa interna ao próprio agente selecionador da transformação de conflitos – partes combatentes tendem a enviar seus chefes-máximos ou negociadores que falem em seu nome; governos e organizações internacionais enviam diplomatas de confiança; etc. Em outras palavras, há processos representativos embutidos na própria escolha dos participantes da fase de pré-negociações.

As modalidades de inclusão direta (ver Tabela 2), como vimos, estão estreitamente relacionadas à fase de pré-negociações do processo de paz e aos mecanismos formais que as delineiam. Voltamo-nos, agora, à dimensão substantiva da representação nas modalidades diretas e moderadas de inclusão. Nosso foco na representação substantiva a partir desse momento não significa que não há aspectos formais na escolha de participantes da sociedade civil para a participação nas iniciativas moderadas de inclusão. Os critérios de escolha desses representantes costumam depender dos negociadores e ser mais propensos à influência da própria sociedade civil – funcionando, assim, como uma espécie de representação “derivada” da autorização inicial, que também poderia ser modelada a partir das ideias de Rehfeld.

A avaliação da substância das negociações implica que pensemos, à luz da teoria da representação política, sobre as hipóteses da literatura de RC acerca de *quem* são os representantes mais adequados, e *o que* devem fazer. Esse esforço passa também pela contraposição entre inclusão direta e moderada/indireta, e terá o dilema inclusão vs. eficácia como uma de suas questões centrais.

4.3

Representação Substantiva: presença vs. ação

Avaliada a faceta formal da representação no contexto de processos de paz, prosseguimos à substância da atividade representativa. Como vimos no Capítulo 2, a literatura sobre a inclusão na Resolução de Conflitos compartilha, de modo geral, da noção de que há uma “lotação máxima permitida” à incorporação direta de

participantes da sociedade civil nas negociações de paz – que é formulada como um dilema entre a inclusão da sociedade civil e a eficácia das negociações. Isso se baseia no senso comum de que, quanto mais numerosos os pleitos em disputa, menores serão as chances de um acordo ser atingido. Além disso, enxerga nas condições impostas às negociações pelas partes combatentes um fator impeditivo da inclusão direta. Em nome da manutenção dos diálogos, assim, as demandas de terceiros seriam mantidas afastadas da mesa de negociações (PAFFENHOLZ, 2014).

A solução da literatura de RC, nesses casos, é procurar por inclusões mais “indiretas” (ou “moderadas”), capazes de suprir a ausência de representantes de grupos sociais importantes, e.g. as vítimas do conflito, na mesa de negociações. Na raiz de todos esses tipos de inclusão – diretos ou não –, no entanto, repousa a construção de uma representação política cujo equilíbrio e resultado dependem de uma série de aspectos. Na presente seção, pensaremos a inclusão política em processos de paz a partir das noções de representação do tipo “*standing for*” (descritiva e simbólica) e “*acting for*”. Discorreremos, em suma, sobre discussões a respeito do representante “correto” e/ou “adequado”; sobre como deveria agir; e sobre a relação e o impacto mútuo entre essas duas questões.

Conforme lembrado na seção anterior, David Lanz (2011) propõe a combinação de aspectos práticos e normativos para o estudo da seleção dos participantes. A restrição de seu componente prático da inclusão a atores “úteis” à assinatura de acordos, porém, nem sempre parece compatível com os sinais já claros de que negociações inclusivas – admitidamente mais complexas do que as exclusivas – desembocam em uma paz mais durável. A linguagem adotada por Nilsson (2012) e Wanis St-John e Kew (2008) para atestar as vantagens da inclusão se esquia do tópico espinhoso que é a definição da “boa” inclusão – o raciocínio desses autores, portanto, é retroativo e limita-se a constatar que “se houve inclusão, a paz tem maiores chances de durar”. Como, entretanto, foram conduzidas tais inclusões? Elas foram “fáceis” ou “difíceis”, encurtaram ou prolongaram os processos de paz considerados?³⁴ Atingiram ou não o mencionado “equilíbrio meticuloso” de Zartman?

³⁴ Nilsson argumenta que “[c]ivil society actors are considered to be included in a peace agreement when they, based on the text of the peace agreement, are given a role in drafting the agreement, or the accord stipulates that they are to participate in the subsequent peace process” (p. 252). É

Afirmamos no Capítulo 2, nesse sentido, que a inclusão acaba por caminhar sobre uma linha tênue entre a conformidade e a contradição – ao mesmo tempo em que é desejada por produzir efeitos benéficos, é rejeitada por supostamente dificultar a conclusão do processo. Até que ponto, em outras palavras, a inclusão dita “útil” pela argumentação de Lanz é a mesma que, mais tarde, proporcionará a durabilidade à paz detectada por Nilsson, Wanis-St John e Kew? É suficiente que a inclusão direta seja pautada pelo objetivo único de descomplicar as negociações e a inclusão moderada/indireta seja “filtrada” de acordo com sua conveniência aos membros da mesa?

Nesse sentido, não podemos esquecer que, no caminho a ser percorrido entre, de um lado, a assinatura de um acordo e, de outro, o seu êxito, há a necessidade da colaboração e de sua aceitação por parte de comunidades que, embora afetadas pelo conflito, foram excluídas dos diálogos. Isso pode se converter num obstáculo ao êxito de acordos atingidos precisamente por terem se concentrado no quesito “utilidade” em detrimento da inclusão – ainda mais se esses grupos não tiverem encontrado veículos alternativos (indiretos) de representação. Ou seja, assim como a “inclusão excessiva” poderia levar negociações ao fracasso, a “exclusão excessiva” poderia igualmente levá-las ao fracasso (por ser incapaz de sustentar a paz por meio de acordos fechados, porém superficiais).

Essa preocupação com a eficácia, que elege tão somente aquela inclusão vista como aceitável ou conveniente, faz com que medidas inclusivas corram o risco de serem reduzidas a construções perceptivas, i.e. que se passe a depositar mais valor na *crença de que houve inclusão* do que na inclusão em si. Veremos adiante como a oposição entre representação descritiva e simbólica pode ajudar a compreender melhor esse ponto. A representação do tipo “*standing for*” ajuda a elucidar a tensão existente entre, de um lado, a inclusão direta de membros da sociedade civil e, de outro, a defesa de seus pleitos por atores externos em quem tenham confiança. Em outras palavras, repete-se na representação política dos processos de paz uma certa oposição entre a “presença” proporcionada pela representação descritiva e a “crença” proporcionada pela simbólica. Nasce desse mesmo debate a necessidade

problemático, no entanto, considerar que há inclusão quando atores sociais somente são acolhidos uma vez todas as decisões já foram tomadas e seu papel no pós-conflito foi decidido sem sua participação. Nilsson atesta que há uma limitação de dados disponíveis acerca da inclusão promovida pelos processos de paz avaliados em sua pesquisa, e considera, em última instância, que há inclusão se “at least some civil society actor is included in the peace deal” (p. 252).

de contrapor a representação como *presença legitimadora* vs. suas *ações concretas* diante das conversações ocorrendo na mesa – saindo, então, da discussão “*standing for*” e adentrando a do “*acting for*”. Utilizaremos a discussão sobre representação descritiva como pontapé teórico, de modo a introduzir questões cruciais da inclusão, e em seguida introduziremos outros tipos de representação à equação.

A crítica exposta por Hanna Pitkin, citada no Capítulo 3, argumenta que, levada ao extremo, a preocupação com a representação proporcional pode inviabilizar a ação representativa e a decisão consensual – o que parece reforçar a existência do dilema inclusão vs. eficácia. A defesa da autora de que a representação combina semelhança e diferença, de modo similar, também poderia ser utilizada como argumento contrário à inclusão direta de determinados grupos. Por outro lado, é preciso notar que, no contexto de um processo de paz, grupos historicamente marginalizados de decisões políticas (e afetados pelo conflito) correm um alto risco de simplesmente não serem representados, descritiva ou simbolicamente, pelos tomadores de decisão sentados à mesa.

Melissa Williams (1998) aponta as características que permitem categorizar setores da sociedade como “marginalizados” – (i) há padrões de desigualdade estruturados por meio do pertencimento a um grupo; (ii) tal pertencimento não costuma ser voluntário; (iii) tal pertencimento não é visto como mutável; e (iv) esses grupos são associados a significados negativos pela sociedade em geral (p. 260). No contexto de um conflito violento, poderíamos dizer que as vítimas, os deslocados internos e os refugiados são exemplos de grupos marginalizados.

Há, na literatura da representação política, uma série de argumentos favoráveis à representação descritiva como instrumento de inclusão política de grupos marginalizados. Williams pondera que, em contextos representativos “tradicionais”, a experiência dos marginalizados somente é levada em consideração pelas decisões políticas quando é devidamente compartilhada com instâncias decisórias e por elas contemplada:

Because it is their distinctive experience of policies and practices that sets marginalized groups apart from relatively privileged groups, legislative responsiveness to marginalized group concerns is most likely when that experience can be *fully expressed and thoughtfully considered* (p. 223 – grifo nosso).

Se considerarmos que a exclusão de determinado grupo frequentemente antecede o conflito e o processo de paz, entende-se que não há representante mais adequado para a exposição de suas posições frente à construção da paz do que um membro

do próprio grupo. Na ausência de representantes descritivos em processos de paz, aumentam as chances de que alguns tópicos “incômodos” às partes do conflito, e.g. a reparação às vítimas, não sejam tratados com as merecidas profundidade e transparência – ou até que sequer atinjam a mesa de negociações.

Mansbridge (1999) endossa o argumento de Williams, apontando quatro funções desempenhadas pela representação descritiva que, embora também direcionadas ao contexto político “tradicional” das democracias representativas, parecem ainda mais cabíveis à transformação de conflitos. As duas primeiras funções, na visão da autora, adicionam à qualidade da deliberação política – primeiro, ela identifica que esse tipo de inclusão promove o aprimoramento da comunicação em contextos de desconfiança; em segundo lugar, ele permite a criação de um contexto favorável ao pensamento inovador em situações de interesses não cristalizados ou pouco articulados. As outras duas funções não se relacionam com a deliberação, mas são, de todo modo, vistas pela autora como benéficas às relações políticas – a terceira é o cultivo do “sentido social” de que grupos previamente excluídos têm habilidades e condições de tomar decisões políticas; a quarta, por fim, é a *ampliação da legitimidade* política dos Estados que, no passado, excluíram esses grupos (p. 628).

O valor deliberativo da exposição de perspectivas marginalizadas, em particular, é exaltado por Williams por meio de uma contraposição entre posições expressivas e supressivas das diferenças intergrupos. A autora defende que, ao invés de suprimir a diferença, a representação tem como papel expressá-la e levá-la em conta. A necessidade da expressão de diferenças parece atingir proporções muito maiores em meio à tentativa de transformar um conflito – ao mesmo tempo em que as diferenças estão em suas raízes, são elas também que precisam ser debatidas e transformadas para que o conflito violento dê lugar à convivência.

É evidente que a representação descritiva defendida por Williams e outras autoras, como Suzanne Dovi e Jane Mansbridge, não é irrestrita – além da seleção entre as agendas de diferentes grupos, há também uma preocupação com a escolha do representante descritivo mais adequado a cada uma das agendas incorporadas à discussão. Conforme mencionado no capítulo 2, Paffenholz (2014) salienta a complexidade embutida na escolha inclusiva de participantes em meio à multiplicidade de pautas trazidas à tona pelos conflitos violentos – observando, inclusive, que tal complexidade é um dos motivos alegados para a rejeição da

inclusão. Williams, por sua vez, acredita que a representação descritiva depende da elaboração de critérios decisórios acerca de que grupos necessitam mais dela. Ela admite, entretanto, que este não é um processo neutro e implica o favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros. Desse modo, “a coherent and defensible theory of representation will have to make choices about which sorts of group difference should receive expression within a system of representation” (p. 886).

Mansbridge (1999; 2003) aponta um subtipo de representação descritiva existente em sistemas eleitorais que poderia, de certa forma, ser transposto ao contexto da RC e ajudar a reduzir essas “novas assimetrias” que brotam da escolha entre grupos marginalizados. A autora detecta a existência do que intitula “*surrogate representation*” (algo como “representação por *proxy*”) – o caso do representante descritivo minoritário cuja significância representativa atravessa círculos eleitorais e fala em nome de membros dessa mesma minoria, porém localizados em *constituencies* diferentes da sua. No âmbito da transformação de conflitos – onde de toda forma desaparecem as linhas divisórias dos círculos eleitorais –, parece perfeitamente factível, por exemplo, que o representante de um movimento de vítimas mantenha relações próximas com outros movimentos e vocalize suas agendas na mesa de negociações. Esse tipo de movimento pode ser facilitado por um engajamento entre diferentes instâncias representativas e pela comunicação vertical entre representantes descritivos que se sentam à mesa e representantes envolvidos em iniciativas moderadas e indiretas de inclusão.

No que diz respeito à escolha de representantes descritivos, Dovi (2002) manifesta como condição primordial que tenham uma relação mútua e sólida com suas *constituencies*, pois essa é a melhor garantia de que agirão em concerto com seus representados (p. 735-6) e estes terão, por consequência, maiores chances de terem suas vozes realmente ouvidas.

Essa mesma literatura detecta, no entanto, a existência de outros problemas intrínsecos à representação em “primeira pessoa” e que precisam ser evitados ou no mínimo mitigados. Williams e Mansbridge (1999) apontam, por exemplo, o risco desse tipo de inclusão incorrer em um essencialismo que confunde a experiência compartilhada de um grupo com a sua transformação em uma única perspectiva a seu respeito – é claro que, mesmo em grupos unidos por semelhanças, há discordâncias e estas não podem ser silenciadas sob a justificativa da inclusão. Há, ademais, o risco do incentivo à proliferação (“balcanização”) de grupos

autointitulados “marginalizados” exclusivamente com o objetivo de serem incluídos em discussões políticas. Uma posterior averiguação prática desses fatores poderá ajudar a estimar os impactos tanto das vantagens quanto dos possíveis desequilíbrios causados pela representação descritiva no contexto de processos de paz.

A partir desse debate, surgem três reflexões principais. A primeira delas diz respeito ao contraste entre a representação descritiva e a simbólica. Vimos que a representação descritiva exerce a função dupla de aprimorar a deliberação política e conceder legitimidade ao processo político. A apresentação de queixas e relatos “em primeira mão” parece ter importância peculiar no cenário da transformação de conflitos, onde a recuperação ou o cultivo de laços pessoais e a superação de antagonismos por meio do diálogo são, cada vez mais, parte importante do processo político bem-sucedido. A representação simbólica, por sua vez, tem menor potencial deliberativo que a descritiva, mas também pode, por meio do estabelecimento de laços entre o representante e o representado, cumprir um papel legitimador ao proporcionar a seu representado a sensação de que está (simbolicamente) presente nas discussões. Um exemplo disso é a atribuição de confiança e admiração por parte de uma população a participantes ou mediadores internacionais de prestígio, e.g. figuras religiosas.

A segunda reflexão que se impõe é sobre a relação entre a representação do tipo “*standing for*” – seja ela descritiva ou simbólica – e a do tipo “*acting for*”. Para além do representante *possível* (de acordo com os critérios formais de escolha) e do *desejado* (de acordo com a concepção de quem seria o representante “certo”), é a *ação* do representante em nome do representado que nos permite afirmar a existência de uma representação política plena. Ainda que, como já constatamos, a mera presença de representantes políticos tenha o poder de semear uma sensação de legitimidade vital à construção da paz, a existência da representação – qualquer uma, não somente a inclusiva – depende das atitudes que o representante escolhe tomar em nome do representado. Nas negociações de paz, como em qualquer outra representação política, surge o impasse entre mandato e independência. Aqui, como no capítulo anterior, não há resposta definitiva, de modo que deve haver uma busca por equilíbrio; uma combinação entre, de um lado, a relação mútua pregada por Dovi, e, de outro, o posicionamento individual do representante.

Por último, a terceira reflexão emerge de uma questão levantada por Williams, que chama especial atenção e extrapola os limites da representação do tipo “*standing for*” e de sua concretização por meio da representação “*acting for*”. A autora menciona a possibilidade de que a “conquista” da representação descritiva se limite a replicar, em instâncias mais altas de decisão, a mesma marginalização que a motivou. Assim, ela observa que a defesa de que a representação descritiva estimula decisões mais justas “*must confront the institutional dynamics and mechanisms that translate presence into policy influence*” (p. 127). Além da presença e de sua tradução em posicionamentos razoavelmente condizentes com a experiência dos representados, portanto, é preciso investigar o impacto político do representante. Em outras palavras, a representação “plena” (i.e. que combina presença e ação) não necessariamente se reflete de modo concreto na tomada de decisões da mesa de negociações.

Zanker observa a centralidade de tal impacto, nesse sentido, argumentando que

inviting civil society actors is not enough. It depends rather on the type and diversity of civil society actors which are invited. The level of involvement may not even make the key difference. Rather, it is also the type of impact civil society has in addressing major issues and concerns that are not those of the conflict parties (ZANKER, 2014:85).

4.4

Conclusão: “Novas” Representações e próximos passos

A busca por alternativas à inclusão direta aparece na literatura de RC como solução a esse “bloqueio prático” por parte de instâncias decisórias, que pode, com efeito, impor uma “exclusão substantiva” onde já houve uma “inclusão formal”. Os canais indiretos de inclusão, como a participação pública e a ação de massa, vão ao encontro das “novas representações” de Urbinati e Warren, abrindo espaço, inclusive, à representação de grupos marginalizados por atores internacionais, especialmente em Estados onde a sociedade civil tem atuação incipiente. Os critérios de seleção e os mecanismos de *accountability* de tais métodos de inclusão funcionam de modo *ad hoc* e são, por isso, mais difíceis de reconhecer e categorizar.

Não esqueçamos, no entanto, que até os canais “participativos” de representação têm, como destacamos no capítulo anterior, suas próprias formas de exclusão. Para Melissa Williams (1998),

[t]hose with fewer economic resources have less initial opportunity to influence the political process, given the extent to which economic resources translate into political resources. In addition, this dynamic of inequality is an iterative process: if those who have greater economic resources are better able to mobilize, policy outcomes will reinforce and reproduce existing patterns of inequality (p. 1220).

Ecoamos aqui o argumento de Avritzer, que diz que, mais do que encontrar a legitimidade das “novas” representações, é preciso encontrar um ponto de convivência entre elas e as representações tradicionais. Isso também vale para a Resolução de Conflitos e sua busca por um equilíbrio entre diferentes modalidades de inclusão.

A compreensão da origem da exclusão em processos de paz, no entanto, assim como da busca pela dita “representatividade improvisada”, não pode prescindir de uma análise que parta, em primeiro lugar, da representação política. Enquanto que o foco inicial na inclusão (e sua eventual/ideal conquista da representatividade) sugere uma história invertida, contada pela metade, a utilização da representação política como ponto de partida e lente teórica concede à Resolução de Conflitos um conjunto de ferramentas para a identificação de padrões de inclusão e exclusão em processos de paz.

Vimos, em primeiro lugar, que a seleção de representantes decorre de uma “autorização adaptada” que depende da dinâmica entre representado, agente selecionador e público – tendo este último vital importância na definição das regras de escolha de participantes e na separação entre postulantes “aceitáveis” e “não aceitáveis”. Em segundo lugar, vemos que a substância da representação em processos de paz – i.e. sua combinação entre presença e ação – dependerá do equilíbrio entre, de um lado, o grau de semelhança entre representado e representante e, de outro, a ação empreendida por este último no desempenho de sua função representativa.

Tal “aparato teórico”, construído ao longo deste capítulo, não precisa se limitar à representação direta na mesa de negociações. Embora tenhamos destacado a importância das pré-negociações na definição de padrões que se mantêm ao longo do processo de paz, o modelo de Rehfeld – que se pretende precursor de uma “teoria geral de representação” – também pode ser replicado em outras ocasiões. As modalidades indiretas de inclusão, mais inclinadas às “novas” representações, também constituem um desafio teórico e prático. Os próximos passos do esforço aqui iniciado, portanto, envolverão (i) a exploração de representações

autoautorizadas e de caráter mais participativo; e, principalmente, (ii) a observação empírica do arcabouço conceitual aqui estudado.

5

Referências bibliográficas

ACCORD. **Legitimacy and peace processes: From coercion to consent**. Abril, 2014.

ALBERTONI, Ettore. **Mosca and the Theory of Elitism** Oxford: Basil Blackwell, 1987.

ALMOND, G. A. et al. **Comparative Politics Today: a World View**. New York: Pearson Longman, 2004.

ARAÚJO, Cícero. Representação, Retrato e Drama. **Lua Nova**, 67 (2006), p. 229-260.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Vol.50, n.3, pp.443-464, 2007.

BARNES, Catherine. **Owning the process: Public participation in peacemaking**. ACCORD, 2002.

BELL, Christine; O'ROURKE, Catherine. The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy. **International Political Science Review**, vol. 28 (2007), n. 3, p. 293-324.

BERCOVITCH, Jacob; KREMENYUK, Victor; ZARTMAN, I. William. Introduction: The Nature of Conflict and Conflict Resolution. In: BERCOVITCH, J.; KREMENYUK, V.; ZARTMAN, I. W. (eds.). **The Sage Handbook of Conflict Resolution**. Thousand Oaks: Sage, 2009.

BERIKER, Nimet. Conflict resolution: The missing link between liberal international relations theory and realistic practice. In: SANDOLE, Dennis J.D.; BYRNE, Sean; SANDOLE-STAROSTE, Ingrid; SENEHI, Jessica. **Handbook of Conflict Analysis and Resolution**. New York: Routledge, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1983 (11^a edição).

BOEGE, Volker. **Traditional Approaches to Conflict Transformation: Potentials and Limits**. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2006.

CUHADAR, Esra; PAFFENHOLZ, Thania. What is a constructive peace process? Exclusion vs Inclusion in peace negotiations, In: DAYTON, B.W.; KRIESBERG, L. (eds.), **Waging Peace Constructively**. Rowman and Littlefield Publishers. No prelo.

DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T; MARCUS, Eric. **The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice**. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

DOVI, Suzanne. In praise of Exclusion. **The Journal of Politics**, vol. 71 (2009), n. 3, p. 1172-1186).

_____. Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? **American Political Science Review**. Vol. 96 (2002), n. 4, p. 729-743.

ENGLISH, Michael D.; SWEETMAN, Derek. **Critical Conflict Resolution: Notes on its Development and Key Concepts**. Unrest, 2013. <<http://www.unrestmag.com/critical-conflict-resolution/>> (acessado 19/02/2016).

FISHER, Ronald. Problem-Solving Discussions: Enhancing the Potential for Successful Negotiation. In: STEIN, Janice G. **Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

GALTUNG, Johan. **Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking**. Oslo: PRIO, 1967.

HANSEN, Toran. Critical Conflict Resolution Theory and Practice. **Conflict Resolution Quarterly**, vol. 25 (2008), n. 4, 403-427.

HEMMER, Bruce; GARB, Paula; PHILLIPS, Marlett; GRAHAM, John L.. Putting the “Up” in Bottom-up Peacebuilding: Broadening the Concept of Peace Negotiations. **International Negotiation**, vol. 11 (2006), n. 1, p. 129-162.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1994.

KRIESBERG, Louis. The Evolution of Conflict Resolution. In: BERCOVITCH, J.; KREMENYUK, V.; ZARTMAN, I. W. (eds.), **The Sage Handbook of Conflict Resolution**. Thousand Oaks: Sage, 2009.

_____. The Development of the Conflict Resolution Field. In: ZARTMAN, I. William; RASMUSSEN, J Lewis. **Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques**. Washington: USIP, 1997.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Malden: Polity Press, 2012.

KORPPEN, Daniela. **Space Beyond the Liberal Peacebuilding Consensus: A Systemic Perspective**. Berghof, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZANGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LANZ, David. Who Gets a Seat at the Table? A Framework for Understanding the Dynamics of Inclusion and Exclusion in Peace Negotiations. **International Negotiation** 16 (2011), pp. 275–295.

LEDERACH, John. **The Little Book of Conflict Transformation**. Good Books, 2003.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. 1997 <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm> (acessado 19/02/16).

MANSBRIDGE, Jane. A “Selection Model” of Political Representation. **The Journal of Political Philosophy**, vol. 17 (2009), n. 4, p. 369-398.

_____. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. **The Journal of Politics**, Vol. 61, No. 3, pp. 628-657. Aug, 1999.

McKEON, Celia. Public Participation in Peace Processes: Comparative Experience and Relevant Principles. **BADIL Expert Seminar**, July 2004.

MIALL, Hugh. **Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task**. Berghof, 2001.

NEWMAN, Edward. RICHMOND, Oliver. **Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution**. New York: United Nations University Press, 2006.

NILSSON, Desireé. Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. **International Interactions**, vol. 38 (2012), n. 2, p. 243-266.

O’DONNEL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998.

ONU. **Diretrizes para uma Mediação Eficaz**. Setembro, 2012. <<http://peacemaker.un.org/resources/mediation-guidance>> (acessado 19/02/2016).

PAFFENHOLZ, Thania. Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion– Exclusion Dichotomy. **Negotiation Journal**, vol. 30 (Jan/2014), n.1, p. 69-91.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PLOTKE, David. Representation is Democracy. **Constellations**, vol. 4, n. 1, p. 19-34.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution**. Malden: Polity Press, 2011.

REHFELD, Andrew. Towards a General Theory of Political Representation. **The Journal of Politics**, vol. 68 (2006), n. 1, p. 1-21.

REZENDE, Debora. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**. v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014.

RICHMOND, Oliver. A Genealogy of Peacemaking: The Creation and Re-Creation of Order. **Alternatives: Global, Local, Political**, vol. 26 (July-Sept. 2001), n. 3, p. 317-348.

_____. **Peace in International Relations**. Abingdon: Routledge, 2008.

RICOEUR, Paul. **Hermeneutics and the Human Sciences: Essays on Language, Action and Interpretation**. Cambridge, 1981.

RON, Amit. The “Public” in “Public Peace Process” and in “Mini-Publics:” A Dialogue between Democratic Theory and Peace Studies. **Peace and Conflict Studies**, vol. 17 (2010).

_____. Peace Negotiations and Peace Talks: The Peace Process in the Public Sphere. **International Journal of Peace Studies**. Vol. 14, No 1, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The Social Contract and Discourses**. North Clarendon: Everyman, 1993.

RUNCIMAN, David and VIEIRA, Monica. **Representation**. Malden: Polity Press, 2008. Edição Kindle.

SANDOLE, Dennis J.D.; BYRNE, Sean; SANDOLE-STAROSTE, Ingrid; SENEHI, Jessica. **Handbook of Conflict Analysis and Resolution**. New York: Routledge, 2009.

SAUNDERS, Harold. We Need a Larger Theory of Negotiation: The Importance of Pre-negotiating Phases. **Negotiation Journal**. Volume 1, Issue 3, pp. 249–262, July 1985.

SAWARD, Michael. The Representative Claim. **Contemporary Political Theory**, 5, (297–318). 2006.

TOMLIN, Brian W. The Stages of Prenegotiation: The Decision to Negotiate North American Free Trade. In: STEIN, Janice G. **Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

URBINATI, Nadia. Representation as Advocacy: a study of Democratic Deliberation. **Political Theory**, vol. 28 (2000), n. 6, p. 758-786.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**. Vol 11, pp. 387–412, 2008.

VON BURG, Corinne. **On Inclusivity: The Role of Norms in International Peace Mediation**. NOREF/swisspeace. Março, 2015.

WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. Londres: Sage, 2002.

WANIS ST.-JOHN, Anthony; KEW, Darren. Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion. **International Negotiation**, vol. 13 (2008), p. 11-36.

WILLIAMS, Melissa. **Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation.** New Jersey: Princeton University Press, 1998. Edição Kindle.

ZANKER, Franziska. Legitimate Representation: Civil Society Actors in Peace Negotiations Revisited. **International Negotiation**, vol. 19, n. 1, p. 62-88.

ZARTMAN, I. William. Prenegotiation: Phases and Functions. In: STEIN, Janice G. **Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

_____. **Negotiation and Conflict Management: Essays on theory and practice.** Abingdon: Routledge, 2008.