

A VIOLÊNCIA E A AÇÃO HUMANITÁRIA EM ÁREAS URBANAS: NOVOS DESAFIOS, NOVAS ABORDAGENS

Marion Harroff-Tavel é assessora política do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e está a cargo da análise de futuras tendências em violência armada.*

Resumo

Garantir o desenvolvimento harmônico das cidades que experimentam um crescimento rápido e oferecer à população em plena expansão serviços públicos dignos desse nome em termos de segurança, saúde ou educação são um desafio para muitos Estados. Enfrentar tal desafio se torna ainda mais difícil e mais premente já que podem ocorrer manifestações de violência (*hunger riots* ("motins de comida"), confronto entre quadrilhas territoriais e comunidades étnicas, atos de violência xenofóbica contra os migrantes, entre outros), que, em geral, não chegam a entrar na categoria de conflito armado, mas não são menos violentas.

Com base na experiência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de seus parceiros, assim como nos relatórios de especialistas acadêmicos, este artigo descreve a vulnerabilidade dos mais pobres e dos migrantes em áreas urbanas. Apresenta as dificuldades que as organizações humanitárias, que com frequência estão acostumadas a trabalhar em áreas rurais, têm de enfrentar. Finalmente, descreve respostas inovadoras com as quais se pode aprender muito: microprojetos de geração de renda, assistência em espécie ou em forma de cupons, agricultura urbana e estabelecimento de programas de prevenção contra a violência ou de promoção da saúde para proteger as pessoas afetadas pela violência armada em áreas desfavorecidas.

** As opiniões expressas neste artigo são da própria autora e não necessariamente refletem os pontos de vista do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Original em francês. Tradução ao português a partir da versão em inglês.*

Rio de Janeiro, 2010: confrontos armados entre as quadrilhas nas favelas e, esporadicamente, entre jovens traficantes e a polícia. Todos os anos, essa violência causa milhares de mortos, execuções sumárias e maus-tratos, assim como trauma psicológico tanto nas crianças das favelas como nas dos "asfalto"¹.

França, 2005: Uma onda de distúrbios violentos sacode Paris e se espalha por duzentas cidades em todo o país. Carros são incendiados e há confrontos frequentes entre manifestantes e a polícia. Os manifestantes na capital são jovens furiosos com os representantes de um Estado centralizado: polícia, bombeiros, professores. Sua situação marginal, a natureza precária de seus meios de sobrevivência, uma sensação de estarem sendo discriminados e as dificuldades na escola incitaram sua revolta. Relegados aos subúrbios na periferia das cidades, eles se sentem profundamente ressentidos².

Cidade do Cabo, dezembro de 2008: A Cruz Vermelha Sul-Africana nos informa sobre a violência armada que devasta o conglomerado de favelas Cape Flats e seu impacto terrível sobre as pessoas que aí vivem. As guerras entre as quadrilhas nas ruas de Cape Flats e as quadrilhas conhecidas com "os números" operam nos presídios.

Uma nova droga – mandrax - está causando estragos, e a violência sexual e a prostituição se difundem tendo como pano de fundo a pobreza e o desespero³. Essas três situações são muito diferentes e todas elas requerem o trabalho de entidades humanitárias⁴. Elas foram escolhidas entre tantas outras (Cabul, Bagdá, Gaza, Porto Príncipe, Grozny, Mogadíscio, etc.) por dois motivos.

Primeiro, a autora⁵ as conhece e, segundo, ilustram a grande diversidade da violência que devasta países pacíficos. Os conflitos armados propriamente ditos, nos quais as operações urbanas do CICV são bem conhecidas, estão excluídos do âmbito deste artigo.

Este artigo se concentra em problemas que clamam por uma resposta humanitária. No entanto, para que o leitor não chegue a conclusões exageradamente pessimistas, deve-se destacar que nem todas as cidades estão em crise e a maioria delas conserva seus grandes atrativos, sobretudo, para os jovens. A pobreza não é necessariamente sinônimo de violência. As cidades são espaços fragmentados e cheias de contrastes e, enquanto alguns bairros prosperam e atraem desenvolvimentos sustentáveis, outros são deixados de lado pelos serviços públicos. Ainda assim o crescimento nem sempre é desequilibrado e a solidariedade existe, por exemplo, graças aos grupos e associações voluntários nas áreas carentes dos centros urbanos.

Mas a vocação humanitária atende as pessoas que sofrem e disso trata este artigo, cujos principais objetivos estão divididos em três partes:

- primeiro, alertar o leitor para as consequências da expansão urbana descontrolada quando as autoridades públicas não têm condições de assegurar que todos os habitantes de uma cidade possam viver com segurança ou proporcionar-lhes serviços mínimos aos quais têm direito (água, eletricidade, habitação, assistência à saúde, educação, etc.);
- segundo, compartilhar nossa preocupação diante de novas e diferentes formas de violência nas áreas urbanas. Essa violência foi gerada em parte pela globalização, que, ao intensificar as mudanças, fomenta a expansão do crime transnacional. Embora as cidades tenham sido duramente atingidas pelos conflitos armados ao longo de sua história, agora quase sempre, elas são palcos de um preocupante caos de fenômenos violentos que, em geral, não são chamados conflitos armados no sentido legal, mas, no entanto, são violentos. Esses fenômenos violentos são o foco deste artigo;
- terceiro, reunir experiências, observações e análises de delegados do CICV no terreno para compartilhar alguns pensamentos sobre as dificuldades da vida nas cidades para os mais pobres e recém-chegados, sobre os desafios das operações humanitárias nesse contexto e sobre as lições aprendidas a partir de projetos inovadores do CICV e de diversas Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

A cidade e a sua relação com a zona rural

Começaremos explorando o significado da palavra 'urbano' e o conceito de cidade. Os dois conceitos de 'cidade' e 'urbano' quase sempre são sinônimos entre si e parece que não existe uma definição universal para cada um deles. Os governos usam definições diferentes, o que dificulta a preparação de estatísticas comparativas⁶. Mesmo dentro de um país, os geógrafos, os economistas e os políticos nem sempre têm a mesma opinião.

No entanto, há inúmeros indicadores que servem para definir o que constitui uma cidade, entre eles critérios administrativos que definem suas fronteiras geográficas; o tamanho ou a densidade populacional; o percentual de habitantes que realizam atividades não-agrícolas; a maneira como as habitações são organizadas; a infraestrutura (ruas pavimentadas, sistemas de água e limpeza, eletricidade e assim por diante)⁷. Uma distinção é quase sempre feita entre a cidade *stricto sensu* e uma cidade maior, que incluiu subúrbios e áreas

periféricas de habitação contínua e entre essas o que é 'urbano' e o que é 'periurbano', um termo usado para se referir aos perímetros urbanos. Finalmente, o termo 'urbano' pode também se referir ao modo de vida, diferente do rural, que se caracteriza por áreas desabitadas que se estendem por dezenas e até mesmo centenas de quilômetros, em verdadeiros 'arquipélagos urbanos'.

Além disso, o ambiente urbano e o rural não são dois contextos diferentes. Existem muitas formas de intercâmbio entre eles, que podem incluir fluxos migratórios, econômicos e financeiros, assim como fluxo de informações e de recursos naturais, como ilustrados nos exemplos abaixo:

- há movimentos de pessoas dentro das cidades, mas também fora delas e entre elas. As pessoas transitam de um lado para o outro de forma sazonal e diária (idas e vindas do trabalho);
- as famílias se espalham entre a cidade e o campo para aproveitar ao máximo os dois ambientes. A produção agrícola do campo é levada para as cidades para ser vendida nos mercados locais;
- os moradores intercambiam informações sobre as condições de segurança com os moradores de seus povoados de origem e vice-versa;
- as cidades usam as áreas rurais adjacentes como depósitos de detritos urbanos.

Com frequência, como observamos na África, a zona rural muda como resultado da expansão urbana. Os agricultores se adaptam a novas oportunidades e as áreas periurbanas se tornam ruralizadas como consequência do deslocamento e da migração. Os grupos que chegam trazem seus animais, suas práticas agrícolas (que eles adaptaram a espaços confinados), e seu modo de vida para suas novas casas. Como o sociólogo Victor Sakagne Tine disse,

Precisamos nos liberar de qualquer preconceito ruralista ou visão 'urbanocêntrica' e repensar a relação entre a cidade e o campo com base em uma abordagem integrada que proporcionará uma resposta para uma complexa rede de desafios⁸.

Isso deve tranquilizar as organizações humanitárias, que podem temer que concentram muita atenção nas pessoas vulneráveis e afetadas pela violência nas cidades poderia ser prejudicial para a ação humanitária na zona rural, onde as necessidades poderiam ser ignoradas.

Urbanização descontrolada que convoca os humanitários

As estatísticas da UN-Habitat falam por si mesmas⁹. Desde 2008, mais da metade da população mundial vive em cidades. Em duas décadas, os habitantes das cidades totalizarão quase 60% da população mundial. Esse crescimento é particularmente rápido em países em desenvolvimento: se as projeções estiverem corretas, mais da metade da população da África (onde hoje a maioria vive no campo) estará vivendo nas cidades até 2050. Na Ásia, a mudança para a cidade será ainda mais rápida, já que 70% da população da China estará morando nas cidades até 2050.

Uma tendência particularmente preocupante é a do crescimento das favelas e bairros carentes¹⁰. No mundo em desenvolvimento, um em cada três habitantes vive nesse tipo de área. Em 2005, 998 milhões de pessoas estavam morando em bairros carentes no mundo todo; este número deverá aumentar

para 1,4 bilhão até 2020. A África Subsaariana é a região com a maior proporção de população morando em bairros carentes e favelas em áreas urbanas¹¹.

O crescimento dos bairros carentes é alimentado pelo crescimento populacional espetacular em diversos países em desenvolvimento. Outro fator é o deslocamento urbano causado pelo conflito armado, pela deterioração do ambiente rural¹², ou simplesmente a esperança de uma vida melhor. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), dos 10,5 milhões de pessoas que se encaixam em seu mandato, cerca de 50% vive em ambientes urbanos e um terço no campo¹³. As pessoas que se mudam chegam às cidades com poucos pertences, em busca de segurança, um trabalho, ou assistência do governo ou das organizações humanitárias. Ou, em alguns casos, elas preferem simplesmente se misturar à multidão. Em muitos bairros carentes, há pouco ou nenhum acesso à água potável ou às instalações sanitárias. Além disso, os moradores dos bairros carentes quase sempre vivem em espaços muito confinados, em acomodações improvisadas, e sem nenhum tipo de contrato de aluguel assegurado ou propriedade¹⁴. As pessoas têm de se defender sozinhas em condições miseráveis e insalubres.

As disparidades geográficas e sociais dentro das cidades e entre as mesmas são potencialmente explosivas. Qualquer pessoa que viaje para a África do Sul, Brasil, Colômbia, México ou Filipinas não tem como se impressionar com os lindos bairros privados, com suas piscinas e quadras de tênis, e os barracos destruídos e abrigos construídos de plástico e chapas de metal estão lado a lado. Como destaca UN-Habitat, essas desigualdades são socialmente discriminatórias e a longo prazo economicamente insustentáveis – mas não são inevitáveis¹⁵.

A estratificação da sociedade fomenta a insegurança, que, por sua vez, leva a uma maior estratificação, criando um círculo vicioso. Nos bairros pobres, alguns moradores buscam uma forma de proteção ao entrar para quadrilhas, que lutam entre si e, de tempos e tempos, entram em conflito com a polícia; nos bairros ricos, os moradores cercam suas casas com muros altos ou mesmo contratam guardas ou milícias privadas. As autoridades sofrem relativamente pouca pressão para proporcionar segurança em toda a cidade, porque as classes mais abastadas encontraram outras formas de se protegerem do banditismo. O que é mais importante, praticamente não há interação entre os bairros pobres e os ricos e, quando há, em geral assume a forma de violência.

Finalmente, em algumas cidades, há 'áreas proibidas' nas quais a polícia não ousa aventurar-se para aplicar a lei e a ordem. A população que vive aí está sujeita às leis dos grupos armados, que exercitam o controle sobre seu 'território'. Os moradores são estigmatizados como consequência e pouquíssimos conseguem trabalho fora de seus bairros de origem.

Há, portanto, muito para indicar que, mais cedo ou mais tarde, surgirão situações críticas que pedirão respostas das organizações humanitárias, assim como as que se baseiam no desenvolvimento.

Cidades: palco da violência armada intrincada e em constante mudança

No passado, a cidade era muitas vezes vista como um refúgio. Rodeada por muros e cercada por fossos, o único acesso era uma ponte levadiça, muitas cidades antigas e medievais davam às pessoas uma sensação de segurança, no entanto, quase sempre, uma falsa sensação¹⁶. Embora as cidades de hoje ainda pareçam portos seguros em um mundo problemático para as pessoas que se mudam, a realidade é muito mais dura. As cidades exercem uma atração ainda maior para os grupos armados e são palco de várias manifestações de violência.

Na maioria das vezes, existem ligações entre os diferentes perpetradores dessa violência. Mesmo em países considerados pacíficos, onde gangues territoriais e as quadrilhas de narcotraficantes podem se enfrentar com tamanha intensidade que as situações que criam poderiam quase ser categorizadas como conflitos armados no sentido jurídico da palavra.

Grupos armados organizados nas cidades e nas periferias

As cidades atraem todos os tipos de grupos armados, que, em geral, operam de maneira secreta. A concentração de riqueza e oportunidades de negócios encontradas aí são uma importante atração em uma economia globalizada. As cidades oferecem mais bens de consumo e melhores serviços (saúde e educação) do que nas áreas rurais. Elas são centros de informação e redes de transporte. Além disso, os atos de violência armada cometidos em uma cidade grande para causar o terror em uma população atraem uma maior cobertura da mídia e mais atenção internacional, em particular, se a cidade é uma capital onde a mídia internacional e as embaixadas estão localizadas. Por fim, a cidade oferece aos indivíduos a possibilidade de se esconder entre a densa população¹⁷ – ou, como alternativa, se promoverem como participantes *de facto* em um diálogo com a comunidade internacional.

Mas, não nos precipitemos em nossa conclusão de que o palco para os conflitos armados está se mudando massivamente para as cidades. Os grupos armados sabem muito bem que o governo e os serviços de segurança, em particular, podem exercer uma vigilância mais estrita nas cidades, obrigando-os a operarem em unidades menores ou mesmo como indivíduos por separado. Nas regiões rurais ou montanhosas, eles correm um risco menor de serem detectados já que o estado tem de controlar fisicamente um território onde a população está espalhada em aldeias para saber o que realmente está acontecendo aí¹⁸.

Devemos concluir, portanto, de que a maior parte dos conflitos armados de amanhã continuarão ocorrendo nas áreas rurais, entre entidades mais ou menos organizadas, e que a violência assimétrica surgirá esporadicamente nas cidades¹⁹? A questão deve ser levantada. Em todos os casos, devemos estar certos de que atritos em espaços confinados e superpovoados podem facilmente causar distúrbios agravados pelos portadores de armas presentes nas cidades.

Um emaranhado de atos violentos

A violência assume uma variedade de formas impressionante. A lista abaixo, que exclui o conflito armado clássico, apresentar inúmeros exemplos sem uma ordem em particular²⁰. Esta não é uma lista completa.

- _ levantes sociais e/ou políticos;
- _ *hunger riots* (motins de fome);
- _ 'guerras por territórios' entre quadrilhas;
- _ violência xenofóbica contra os migrantes;
- _ violência 'baseada na identidade' entre comunidades étnicas e religiosas;
- _ violência relacionada ao crime: tráfico de drogas, contrabando de armas, tráfico de pessoas, etc.;
- _ terrorismo.

Nem sempre a polícia tem o treinamento e os equipamentos necessários para aplicar a lei e a ordem. Às vezes, as autoridades encarregadas da aplicação da lei fazem uso excessivo de força. O mesmo acontece com as milícias armadas e as organizações de defesa da comunidade formadas para pacificar manifestantes em situações nas quais as medidas públicas são inadequadas.

Às vezes – nem sempre – há ligações entre essas diferentes formas de violência. Primeiramente, as várias pessoas que cometem atos de violência podem trabalhar em conjunto para aumentar sua eficácia. Alguns fornecem armas, outros documentos falsos, e há ainda aqueles que fornecem informações, dão esconderijos, trabalhos ilegais ou mesmo são assassinos de aluguel.

Em segundo lugar, uma forma de violência pode alimentar a outra. Quando os imigrantes são atacados, o caos generalizado causado pelos distúrbios e por suas tentativas de fuga em busca de segurança podem proporcionar a grupos criminosos a possibilidade de saquear, violentar ou até mesmo matar. Quando um conflito armado chega ao final, as armas dos combatentes são recicladas em países vizinhos e a criminalidade tende a aumentar. Finalmente, em um nível mais individual, a violência em grupo pode às vezes levar a um aumento da violência doméstica.

Terceiro, a violência está em constante mudança. A chamada violência política pode se misturar com o crime comum: por exemplo, tráfico de drogas ou saque de recursos naturais podem financiar a compra de armas ou a corrupção que o objetivo de influenciar eventos políticos, mas também pode proporcionar ao combatente um estilo de vida que oculta suas motivações originais e alimenta o gosto pelo alto padrão de vida. Isso não é necessariamente um problema próprio dos ambientes urbanos. No entanto, a cidade é a vitrine para a globalização, cujos fluxos (dinheiro, comércio, transporte, comunicação, etc.) fomentam um nível de progresso para a humanidade, mas também para o crime transnacional²¹.

Desnecessário dizer que a desafiante distinção entre a violência política e a violência que é puramente criminosa em sua origem complica a tarefa das organizações humanitárias no que se refere a decidir, com base em seus mandatos particulares, quem deve se beneficiar com os recursos de que dispõem, mesmo que todas as vítimas devam receber ajuda.

A violência em tempos de paz se aproxima da intensidade do conflito armado

A intensidade da violência perpetrada pelos grupos armados em alguns países considerados 'pacíficos' é realmente alarmante. Os confrontos entre grupos armados organizados (quadrilhas, traficantes de drogas e outros) pelo controle do comércio de armas e drogas podem às vezes ter um número de vítimas maior do que em um conflito armado de fato. Em seu trabalho com as 'crianças do comércio de drogas', Luke Dowdney pergunta se a violência nas favelas do Rio não podem ser comparadas com um conflito armado: 'Superficialmente, as semelhanças são surpreendentes: facções armada, com armas militares, que controlam territórios, as pessoas e/ou os recursos dentro da favela e operam dentro uma estrutura de comando'²². Ele também levanta a questão da aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário a esse tipo de situação em um contexto urbano. Suas observações detalham um dilema jurídico que será abordado mais adiante neste artigo.

A vulnerabilidade dos mais pobres e dos recém-chegados nos ambientes urbanos

Antes de olhar para os desafios enfrentados pelos profissionais humanitários em ambientes urbanos, nos concentraremos em um simples fato: a pobreza de algumas pessoas e comunidades nesse ambientes e a angústia das pessoas que abandonaram as zonas rurais e têm de sobreviver em um território desconhecido. As diversas manifestações de violência descritas acima – guerras de armas, assassinatos, raptos, abuso sexual, recrutamento infantil, extorsão, roubo, entre outros – atingem essas pessoas de uma maneira particularmente dura.

Como o agrônomo do CICV Fabien Pouille²³ destacou, é um engano pensar que na área rural estão as famílias mais pobres. É verdade que as famílias na área rural têm uma renda inferior à média se comparadas às famílias na área urbana, mas elas não têm os mesmos níveis de gastos²⁴. Não só o custo de vida é mais alto na cidade, como as pessoas que vivem em bairros carentes também pagam algumas vezes mais por abrigo e serviços do que as que moram em bairros prósperos. Por exemplo, o custo do aluguel por metro quadrado pode ser mais alto em um bairro carente do que em uma área residencial. O preço da água flutua e está sujeito à lei da oferta e procura. Segundo um artigo publicado pela *Fondation pour la Recherche Stratégique*, com sede em Paris,

em 2002 em Nairobi, o fornecimento de água secou e os vendedores ambulantes elevaram o preço de uma lata de água em cinco vezes, obrigando os mais pobres a recorrerem outras fontes, como rios ou reservatórios, em busca de uma água que não está apta para o consumo²⁵.

Em média, de acordo com os especialistas do CICV, os moradores de uma cidade pobre têm de gastar 60% de sua renda em alimentos e dependente de renda em dinheiro para pagar por tudo ou a maior parte de seus gastos. Estão, portanto, particularmente vulneráveis a eventos como o súbito aumento do preço dos alimentos (por exemplo, cereais), que são muito importantes em países onde a produção é insuficiente. Ao mesmo tempo, no entanto, os moradores da cidade podem participar de diversos tipos de atividades informais para sobreviverem até o final do mês. Com relação a isso, eles têm mais opções do que as pessoas que moram em povoados.

Os recém-chegados na cidade – aqueles que buscam asilo, refugiados, deslocados e migrantes – nem sempre têm habilidade para sobreviver de maneira decente em um ambiente estranho. Alguns podem ter parentes, mas raramente têm uma verdadeira rede de apoio, mesmo que, em alguns casos, recebam assistência de associações voluntárias. Eles podem ter dificuldade de chegar aos escritórios corretos para fazer os trâmites para a assistência e nem sempre têm os documentos necessários para terem acesso aos benefícios aos quais têm direito.

Os imigrantes em situação irregular estão particularmente vulneráveis. Excluídos do mercado de trabalho formal, eles convivem com o medo de serem presos. Em muitos países, eles não têm acesso a assistência alimentar ou médica. Também estão muito ansiosos por não revelarem suas identidades e às vezes se excluem das redes de assistência. As crianças às vezes têm de trabalhar, em vez de irem para a escola ou são mantidas fora da escola devido a sua situação irregular. Aquelas que têm a sorte de ter acesso à educação são alvos de insultos e pode sofrerem verdadeiro assédio psicológico.

Os moradores locais também são afetados por essa situação. Os serviços sociais estão saturados e a qualidade do apoio que prestam sofre em consequência. Quando as autoridades municipais, quase sempre sem os recursos adequados (e às vezes enfraquecida pela corrupção), se deparam com um aumento da população consistente e repetido ano após ano, como podemos esperar que adaptem a oferta de escolas, estruturas de saúde, energia, água potável, coleta de lixo e transporte? O meio ambiente se deteriora, em parte porque as cidades não conseguem reciclar o excesso de lixo que gera. O fornecimento de água se torna um grande desafio²⁶. O mercado de trabalho está saturado com pessoas que buscam empregos prontas para aceitar quaisquer condições para poderem ter alguma renda e a economia é distorcida a longo prazo como consequência. Assim, os mercados locais podem reagir de maneira xenofóbica e tentar afastar os recém-chegados ou tirar vantagem de seu apuro. Em alguns casos, eles podem até mesmo recorrer à violência. O mais pobre dos pobres são os mais vulneráveis a esses tipos de abuso.

Os desafios para os profissionais humanitários no ambiente urbano

Três desafios são examinados nesta seção: a identificação dos beneficiários e suas necessidades; o tamanho e a complexidade dos problemas; e a coordenação com outras entidades.

A identificação dos beneficiários e de suas necessidades

As necessidades são avaliadas da mesma maneira nas cidades e nas áreas urbanas, mas com base em diferentes indicadores. Na área rural, o profissional humanitário avaliará o gado e as plantações, por exemplo, enquanto em uma cidade, avaliará o custo de acomodação, alimentação e serviços. O custo de serviços é o menos tangível desses indicadores e com o menor grau de objetividade na verificação. Portanto, há uma grande margem de erro quando se trata de avaliar o grau de pobreza e adversidade de uma família ou uma pessoa.

Uma combinação de fatores torna a identificação de beneficiários uma questão complexa. A primeira dificuldade é que própria massa de pessoas necessitada. Em comunidades cronicamente necessitadas, onde a adversidade está amplamente espalhada, como o trabalhador humanitário pode identificar as famílias ou pessoas que deve assistir (com base no mandato da organização)? Como pode identificar as pessoas mais vulneráveis, aquelas cujo sofrimento é tão agudo que chega a um ponto em que se transforma em uma situação de crise?

A mobilidade individual é o segundo desafio. As pessoas podem ser obrigadas a se mudar para outra parte da cidade em busca de segurança. Elas também podem se mudar em busca de melhores condições econômicas em outros bairros ou cidades, ou simplesmente porque têm dois ou mais empregos em diferentes partes da cidade. Os profissionais de assistência, portanto, devem ser cuidados, pois podem ignorar pessoas em dificuldades ou cadastrar a mesma pessoa mais de uma vez.

Alguns possíveis beneficiários – por exemplo, migrantes ilegais que temem uma expulsão forçada ou prisão – podem preferir se esconder. Chamar atenção para eles ao cadastrá-los para programas de assistência pode representar um perigo para eles. Por outro lado, em um povoado, em geral todos se conhecem. Por fim, as pessoas nas cidades se conhecem menos do que as pessoas na zona rural, onde um líder comunitário local (o prefeito, o veterinário, um líder

religioso) pode indicar as famílias necessitadas aos profissionais humanitários e fazer uma lista a qual eles depois podem conferir.

É sempre uma questão delicada fazer uma escolha entre os beneficiários em emergências. Uma entidade humanitária não pode, em geral, assistir toda a população de uma grande cidade e, se esta organiza distribuições usando caminhões, deve ter muito cuidado para manter o controle da situação.

O tamanho e a complexidade dos problemas que precisam de uma resposta

A noção de que as operações de assistência são sempre mais complexas em cidades do que nas áreas rurais é um mito. Primeiro, a densidade populacional é uma vantagem. Precisamente devido a que as pessoas moram mais perto umas das outras, uma operação pode ter um impacto em um número maior de beneficiários. Um delegado do CICV me disse que alimentar milhares de pessoas todos os dias em Sarajevo lhe parecia um desafio menor do que fazer o mesmo em aldeias isoladas em zonas de conflito na África. Segundo, nas cidades, os serviços em geral estão disponíveis e quase sempre em boas condições. Cuidar de feridos e doentes é mais fácil porque normalmente há hospitais (considerando que estejam acessíveis). Finalmente, há mais associações voluntárias nas cidades do que nas zonas rurais e essas podem proporcionar apoio e informações úteis – embora as comunidades de base quase sempre tenham apenas um panorama parcial da população vulnerável entre elas. Elas podem conhecer os residentes dos bairros, mas não as pessoas dos bairros vizinhos ou podem conhecer apenas os seus grupos de interesse, como órfãos ou idosos que frequentam seus templos.

Os verdadeiros desafios estão em outro nível:

- Com frequência é necessário trabalhar em sistemas (de abastecimento de água, por exemplo). Quanto maior a população beneficiária, maiores os riscos, portanto um erro pode ter consequências fatais para milhares de pessoas.
- A infraestrutura, os processos e os sistemas são complexos e estão interligados, e dominá-los exige um conhecimento que nem sempre está disponível.
- Ainda mais concretamente, a urbanização própria do ambiente urbano e a escala dos programas representam problemas logísticos. Depois um grande desastre natural, como um terremoto, remover os escombros e os cascalhos é uma desafio enorme. A escala do trabalho envolvido pode exigir apoio logístico de outras fontes, por exemplo, de transportadoras locais. É algo com o qual as entidades humanitárias nem sempre estão acostumadas.

Coordenação com outras entidades

Em um artigo interessante que resumia os procedimentos de uma força tarefa dentro de um grupo de trabalho do Comitê Permanente Entre Agências (IASC), Roger Zetter e George Deikun observaram que pode haver 'lacunas de governança' nos ambientes urbanos:

'A equipe do governo urbano foi afetada por desastres naturais ou fugiu dos conflitos armados ou está implicada na violência urbana. Os recursos administrativos vitais como registro de imóveis, mapas e equipamentos de escritório podem ter sido destruídos'²⁷. Em algumas circunstâncias, pode ser

difícil encontrar parceiros locais. Eles simplesmente não existem ou não têm muitos recursos.

No entanto, exceto em circunstâncias excepcionais, as parcerias serão necessárias somente devido à escala das necessidades envolvidas. Uma organização deve estar aberta para entrar em parcerias em um espírito participativo com as autoridades locais e municipais, outras humanitárias, de desenvolvimento, organizações de direitos humanos, o setor privado, círculos acadêmicos, associações religiosas e outras. A 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho²⁸ recomendou esta abordagem e incentivou que todos os componentes do Movimento (CICV, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e sua Federação Internacional), assim como todos os Estados, que pensem e ajam de forma que se apoiem mutuamente. O papel importante das organizações de base – que conhecem esses ambientes, podem identificar rapidamente os sinais de crise e lidar dia a dia com problemas que pedem respostas humanitárias em ambientes urbanos – agora é completamente reconhecido.

Uma vez a necessidade de parcerias tenha se estabelecida, o passo seguinte é identificar os desafios. Examinarei dois aqui. O primeiro se refere à coordenação, que necessariamente inclui a troca de informações e estratégias para passar os programas para as mãos dos parceiros, e compartilhar práticas de treinamento nos campos técnicos (criação de gado, agricultura, nutrição, água, abrigo, etc.). Isso pode ser difícil porque diferentes organizações têm diferentes mandatos, fontes de renda, políticas, culturas e horizontes temporais. O segundo é a linha que divide a emergência e a assistência de desenvolvimento que ainda está claro nas mentes das pessoas, incluindo os doadores, ainda que tenha sido demonstrado há muito tempo que essas formas de assistência nem sempre são consecutivos e precisam estar bem interligados.

Assistência em ambientes urbanos: respeitar a dignidade dos mais pobres

A experiência do CICV, quase sempre baseada no trabalho em países em transição de conflitos armados para a paz²⁹, traz à tona o potencial de três modos de ação originais em áreas urbanas. Esses microprojetos de geração de renda, assistência em forma de dinheiro ou cupons, e agricultura urbana, todos elaborados para tratar os beneficiários com respeito exemplar.

Microprojetos de geração de renda

Mecanismos clássicos de resposta adequados para as áreas rurais nem sempre são ideais para o uso nas cidades. No campo, 80% da população depende da agricultura para sobreviver e seu padrão de vida pode ser melhorado por meio de projetos de agronomia (por exemplo, construção de estufas para o cultivo de vegetais) ou obras no abastecimento de água (reabilitação de canais de irrigação ou poços). Nas cidades, no entanto, em vista da diversidade das profissões dos moradores, uma abordagem baseada em um único setor da economia não é suficiente.

Considerando que a economia local não é muito atingida, há, portanto, um crescente interesse por iniciativas microeconômicas limitadas com tempo limitado e que visam aumentar o poder de geração de renda das famílias e das comunidades como um todo. O CICV lançou programas desse tipo em Belgrado e no norte do Iraque (Erbil, Sulaymaniyah)³⁰. Essas são iniciativas de produção

elaboradas especificamente que se concentram nas necessidades do lar beneficiado. Por exemplo, dois carpinteiros podem ter expectativas diferentes: um gostaria de assistência técnica e ferramentas, enquanto o outro, treinamento. Os delegados do CICV conversam com cada beneficiário sobre suas necessidades e o tipo de apoio que permitiria que ele retomasse uma atividade comercial. Eles avaliam os recursos e criam um apoio sob medida para as necessidades do beneficiário. Esse apoio pode ser em forma de mercadoria ou em dinheiro, e os pagamentos podem ser por meio de instituições financeiras (bancos ou agências do correio). O CICV monitora o projeto individual por seis meses e, se necessário, oferece seu conhecimento ou a ajuda técnica necessária para seu sucesso (por exemplo, em contabilidade). Em outras palavras, um encanador, um carpinteiro ou um mestre de obras podem retomar mais uma vez uma atividade geradora de renda.

Uma pedra no caminho é a relutância de alguns profissionais humanitários à implementação de programas desse tipo. É verdade que as iniciativas microeconômicas chegam a apenas um número limitado de lares e exige monitoramento. Também, não são muito visíveis. No entanto, a grande vantagem é que elas permitem que os lares atendam suas necessidades por meio de seus próprios esforços em uma perspectiva a longo prazo e que superem a sensação de estarem sendo 'assistidos'. Além disso, com essas iniciativas, os prestadores de assistência podem ser mais precisos no momento de selecionar os beneficiários. Em Erbil, o CICV vem ajudando as pessoas com deficiências, enquanto no centro e no sul do Iraque, esse apoio foi direcionado às mulheres que vivem sozinhas. Esse apoio sob medida pode ser também prestado pelas Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Assistência em forma de dinheiro ou cupons

As organizações humanitárias em geral prestam assistência em forma de mercadoria para substituir o que as pessoas perderam ou para atender suas necessidades. No entanto, as transferências em dinheiro têm diversas vantagens³¹. Os beneficiários podem obter as mercadorias e os serviços de sua escolha diretamente nos mercados locais. As respostas humanitárias que seguem essa linha podem ser organizadas de forma mais rápida do que a distribuição de assistência – com a qual podem ser combinadas. Finalmente, nas cidades, dada a densidade populacional, a distribuição de assistência humanitária em forma de mercadoria pode detonar atos de violência ou até mesmo distúrbios quando as pessoas chegam a um nível crítico de desespero³².

Uma forma de transferência de dinheiro é o sistema de cupons. Na Cisjordânia e em Bogotá, o CICV distribuiu 'cupons urbanos' para os beneficiários que podem, então, obter os produtos que necessitam nas lojas selecionadas. O sistema é mais difícil de administrar do que as doações em dinheiro, porque os comércios têm de concordar em manter contas separadas e são depois reembolsados pelo CICV.

Agricultura urbana

A pobreza extrema descrita acima, que afeta uma grande parte da população urbana, já incentivou que os moradores de algumas cidades se envolvessem com a agricultura urbana. Os prestadores de assistência que vêm de fora têm muito a aprender com eles.

O espaço disponível para cultivar plantações em áreas urbanas é muito pequeno, portanto somente alguns tipos de plantações são viáveis – por exemplo, canteiros de vegetais, produção de cogumelos, pecuária e piscicultura. Como observamos em Nairóbi, as famílias que cultivam nas cidades e nas periferias são extremamente criativas. Elas exploram cada pedaço de terra entre as casas, constroem pequenas hortas e galinheiros em vários níveis e enchem bolsas plásticas com terra e fazem buracos nelas para as plantas crescerem na vertical. Algumas pessoas selecionam o lixo para recuperar plástico de uso industrial, papel e cartão para confeccionar tijolos refratários e o lixo orgânico para usar como fertilizantes. Os agrônomos do CICV estimam que entre 15% e 20% dos alimentos produzidos no mundo vêm das áreas urbanas³³.

Desenvolver a agricultura urbana é válido por diversas razões. Ela pode ser praticada por todos os estratos sociais que habitam a cidade, cada um com o nível de investimento que pode aportar. Cultivar plantações permite que os habitantes menos privilegiados da cidade e os migrantes recém-chegados possam melhorar tanto a quantidade como a qualidade de sua dieta. A agricultura proporciona emprego para as mulheres e para os jovens (que vendem forragem fresca para os animais, por exemplo). Muitas mulheres entrevistadas manifestaram satisfação e orgulho em cultivar o solo. Embora seja um trabalho duro, as faz lembrar a vida em seus vilarejos de origem e permite que mantenham as crianças pequenas com elas e protegidas contra os perigos das ruas. Finalmente, vale a pena destacar que a agricultura urbana protege o meio ambiente: ajuda a avançar com a reciclagem de resíduos e tem um impacto positivo no microclima da cidade.

Então, quais são os desafios da agricultura urbana? Alguns se referem à esfera política e outros aos moradores que trabalham na terra. Os políticos e os departamentos técnicos dos governos quase sempre são céticos e precisam ser convencidos, por meio de observação e pesquisa, que a agricultura urbana vale a pena e deve ser autorizada. Para convencê-los, é necessário reunir mais informações e oferecer respostas para algumas questões fundamentais. Por exemplo, a agricultura urbana envolve algum tipo de risco à saúde? Se for o caso, quais são eles e como podem ser evitados? E que parâmetros devem ser atendidos em termos de pecuária e gestão de resíduos? Foi observado que aqueles que praticam agricultura na periferia urbana quase sempre carecem de recursos para cultivar o solo e recorrem a coisas que crescem em zonas pantanosas e insalubres. Além disso, a presença de animais em áreas densamente povoadas poderia ser um fator de propagação de doenças. Se problemas dessa natureza surgirem, não tardaria muito para que a população começasse a buscar bodes expiatórios e os migrantes com frequência são tratados como os 'primeiros suspeitos'. Para atender esses desafios, as organizações humanitárias podem ajudar a aumentar a conscientização quanto à necessidade de uma legislação e de orientações para os departamentos técnicos do governo para assegurar que a agricultura e a pecuária praticadas pelos habitantes da cidade cumpram com a lei e sejam realizadas dentro de um marco pré-estabelecido. Essas organizações podem também lembrar as autoridades que existem soluções técnicas para alguns problemas que tenham observado.

O outro principal desafio é ajudar aqueles que praticam a agricultura urbana a superar os obstáculos que encontram. Entre eles a incerteza quanto à escritura da terra e o acesso aos mercados. Dentro da cidade, a terra é escassa e valiosa. Podem ocorrer disputas quando muitas pessoas reclamam titularidade sobre a mesma terra com base em diferentes regimes legais. Os habitantes da cidade também têm medo de cultivar terras das quais eles podem ser

despejados. A terra cultivada se tornou rentável e pode ser cobiçada e até mesmo apropriada por membros da elite ou por soldados como uma recompensa por terem 'lutado por' seus ocupantes. Ao mesmo tempo, nas cidades afetadas pelo conflito ou em situações de pós-conflito, se os vários estágios do sistema alimentício – produção, transporte e acesso aos mercados – tiverem sido afetados, levar a produção ao mercado será uma questão imprevisível. Com a prudência e a circunspeção necessárias à natureza política de algumas dessas questões, uma organização humanitária pode chamar a atenção das partes em conflito ou das autoridades relevantes para o impacto desses problemas e a necessidade para uma resposta humanitária.

Respeitar os direitos das pessoas: o desafio da proteção³⁴

Como vimos antes, a violência urbana impõe problemas específicos. Portanto, o que acontece com a resposta humanitária? De acordo com os delegados do CICV, em termos de metodologia, os desafios de trabalhar para assegurar que os direitos das pessoas sejam respeitados nas cidades não são fundamentalmente diferentes daqueles encontrados no campo.

Os profissionais humanitários abordam a tarefa da mesma maneira: recolhem informações sobre os estragos cometidos; determinam se tais atos foram violações do Direito Internacional pertinente; advogam de maneira confidencial perante as autoridades *de jure* ou *de facto*, insistindo que as violações identificadas parem; finalmente, continuam monitorando a situação das pessoas que devem ser protegidas. As orientações emitidas para os delegados não fazem distinção entre as áreas rurais e urbanas. Quando se refere a aplicar essas orientações, deve ser dito que, no máximo, é mais fácil obter informações de boa qualidade e verificá-las nas áreas urbanas – porque as pessoas afetadas vivem mais perto umas das outras e as associações locais podem ajudar – mais do que nas aldeias remotas onde os rumores às vezes circulam e precisam ser corroborados. Talvez, ferramentas específicas para as áreas urbanas seriam úteis. Esta questão está sendo atualmente discutida pela Força Tarefa IASC em 'Atendendo aos desafios humanitários nas áreas urbanas' mencionados acima³⁵.

Um projeto piloto

Uma experiência do CICV em um país pacífico, a saber, Brasil, vale a pena ser mencionada. O CICV lançou um projeto piloto no Rio de Janeiro. O objetivo do projeto, que contou com um planejamento de mais de cinco anos, é proteger as pessoas mais vulneráveis afetadas pela violência, especialmente as comunidades que vivem em sete favelas com mais de 600 mil habitantes, com um foco particular nos jovens e na população carcerária – que é um componente essencial da dinâmica da violência armada. O CICV opera em um dos setores mais carentes dessas favelas, cujo acesso aos serviços públicos e nos quais os moradores estão em situações precárias e, às vezes, ilegais. Por meio de uma abordagem participativa na qual os moradores são incentivados a representar um papel em alguns programas (por exemplo, promoção da saúde), o CICV espera desenvolver capacidades dentro dessas comunidades para protegê-los das consequências humanitárias da violência. O objetivo é que eles possam manter seus próprios negócios e obter acesso aos serviços públicos e organizações não governamentais que podem ajudá-los a longo prazo.

A primeira questão que surge é porque o CICV está operando em um país pacífico. Talvez a resposta seja que, precisamente, devido a que o mandato e o interesse primário do CICV em conflitos armados sejam tão claros, que permite explorar situações periféricas de seu mandato com base em seu direito de iniciativa humanitária, reconhecido por todos³⁶. Ao mesmo tempo em que se mantém dentro do marco estabelecido para o mesmo pela comunidade internacional, o CICV estaria deixando de cumprir com suas responsabilidades não tentasse entender como se preparar melhor para os desafios de amanhã. Ao fazer isso, a organização deve estabelecer critérios pelos quais avalia se deve ou não tentar trabalhar nessas situações. O primeiro que vem à mente é a existência de grupos armados organizados que regularmente entram em confronto com outros grupos ou forças armados, o número de pessoas afetadas, a gravidade da situação em termos de necessidade humanitária, e as habilidades específicas e as vantagens operacionais de uma organização neutra, independente e imparcial como o CICV. As previsões baseadas no surgimento de violência armada crônica, constante e assimétrica em áreas urbanas devem incentivar a organização a considerar até que ponto sua experiência em conflitos armados, sua identidade e seu *modus operandi* podem ser considerados úteis em situações que são às vezes análogas a tais conflitos.

Os primeiros frutos das lições aprendidas

Com base nas experiências e observações do CICV nas cidades com altos níveis de violência armada conectada com quadrilhas de narcotráfico e territoriais em países pacíficos, em particular na América Latina e na América Central, podemos identificar sete principais lições até o momento:

– Provavelmente é pretensioso tentar abordar a proteção dos habitantes de forma direta e imediata. Para trabalhar em ambientes perigosos, uma organização precisa ganhar a aceitação aos poucos, ao atender as necessidades da população por meio de operações visíveis de assistência (saúde, primeiros socorros, água, higiene, tratamento de águas residuais, educação, etc.) que eles possam apreciar e que torne a organização mais conhecida na comunidade. As facções armadas também devem estar bem-dispostas para com os programas estruturais desse tipo. Em realidade, elas temem observadores externos e não necessariamente veem o sentido de operações conduzido por organizações humanitárias externas quando eles mesmos têm os meios de fazer gestos humanitários para conquistar a simpatia da população.

Os programas de assistência devem também possibilitar, com base em um marco jurídico pré-determinado, para reduzir a exposição da população ao risco de abuso e violência dentro de uma comunidade.

– Como o especialista do CICV Pierre Gentile explicou³⁷, as preocupações com a proteção e os programas de assistência não podem ser introduzidos de maneira abrupta. Às vezes, é necessário começar trabalhando para proteger os estabelecimentos e as equipes médicas antes de abordar as questões mais delicadas, como as fontes de radicalização jovem, execuções sumárias e desaparecimentos. Os profissionais humanitários devem construir a confiança para fazerem conexões graduais entre as atividades de assistência e proteção que serão medidas pelos critérios dessa confiança. O CICV também deve ser transparente quanto ao tipo de atividades que pretende desenvolver.

– O tipo de diálogo que os profissionais humanitários travarão com as facções armadas nas áreas urbanas dependerá de sua avaliação de quem são essas

facções. A linha que divide os grupos políticos e criminosos não está clara, como visto antes. Os delinquentes se submetem a exigências políticas para poderem ganhar influência política e acesso ao poder; os partidos políticos podem se envolver em atividades criminosas; e as facções armadas podem usar meios criminosos para financiar suas chamadas atividades políticas. A convivência entre o terrorismo e o crime organizado quase sempre é descrita como um fenômeno de muitas facetas³⁸.

No entanto, há uma diferença entre os grupos que desafiam a autoridade de um estado e aqueles cujo objetivo é conduzir suas atividades para gerar dinheiro sem interferência. No primeiro caso, um diálogo baseado em regras que visam reduzir a violência armada dentro das comunidades pode ser vislumbrado. Com relação ao último, para os quais a violência armada é um meio de intimidação para proteger as atividades geradoras de dinheiro, esse tipo de diálogo tem seus limites. Será, portanto, necessário encontrar uma base para intercâmbios sobre questões as quais o grupo possa identificar como relevante para suas necessidades ou veja como válidas para considerar como um meio de fortalecer os laços com a comunidade – por exemplo, proteção de estabelecimentos e equipes médicos ou infraestrutura vital para essa comunidade. O objetivo do contato com tais grupos, seja ele direto ou por meio de um intermediário, pode ser limitado a uma tentativa de reforçar a segurança das operações humanitárias dentro dos mesmos.

– Entender a ligação entre a situação nos centros de detenção e a violência perpetrada fora dos mesmos pode ajudar a esclarecer o papel que os detentos podem estar representando no que acontece nas ruas. O trabalho humanitário do CICV nos presídios poderia ajudar a organização a se tornar conhecida para os líderes dos grupos armados encarcerados que estão sempre em contato com suas redes externas. Tais contatos podem ajudar a melhorar a segurança para as operações humanitárias.

– É aconselhável abster-se de fazer julgamentos públicos que possam pôr em risco a operação humanitária em vista. Dois fatores que devem ser considerados são o medo por parte das autoridades que os contatos entre as organizações humanitárias e as facções armadas que eles consideram criminosas possa dar a essas facções certa legitimidade e a suscetibilidade que os próprios portadores de armas que pretendem ser respeitados. Sempre que possível, deve ser feita referência ao propósito puramente humanitário da qualquer operação imparcial e apolítica elaborada para ajudar as vítimas da violência armada.

– É necessário trabalhar em redes com as comunidades afetadas e a sociedade civil. Em áreas rurais, o CICV trabalha principalmente com os representantes comunitários (como os anciãos), mas nas a organização encontra um cenário menos familiar, e sim maior e mais associativo. Quando as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho criam raízes nessas comunidades, elas podem ser parceiras muito valiosas.

– Por fim, a segurança continua sendo o ponto de referência de qualquer operação humanitária.

O diálogo com as forças de segurança oficiais em questões operativas é um território conhecido do CICV, mas abordar as quadrilhas territoriais requer muita precaução. O CICV ainda está em fase de aprendizagem quando se trata de contato com esses grupos, os quais a organização em geral aborda por meio de um intermediário. Nas favelas do Rio de Janeiro, as medidas de segurança incluem notificação de trânsito, uso de estações de rádios comunitárias, contato direto e indireto com as facções armadas e o diálogo com círculos políticos.

Um dilema legal

A violência armada urbana entre grupos que em geral são considerados criminosos (traficantes de drogas, quadrilhas territoriais, grupos semelhantes a máfias, etc.), ou entre esses grupos e as forças do governo ou milícias privadas, levantam alguns problemas legais (e políticos) complexos. Esse é o caso particular quando o conflito acontece entre grupos envolvidos em um confronto coletivos de maior intensidade, o que é um testemunho de alto nível de organização. Tal organização pode ser medida em termos de habilidade do grupo de treinar e equipar homens armados, realizar operações militares, dar ordens ou mesmo ocupar e defender territórios nos quais se envolvem em atividades ilegais. Do ponto de vista legal, quais são as questões-chaves que tais situações envolvem?

Primeiro, partindo do pressuposto que a situação pode ser definida como um conflito armado, o Direito Internacional Humanitário, que rege a conduta de hostilidades, é adequado para lidar com esse tipo de confronto? Não podemos nos esquecer que, nos contextos mencionados, os portadores de armas quase sempre são adolescentes envolvidos em todos os tipos de atividades criminosas e a força policial (que está a cargo de manter a lei e a ordem) está mais frequentemente envolvida do que as forças armadas. Os redatores das Convenções de Genebra no final da Segunda Guerra Mundial e dos Protocolos Adicionais após o período de descolonização não tinham esse tipo de conflito em mente.

Segundo, se existe dúvida quando a se o combate pode ser definido como um conflito armado ou não, é sensato insistir na implementação do Direito Internacional Humanitário, que significaria um nível inferior de proteção legal às populações civis afetadas pela situação? As disposições do Direito dos Direitos Humanos que regem o uso da força se aplicam em qualquer caso a uma situação de violência urbana em países pacíficos³⁹.

Integração de comunidades inteira nos esforços para evitar a violência

Como Mawanda Shaban, membro da Comissão Juvenil da Cruz Vermelha de Uganda, disse,

obviamente, é um fato que quando se fala de violência, mesmo quando se fala de migração, não podemos separá-la da juventude. Mas gostaria de olhar, em trinta segundos, para as causas da violência. E o principal desafio é definitivamente a falta de integração dentro da sociedade⁴⁰.

Não só a violência não poupa os jovens – eles quase sempre são os perpetradores, mas também são vítimas – mas a integração de jovens, mulheres, e diferentes grupos étnicos, religiosos e culturais na comunidade é uma maneira muito eficaz de evitar a violência.

Portanto, como chegamos até aí? Dois projetos inovadores em ambientes urbanos valem a pena ser mencionadas⁴¹. Inúmeras Sociedades Nacionais na América Central e no Caribe⁴² juntas com a Cruz Vermelha Espanhola organizaram um programa para evitar a violência jovem em onze localidades urbanas e suburbanas (classificada como 'zonas vermelhas') nessa região das Américas. O objetivo é que os jovens com idade entre 14 e 21 anos que não participam da violência, mas que estão a ponto de entrar para estruturas violentas (como quadrilhas territoriais ou *maras*). Embora o projeto use

atividades recreativas (esportes e arte urbana – hip hop, graffiti, teatro de rua) para atrair a atenção desses jovens, o objetivo não é muito mais do que ocupá-los para criar espaços criativos nos quais eles possam escapar da segregação, desenvolver um sentimento de pertencer a uma comunidade e exercer sua capacidade de liderança em projetos positivos que envolvem outros jovens dessa comunidade. A Cruz Vermelha Sul-Africana também lançou um programa de prevenção contra a violência baseado no esporte – no caso o futebol – nas cidades de província de Gauteng⁴³. O futebol é um esporte que estimula a integração porque é praticado por todas as classes sociais. Mais do que isso, não exige um investimento financeiro por parte dos jogadores e gera um grande entusiasmo.

Que lições as Sociedades Nacionais puderam tirar dessas iniciativas?⁴⁴ Na América Central e no Caribe, a violência é uma realidade dinâmica em constante mudança de modo que é necessário adaptar a seleção de critérios para os beneficiários. Devido a que a ideia não é a reabilitação, mas a prevenção, nenhum dos jovens envolvidos devem estar associados a uma *mara* em particular ou quadrilha territorial. Uma vez os grupos-alvos tenham sido escolhidos, o processo de arrecadação de fundos deve ser compartilhado com eles para evitar decepções relacionadas com expectativas irreais. Quando o projeto está em processo, é útil começar a trabalhar com pequenos grupos nos quais todos começam falando como indivíduos, mas aos poucos, começam a se sentir parte do todo. Programas como esse devem ser criados em parceria para melhorar a percepção que a mídia e as instituições públicas têm sobre os jovens⁴⁵. A Cruz Vermelha Sul-Africana reforça a importância das reuniões regulares com representantes da comunidade para que eles passem a assumir o projeto, e de trocas regulares com voluntários para manter sua motivação. Finalmente, nas Américas, assim como na África, os princípios fundamentais do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho⁴⁶, por meio da confiança que inspiram, ajudam a integrar voluntários com diferentes tipos de experiências.

Conclusão

A urbanização rápida e anárquica de nosso planeta, o abismo cada vez maior entre as áreas ricas e as comunidades carentes, a violência generalizada e a ilegalidade nas áreas negligenciadas pelos serviços públicos, o fluxo de refugiados, as pessoas deslocadas, e os migrantes nas cidades, e a atração que as cidades exercem sobre os grupos armados tudo isso garante a atenção das organizações humanitárias, assim como de agências de desenvolvimento. Esses problemas precisam não somente de respostas a longo prazo, mas também de iniciativas preventivas que envolvem profissionais multidisciplinares. Psicólogos, sociólogos, antropólogos, advogados, políticos, planejadores urbanos, geógrafos, e historiadores precisam reunir seus recursos para atender esses novos desafios.

Os estados não podem esperar controlar a violência nas cidades simplesmente por meio de medidas de segurança (especialmente quando as forças de segurança são mal-equipadas, mal-pagas, e, em alguns casos, ameaçadas pela corrupção). É hora de mudar o foco do debate e afastá-lo das estratégias de aplicação da lei⁴⁷ e dedicar mais atenção às causas subjacentes aos problemas que observamos: pobreza, desemprego, incapacidade dos membros mais pobres da sociedade de ir em busca de melhores destinos, falta de acesso à educação e a ruptura da vida familiar e o desgaste da autoridade dos pais. Jovens

marginalizados em comunidades urbanas problemáticas têm uma necessidade de pertencer e de respeito que a sociedade não atende, mas as quadrilhas territoriais ou outras facções armadas podem parecer suprir. Em um livro no qual se reflete o debate na França sobre a violência, o sociólogo e historiador Laurent Mucchielli faz sugestões políticas: se concentra na luta contra o racismo; cria estruturas locais no bairro para reinserir todos os moradores na cidade na esfera pública; e, com relação à delinquência, 'conversar sobre a mesma de forma diferente e tentar aprender mais sobre ela'⁴⁸, porque o que sabemos ainda é rudimentar. Devemos ouvir o que as pessoas envolvidas têm a dizer, independente do papel que representem.

Devo deixar a última palavra para Mucchielli, que expressou a necessidades de ir além das previsões estatísticas e do medo de futuro e nos concentrar mais uma vez na condição humana: 'A natureza mutante do comportamento delinquente é um sinal de emergência que deve nos estimular a perguntar-nos não sobre o sinal em si, mas sobre a emergência que expressa'⁴⁹, uma emergência que, quando expressa por meio da violência, deixa para trás corpos e vidas destruídos.

1 Veja Luke Dowdney, *Children of the Drug Trade: A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, 7Letras, Rio de Janeiro, 2003, pp. 90–91 e 257. 'Asfalto' é um termo usado para se referir às 'áreas da cidade que não se consideram dentro da favela'. Faz alusão ao fato de esses bairros serem asfaltados, em contraste com as excrescências urbanas anárquicas conhecidas como favelas.

2 Hugues Lagrange e Marco Oberti (eds), *Émeutes urbaines et protestations: une singularité française*, Nouveaux Débats, Paris, 2006.

3 Steffen Jensen, *Gangs, Politics and Dignity in Cape Town*, James Currey Ltd, Oxford/University of Chicago Press, Chicago/Wits University Press, Joanesburgo, 2008.

4 Neste artigo, o termo 'entidades humanitárias' é usado em um sentido mais amplo e inclui todos os órgãos (internacionais, nacionais e locais) que realizam ações humanitárias em resposta às necessidades das pessoas ou comunidades vulneráveis, independente da situação que prevaleça no país.

5 A autora visitou Paris, Rio de Janeiro e Cidade do Cabo para discutir o fenômeno da violência em contextos urbanos como acadêmicos e especialistas no assunto.

6 Nações Unidas, Departamento de Economia e Assuntos Sociais, *Perspectivas de Urbanização Mundial: a Base de Dados da Revisão da População 2007*, Nova York, 2008, disponível em: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=6> (última visita em 30 de junho de 2010).

7 Segurança Humana para um Século Urbano: Desafios Locais, *Perspectivas Globais*, Humansecurity-cities.org, 2007, p. 10, disponível em: [http://www.interpeace.org/pdfs/Publications_\(Pdf\)/Current_Reports/Human_Security_for_an_Urban_Century.pdf](http://www.interpeace.org/pdfs/Publications_(Pdf)/Current_Reports/Human_Security_for_an_Urban_Century.pdf) (última visita em 29 de julho de 2010).

8 Victor Sakagne Tine, 'Urbain et rural autour de la re-création des "écocités": les expériences de Mboro et de Darou Khoudoss (Sénégal)', em *ECHOS du COTA*, No. 116, Bruxelas, setembro de 2007, p. 4, tradução própria. O exemplo de Mboro no Senegal, em uma área de horticultura, mas também próxima a minas de fosfato, é um bom exemplo para esse tipo de interconexão.

9 UN-Habitat, *Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmônicas*, Earthscan, Londres, 2008, p. 11.

10 Mike Davis, *Le pire des mondes possibles: de l'explosion urbaine au bidonville global*, La Découverte, Paris, 2006.

11 UN-Habitat, *Estado das Cidades do Mundo 2006/2007: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Sustentabilidade Urbana: 30 Anos de Formação da Agenda do Habitat*, Earthscan, Londres, 2006, p. 18.

12 Erosão ou empobrecimento do solo, desmatamento, ressecamento dos recursos hídricos, estragos causados pelas linhas de comunicação criadas para levar a produção ao mercado, etc.

13 Acnur, *Tendências Globais 2008: Pessoas Refugiadas, que Buscam Asilo, que Retornam, Deslocadas Internamente e Apátridas*, 16 de junho de 2009, p. 2.

14 UN-Habitat, *Estado das Cidades do Mundo 2008/2009*, acima da nota 9, p. 92.

15 *Ibid.*, p. xiii. Cidades asiáticas como um todo (há exceções como Hong Kong) parecem ser caracterizadas pelas desigualdades menos cruéis.

16 Por exemplo, os muros das cidades antigas de Jerusalém, Dubrovnik e Carcassonne.

17 *Conflitos e Emergências em Áreas Urbanas*, Conferência na Universidade de Webster, Genebra, em 30 de janeiro de 2009.

18 Stathis N. Kalyvas, *A Lógica da Violência na Guerra Civil*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 133–136.

19 Ver *ibid.*, p. 38, observando que 'a maioria dos conflitos civis são lutados basicamente em áreas rurais por predominantemente exércitos camponeses'. O autor destaca que, apesar desta observação, a maioria dos estudos sobre violência em guerras civis realizados por intelectuais urbanos e, portanto, demonstram uma tendência urbana.

20 Para uma representação dos diferentes estratos de violência na sociedade, veja o modelo ecológico de violência da Organização Mundial da Saúde (OMS), que distingue a violência contra o próprio, a violência interpessoal (na família ou na comunidade) e a violência coletiva de natureza social, política ou econômica. OMS, *Relatório Mundial sobre a Violência e a Saúde*, Genebra, 2002, p. 7.

21 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), *Crime e Instabilidade: Estudos de Casos de Ameaças Transnacionais*, fevereiro de 2010.

22 L. Dowdney, acima da nota 1, p. 10.

23 A autora gostaria de agradecer a Fabien Pouille e a todos os agrônomos do CICV que encontrou em Nairobi, e Nicolas Fleury (encarregado das iniciativas de microfinanças do CICV), por toda a ajuda para a compreensão da vulnerabilidade das populações urbanas, microprojetos de geração de renda, e arquitetura urbana.

24 Os contextos rurais diferem muito e a ideia de que são sempre pobres é um estereótipo. A pobreza e a opulência podem coexistir na área rural, dependendo dos recursos e de como as riquezas são ou não redistribuídas. Algumas áreas rurais geram grandes rendas, por exemplo, onde apoiam a pecuária em grande escala, plantações de banana e cultivos industriais de café, azeite de dendê ou seringueira. Ao mesmo tempo, dentro de mesma região, diferentes tipos de comunidade – agricultores e pastores, por exemplo – podem conviver lado a lado com diferentes níveis de renda dependendo das circunstâncias.

25 Mathieu Merino, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 02/09, junho de 2009, p. 5, tradução da autora para o inglês.

26 'As dificuldades de fornecer água potável é um grande desafio para megacidades como Joanesburgo, cujo conselho municipal está atualmente obrigado a buscar água em pontos a mais de 500 quilômetros de distância. Em

Bangkok, a água salgada está começando a contaminar as águas subterrâneas. As fundações das Cidade do México estão sedimentadas porque a cidade lançou mão intensamente de suas reservas de águas subterrâneas' (tradução da autora para o inglês). Governo francês, Ministério da Defesa, Delegação de Assuntos Estratégicos, Prospective géostratégique à l'horizon des trente prochaines années, 2008, p. 164, disponível em:

<http://www.defense.gouv.fr/basedemedias/documents-telechargeables/das/documents-prospective-dedefense/gt2030-synthese> (última visita em 30 de junho de 2010).

27 Roger Zetter e George Deikun, 'Meeting humanitarian challenges in urban areas', em *Forced Migration Review*, no. 34, fevereiro de 2010, p. 6. Esta tarefa, chamada 'Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas' (MHCUA), de cujo trabalho a autora participou, opera sob direção da UN-Habitat.

28 CICV e o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, A Necessidade de uma Ação Colaborativa e de Parcerias entre os Estados, os Componentes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e de Outros Interlocutores na Abordagem aos Desafios Humanitários de Preocupação Comum (Objetivo 1), documento de base disponível em: [http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/\\$File/30IC_5-1_Obj1_Challenges_Background_ENG_FINAL.pdf](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/$File/30IC_5-1_Obj1_Challenges_Background_ENG_FINAL.pdf) (última visita em 30 de junho de 2010).

29 Marion Harroff-Tavel, 'Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent', em *Revista Internacional da Cruz Vermelha*, Vol. 85, No. 851, setembro de 2003.

30 CICV, Manual de iniciativas Microeconômicas, Genebra, julho de 2009, disponível em:

[http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/\\$File/ICRC_002_0968.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/$File/ICRC_002_0968.PDF) (última visita em 30 de junho de 2010).

31 CICV e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Orientações para Programas de Transferência de Dinheiro, 2007, disponível em: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cash-guidelines-en.pdf> (última visita em 30 de junho de 2010).

32 É mais fácil escolher assistir apenas alguns vilarejos nas áreas rurais, onde estão espalhados sobre uma ampla área, do que se restringir a ajudar um bairro ou um conjunto de ruas em uma cidade, onde a população é densa e as linhas divisórias são difíceis de serem estabelecidas.

33 Oficina agrícola de 2009: produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas, Nairóbi, 28 de setembro a 2 de outubro de 2009. Seminário organizado por Fabien Pouille e Bruno Mesureur, agrônomos, em Genebra e Nairóbi.

34 A proteção abrange todas as atividades cujo propósito é assegurar que os direitos dos indivíduos sejam completamente respeitados, ao manter em letra e espírito o conjunto de leis relevantes, em particular o Direito dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito dos Refugiados.

35 Veja nota 27.

36 Segundo os Estatutos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, adotados pela 25ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, em Genebra, em 1986, com emendas em 1951 e 2006, o Art. 5º parágrafos 3º e 2º(d), adotados por uma Conferência Internacional da qual os Estados participaram, 'O Comitê Internacional pode participar de qualquer iniciativa humanitária se que encaixe em seu papel de instituição especificamente

independente, neutra e intermediária, e pode considerar qualquer questão que exija análise por parte da instituição'. A organização também deve se esforçar para assegurar a proteção das vítimas do que os Estatutos chamam de 'distúrbios internos' e seus 'resultados diretos', assim como assistir as mesmas. 37 Pierre Gentile é chefe da Unidade de População Civil no CICV. A fonte dessas ideias é um documento interno do CICV.

38 Dipak K. Gupta, *Understanding Terrorism and Political Violence: The Life Cycle of Birth, Growth, Transformation, and Demise*, Routledge, Londres e Nova York, 2008, p. 149.

39 Segundo o Direito dos Direitos Humanos, o uso de força letal deve atender o critério de estrita necessidade. O Direito Internacional Humanitário, em contraste, permite o uso da força em uma variedade muito mais ampla de circunstâncias.

40 Relatório da 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, preparada pelo CICV e pela Federação Internacional das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Genebra, 2007, p. 212.

41 Veja também: 'Preventing children from joining armed groups', em *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2009, pp. 121–141, de Michele Poretti, artigo escrito por um assessor do CICV a título pessoal.

42 Guatemala, Honduras, Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana e Haiti.

43 Lançado em 2007 com o apoio financeiro da delegação do CICV em Pretória, este projeto promove a cultura da tolerância, autodisciplina e desenvolvimento pessoal por meio do esporte. Em 2009, 140 escolas e 48 clubes juvenis participaram dessa iniciativa.

44 As descrições desses projetos e as lições aprendidas se baseiam em respostas que as Sociedades Nacionais deram a um questionário que lhes foi enviado pelo CICV e pela Federação Internacional das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho como parte da preparação para uma oficina para a promoção do respeito à diversidade e à não discriminação, realizada em Nairobi em 2009.

45 Esses grupos tendem a estigmatizar o comportamento de jovens e requerem medidas mais fortes ('pulso firme'), às vezes fins políticos (por exemplo, para atrair votos antes de uma eleição).

46 Isto é: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade.

47 Yves Pedrazzini, *La violence des villes*, Enjeux Planète, Paris, 2005.

48 Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité: fantasmes et réalités dans le débat français*, Éditions La Découverte et Syros, Paris, 2002, p. 139, tradução da autora.

49 *Ibid.*, p. 140, tradução da autora.