



Nota Introdutória

Carlos Branco e Ricardo de Sousa - pp. 1-2

Artigos

Gilberto Oliveira - *Abordagens pacifistas à resolução de conflitos: um panorama sobre o pacifismo pragmático* - pp. 3-18

Alexandre Sousa Carvalho - *Partilhas de poder: conceitos, debates e lacunas* - pp. 19-33

António Oliveira - *A utilização da força militar na gestão e resolução de conflitos* - pp. 34-57

Madalena Moita - *"Pensar a paz positiva na prática. Avaliar a eficácia das Nações Unidas na implementação de uma paz ampla"* - pp. 58-76

Ricardo Real P. Sousa - *Ganância, ressentimento, liderança e intervenções externas no início e na intensificação da Guerra Civil em Angola* - pp. 77-101

Notas e Reflexões

José Milhazes - *O encontro de Francisco I e Kirill I: pequeno passo numa aproximação cheio de incertezas* - pp. 102-111



NOTA INTRODUTÓRIA

Este número temático da Janus.net é dedicado à Gestão e Resolução de Conflitos e insere-se no âmbito mais geral de um projeto sobre esta temática, em curso no Observare. Pretendemos com esta iniciativa contribuir para o estudo da Gestão e Resolução de Conflitos de uma forma sistemática e articulada, plenamente convictos da sua importância e da necessidade da Academia em Portugal lhe dedicar uma maior atenção. O Observare está de parabéns pela coragem em promover esta iniciativa.

Os conflitos do século XX/XXI revelaram uma capacidade muito especial para ameaçar a estabilidade e a paz à escala global. A sua complexidade não se pode compadecer com abordagens simplistas. Este número especial procura dar um contributo para a reflexão sobre estes temas, tanto no domínio teórico como prático, cientes de que os esforços para inibir o potencial de agressão organizada dos/nos Estados ou, pelo menos, reduzi-lo significativamente requer uma análise aturada.

Este exercício será efetuado adotando uma abordagem construtiva dos conflitos, através da qual se procura minimizar a violência, ultrapassar o antagonismo entre adversários, persuadi-los a aceitar as soluções políticas propostas, e fazer com que aquelas produzam resultados estáveis e duradouros.

Ao ser a Gestão e Resolução de Conflitos um domínio deveras complexo, com muitas interdependências procurámos neste trabalho explorar a convergência e complementaridade de saberes entre a Resolução de Conflitos e as Relações Internacionais, as quais têm levado académicos e praticantes de estas disciplinas a construir elos de comunicação entre ambas as comunidades.

Especificamente este número temático apresenta um conjunto de abordagens à Gestão e Resolução de Conflitos intra-estado com base em métodos não-violentos e violentos utilizados em períodos de guerra, paz negativa e transição para uma paz positiva.

O artigo do Gilberto Oliveira apresenta o pacifismo pragmático conceptualizando-o no seu aspecto estratégico-pragmático da ação não violenta distinto de outras abordagens não-violentas pela sua agência não institucional e pela sua "ação direta" como mecanismo de pressão e resistência. O pragmatismo é baseado no facto de que o poder político e as hierarquias dependem, em última análise, do consentimento e cooperação. Através da ação não violenta é possível negar ou bloquear essa fonte de poder e assim fortalecer o poder dos grupos que resistem. A estratégia é um requisito das ações não violentas de protesto, persuasão, não-cooperação ou intervenção não-violenta de forma a poderem ser bem-sucedidas. Apesar de ser um método mais frequente em períodos de paz negativa, como, por exemplo, na recente "Primavera Árabe", também é utilizado em períodos de guerra como foi o caso na década de 90 nas guerras na região dos Balcãs ou da ação de massas das mulheres da Libéria pela paz (*Women of Liberia Mass Action for Peace*) em 2003.

O artigo do Alexandre de Sousa Carvalho problematiza as soluções institucionais de partilha de poder como forma de evitar a violência, frequentemente aplicadas em



sociedades multi-étnicas. Estando intimamente relacionado com a teoria da paz democrática como forma de evitar jogos de soma nula, é também encontrada como solução governativa em estados autocráticos. No entanto, a frequente utilização de modelos de partilha de poder como mecanismos de resolução de conflitos, em período pós-eleitoral ou de escalada no conflito, coloca questões específicas de poder que podem minar o modelo democrático.

O artigo de António Oliveira debruça-se sobre a transformação dos objetivos de resolução de conflito com recurso ao uso da força, de uma intervenção exclusivamente militar na guerra para uma intervenção que também compreenda a segurança social, civil e policial. No contexto de intervenções cada vez mais complexas e multidimensionais, o artigo problematiza os princípios para o uso da força, seus desafios e efetividade.

O artigo da Madalena Moita foca-se na evolução do conceito de paz nas Nações Unidas onde juntamente com o conceito de manutenção de paz é adoptado o conceito de construção de paz, no espírito do conceito de paz positiva de Galtung. Através de uma análise das intervenções das Nações Unidas na Guatemala e Haiti constata que o conceito de paz positiva não foi conseguido e como os processos de avaliação utilizados nas Nações Unidas devem-se focar não só em resultados, mas também nos processos através dos quais os mandatos são implementados.

O artigo do Ricardo Sousa procura identificar os mecanismos na génese da transição da paz negativa para a guerra civil como forma de melhor identificar formas de resolução de conflito. O artigo testa o modelo de "ganância" e "reivindicações" juntamente com o papel da liderança e intervenções externas, em quatro períodos de iniciação ou intensificação do conflito em Angola entre 1961 e 2002. Os resultados sugerem como factores mais salientes as intervenções externas durante a Guerra Fria e a "ganância" económica (associada ao petróleo, diamantes, pobreza e capital de guerra) e liderança no pós-Guerra Fria. O estudo de caso identifica também como "ganância" e "reclamações" podem estar interligadas e não serem mecanismos independentes.

O número inclui também notas e reflexões de José Milhazes sobre o encontro de Francisco I e Kirill I a 12 de Fevereiro de 2016, chefe da Igreja Católica e da Igreja Ortodoxa respectivamente. O encontro é enquadrado nos seus aspectos políticos, mas também de reflexão sobre o papel das duas Igrejas na "guerra entre cristãos" na Ucrânia.

Carlos Branco e Ricardo de Sousa

Como citar esta Nota

Branco, Carlos; Sousa, Ricardo (2016). "Nota introdutória", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, Nº. 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_notint (<http://hdl.handle.net/11144/2618>)





ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO PRAGMÁTICO

Gilberto Carvalho de Oliveira

gilbertooliv@gmail.com

Professor-Adjunto de Relações Internacionais e Política Externa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil). Doutor em Relações Internacionais - Política internacional e Resolução de Conflitos, Universidade de Coimbra. Seus interesses de investigação concentram-se na área dos Estudos da Paz e dos Conflitos e Estudos Críticos de Segurança, com ênfase nos seguintes temas particulares: operações de paz, crítica à paz liberal, transformação de conflitos, economia política das "novas guerras", ação estratégica não violenta, teoria da securitização, teoria crítica das relações internacionais, conflito civil na Somália, articulação entre política externa, segurança e defesa no Brasil.

Resumo

O artigo explora as abordagens pacifistas à resolução de conflitos, dentro da sua vertente pragmática, isto é, dentro da vertente que justifica a norma pacifista com base na sua eficácia estratégica e não no sistema de crenças dos atores. O artigo propõe, inicialmente, uma conceptualização do pacifismo e da não-violência, procurando destacar de que forma esses conceitos se interrelacionam e de que modo eles se integram ao campo da resolução de conflitos. Partindo dessa base conceptual, o artigo concentra-se no exame das abordagens pacifistas pragmáticas, destacando as suas bases teóricas, as suas técnicas e métodos de ação e os principais desafios futuros dessa agenda de investigação.

Palavras-chave

Não-violência, Pacifismo pragmático, Poder das pessoas, Resolução pacífica de conflitos

Como citar este artigo

Oliveira, Gilberto Carvalho de (2016). "Abordagens pacifistas à resolução de conflitos: um panorama sobre o pacifismo pragmático". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art1 \(http://hdl.handle.net/11144/2619\)](http://hdl.handle.net/11144/2619)

Artigo recebido em 26 de Janeiro de 2016 e aceite para publicação em 15 de Fevereiro de 2016





ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO PRAGMÁTICO

Gilberto Carvalho de Oliveira

Introdução

Pode-se dizer que o pacifismo se define por uma norma essencial: *perante os antagonismos interpessoais, intercomunitários ou interestaduais, adote um comportamento social não violento*.¹ Se durante um longo período, o interesse acadêmico pela norma pacifista permaneceu praticamente restrito a um pequeno nicho da agenda de investigação dos Estudos da Paz, a recente onda de campanhas não violentas – como as revoluções pacíficas da chamada “Primavera Árabe” – tem renovado o interesse pelas bases normativas e teóricas e pelas práticas envolvidas nessas manifestações de “poder das pessoas”.² Isto tem colocado o pacifismo e a não-violência no centro das atenções de acadêmicos dos mais diversos domínios disciplinares, como a Ciência Política, as Relações Internacionais, os Estudos de Políticas Públicas e outras áreas de saber (Hallward e Norman, 2015: 3-4). Enquanto esse interesse renovado traz como consequência positiva a ampliação dos horizontes de reflexão e o envolvimento mais produtivo de estudantes, acadêmicos, ativistas e formuladores de políticas com esse tipo particular de mobilização pacífica, diversas questões continuam a desafiar aqueles que buscam uma compreensão compatível com a complexidade e as nuances que envolvem o tema, tais como: como conceptualizar o pacifismo e a não-violência? De que forma esses dois conceitos se interrelacionam? De que modo esses conceitos se integram ao campo da resolução de conflitos? Quais são as suas bases teóricas, as suas lógicas de funcionamento, as suas técnicas e os seus métodos de aplicação? Quais são as suas possibilidades e limitações?

O propósito deste artigo é explorar essas questões dentro da vertente pacifista que procura justificar a ação não violenta com base na sua eficácia estratégica e não nos princípios espirituais e morais que moldam as crenças e convicções dos atores. Com esse propósito em mente, a primeira seção examina o pacifismo dentro de um amplo espectro de posições, que varia de um polo baseado em princípios até um polo mais pragmático, procurando, em seguida, situar as abordagens pacifistas dentro do campo da resolução de conflitos. A partir daí, o artigo concentra-se no polo pragmático do espectro, examinando as bases teóricas que sustentam o pacifismo pragmático (segunda seção), tipificando a técnica da ação não violenta e os principais métodos

¹ Para uma discussão mais elaborada dessa norma pacifista, de um ponto de vista sociológico, ver Galtung (1959).

² “People power”, conforme a expressão originalmente usada para descrever a mobilização maciça da população civil no processo que levou à queda do ditador Ferdinando Marcos nas Filipinas em 1986. Desde então, essa expressão passou a ser genericamente empregada para rotular o ativismo da população civil em ações políticas não violentas (Ackerman e Kruegler, 1994: i).



através dos quais ela pode ser aplicada (terceira seção) e, finalmente, examinando os desenvolvimentos mais recentes e os principais desafios futuros dessa agenda de investigação (quarta seção).

O Espectro Pacifista e a Resolução de Conflitos: Uma Delimitação Conceptual

O pacifismo, conforme anteriormente mencionado com base nas indicações de Galtung (1959), define-se por uma norma essencial: *perante os antagonismos interpessoais, intercomunitários ou interestaduais, adote um comportamento social não violento*. Dessa perspectiva, o comportamento social não violento – ou a não-violência – constitui o próprio núcleo conceptual do pacifismo. Mas o que se quer dizer com não-violência? Embora o debate em torno da não-violência produza uma multiplicidade de pontos de vista, algumas definições podem ser aqui destacadas, a fim de se chegar a uma delimitação conceptual que sirva aos propósitos analíticos deste artigo. Gene Sharp, por exemplo, desaconselha o uso do termo “não-violência” por considerá-lo vago, ambíguo e portador de uma carga de passividade que não se coaduna com a natureza ativa do que ele prefere chamar de “ação” ou “luta” não violenta. Desse modo, Sharp oferece a seguinte definição:

A ação não violenta é um termo genérico que cobre uma variedade de métodos de protesto, não cooperação e intervenção. Em todos esses métodos, os que se colocam na posição de resistência conduzem o conflito executando – ou deixando de executar – determinados atos, recorrendo a diversos meios, exceto à violência física. (...) De nenhum modo, a técnica da ação não violenta é passiva. A ação é que é não violenta. (Sharp, 2005: 39, 41)

Kurt Schock provê uma definição com elementos semelhantes, mas enfatiza o caráter não institucional da ação não violenta, argumentando que ela opera fora dos canais políticos oficiais e institucionalizados (2003: 6). Outros autores, como Randle (1994), Stephan e Chenoweth (2008) e Roberts (2009), seguem o mesmo caminho, articulando o conceito de ação não violenta com o conceito de resistência civil, a fim de destacar a sua natureza civil e não institucional. Dessa perspectiva, a ação não violenta caracteriza-se por ocorrer fora das estruturas e organizações políticas convencionais do estado (Randle, 1994: 9-10), pelo seu caráter não militar ou não violento e pela centralidade da sociedade civil na articulação e condução das ações (Stephan e Chenoweth, 2008: 7, 9; Roberts, 2009: 2). Dentro da mesma linha, Attack (2012: 7-8) observa que a ação não violenta funciona como uma ação política coletiva, conduzida por cidadãos comuns e organizada diretamente através de grupos da sociedade civil ou de movimentos sociais.

O que se pode notar, com base no trabalho desses autores, é um claro esforço de dar uma autonomia conceptual à não-violência. Nesse sentido, eles procuram não só enfatizar o caráter estratégico-pragmático da ação não violenta, mas também desvincular as suas perspectivas particulares das bases espirituais e morais do chamado pacifismo de princípios que caracteriza os movimentos de não-resistência cristãos e



encontra no ativismo de Mahatma Gandhi e Martin Luther King as suas ilustrações mais icônicas. Há autores, porém, que questionam essas tentativas de estabelecer fronteiras rígidas entre a ação não violenta e o pacifismo, alegando que ambos os termos pertencem a um mesmo espectro contínuo de posições que varia de um polo baseado em princípios até um polo mais pragmático. Dessa perspectiva, o pacifismo e a ação não violenta não se distinguem substancialmente e devem ser vistos dentro da mesma tradição de pensamento. Cady (2010: 79-92), por exemplo, considera que as preocupações pragmáticas da ação não violenta constituem um dos polos do espectro pacifista e oferecem uma orientação valiosa para guiar o ativismo pacifista na direção do que mais lhe falta: uma clara visão positiva da paz. Do seu ponto de vista, em vez de ficar preso ao polo negativo desse espectro, onde as considerações ideológicas mantêm o ativismo pacifista preso à mera negação da guerra, o pacifismo deve aproximar-se do seu polo mais pragmático, onde podem ser encontradas opções e alternativas mais positivas aos meios militares e ao uso da força. Uma visão positiva do pacifismo, segundo Cady, “tem que oferecer um ideal geral para orientar os objetivos das ações e, ao mesmo tempo, os métodos particulares através dos quais esse ideal é implementado” (2010: 83). Desse modo, prossegue Cady, o amplo leque de métodos identificado por Gene Sharp – todos não violentos, passíveis de serem adotados pela sociedade civil e capazes de confrontar as instâncias locais, nacionais e internacionais de poder – podem contribuir para que se tornem realísticos os objetivos de abolição da guerra, da opressão e das injustiças sociais que alimentam a tradição do pacifismo de princípios.

Uma importante consequência dessa visão espectral do pacifismo, segundo Cady, é que ela admite uma pluralidade de posições; assim, se é possível defender a vida como um valor supremo e rejeitar a violência com base em princípios sobre o que é certo ou errado, o espectro pacifista mostra que é também possível fazer escolhas em bases pragmáticas, levando em conta não o que é absolutamente certo ou errado, mas o que é melhor ou pior em determinadas circunstâncias (2010: 83-84). Howes apresenta um argumento semelhante ao considerar que o atual sucesso do debate sobre a não-violência, em vez de romper com o pacifismo, oferece um importante caminho para realimentar e reformular o pacifismo dentro de uma vertente pragmática que leve em conta uma compreensão realística do registo histórico dos casos de ação não violenta enquanto alternativa ao uso da força militar e à guerra (2013: 434-435).

Os próprios autores que preferem o termo não-violência, em vez de pacifismo, reconhecem alguns aspetos que convergem para as interpretações acima. Em seu estudo sobre a não-violência, Hallward e Norman (2015: 5) reconhecem que aqueles que se envolvem na ação não violenta não fazem suas opções movidos por razões exclusivamente estratégicas, mas sim por uma mescla de princípios e pragmatismo, o que torna preferível evitar reducionismos e adotar uma abordagem mais abrangente e diversificada que considere a não-violência dentro de seus vários contornos e contextos. Attack (2012: 8-10), ao explorar a não-violência na teoria política, destaca que os principais ícones do pacifismo no Século XX, como Mahatma Gandhi e Martin Luther King, embora fortemente influenciados por suas tradições espirituais e éticas, conduziram suas campanhas não violentas movidos também por escolhas pragmáticas. Se essa sobreposição é verificada no ativismo pacifista, ela também ocorre entre aqueles que tentam defender a autonomia conceptual da ação não violenta. Segundo Attack (2012: 159), ainda que Sharp enfatize o carácter pragmático da ação não



violenta, procurando afastá-lo da carga idealista contida no rótulo pacifista, algum “pacifismo residual” permanece presente em suas obras, sustentando uma “preferência moral” pelas formas não-violentas de ação política. Segundo Attack, é difícil compreender o compromisso com a não-violência e a centralidade dessa preocupação na agenda de investigação dos teóricos pragmáticos da ação não violenta exclusivamente em termos das relações de poder, sem também levar em conta, ainda que de forma subjacente, o ímpeto moral pela não-violência provido pelo idealismo pacifista. Essa observação de Attack é importante porque indica que a agenda de investigação sobre a não-violência não deixa de estar ancorada, em última análise, numa preferência normativa derivada da tradição pacifista.

Podem-se tirar, dessa discussão, duas indicações importantes para a delimitação conceptual buscada nesta seção. A primeira é que, embora se verifique um crescente movimento de autonomização do conceito de não-violência, desvinculando-o da tradição do pacifismo, há também argumentos que permitem manter a ação não violenta sob o rótulo geral do pacifismo, acomodando as perspectivas mais idealistas e as mais pragmáticas dentro de um *continuum* de posições que ora se aproximam, ora se afastam e ora se sobrepõem dentro de um mesmo espectro conceptual. Isto implica em reconhecer que, embora a perspectiva pragmática ofereça importantes *insights* sobre as relações de poder envolvidas na ação não violenta, ela não deixa de fazer parte de um contexto mais abrangente onde a não-violência pode ser interpretada e praticada também por razões religiosas ou éticas e, mais importante ainda, por razões que mesclam todas essas motivações. Esta linha de argumentação permite uma visão mais abrangente, integrada e nuançada entre pacifismo e ação não violenta que justifica a adoção da expressão “abordagens pacifistas” como um rótulo geral que integra todo o espectro conceptual aqui examinado.

O segundo ponto importante nesta discussão diz respeito à particularização das abordagens pacifistas dentro do campo da resolução de conflitos. Nesse sentido, a questão central é compreender de que forma as abordagens pacifistas se diferenciam das abordagens tradicionalmente associadas ao campo da resolução de conflitos. Sobre este aspeto particular, não é apenas o caráter não violento das abordagens pacifistas que importa. Ainda que esse elemento definidor seja fundamental para diferenciar as abordagens pacifistas das abordagens que admitem o uso da força, é importante notar que outras abordagens à resolução de conflitos também se definem como não violentas. Por exemplo, as ferramentas de prevenção e *peacemaking* apresentam-se como alternativas diplomáticas – e, portanto, não violentas – voltadas para resolver as disputas antes que elas resultem em violência (diplomacia preventiva) ou para facilitar o diálogo, através da mediação ou da intervenção de terceiras partes, na condução de negociações que levem a um acordo de paz. Desse modo, embora a não-violência seja um elemento definidor necessário das abordagens pacifistas, ela não é suficiente para a sua particularização dentro do campo da resolução de conflitos como um todo, pois outras abordagens também podem ser definidas como não violentas. É preciso, portanto, buscar na discussão conceptual acima outros elementos que permitam refinar essa particularização.

Dois aspetos parecem cruciais nesse sentido. O primeiro é o caráter não institucional das abordagens pacifistas. As táticas das abordagens pacifistas, conforme mostram as definições anteriormente examinadas, nascem na sociedade civil e são conduzidas sob a forma de movimentos sociais fora do domínio da política convencional e dos canais



institucionalizados do Estado, distinguindo-se, portanto, dos procedimentos oficiais e diplomáticos de gestão de conflitos. O segundo aspeto tem a ver com as tensões e confrontações que caracterizam a “ação direta” das abordagens pacifistas. Conforme argumentam McCarthy e Sharp (2010: 640), as técnicas mais tradicionais e institucionalizadas de resolução de conflitos, como a negociação, a mediação, a intervenção de terceiras-partes, bem como os métodos que contribuem para o funcionamento efetivo dessas técnicas, geralmente evitam a confrontação, as sanções, as pressões e a ação direta que caracterizam o ativismo da ação não violenta. Ainda que algumas pressões pontuais possam ser aplicadas durante os processos oficiais de negociação, os métodos tradicionais de resolução de conflitos, como regra geral, são orientados para a convergência e a produção de um acordo de paz e não para a criação de tensões, confrontações, protestos, bloqueios, não-cooperação e resistência que fazem parte dos mecanismos de resolução de conflitos defendidos pelo ativismo não violento.

Pode-se dizer, enfim, que é o conjunto dos elementos examinados nesta seção – o compromisso ativista com a não-violência e a abdicação do uso da força militar, a mobilização da sociedade civil, o caráter não institucional, o uso dos canais não convencionais de atuação política e a lógica de ação direta como mecanismo de pressão e resistência – que delimita as abordagens pacifistas do ponto de vista conceptual, dando a elas um caráter diferenciado que permite o seu tratamento dentro de um bloco destacado das demais abordagens de resolução de conflitos. Quando se fala em abordagens pacifistas à resolução de conflitos, portanto, não se quer referir a um debate abrangente sobre a paz, aos modelos institucionais e às organizações para a manutenção da paz ou aos mecanismos estruturais de construção da paz e prevenção de conflitos, mas sim ao tipo particular de abordagem derivada do ativismo e das tradições de pensamento sobre o pacifismo e a não-violência.

Base Conceptual do Pacifismo Pragmático: A Teoria do Consentimento

Conforme defendido na seção anterior, as abordagens pacifistas formam um espectro contínuo de posições que admite não apenas pontos de vistas absolutos, mas também posições mais nuançadas, flexíveis e mescladas. Desse modo, embora este artigo seja estruturado em torno das referências e das questões centrais da tradição pragmática, isto não significa que os meios defendidos em cada abordagem devam ser vistos de forma isolada e independente. Na verdade, existe uma porosidade entre o pacifismo de princípios e o pacifismo pragmático, o que faz com que as suas técnicas e os seus métodos de resolução de conflitos sejam muitas vezes coincidentes, parcialmente coincidentes ou complementares. Portanto, quando se fala de abordagens pragmáticas, o que se altera, fundamentalmente, são as razões evocadas para justificar a norma pacifista e as estratégias defendidas para a sua aplicação. Para caracterizar essa diferenciação, as abordagens pragmáticas recorrem a argumentos políticos e à teoria das fontes de poder para compreender a lógica e a eficácia da não-violência.

Nesse sentido, Sharp (1973; 2005: 23-35) e outros autores, como Boulding (1999) por exemplo, partem da constatação de que o consentimento das pessoas condiciona a forma como o poder opera nas sociedades. Isto desafia, segundo Attack (2012: 109), as perspectivas mais tradicionais que enxergam o poder coercivo mais pesado, sob a forma da força militar ou de outras formas de violência institucionalizada, ou o poder



material, sob a forma de riqueza económica ou acumulação de recursos, como as expressões máximas ou únicas de poder que realmente importam. Ainda que se adote uma perspectiva pluralista, reconhecendo que diversas formas de poder operam na sociedade, os proponentes da não-violência pragmática consideram que a relação de consentimento constitui uma base significativa de poder popular que é capaz de desafiar todas as demais fontes de poder, sejam elas originadas, conforme enumera Sharp (2005: 29-30), na autoridade ou legitimidade dos governantes, nos recursos humanos à disposição dos governos, nas habilidades e nos conhecimentos, em fatores intangíveis como crenças e normas, nos recursos materiais ou no aparato coercivo institucional do Estado.

Num sentido semelhante, Boulding argumenta que o poder é complexo e multidimensional, podendo assumir pelo menos “três faces”. A face mais convencional é o “poder da ameaça” (*threat power*), expresso pela capacidade de aplicar a coerção através de mecanismos internos de imposição da lei e da ordem ou do aparato militar contra agressões externas. A segunda face assume a forma do “poder económico” (*economic power*); desse ângulo, o poder é função da distribuição da riqueza entre ricos e pobres e se define em termos de “produção e troca”. A terceira “face”, que Boulding chama de “poder integrador” (*integrative power*), é o “poder da legitimidade, da persuasão, da lealdade, da comunidade, etc.” (1999: 10-11). O que parece particularmente relevante para Boulding, convergindo de certo modo para o ponto de vista de Sharp, é que o poder não pode ser equacionado exclusivamente com base na violência e na coerção, ou nas capacidades económicas, mas deve ser visto, principalmente, em função da habilidade que as pessoas e os grupos sociais têm de se associar e estabelecer laços mútuos de lealdade. Dessa perspectiva, afirma o autor, “o poder da ameaça e o poder económico são difíceis de serem exercidos se não forem sustentados pelo poder integrador, isto é, se não forem vistos como legítimos” (1999: 11). O que é importante compreender, portanto, é que essas três faces coexistem e se inserem, embora em diferentes proporções, dentro de um quadro de forças que interagem e impactam o funcionamento dos sistemas de poder nas sociedades. Dentro desse quadro, o poder da ameaça não depende apenas da força do autor da ameaça, mas depende também da resposta do sujeito ameaçado, que pode ser expresso de diversas formas: submissão, desafio, contra-ameaça ou através do que Boulding chama de “comportamento desarmante” (*disarming behavior*), isto é, da incorporação do autor da ameaça dentro da comunidade dos sujeitos ameaçados, desfazendo a relação de inimizade. Esse último tipo de resposta é, segundo o autor, um dos elementos-chave da teoria da não-violência, pois abre uma importante via para a resolução pacífica dos conflitos. O poder económico também depende da interação entre as partes, sendo função não só do comportamento do “vendedor”, que pode concordar ou se recusar a vender, mas também da resposta do “comprador”, que igualmente pode avaliar os benefícios de comprar ou de rejeitar o consumo. Por fim, o poder integrador pode sustentar as outras formas de poder ou, no sentido contrário (e aí reside outro aspeto crucial para a teoria da não-violência), fazer com que o sistema de poder venha abaixo, negando-lhe a lealdade, questionando a sua legitimidade e retirando-lhe o apoio e a colaboração (1999: 10-12).

O que é crucial para esses autores – constituindo a assunção política básica das suas perspectivas sobre a resolução pacífica dos conflitos – é a noção de que o fluxo das fontes de poder pode ser restringido ou bloqueado pela população, sem a necessidade



de recorrer à violência, bastando negar aos oponentes o seu consentimento ou a sua colaboração. Se os grupos oprimidos repudiam a autoridade do oponente, retirando o seu apoio, recusando-lhe a colaboração e persistindo na desobediência, isto representa um grande desafio e um grande golpe a qualquer grupo social autoritário e opressor ou a qualquer sistema hierárquico que depende do apoio, da aceitação ou da sujeição dos grupos subordinados para sobreviver (Sharp, 2005: 29, 40; Boulding, 1999: 11). Para além disto, é importante notar que esse tipo de ação não violenta tende a desencorajar reações violentas, levando o oponente a “pensar duas vezes” sobre as consequências negativas de uma eventual repressão através do uso desproporcional da coerção, especialmente o uso da força física. Stephan e Chenoweth (2008: 11-12) observam que algumas dinâmicas favorecem o funcionamento dessa lógica estratégica de ação. Em primeiro lugar, a repressão a movimentos não violentos através do uso da força geralmente resulta “num tiro pela culatra”, pois leva a uma perda de apoio popular e à condenação interna e externa daqueles que recorrem à violência. Essa repressão leva a mudanças nas relações de poder, pois aumenta a solidariedade e o apoio doméstico às causas dos atores não violentos, cria dissidências na base interna de apoio ao oponente violento, aumenta o apoio externo aos atores não violentos, enquanto diminui esse apoio aos grupos violentos. A repressão violenta a grupos não violentos mostra, portanto, que a força física nem sempre é a arma mais eficiente à disposição dos grupos poderosos, o que leva Stephan e Chenoweth (2008: 12) a observarem uma segunda dinâmica resultante da ação não violenta: a abertura dos canais de negociação. Embora as pressões impostas pelo ativismo não violento desafiem os seus oponentes e coloquem em questão as suas fontes de poder, as possíveis repercussões negativas de uma reação violenta contra civis, que publicamente assumem um comportamento não violento, podem desencorajar o uso da força e mostrar ao oponente que a negociação oferece a melhor alternativa para se buscar uma solução para o conflito.

Há aí, em suma, uma lógica pragmática de resolução pacífica de conflitos que depende mais das interações estratégicas entre os grupos sociais que coexistem dentro de um determinado sistema de poder do que dos princípios que fundamentam as suas convicções religiosas e morais. O ponto chave para a vertente pragmática das abordagens pacifistas, portanto, é a ideia de que a prática da ação não violenta é possível e pode ser bem-sucedida na resolução do conflito entre opressores e oprimidos não porque suas fundações religiosas e éticas a legitimam, mas porque a “operacionalização dessa técnica é compatível com a natureza do poder político e a vulnerabilidade de todos os sistemas hierárquicos” que dependem, em última análise, do consentimento e da colaboração “das populações, dos grupos e das instituições subordinadas para o suprimento das suas fontes necessárias de poder” (Sharp, 2005: 23). Isto significa, por outras palavras, que a eficácia da ação não violenta resulta de uma lógica estratégica relativamente simples: negar ou bloquear, sem o uso da violência física, as fontes necessárias de poder do oponente, a fim de fortalecer a posição de poder dos grupos de resistência pacífica.

Técnicas e Métodos das Abordagens Pragmáticas

Sharp classifica a ação não violenta como uma técnica que pode ser aplicada através de um conjunto de métodos de protesto, não-cooperação e intervenção (2005: 49). Com



base na análise de um amplo registo histórico, o autor observa que essa técnica não se limita a conflitos internos e a contextos democráticos e que a sua eficácia não depende da "gentileza" ou da "moderação" dos oponentes, já tendo sido amplamente usada contra governos poderosos, regimes despóticos, ocupações estrangeiras, impérios, ditaduras e regimes totalitários. Entre os casos destacados por Sharp estão o boicote chinês aos produtos japoneses em 1908, 1915 e 1919; a resistência não violenta alemã contra a ocupação francesa e belga da região de Ruhr em 1923; a resistência não violenta dos indianos, sob a liderança de Gandhi, contra o império britânico nas décadas de 1920 e 1930; a resistência não violenta contra a ocupação nazista, entre 1940 e 1945, em países como a Noruega, a Dinamarca e os Países Baixos; a derrubada dos regimes ditatoriais de El Salvador e da Guatemala em 1944 através de uma breve campanha não violenta; as campanhas não violentas das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos contra a segregação racial; a luta não violenta espontânea e a recusa de colaborar com os soviéticos na Checoslováquia, durante oito meses entre 1968 e 1969, logo após a invasão do Pacto de Varsóvia; as lutas não violentas por liberdade entre 1953 e 1991 conduzidas por dissidentes em países comunistas como Alemanha Oriental, Polónia, Hungria, Estónia, Latvia e Lituânia; as greves iniciadas pelo sindicato Solidariedade em 1980 na Polónia que resultaram em 1989 no fim do regime comunista polonês; os protestos não violentos e os movimentos de resistência em massa entre 1950 e 1990 que contribuíram para debilitar o regime de *apartheid* na África do Sul; a insurreição não violenta de 1986 que derrubou a ditadura de Ferdinando Marcos nas Filipinas; as lutas não violentas que levaram ao fim das ditaduras comunistas na Europa a partir de 1989; os protestos simbólicos de estudantes contra a corrupção e a opressão do governo chinês em 1989 em centenas de cidades do país (incluindo a Praça Tiananmen em Pequim); diversas campanhas não violentas e recusas de cooperação no contexto das guerras na região dos Balcãs ao longo da década de 1990 (Sharp 2005, pp. 16-18). Esses casos obviamente não esgotam os exemplos de ação não violenta do século passado e, conforme enfatiza Sharp, continuam a ocorrer na atualidade. As mobilizações populares gigantescas, a disciplina não violenta, o destemor e a velocidade dos eventos que colocaram fim às longas ditaduras na Tunísia e no Egito em 2011, dentro do que ficou conhecido como "Primavera Árabe", dão uma clara demonstração da atualidade do tema, contribuindo para impulsionar e renovar o interesse académico pelo estudo da técnica da ação não violenta (Sharp, 2014).

Mas a técnica da ação não violenta, conforme alerta Sharp, não deve ser vista como "mágica" (2005: 43). Ela depende de objetivos bem definidos e de uma estratégia bem delineada para que seus resultados sejam efetivos. Sobre esse aspeto, Sharp argumenta que, embora algumas mobilizações não violentas comecem de forma espontânea e muitas vezes sejam conduzidas sem que um grande líder possa ser identificado, isto não significa que as ações não precisem de disciplina e que os grupos, mesmo sem lideranças individuais proeminentes, não precisem de alguma organização. Nesse sentido, um bom planeamento estratégico pode ser decisivo para o sucesso da ação não violenta. Reproduzindo o léxico militar, Sharp vislumbra quatro níveis no planeamento das ações: a "grande estratégia", que serve para coordenar e dirigir todos os recursos no sentido de alcançar os objetivos mais abrangentes da ação não violenta; a "estratégia", que se aplica a fases mais limitadas e à definição de objetivos mais específicos; a "tática", que se refere à condução das ações e envolve a escolha dos métodos mais apropriados para a confrontação dos oponentes; e os "métodos" em si, que se referem aos procedimentos e formas específicas de ação não violenta. Sharp



ênfatiza, também, a importância de um trabalho logístico voltado para apoiar a condução da ação não violenta em termos de arranjos financeiros, transportes, comunicações e suprimentos. Segundo o autor, esse conjunto de preocupações permite concentrar e dirigir as ações no sentido dos objetivos desejados, explorar e agravar as fragilidades do oponente, fortalecer as potencialidades dos praticantes da ação não violenta, reduzir as vítimas e outros custos e fazer com que os sacrifícios envolvidos na ação não violenta sirvam aos principais objetivos da ação (Sharp, 2005: 444-446). Por outros termos, o planejamento estratégico deve ser capaz de fortalecer os grupos sociais mais fracos, enfraquecer o opressor e, com isto, construir relações de poder que levem a uma resolução mais equilibrada do conflito.

A fim de alcançar os melhores resultados na aplicação da técnica da ação não violenta, Sharp considera que a escolha dos métodos não deve ser feita *a priori*, mas sim no último estágio do planejamento. Para o autor, cada estratégia particular requer métodos específicos que devem ser escolhidos e aplicados de uma forma habilidosa e contribuir para atingir os objetivos definidos. Sem pretender esgotar todas as opções disponíveis, Sharp identifica pelo menos 198 métodos específicos que se adequam à técnica da ação não violenta (2005: 51-64). Esses métodos são agrupados pelo autor em três grandes classes: protesto e persuasão não-violenta; não-cooperação; e intervenção não violenta (ver alguns exemplos na tabela 1).

Tabela 1: Exemplos de métodos empregados na técnica da ação não-violenta

Protesto e Persuasão	Não-Cooperação	Intervenção Não Violenta
<ul style="list-style-type: none"> - Discursos públicos - Manifestos assinados - Abaixo-assinados - <i>Slogans</i>, caricaturas, símbolos - Bandeiras, cartazes, pichagens - Folhetos, panfletos, livros - Discos, rádio, televisão - Delegações - Grupos de pressão - Piquetes - Ato de se despir em público - Pinturas de protesto - Músicas de protesto - Gestos ofensivos - Perseguir ou ridicularizar pessoas importantes - Vigília de protesto - Representações teatrais satíricas - Marchas e passeatas - Luto político - Funerais simulados - Retirar-se de eventos em sinal de protesto - Renúncia a títulos e honrarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Boicote social - Greve estudantil - Desobediência civil - Busca de asilo - Emigração coletiva - Boicote ao consumo - Não pagamento de aluguel - Recusa em alugar - Boicote internacional - Greve de trabalhadores - Greve geral - Operação tartaruga³ - Saque dos saldos bancários - Recusa em pagar taxas e impostos - Recusa em pagar dívidas e juros - Bloqueio comercial internacional - Boicote a eleições - Boicote a empregos do governo - Recusa a colaborar com agentes de repressão - Não cooperar com o recrutamento militar - Motins - Não cooperar com o governo 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoexposição a intempéries - Jejum - Greve de fome - Ocupação de locais públicos - Ocupação de meios de transporte - Interposição não violenta - Obstrução não violenta - Intervenção oral em eventos - Teatro de guerrilha - Criação de instituições sociais alternativas - Criação de sistema de comunicação alternativo - Greve invertida (produção em excesso) - Ocupação de terra - Desafio a bloqueios - Criação de mercados paralelos - Criação de transportes alternativos - Congestionar sistemas administrativos - Revelação da identidade de agentes secretos - Procurar ser preso - Dupla soberania e governo paralelo

Fonte: Sharp (2005: 51-64)

³ Tipo de greve branca, onde os funcionários trabalham com lentidão.



O que se observa, com base nessa síntese da perspectiva estratégico-pragmática de Sharp, é que os métodos da ação não violenta por ele tipificados não diferem substancialmente dos métodos empregados nos movimentos de resistência cristã e nas campanhas pacifistas lideradas por Gandhi e King. Ainda que o esforço de sistematização de Sharp deva ser considerado relevante, não são os métodos em si que particularizam a sua abordagem pragmática, mas sim a sua preocupação com as questões estratégicas e a desvinculação da técnica da ação não violenta das bases espirituais e morais que se encontram fortemente presentes no pacifismo de princípios. Desse modo, se Gandhi e King continuam a ser as referências clássicas e inspiradoras quando se pensa nas abordagens pacifistas à resolução de conflitos, é importante notar que as preocupações pragmáticas de Sharp e os crescentes esforços de dar à ação não violenta uma maior efetividade através do estudo dos seus princípios estratégicos são os aspetos que têm influenciado de forma mais significativa a atual onda de interesse pela não-violência e apresentado os maiores desafios para o desenvolvimento futuro dessa agenda de investigação.

Estágio Atual, Desafios Teóricos e Vias para Desenvolvimentos Futuros

Dentro da tradição pragmática, é importante observar que o trabalho inaugurado por Sharp tem sido desenvolvido por uma nova geração de académicos comprometidos com a revitalização do estudo da ação não violenta de um ponto de vista mais empírico e objetivo. Conforme Nepstad argumenta no prefácio de seu *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies and Dynamics* (2015), o estilo de análise estratégica legado por Sharp e seguido por uma primeira geração de estudiosos da não-violência pragmática limitou-se a documentar e descrever casos históricos bem-sucedidos de movimentos não violentos e a tipificar a técnica e os métodos da ação não violenta. Esses trabalhos assumem, segundo Nepstad, um certo viés proselitista que procura convencer os leitores de que a não-violência funciona de forma estratégica em diversos casos históricos sem, contudo, preocupar-se com a documentação de casos malsucedidos ou com o teste das teorias da não-violência. O autor observa, porém, que um passo importante começa a ser dado nas últimas três décadas no sentido de desenvolver análises comparadas, abrangendo casos bem-sucedidos e malsucedidos, o que tem permitido identificar os fatores críticos envolvidos nos resultados alcançados pela ação não-violenta.

De facto, uma nova geração de investigadores tem proposto o uso de técnicas quantitativas combinadas com os estudos de caso no estudo da não-violência, tentando superar não só as críticas geralmente dirigidas ao idealismo da tradição baseada em princípios e à sua incapacidade de influenciar significativamente a ciência política, mas também ao carácter proselitista identificado por Nepstad na primeira geração de estudos da ação não violenta. Nesse contexto, o próprio Sharp tem-se dado conta das limitações da agenda pragmática e chamado a atenção para o facto de que um dos maiores desafios atuais é avançar os estudos empíricos, as análises, o planeamento e a colocação em prática da técnica da ação não violenta em condições extremas, tais como nos severos conflitos interétnicos onde seja difícil encontrar soluções de compromisso entre os grupos oponentes, nos regimes de exceção instaurados por golpes de estado, na resistência a agressões externas e na prevenção ou resistência às tentativas de genocídio (Sharp, 2014). Embora Sharp encontre na história diversos



exemplos de ação não violenta em situações como essas, ele considera que os sucessos foram parciais e que, muitas vezes, não atingiram seus objetivos mais abrangentes pela falta de planejamento estratégico e por uma falta de compreensão das relações de poder envolvidas na situação. Desse modo, o autor considera crucial a necessidade de aprofundar o estudo empírico sobre como tornar a ação não violenta mais efetiva nessas situações. Por envolver a resistência perante atos de extrema repressão, Sharp considera inclusive a hipótese de que a aplicação da técnica da ação não violenta talvez não seja adequada a esses casos. Para o autor, essa técnica não deve ser axiomáticamente assumida como superior em todas as situações e a viabilidade da sua aplicação deve ser estrategicamente avaliada, caso a caso, comparativamente com a adequabilidade do uso da força e os possíveis problemas gerados pela resistência através de meios violentos. Daí o desafio final apresentado por Sharp (2014): expandir a investigação acadêmica e a análise estratégica da ação não violenta, a fim de examinar e refinar a aplicabilidade dessa técnica nos conflitos gerados por golpes de estado, na defesa civil em substituição aos meios militares (dentro do que tem sido chamado de *civilian-based defense*) e em outras questões de segurança nacional.

Com essas preocupações em mente, a tradição pragmática tem impulsionado o estudo das abordagens pacifistas não só na direção de uma reavaliação empírica mais consistente sobre as teorias da não-violência de Gandhi e Martin Luther King, mas também de uma nova compreensão sobre como o potencial de poder e de mobilização da sociedade civil pode ser convertido em ferramenta de mudança social e política. Esse esforço, conforme destaca Howes, provê "novas bases e um robusto conjunto de razões para o pacifismo" que complementa e vai além das suas bases normativas tradicionais (2013: 438). Ao explorar a dimensão explanatória da não-violência, a tradição pragmática traz as expectativas da moralidade pacifista, algumas vezes exageradas, para um patamar mais realístico e compatível com as suas possibilidades e limitações concretas. Para além disto, essa nova geração contribui para a construção e o teste das teorias da ação não violenta a partir de uma base empírica mais consistente (Nepstad, 2015: prefácio). Essas preocupações têm-se tornado cada vez mais visível na obra de diversos autores que têm contribuído para dinamizar a atual agenda de investigação sobre a não-violência.

Entre esses autores, Ackerman e Kruegler (1994) destacam-se por dialogar diretamente com a obra de Sharp e por tentar refinar e testar a hipótese de que a adesão a alguns princípios estratégicos-chave (por exemplo, a definição de objetivos claros, a expansão do repertório de sanções não violentas, a consolidação do controle estratégico das ações, a manutenção da disciplina não violenta e a exploração das vulnerabilidades de poder do oponente) fortalece a performance dos grupos de resistência e impacta de forma relevante os resultados da ação não violenta, qualquer que seja o contexto social e político da ação (1994: 318). Esse tipo de trabalho comparativo da ação não violenta em diferentes contextos pode também ser observado no trabalho de outros autores. Nepstad (2011, 2013), por exemplo, compara diversos casos bem-sucedidos e malsucedidos de ação não violenta com o objetivo de demonstrar não só o impacto das variáveis estratégicas nos resultados alcançados, mas também a influência de variáveis estruturais que fogem ao controle direto dos grupos envolvidos na ação não violenta, como a autonomia ou a dependência econômica do regime oponente, o grau de institucionalização partidária e coesão das elites governantes, as alianças e conexões internacionais do regime, o grau de benefícios



recebidos pelos militares e forças de segurança ou a percepção que os soldados têm sobre a força ou a fragilidade do regime. Em suas investigações, a autora mostra que embora as escolhas estratégicas da ação não violenta tenham um impacto importante nos resultados, as condições estruturais também importam, pois influenciam, por exemplo, na maior ou menor vulnerabilidade dos oponentes aos bloqueios, embargos e sanções internacionais, às divisões internas do regime ou à fidelidade ou amotinação da classe militar (2011: 6-9; 2013). Seguindo a mesma linha de análise comparada, Schock (2005) examina casos bem-sucedidos e casos fracassados de ação não violenta na produção de transformações políticas em países não democráticos. Com esse trabalho, o autor procura sustentar empiricamente o argumento de que as características dos movimentos pacíficos não podem ser isoladas das características políticas contextuais, pois as escolhas estratégicas e as condições contextuais interagem para moldar os resultados alcançados.

O trabalho conjunto de Stephan e Chenoweth (2008, 2011) também se enquadra nessa vaga de análises comparativas das mobilizações não violentas, procurando identificar os seus fatores de sucesso e de fracasso, mas propõem – e talvez aí resida a maior originalidade do trabalho – uma comparação entre a eficácia estratégica do uso da violência e da ação não violenta em conflitos entre atores estatais e não-estatais. Através da análise sistemática de uma base de dados de mais de 300 conflitos onde se observam resistências violentas e não violentas, ocorridos entre 1900 e 2006, as autoras procuram não só identificar os mecanismos causais que levam aos resultados alcançados, mas também comparar as suas conclusões estatísticas com casos históricos que experimentaram períodos de resistência violenta e não violenta. Com base nesse conjunto abrangente de análises, as autoras concluem que a ação não violenta é uma alternativa viável à resistência violenta, tanto contra oponentes democráticos quanto não-democráticos, mostrando-se capaz de desafiar os oponentes e influenciar a resolução do conflito num sentido que favoreça os grupos de resistência em 53% dos casos (contra apenas 26% observados nos casos de resistência violenta). Para Stephan e Chenoweth, essa conclusão desafia o senso comum que vê a resistência violenta como a forma mais efetiva de desafiar adversários convencionais superiores e atingir os objetivos políticos dos grupos oprimidos (2008: 8-9, 42-43).

Véronique Dudouet (2008; 2015) tem desenvolvido um esforço de pensar a resistência não violenta como um componente necessário da transformação de conflitos em situações onde se observam relações de poder assimétricas, principalmente nos estágios iniciais de conflitos latentes enraizados em violência estrutural. Segundo a autora, devido ao seu potencial de “empoderamento” popular, de pressão sobre o oponente e de obtenção da simpatia de terceiras-partes, a ação não violenta pode ser um instrumento útil nas mãos de comunidades marginalizadas e desprivilegiadas na busca de uma posição mais fortalecida a partir da qual o caminho para a negociação de concessões pode se tornar propício (2008: 19). Considerando a capacidade da ação não violenta para transformar as relações de poder e transformar as identidades através da persuasão, continua Dudouet, uma combinação de princípios e de preocupações pragmáticas pode fazer das abordagens pacifistas uma ferramenta importante de ação política capaz de atuar através de um duplo processo de diálogo e resistência: diálogo com o oponente mais poderoso com o objetivo de persuadi-lo sobre a justiça e a legitimidade das causas defendidas pelas partes mais fracas (conversão através de princípios) e a resistência às estruturas injustas de poder com o objetivo de pressionar



por mudanças sociais e políticas (foco mais estratégico). Ao investigar o conflito israelo-palestino (2008: 14, 16-19), Dudouet observa, porém, que as condições para a operação desse processo dialético tendem a ser dificultadas nos estágios mais avançados do conflito ou em situações que mostram um alto grau de polarização entre grupos oponentes quanto a aspetos não negociáveis. Nesses casos mais extremos, a autora considera que a ação não violenta, isoladamente, pode não ser efetiva na prevenção de mal-entendidos e na superação do ódio entre as partes, o que sugere por hipótese a necessidade de integrar a ação não-violenta dentro de uma estratégia transformativa de longo prazo que inclua múltiplas formas de intervenção, tais como a negociação, a mediação, a intervenção de terceiras-partes e outras técnicas tradicionais de *peacemaking* e *peacebuilding*. Para testar essa hipótese, a autora considera que investigações empíricas adicionais são necessárias para identificar pontos de contato e condições favoráveis à combinação da ação não violenta com outras formas tradicionais de intervenção em conflitos assimétricos⁴ e prolongados, não só pelas partes em conflito, mas também por partes externas interessadas em apoiar ou facilitar a complementaridade entre essas diferentes abordagens de resolução de conflitos (2008: 21).

O que é crucial observar a partir dessas indicações é que um novo horizonte de investigação se abre, tirando as abordagens pacifistas de um certo insulamento e inserindo-as dentro de um quadro mais abrangente, juntamente com as abordagens que, tradicionalmente, têm maior visibilidade no campo da resolução de conflitos. Esse caminho, porém, está apenas no início e requer investigações empíricas adicionais que permitam examinar um vasto leque de questões. Para além do aspeto anteriormente destacado quanto à necessidade de investigar as oportunidades e as condições favoráveis à combinação da ação não violenta com outras formas tradicionais de intervenção em conflitos assimétricos e prolongados, Dudouet (2008: 21) sugere novas questões: até que ponto a técnica e os métodos da ação não violenta podem desempenhar algum papel relevante nas situações de pós-conflito, no contexto das ações de *peacebuilding* e de consolidação democrática? Até que ponto a integração das técnicas de negociação e dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos nos programas de treinamento preparatórios para a ação não violenta pode contribuir para prevenir a polarização entre as partes e evitar que as conquistas da ação não violenta levem à emergência de novas versões das estruturas do antigo sistema? De que forma atores externos podem inspirar e encorajar a sociedade civil local a adotar a ação não violenta, sem que isto seja percebido como uma imposição de modelos externos ou como tentativas de “pacificar” os ativistas locais? Enfim, como se pode ver através dos desafios e do leque de questões sugeridos nesta seção, as abordagens pacifistas estão longe de ter chegado a um ponto de exaustão.

⁴ Embora a conceptualização de conflitos assimétricos seja complexa e alimente uma crescente agenda de investigação sobre o tema, pode-se dizer, de uma forma simplificada, que o elemento definidor central desse tipo de conflito é a diferença significativa de poder entre as partes. Conforme os editores do jornal científico *Dynamics of Asymmetric Conflict* afirmam em seu número inaugural, a tradicional guerra equilibrada entre forças militares organizadas e profissionais dos Estados tem-se tornado rara, dando lugar à violência assimétrica entre grupos estatais e não-estatais, tornando-se a forma predominante de conflitos no mundo atual. Ver: Editorial (2008) “Editors’ welcome to the inaugural issue of *Dynamics of Asymmetric Conflict*”, *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 1(1): 1-5.



Conclusão

O propósito deste artigo foi apresentar um panorama geral das abordagens pacifistas, dentro da sua vertente pragmática. Nesse sentido, foram destacados os esforços de conceptualização e tipificação da ação não violenta empreendidos pela primeira geração de debate sobre o tema – centrada na figura de Gene Sharp – e alguns desenvolvimentos e desafios enfrentados por uma segunda geração de autores que se tem dedicado a refinar e testar hipóteses sobre a não-violência a partir de uma base empírica mais consistente. Ao olhar para esse amplo panorama, observa-se não só um claro deslocamento de foco das abordagens baseadas em princípios para as abordagens pragmáticas, mas também um esforço de ir além da assunção de que a ação não violenta é superior em qualquer situação e sob qualquer condição. Assim, mesmo quando os investigadores atualmente envolvidos com o estudo da não-violência recorrem às referências clássicas do pacifismo de princípios, como Gandhi e King, suas preocupações concentram-se mais na questão da efetividade do ativismo desses autores do que nos princípios religiosos e morais que fundamentam as suas abordagens. Interessa à atual geração de autores envolvidos com o pacifismo pragmático derivar das técnicas de Gandhi e King e da teoria do poder/consentimento da primeira geração do pacifismo pragmático hipóteses que possam ser testadas empiricamente. Esses recentes desenvolvimentos revelam uma atualidade, uma vitalidade e uma complexidade da agenda de investigação da não-violência que podem dar ao campo da resolução de conflitos uma contribuição prática e teórica renovada que vai além das caricaturas e dos estereótipos através dos quais as abordagens pacifistas têm sido tradicionalmente enxergadas.

Referências Bibliográficas

- Ackerman, P. and C. Kruegler (1994). *Strategic Nonviolent Conflict*. Westport: Praeger Publishers.
- Attack, I. (2012). *Nonviolence in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Boulding, K. E. (1999). "Nonviolence and Power in the Twentieth Century". In S. Zunes, L. B. Kurtz e S. B. Asher (eds.) *Nonviolent Social Movements: A Geographical Perspective*. Oxford: Blackwell Publishing, 9-17.
- Cady, D. L. (2010). *From Warism to Pacifism: A Moral Continuum*. Philadelphia: Temple University Press.
- Chenoweth, E. e M. J. Stephan (2011). *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. New York: Columbia University Press.
- Dudouet, V. (2008). *Nonviolent Resistance and Conflict Transformation in Power Asymmetries*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Dudouet, V. (2015). *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*. Abingdon: Routledge.
- Galtung, J. (1959). "Pacifism from a Sociological Point of View". *Journal of Conflict Resolution*. 3(1): 67-84.



- Hallward, M. C. e J. M. Norman (2015). "Introduction". In M. C. Hallward e J. M. Norman (eds.) *Understanding Nonviolence*. Cambridge: Polity Press, 3-13.
- Howes, D. E. (2013). "The Failure of Pacifism and the Success of Nonviolence", *Perspectives on Politics*. 11(2): 427-446.
- McCarthy, R. M. e G. Sharp (2010). *Nonviolent Action: A Research Guide*. London: Routledge.
- Nepstad, S. E. (2011). *Nonviolent Revolutions: Civil Resistance in the Late 20th Century*. New York: Oxford University Press.
- Nepstad, S. E. (2013). "Mutiny and Nonviolence in the Arab Spring: Exploring Military Defections and Loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria". *Journal of Peace Research*. 50(3): 337-349.
- Nepstad, S. E. (2015). *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies, and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Randle, M. (1994). *Civil Resistance*. London: Fontana Press.
- Roberts, A. e T. G. Ash (eds.) (2009). *Civil resistance and Power Politics: The experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*. Oxford: Oxford University Press.
- Schock, K. (2003). "Nonviolent Action and its Misconceptions: Insights for Social Scientists". *Political Science and Politics*. 36(4): 705-12.
- Schock, K. (2005). *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sharp, G. (1973). *The Politics of Nonviolent Action* (Vol. I – Power and Struggle; Vol. II – The Methods of Nonviolent Action; Vol. III – The Dynamics of Nonviolent Action). Boston: Porter Sargent Publishers.
- Sharp, G. (1994). "Foreword". In Peter Ackerman e Christopher Kruegler, *Strategic Nonviolent Conflict*. Westport: Praeger Publishers, ix-xiv.
- Sharp, G. (2005). *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*. Boston: Porter Sargent Publishers.
- Sharp, G. (2014). "Nonviolent Struggle: An Overview". In P. T. Coleman, M. Deutsch and E. C. Marcus (eds.) *The handbook of Conflict Resolution – Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1045-1058.
- Stephan, M. J. e E. Chenoweth (2008). "Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict". *International Security*. 33(1): 7-44.



PARTILHAS DE PODER: CONCEITOS, DEBATES E LACUNAS

Alexandre de Sousa Carvalho

ascarvalho@autonoma.pt

Doutorando em Ciência Política no ISCTE-IUL (Portugal), Mestre em *African Peace and Conflict Studies* pela Universidade de Bradford, Inglaterra e Licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Investigador Associado no Centro de Estudos Internacionais (CEI), ISCTE-IUL e Consultor no OBSERVARE-UAL

Resumo

A literatura académica tende a reflectir os dois principais objectivos das partilhas de poder : por um lado, promover a construção de uma paz sustentável e, por outro lado, servir de estrutura e alicerce para a fundação, crescimento e desenvolvimento democrático em sociedades divididas. Como reflexo disso, duas dimensões e discursos de análise e avaliação sobressaem: uma dimensão (clássica) centrada na temática do *power sharing* enquanto teoria e proposta normativa de democracia para sociedades divididas, e uma outra focada sobretudo no *power sharing* enquanto mecanismo de gestão de conflitos. Este artigo pretende introduzir o leitor nos debates sobre partilhas de poder, fazendo uma revisão e análise crítica da literatura de *power sharing* evidenciando as suas lacunas e tensões e sugerindo alguns pontos para onde continuar o debate.

Palavras-chave

Partilhas de Poder; "consociacionalismo"; Estruturalismo; Paz; Democracia; Conflitos

Como citar este artigo

Carvalho, Alexandre de Sousa (2016). "Partilhas de poder: conceitos, debates e lacunas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, Nº. 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art2 \(http://hdl.handle.net/11144/2620\)](http://hdl.handle.net/11144/2620)

Artigo recebido em 16 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 8 de Março de 2016





PARTILHAS DE PODER: CONCEITOS, DEBATES E LACUNAS

Alexandre de Sousa Carvalho

Partilhas de Poder: Introdução

A literatura científica dedicada às partilhas de poder emergiu no final dos anos 1960 como uma proposta normativa que assume como objectivo fornecer estabilidade democrática a sociedades divididas¹ através da acomodação e inclusão de elites políticas juntamente com incentivos para a promoção de moderação e comedimento. Impulsionada sobretudo pelo trabalho de Arend Lijphart (1969; 1977a; 1977b) que definiu a partilha de poder como “governo de cartel de elites políticas”², as partilhas de poder são na sua essência

“um conjunto de princípios que, quando realizados através de práticas e instituições, proporcionam a cada grupo ou segmento identitário significativo numa sociedade representação e capacidade de tomada de decisões em assuntos gerais e um grau de autonomia sobre assuntos de particular importância a esse grupo” (Lijphart 1977a:25).

A literatura científica de *power sharing* corresponde, assim, e de acordo com Horowitz (2005), ao estudo das condições políticas nas quais a violência em sociedades multi-étnicas ocorre e, por conseguinte, à identificação dos requisitos para gerir e prevenir tais conflitos. São, portanto, estudos de 'engenharia' política tendo em vista o desenho de um quadro institucional inclusivo e pacífico em sociedades divididas.

Os estudos de *power sharing* focam-se no leque de opções estruturantes de sistemas políticos que possam gerir e combater o potencial destrutivo de divisões inter-comunitárias (ou a sua manipulação mobilizada para propósitos políticos). Timothy Sisk (1996: 5) definiu a teoria de partilha de poder como

“um conjunto de princípios que, através da sua aplicação em normas de conduta e instituições, proporcionam a cada grupo ou segmento significativo da sociedade a representação e capacidade

¹ Por sociedade dividida deve-se entender uma sociedade simultaneamente multi-étnica e onde a etnicidade enquanto questão identitária configura uma divisão politicamente saliente. Reilly (2001:4)

² Originalmente, Lijphart (1969:216) escreveu “[...] consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy.” O termo *consociational* foi, como Lijphart (2008:6) explica posteriormente, substituído simplesmente por *power sharing*.



de decisão em questões comuns e um grau de autonomia em questões de particular importância.”³

Em termos teóricos, a partilha de poder permite a pacificação de grupos em confronto relativamente a antagonismos e discriminações históricas de forma a possibilitar a construção de sociedades mais justas e estáveis através de uma representatividade política mais inclusiva. Como essa partilha de poder é alcançada institucionalmente, é variável e diversificada (O’Flynn e Russell, 2005).

Assim, por teorias de partilha de poder deve-se entender o estudo das condições estruturais em que a violência em sociedades divididas e multi-étnicas emerge e a subsequente proposta de requisitos institucionais para prevenir tais conflitos, de uma forma que seja democraticamente sustentável e inclusiva. Frequentemente apeladas de “estudos de engenharia constitucional”, as teorias de partilha de poder têm assim por objectivo a elaboração de um quadro institucional que combata eficazmente as políticas de exclusão étnica de modelos majoritários em sociedades plurais e polarizadas.

Os perigos da tirania da maioria

As diferentes abordagens nas teorias de partilha de poder - tanto na sua dimensão de teoria democrática como de gestão de conflitos - partilham um reconhecimento mútuo das limitações e dos perigos de democracias majoritárias (simples) em sociedades divididas e advogam os benefícios de uma engenharia política de modo a definir modelos de governação mais inclusivos que consigam mitigar conflitos latentes. Ambas aludem para os problemas de exclusão em sistemas majoritários tais como a distorção na representação política e / ou o potencial vício de uma “ditadura da maioria”, em que grupos minoritários poderão ser permanentemente incapazes de obter representação política e subsequentemente de aceder ao poder político:

“[...] Os partidos políticos étnicos desenvolveram-se, as maiorias tomaram o poder e as minorias se abrigaram. Era uma situação temível, em que a perspectiva de exclusão de minorias do governo sustentadas pelo voto étnico era potencialmente permanente.”⁴
Horowitz (1985: 629-630)

No contexto internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, os países recém-independentes tendencialmente assumiram as mesmas regras constitucionais previamente estabelecidas pelas antigas ordens coloniais (Lijphart 2004). As teorias de partilha de poder têm origem, desta forma, enquanto produto e resposta dos processos

³ Tradução livre do original: “... A set of principles that, when carried out through practices and institutions, provide every significant group or segment in a society representation and decision-making abilities on common issues and a degree of autonomy over issues of importance to the group.” Timothy D. Sisk (1996:5).

⁴ Tradução livre do original: “[...] ethnic parties developed, majorities took power, minorities took shelter. It was a fearful situation, in which the prospect of minority exclusion from government underpinned by ethnic voting was potentially permanent.”



de independência e das dificuldades na implementação e consolidação de processos democráticos em sociedades plurais durante a regressão da segunda vaga de democratização (Huntington, 1991).

A principal premissa enunciada pelos proponentes de *power sharing* refere-se às desvantagens da aplicabilidade de democracias majoritárias 'simples' em sociedades divididas e plurais. Esta assunção é baseada na asserção empírica de que, em sociedades plurais com sistemas políticos majoritários, alguns segmentos da sociedade enfrentam uma exclusão política (potencialmente) permanente do jogo eleitoral. Larry Diamond (1999:104) sintetiza a desvantagem de modelos majoritários em sociedades divididas quando afirma que

*"se alguma generalização sobre desenho institucional for sustentável (...) é a de que os sistemas majoritários são imprudentes para países com divisões ou emocionais, étnicas, regionais, religiosas ou outras polarizações profundas. Onde clivagens são bem definidas e identidades de grupo (e inseguranças e suspeitas intergrupais) profundamente sentidas, o imperativo prioritário é para evitar a exclusão ampla e indefinida do poder de qualquer grupo significativo."*⁵

Numa democracia majoritária, sociedades divididas poderão tender a perceber a competição eleitoral como uma competição pela posse e domínio do Estado e dos seus recursos, exacerbando paralelamente a dimensão adversarial da (sua conduta) política. Esta percepção tende a escalar durante períodos eleitorais, uma vez que o acesso ao poder político pode representar o garante da protecção de direitos e da sobrevivência política, económica e mesmo física.

Robert Dahl (1973) recorre ao conceito de 'segurança mútua' e enfatiza a sua importância durante períodos eleitorais em contextos de sociedades etnicamente divididas, argumentando que, sendo o acto eleitoral o fórum primário de competição intergrupar, existe a necessidade de um grau de protecção de direitos mínimo para que uma derrota na competição eleitoral não possa representar uma ameaça à sobrevivência. Esta noção de segurança mútua é, de acordo com Dahl, um pré-requisito para a competição eleitoral em sociedades com divisões profundas, e a sua ausência reforça a natureza '*winner-takes-all*' de jogo de soma-zero, num jogo político de natureza adversarial.⁶ Atuobi (2008), na análise que faz de violência eleitoral no continente africano refere que os processos eleitorais são momentos onde a

⁵ Tradução livre do original: "If any generalization about institutional design is sustainable (...) it is that majoritarian systems are ill-advised for countries with deep ethnic, regional, religious or other emotional and polarizing divisions. Where cleavage groups are sharply defined and group identities (and intergroup insecurities and suspicions) deeply felt, the overriding imperative is to avoid broad and indefinite exclusion from power of any significant group." (Diamond, 1999:104).

⁶ Para a distinção entre a natureza adversarial de democracias maioritárias e a natureza 'coalescente' de sistemas de partilha de poder, por favor ver Lijphart (1977). Um exemplo de tal natureza adversarial de um sistema majoritário pode ser observado nas principais raízes do conflito subsequente às eleições gerais quenianas de 2007 (CIPEV, 2008) prende-se precisamente com histórico de várias lideranças e elites políticas de exercerem uma forte manipulação de identidades étnicas por parte de como estratégia mobilizadora dos seus respectivos segmentos do eleitorado (Mbugua, 2008). A natureza adversarial de alto risco da competição eleitoral e conduta política no Quênia foi sintetizada no título do livro de Michela Wrong (2009): "It's our turn to eat."



estabilidade e a segurança dos Estados africanos é posta em causa devido à ameaça de violência eleitoral, cuja incidência é tal que mesmo eleições consideradas justas e livres não estão imunes a violência, antes, durante e após as mesmas.

Segundo os proponentes de 'power sharing' (Lijphart 1969, 1977a, 1977b e 2008; Horowitz 1985 e 1993), os modelos majoritários simples em sociedades multi-étnicas trazem consigo o risco de promover a exclusão permanente de minorias do acesso ao poder (ou o acesso ao processo de tomada de decisões), potenciando um cenário de "tirania da maioria" (onde grupos se vêm permanentemente impedidos de aceder ao processo de tomada de decisão política por via do seu peso demográfico). Porém, isto não significa que o modelo de partilhas de poder seja anti-majoritário, como explica Arend Lijphart (2008:12):

*"A democracia nas partilhas de poder (tanto nas suas tipologias consociacionais e de consenso) é frequentemente descrita como não-majoritária, e mesmo anti-majoritária ou contra-majoritária - e eu próprio usei também esses termos. Mas, no entanto, o modelo de partilhas de poder não se desvia muito do princípio basilar da governação da maioria. Ele é concordante com a premissa fundamental que o governo da maioria é superior ao da minoria, mas vê o governo da maioria como um requisito mínimo: ao invés de ficar satisfeito com processos de decisão assumidos por maiorias mínimas, ele procura maximizar a dimensão dessas maiorias. O contraste não é tanto entre modelos de democracia majoritários e não-majoritários mas entre maiorias simples e maiorias amplas"*⁷.

O conceito de partilha de poder está assim intrinsecamente ligado ao conceito de democracia: tal como o modelo democrático, as partilhas de poder procuram a inclusão de segmentos da sociedade que são excluídos do processo político de tomada de decisão. O modelo democrático é inerentemente considerado o mais justo e estável sistema de gestão de conflitos em contextos de pós-guerra e/ou sociedades divididas (Lijphart, 1977a e 2008)⁸ pela sua capacidade de transformação de violência étnica (ou segmental) em participação e competição política pacífica.

Não obstante, tal pretensão democrática não implica que as partilhas de poder apenas sejam bem sucedidas ou exclusivas de um quadro institucional democrático: como exemplo, Milton Esman (1986) relembra que o Império Otomano - cuja população era predominantemente muçulmana - acomodou comunidades não-muçulmanas durante cinco séculos, garantindo-lhes graus de autonomia, auto-determinação e auto-gestão.

⁷ Tradução livre do original: 'Power-sharing democracy (of both the consociational and consensus subtype) is often described as non-majoritarian, and even anti-majoritarian or counter-majoritarian - and I have used those terms myself, too. In fact, however, power-sharing does not deviate much from the basic principle of majority rule. It agrees with that fundamental premise that majority rule is superior to minority rule, but it accepts majority rule as a minimum requirement: instead of being satisfied with narrow decision-making majorities, it seeks to maximise the size of these majorities. The real contrast is not so much between majoritarian and non-majoritarian as between bare-majority and broad majority models of democracy'. (Lijphart, 2008:12).

⁸ Lijphart afirma "Not only have non-democratic regimes failed to be good nation-builders, they have not even established good records of maintaining order and peace in plural societies" (Lijphart 1977a).



Da mesma forma, alguns regimes autocráticos pós-coloniais africanos geriram informalmente o equilíbrio do seu executivo por entre vários grupos, de forma a que o poder (bem como o seu acesso) e os seus recursos estivessem proporcionalmente distribuídos. Rothchild (1986) denomina estes executivos como 'regimes de intercâmbio hegemónico' ("*hegemonic exchange regimes*", no original), onde uma porção do poder estatal e os seus recursos são proporcionalmente partilhados entre grupos cruciais para assegurar um grau de equilíbrio e acomodação, simultaneamente controlando as liberdades democráticas (Rothchild, 1995).⁹

Duas perspectivas sobre as partilhas de poder:

a terra de ninguém entre a teoria democrática e a gestão de conflitos

A literatura académica tende a reflectir os dois grandes objectivos das partilhas de poder - i) promover a construção de uma paz sustentável e ii) servir de estrutura para a fundação, crescimento e desenvolvimento democrático em sociedades divididas - e, como reflexo disso, duas dimensões e discursos de análise e avaliação tendem a sobressair: uma dimensão (clássica) centrada na temática do *power sharing* enquanto teoria de democracia para sociedades divididas, e uma outra focada sobretudo no *power sharing* enquanto mecanismo de gestão de conflitos.

Partilhas de poder enquanto teoria democrática

O debate sobre engenharia constitucional na dimensão da teoria democrática gira à volta de duas grandes filosofias: por um lado, a teoria de *power sharing*, dividida entre a "consociacional" - creditada ao trabalho pioneiro de Arend Lijphart (1969; 1977a; 1977b; 1985; 1990; 1996; 1999; 2004; 2008) - e a teoria "integrativa" ou "estruturalista", mais associada a Donald Horowitz (1985; 1990; 1991; 1993) e a Timothy Sisk (1996); e, por outro lado, a uma alternativa desenvolvida por Roeder e Rothchild (2005) da divisão de poder (*power dividing*¹⁰) em linha com o quadro político-institucional democrático norte-americano. Hoddie e Hartzell (2005) advertem, no entanto, para a questão do efeito sequencial da transição de uma situação de conflito para uma de paz democrática através do mecanismo/dinâmica *power dividing*¹¹.

A teoria "consociacional" tal como defendida por Lijphart define quatro princípios básicos¹², dois de importância central, e outros dois de relevância secundária (Lijphart 1996: 258-268; 2008: 3-32):

⁹ O Quénia durante o regime de 24 anos sob a tutela de Daniel arap Moi é um bom exemplo desta atribuição proporcional de posições governativas ou executivas a diferentes grupos étnicos, mesmo quando era um Estado de partido único. O Governo queniano em diversas administrações incluía frequentemente representantes de diversos grupos étnicos em diferentes administrações, muito embora a vasta maioria do poder tenha sido sempre confiada ao grupo étnico afiliado ao Presidente (o cargo mais poderoso na estrutura política do país) (Ng'weno 2009).

¹⁰ Para efeitos de brevidade, este artigo não se detém na divisão de poder enquanto tópico na evolução do debate sobre engenharia constitucional em sociedades divididas.

¹¹ Numa fase inicial medidas de aumento de confiança (*i.e.*, instituições de *power-sharing*) são necessárias, enquanto que a fase de consolidação é dominada por questões de estabilidade, sendo para isso necessárias instituições de *power dividing*. Para ver mais, por favor consultar Roeder e Rothchild (2005)

¹² A primeira versão da definição de *power sharing* por Lijphart, em 1969, apenas incluía a primeira característica. A definição aqui presente é a do seu estudo de caso indiano, de 1996, por conter a sua formulação final.



1. Uma grande coligação (*i.e.*, um executivo que inclua representantes dos principais grupos linguísticos e religiosos);
2. Autonomia cultural para estes grupos (*p.e.*: federalismo; capacidade de tomada de decisão a assuntos relativos especificamente a um grupo, *etc.*)
3. Proporcionalidade na representação política;
4. Possibilidade de veto minoritário relativamente a direitos vitais de grupos minoritários.

Lijphart enfatiza que as instituições e as condutas que incorporarão estes princípios deverão ser adoptados consoante a sociedade em que se inserem. Dado que cada princípio da teoria "consociacional" poderá ser aplicado por diferentes modelos e formatos, Lijphart recomenda que este sistema inclua os quatro princípios básicos. Lijphart defende também a superioridade de modelos parlamentares perante modelos presidencialistas¹³ e a preferência por sistemas eleitorais proporcionais em detrimento de sistemas majoritários (como por exemplo o modelo *first-past-the-post* [FPTP] de Westminster). Apesar da democracia "consociacional" não ser incompatível com sistemas presidenciais, sistemas eleitorais majoritários e estruturas governativas centralizadas, Lijphart considera que a estrutura constitucional mais adequada é proporcionada por regimes parlamentares, representação proporcional e, no caso de sociedades onde há concentração geográfica de grupos étnicos ou religiosos, o federalismo. Lijphart (2008) enuncia assim algumas condições facilitadoras e favoráveis ao "consociacionalismo":

- Ausência de uma maioria sólida que possa preferir um sistema majoritário;
- Desigualdades socio-económicas (em menor grau, as questões linguísticas e religiosas);
- Número de grupos existentes (complexidade da negociação);
- Dimensão desses grupos (importância da balança de poder e do não-predomínio);
- Existência de ameaças externas (promovem a coesão interna);
- Lealdades e alianças pré-existentes;
- No caso de existir concentração geográfica de grupos, o federalismo facilita autonomia segmental; e por fim,
- Tradições de compromisso e acomodação.

Por seu turno, Horowitz (1985), através de uma abordagem "integrativa" ou "estruturalista"¹⁴, defendia a adopção de cinco mecanismos distintos do modelo apresentado por Lijphart para a redução de conflitos em sociedades multi-étnicas, a saber:

¹³ Sobre as limitações de sistemas presidenciais, ver também Linz (1994).

¹⁴ A classificação de "integrativa" ou "estruturalista" advém da crítica que Horowitz estabelece de que a teoria "consociacionista" se cinge a punir o radicalismo político, ao passo que a sua proposta tende a reflectir uma promoção da moderação e cooperação política inter-grupal. Outros proponentes da opção "integrativa": Reilly (2001); Sisk (1996).



1. Dispersão de poder, frequentemente territorialmente (descentralização), de modo a evitar a concentração de poder num único ponto focal;
2. Devolução de poder com a ressalva de lugares destinados tendo uma base étnica de forma a promover a competição inter-étnica a nível local;
3. Incentivos à cooperação inter-étnica, como leis eleitorais que promovam coligações pré-eleitorais;
4. Políticas reguladoras que encorajem alinhamentos sociais alternativos, tais como classe ou território, pondo assim a ênfase em clivagens transversais;
5. Redução das desigualdades entre grupos através da gestão da distribuição de recursos;

É de salientar que algumas recomendações de Horowitz coincidem com as de Lijphart em certos tópicos: e.g., ambos advogam o modelo federal e relevam a importância da proporcionalidade e do equilíbrio étnico. É importante, no entanto ter em conta que são todos eles (dos modelos de *power sharing* a *power dividing*) quadros conceptuais ideais em que é possível que estejam presentes combinações empíricas das três teorias.

Partilhas de poder enquanto mecanismo de resolução de conflitos

"E fácil para nós e muitos outros nos sentarmos, deliberarmos e criticarmos as partilhas de poder, mas há um grande elefante na sala: se não tivesse existido partilhas de poder no Zimbabué e no Quênia, por imperfeitas que sejam, que outra opção teríamos?"¹⁵ - Blessing Miles Tendi

Se a maioria da literatura científica (nomeadamente as teorias clássicas) sobre *power sharing* foi sendo desenvolvida ao longo da segunda metade do século XX (sobretudo nos anos 1970 e 1980), o debate sobre *power sharing* foi retomado no virar do século. No entanto, esta literatura mais recente está sobretudo focada na sustentabilidade do *power sharing* aplicado enquanto mecanismo de resolução ou gestão de conflitos. Tal ressurgimento tem revelado, no entanto, novas análises relativamente às partilhas de poder recentes que têm, por sua vez, apontado em sentido contrário ao que as teorias clássicas têm defendido. Com efeito, diversos autores (Noel, 2005; O'Flynn and Russel, 2005; Spears, 2005; Hartzell and Hoddie, 2007; Jarstad, 2008; Mehler, 2009a e 2009b; LeVan, 2011) argumentam que as partilhas de poder têm, ao contrário do que a literatura clássica defendia e pretendia:

- Impulsionado comportamentos anti-democráticos e radicalizados;
- Inibido a transição da gestão de conflitos para a resolução de conflitos ao encorajar extremismo;

¹⁵ Tradução livre do original: *It's easy for you and me and many others to sit there, deliberate and criticise power sharing but there's a big elephant in the room: had there been no power sharing in Zimbabwe and Kenya, flawed as it is, what other option did we have?"* (Smith, 2010).



- Sufocado a diversidade interna e o seu reconhecimento em prol de identidades comunitárias e preocupações colectivas;
- Mostrado dificuldade em reconhecer e lidar com identidades transversais;
- Deixado espaço insuficiente para a autonomia individual.
- Danificado as relações de transparência e responsabilização (*accountability*);
- Aumentado a ineficiência económica do governo;
- Fomentado as condições para impasses e bloqueios governativos;

A. Carl LeVan (2011) foca a sua atenção para uma análise tri-dimensional das partilhas de poder:

- 1)** a sua *origem* – pactos extra-constitucionais ou coligações produzidas por instituições;
- 2)** a sua *função* – cenários de pós-guerra ou cenários onde o estado corre menos riscos;
- 3)** *horizonte temporal* – dilemas entre os custos no longo prazo e os benefícios de curto prazo.

Com base nesse quadro conceptual, LeVan (2011) sugere que a tendência de acordos de partilha de poder alcançados como instrumento de resolução de conflitos pós-eleitorais ou no sentido de evitar uma ainda maior escalada do conflito poderá estar a pôr em causa os esforços de promoção de democracia no continente africano nas últimas décadas (*"peace before process"*). Este tipo de acordos de origem extra-constitucional, pese a sua recente popularidade, têm, no entanto, sido fomentados nos meios académicos e de *policy-making* não apenas nas dimensões da promoção de paz e resolução de conflitos como também na dimensão da teoria democrática e na promoção de modelos democráticos alternativos. Com efeito, Anna Jarstad (2008) afirma que ambas as correntes (teoria democrática, por um lado; e resolução ou gestão de conflitos, por outro) poderão advogar a partilha de poder por razões distintamente antagónicas, uma vez que uma das dimensões tem como principal objectivo a cessação de violência, e outra a construção (ou aprofundamento) de uma democracia mais inclusiva e proporcional, sendo que ambas não são necessariamente compatíveis, particularmente quando um acordo de *power sharing* é alcançado enquanto alternativa a eleições, reflectindo assim a falta de coesão e análise holística que o debate sobre a viabilidade e sustentabilidade de partilhas de poder ainda denota:

"No discurso de gestão de conflitos, as partilhas de poder são vistas como um mecanismo que dilui a incerteza num processo de paz - se necessário, como um substituto de eleições - enquanto que a investigação assente na teoria democrática utiliza as partilhas de poder como um mecanismo de promoção de comedimento e de melhoria da qualidade da democracia. Isto significa que investigadores de ambas as áreas são proponentes



*das partilhas de poder para sociedades afectadas pela guerra por razões diferentes. No entanto, a ausência de integração entre os dois discursos limita o conhecimento das consequências a longo prazo das partilhas de poder em sociedades que transitam de um cenário de guerra.*¹⁶ (Jarstad 2008:111)

Tal como Jarstad, Ian S. Spears (2005) afirma que *power sharing* e democracia podem ser compatíveis, desde que um não substitua o outro. Adicionalmente, Spears também dá pistas para as resistências por parte de elites políticas em implementar acordos de partilha de poder em cenários de pós-conflito tendo em conta os problemas estruturais de muitos países no continente africano - aludindo assim à importância dos debates que a literatura de relações internacionais tem prestado às questões de Estados falhados ou fracos, conflitos violentos contemporâneos (frequentemente de carácter intra-estatal e informal), o predicamento de segurança do Terceiro Mundo – mas que a literatura sobre *power sharing* tem negligenciado:

*"As partilhas de poder têm sido repetidamente advogadas enquanto método de governação pós-conflito em África. No entanto, em praticamente todos os casos os resultados têm sido semelhantes: acordos inclusivos de partilhas de poder encontram resistência por parte de líderes locais ou, se aceites, raramente foram plenamente implementados e cumpridos no longo prazo. Dado este registo inexpressivo, é notável como as partilha do poder, no entanto, continuam a ser peças centrais de tantas iniciativas de paz africanas. Esperar que partilhas de poder funcionem em África é esperar que elas resultem nas condições mais difíceis, e isto é, em parte, parte do problema. As condições de anarquia que acompanham a guerra civil e colapso do estado muitas vezes exigem soluções que são prévias ou complementares às partilhas do poder - ou mesmo que excluam as partilhas de poder completamente"*¹⁷.

¹⁶ Tradução livre do original: "[...] in the conflict-management discourse, power-sharing is seen as a mechanism to manage the uncertainty in a peace process – if need be, as a substitute for elections – while research based on democratic theory treats power-sharing as a mechanism to foster moderation and to improve the quality of democracy. This means that researchers of both schools advocate power sharing for war-shattered societies, albeit for different reasons. However, the lack of integration between the two discourses means that there is limited knowledge of the long-term consequences of power sharing in societies emerging from war." (Jarstad, 2008:111).

¹⁷ Tradução livre do original: "Power sharing has been repeatedly advocated as a method of post-conflict governance in Africa. In virtually all cases, however, the results have been the same: inclusive power-sharing agreements have been resisted by local leaders or, if accepted, have rarely been fully implemented or adhered to over the long term. Given this unimpressive record, it is remarkable that power sharing nevertheless continues to be the centrepiece of so many African peace initiatives. To expect power sharing to work in Africa is to expect it to work under the most difficult conditions, and this, in fact, is part of the problem. For the conditions of anarchy that accompany civil war and state collapse often require solutions that are prior to, or in addition to, power sharing – or ones that exclude power sharing altogether." Spears, Ian S. "Anarchy and the Problems of Power Sharing in Africa" in Sid Noel (ed.) *From Power Sharing to Democracy*, Québec: McGill-Queen's University Press, 2005. Pp. 184-197.



Mehler (2009a) sublinha, como LeVan (2011), a necessidade de analisar o power sharing para além da dimensão de análise de mitigação do conflito, argumentando que o *power sharing* deve ser visto como um processo e não como um evento, citando o actual exemplo de sucesso do Burundi¹⁸, que durante 20 anos de tentativas era considerado um exemplo de fracasso.

Que caminho para o debate sobre partilhas de poder?

As teorias clássicas de partilha de poder focaram-se primordialmente no desenho permanente (embora não necessariamente estático) de uma engenharia institucional para acomodação política de diferentes grupos numa sociedade dividida. A literatura recente da partilha de poder tem-se focado sobretudo na partilha de poder enquanto mecanismo temporário em acordos de paz em prol de um imperativo securitário, mesmo que antagónico aos prévios esforços de democratização de décadas passadas. No entanto, pouca atenção tem sido dada ao power sharing enquanto processo dinâmico, com avanços, recuos e transições.

Os estudos de 'engenharia constitucional' que propõem a adopção de políticas inclusivas para sociedades pluralistas, divididas e/ou em transição têm sido desenvolvidos desde finais da década de 1960. No entanto, esta corrente de ciência política só recentemente começou a ser estudada numa lógica de conflitos de terceiro tipo (Holsti, 1996), frequentes no continente africano, apesar da temática dos conflitos intra-estatais contemporâneos estar intimamente ligado às questões de governação e formação dos Estados e respectivos (des)equilíbrios estruturais. O estudo de acordos de partilha de poder, particularmente num contexto africano, ganha assim cada vez maior proeminência enquanto instrumento de análise do percurso da consolidação democrática no continente.

Os acordos de partilha de poder têm-se sucedido no continente africano nos últimos anos (Mehler, 2009; LeVan, 2011). Mehler (2009) aponta 17 países do continente africano como tendo tido acordos de partilha de poder "significativas" apenas entre 1999 e 2009, enquanto que Hartzell e Hoddie (2007) relembram que, de 38 processos de paz entre 1945 e 1999 resultantes da negociação para o fim de guerras civis, apenas um - o Acordo de Gbadolite em 1989 - não continha qualquer elemento ou norma de partilha de poder. Muito embora diversos países africanos tenham ao longo dos anos um histórico de experiências no campo da engenharia constitucional para a concepção e desenvolvimento de um quadro institucional democrático tendencialmente mais inclusivo (e.g., Nigéria, Burundi), a recente popularidade deve-se sobretudo à inclusão da partilha de poder como mecanismo de gestão e prevenção de conflitos violentos através da negociação de acordos de paz (Hartzell & Hoddie, 2007; Mehler, 2009). O continente africano, seja pela quantidade de países compostos por sociedades multi-étnicas para os quais as teorias de *power sharing* foram inicialmente concebidas e desenvolvidas, seja pela frequência de conflitos violentos e processos de paz decorrentes, é assim um terreno fértil para a emergência desses acordos.

No entanto, na vasta literatura sobre partilhas de poder, agendas de investigação e abordagens analíticas têm-se focado quase exclusivamente numa perspectiva institucional e de elites, tanto na sua dimensão mais recente de mitigação e gestão de

¹⁸ Ver também Vandengiste (2009).



conflitos como na abordagem clássica da teoria de partilha de poder e a sua proposta normativa de engenharia política para uma estrutura institucional permanente assente na acomodação de elites políticas. Tal tem impedido uma análise holística e interdisciplinar nos estudos sobre partilhas de poder e as suas consequências, especialmente em África onde tem sido uma tendência dominante no ocaso da Guerra Fria.

É especialmente surpreendente que, com o renovado interesse académico nesta temática, a influência da natureza dos partidos políticos e de sistemas partidários nas partilhas de poder e suas respectivas dinâmicas e consequências seja tão comparativamente negligenciada em detrimento das análises dominantes *top-down*¹⁹. Mesmo sendo os partidos políticos um dos principais actores em qualquer sistema político pela sua capacidade de canalizar, agregar e expressar vontades políticas - e detendo assim um poder ímpar não para apenas a gestão e resolução de conflitos nas sociedades em que se inserem, mas também para actuar como agente privilegiado na consolidação da democracia - os estudos de partilhas de poder tendem a manter o seu foco ou em pequenos grupos de elites ou em instituições nacionais, sem grandes considerações sobre processos *bottom-up* ou sobre as tensões entre instituições, elites, partidos políticos e segmentos da sociedade. A literatura académica tem sido profusa a avaliar o sucesso ou insucesso de partilhas de poder com muito pouca atenção dispensada ao processo de partilha de poder e às suas dinâmicas e variações ao longo da sua existência. Por exemplo, a transição de uma dinâmica centrífuga nos dois primeiros anos de partilha de poder no Quénia (2008-2013) para uma dinâmica centrípeta de 2010 em diante está ruidosamente ausente da literatura académica que, com todas as suas conclusões antagónicas, não oferece grandes pistas para explicar mutações como as que foram experienciadas pelo Governo de Unidade no Quénia. Se há algo que as propostas das teorias de partilha de poder evidenciam, é que o seu discurso - com toda a sua capacidade de empoderar e visibilizar, de selecção e legitimação - não é suficiente para entender todas as variáveis, dinâmicas e actores relevantes²⁰ para a determinação do seu sucesso ou insucesso.

Finalmente, se a ausência de análises mais interdisciplinares - mesmo em sub-áreas da Ciência Política e das Relações Internacionais, de onde ela provém - relativamente às partilhas de poder tem tornado o debate inconclusivo no que concerne os méritos e desvantagens das partilhas de poder para a promoção e consolidação da democracia e da paz, uma outra questão talvez mais pertinente tem estado ausente por inteiro do debate: que *tipo* de paz e democracia têm as partilhas de poder promovido?

Referências Bibliográficas

- Atuobi, Samuel Mondays (2008). "Election-related Violence in Africa", *Conflict Trends*, Issue 1, pp. 10-16 [Disponível em: http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/32419/1/ct_2008_1.pdf?1]
- Carvalho, Alexandre de Sousa (2013). "The legacy of power sharing in Kenya: literature challenges and research agenda's invisibilities". In Dias, Alexandra Magnólia (ed.) *State*

¹⁹ Algumas excepções devem ser mencionadas: Reilly e Nordlund, 2008; Sousa, 2009; Cheeseman e Tendi, 2010; Carvalho 2013.

²⁰ Uma das poucas referências sobre a importância que a sociedade civil queniana desempenhou no acordo de partilhas de poder e na implementação do seu mandato pode ser lida em Ghai e Ghai (2010).



and Societal Challenges in the Horn of Africa: conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration. Lisboa: CEA: 108-125

Cheeseman, Nic; and Tendi, Blessing-Miles (2010). "Power Sharing in Comparative Perspective: The Origins and Consequences of 'Unity Government' in Africa", *Journal of Modern African Studies* 48: 203-229.

CIPEV [Commission of Inquiry on Post-Election Violence] (2008). "The Kenyan Commission of Inquiry on Post Election Violence" International Centre for Transitional Justice. [Disponível em:

www.kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission_of_Inquiry_into_Post_Election_Violence.pdf]

Dahl, Robert [ed.] (1973). *Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Esman, Milton (1986). "Ethnic Politics and Economic Power", *Comparative Politics* 19(4): 395-418.

Gana, Aaron T., e Egwu, Samuel G. [eds.] (2004). *Federalism in Africa: The Imperative of Democratic Development*, Africa World Press.

Ghai, Jim Cottrell e Ghai, Yash Pai (2010). "Kenya: Don't waste the new constitution – The safeguarding role of civil society", *Pambazuka News*, 12.08.2010 [Disponível em: <http://www.pambazuka.org/en/category/features/66660/print>]

Hartzell, Caroline; e Hoddie, Matthew (2005). "Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War". In Roeder, Philip G.; and Rothchild, Donald [eds.]; *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, London: Cornell University Press: 83-106.

Hartzell, Caroline e Hoddie, Matthew (2007). *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Holsti, Kalevi J. (1996). *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.

Horowitz, Donald L. (1990). "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.

Horowitz, Donald L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press.

Horowitz, Donald L. (1993). "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy* 4(4): 18-38.

Huntington, Samuel P. (1991). "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy* 2(2): 12-34.



- Jarstad, Anna K. (2008). "Power Sharing: former enemies in joint government". In Jarstad, Anna K.; and Timothy D. Sisk [eds.]; *From War to Democracy – Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge: Cambridge University Press: 105-133.
- Mehler, Andreas (2009a). "Power-Sharing in Africa", *Africa Spectrum* 44(3): 2-10.
- Mehler (2009b). "Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship", *African Affairs* 108(432): 453-473.
- LeVan, A. Carl (2011). "Power Sharing and Inclusive Politics in Africa's Uncertain Democracies", *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions* 24(1): 31-53.
- Lijphart, Arend (1969). "Consociational Democracy", *World Politics* 21 (2): 207-225.
- Lijphart, Arend (1977a). *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1977b). "Majority Rule Versus Consociationalism in Deeply Divided Societies", *Politikon* 4 (2): 113-126.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1985). "Power-Sharing in South Africa", *Policy Papers in International Affairs* 24, Berkeley, California: Institute of International Studies, University of California.
- Lijphart, Arend (1990). "The Power Sharing Approach". In J.V. Montville [ed.], *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books: 491-509.
- Lijphart, Arend (1996). "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation", *American Political Science Review* 90(2): 258-268.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2004); "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy* 15(2): 96-109.
- Lijphart, Arend (2008); *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York: Routledge.
- Linz, Juan J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela [eds.] *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mbugua, Karanja (2008). "Kenya's Crisis: Elite and Factional Conflicts In Historical Context", *Conflict Trends* Issue 1: 3-10.
- Ng'weno, Hilary (2007). *The Making of a Nation – The Political History of Kenya*, Nairobi: NTV.
- Noel, Sid [ed.] (2005). *From Power Sharing to Democracy*, Québec: McGill-Queen's University Press.
- O'Flynn, Ian and David Russell [eds.] (2005). *Power Sharing – New Challenges for Divided Societies*, London: Pluto Press.



- Roeder, Philip G. and Rothchild, Donald [eds.] (2005). *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, London: Cornell University Press.
- Turton, David [ed.] (2006). *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*. Eastern African Studies, Oxford: James Currey.
- Reilly, Benjamin (2001). *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reilly, Benjamin; e Nordlund, Per [eds.] (2008). *Political Parties in Conflict-Prone Societies*, New York: United Nations University Press.
- Rothchild, Donald (1986). "Hegemonial Exchange: an alternative model for managing conflict in Middle Africa" in Dennis L. Thompson and Dov Ronen [eds.] *Ethnicity, Politics and Development*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Rothchild, Donald (1995). "Bargaining and State Breakdown in Africa", *Nationalism and Ethnic Politics* 1(1): 54-72.
- Sisk, Timothy D. (1996). *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington D.C./ New York: United States Institute of Peace / Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Smith, David (2010). "Zimbabwe: Splits over Ahmadinejad visit show difficulties of power sharing", *The Guardian* 25.04.2010. [Disponível online em: <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/25/david-smith-zimbabwe-ahmadinejad-visit>]
- Sousa, Ricardo de (2009). "A natureza dos partidos nas perspectivas de partilha de poder nos processos de paz em Angola". In Rodrigues, Cristina Udelsmann; e Costa, Ana Bénard da [coord.]; (2009) *Pobreza e Paz nos PALOP*. Lisboa: Sextante Editora: 41-61.
- Spears, Ian S. (2005). "Anarchy and the Problems of Power Sharing in Africa". In Sid Noel (ed.) *From Power Sharing to Democracy*, Québec: McGill-Queen's University Press: 184-197.
- Vandengiste, Stef (2009). "Power-Sharing, Conflict and Transition in Burundi: Twenty Years of Trial and Error", *Africa Spectrum*, 44(3): 63-86.
- Wrong, Michela (2009). *It's Our Turn To Eat: The Story of a Kenyan Whistle Blower*, Forth Estate, London.



A UTILIZAÇÃO DA FORÇA MILITAR NA GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

António Oliveira

oliveiravpa@gmail.com

Licenciado em Ciências Militares (Infantaria) pela Academia Militar, desempenha atualmente as funções de assessor militar, Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, no XXI Governo Constitucional (Portugal). Prestou serviço em diversas unidades das Forças Armadas onde desempenhou funções nas componentes operacional operação de apoio à paz no Kosovo, 1999-2000 e 2005; evacuação de cidadãos nacionais na Guiné e no Congo, 1998), de ensino e formação. Foi professor no Instituto de Estudos Superiores Militares, na área de Ensino das Operações, desempenhando funções de assessoria e formação em Angola (2008-9) e Moçambique (2009). Desempenhou o cargo de Oficial de Operações e Treino da Brigada de Intervenção (após 2010, Coimbra), sendo nomeado Comandante do 1º Batalhão de Infantaria da Brigada de Intervenção (2012). Foi assessor no Gabinete do Ministro da Defesa Nacional no XIX e XX Governos Constitucionais. Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais, pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e está habilitado com o curso de Especialização em Informações e Segurança (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas) e com o Curso de Operações de Paz e Ação Humanitária, tendo participado no *International Visitor Leadership Program*, nos Estados Unidos, no âmbito da resolução de conflitos. É autor do livro "Resolução de conflitos – o papel do emprego do instrumento militar" e co-autor do livro "A luta armada timorense na resistência à ocupação: 1975-1999". É doutorando em Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa.

Resumo

O fim da guerra fria alterou o paradigma no que respeita ao papel e âmbito de aplicação da força militar na gestão e na resolução de conflitos. Com um intervencionismo crescente da comunidade internacional, a nova geração de operações de paz adotou uma abordagem multidimensional com a força militar a ser empregue de forma articulada com os restantes instrumentos do Poder, garantindo-se o devido enquadramento estratégico face ao estado final desejado.

Esta nova abordagem e a crescente complexidade conflitos, predominantemente de natureza intraestatal, têm levado, por um lado, a que o entendimento dos tradicionais princípios das operações de paz esteja a ser equacionado, e por outro, a que as forças militares enfrentem diversos desafios. O mais complexo prende-se com o emprego efetivo das suas capacidades de combate, pois parece faltar vontade política para, depois de se efetuar o *deployment* das forças, garantir o seu emprego efetivo. No entanto, sendo o emprego efetivo da força o elemento mais crítico, mas simultaneamente mais diferenciador e caracterizador do emprego do instrumento militar, na gestão e na resolução de conflitos, assumiram relevo um elevado leque de capacidades das forças militares que, ultrapassando as tradicionais capacidades de combate, se mostram de grande utilidade, nomeadamente em apoio, complemento ou mesmo substituição de capacidades não militares.

Palavras-chave

Força militar; instrumentos do Poder; resolução de conflitos; operações de paz

Como citar este artigo

Oliveira, António (2016). "A utilização da força militar na gestão e resolução de conflitos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art3 \(http://hdl.handle.net/11144/2621\)](http://hdl.handle.net/11144/2621)

Artigo recebido em 8 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 13 de Março de 2016





A UTILIZAÇÃO DA FORÇA MILITAR NA GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

António Oliveira

Introdução

A comunidade internacional, nomeadamente as Nações Unidas, com o apoio de algumas organizações regionais, como a OTAN e a União Europeia, tem vindo a intervir de forma crescente na gestão e resolução de conflitos. Constituindo-se numa “terceira parte”, envida os seus esforços pela aplicação de métodos coercivos e não coercivos, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência.

Segundo Ramos-Horta (2015: ix), a prevenção dos conflitos armados é talvez a maior responsabilidade da comunidade internacional. Mas quando esta prevenção não é possível, as chamadas “forças de paz” são muitas vezes obrigadas a intervir para ajudar a impor e manter um ambiente seguro, para impedir o reinício da violência e para proporcionar um espaço seguro para o avanço do processo político.

As características do atual ambiente operacional, com múltiplos atores e em que a população se tem constituído no mais importante, têm exponenciado a complexidade dos conflitos. Desta forma, as operações inerentes à sua gestão e resolução requerem a execução de um espectro cada vez mais largo de tarefas por parte das forças militares. No entanto, a resolução de conflitos é também efetuada com base em medidas não coercivas, o que implica que o emprego dos meios militares seja balanceado, numa aproximação integrada com outros instrumentos de Poder. O emprego tradicional de forças militares no contexto da resolução de conflitos parece estar assim a sofrer uma rápida evolução em que a sua ação é desenvolvida num enquadramento muito mais complexo. Assim, como refere Smith (2008: 429), “deve saber-se o resultado pretendido antes de se decidir se a força militar tem algum papel a desempenhar na prossecução deste resultado”.

Neste enquadramento colocam-se um conjunto de questões, que são a base da tomada de decisão para o emprego da força militar neste âmbito. Quais as suas funções? Qual o contexto para a sua utilização e como fazer a sua conjugação com outros instrumentos de Poder? Que condições são necessárias e que princípios devem ser respeitados? Em que situações as capacidades de combate da força militar podem ser efetivamente empregues?

Para responder a estas questões, num primeiro tópico iremos debruçar-nos sobre o contexto de utilização da força armada na resolução de conflitos. Um segundo ponto aborda a conceptualização das operações com base na aproximação militar a esta temática. Por último, debruçamo-nos sobre o emprego dos meios militares neste contexto, incluindo a utilização efetiva das suas capacidades de combate.



1. A força militar no contexto da resolução de conflitos

1.1. As funções da força militar

A força militar desde sempre representou um papel importante nas relações internacionais. No entanto, a sua utilização prioritária foi mudando, adaptando-se à evolução do contexto estratégico, sendo sucessivamente utilizada, primeiro como meio de coação, depois como instrumento de dissuasão, e mais recentemente como ferramenta para a prevenção e resolução de conflitos (Espírito-Santo, 2003: 235). Esta forma de utilização deve ser vista, não como uma substituição sucessiva do contexto de emprego, mas sim como um alargamento do espectro de utilização.

Neste espectro, de forma genérica, a força militar pode realizar cinco funções estratégicas: destruir, coagir, dissuadir, conter ou melhorar (Smith, 2008: 370). Estas funções serão executadas de forma isolada ou combinada de acordo com o conceito estratégico que permite atingir o resultado político desejado, podendo ser desenvolvidas aos diferentes níveis, de forma individualizada e complementar (Garcia, 2010: 70), independentemente da atividade a executar.

No contexto de segurança e defesa do século XXI, a força militar executa três tipos de atividades principais: (i) as ações de combate tradicional; (ii) um conjunto variado de atividades “não tradicionais”, que vão desde a assistência humanitária às operações especiais, passando pelas operações de paz; e (iii) atividades de apoio e interação com os outros instrumentos de Poder (Alberts, 2002: 39). Este espectro de utilização reflete alterações muito significativas a que se associa uma valorização crescente das ações desenvolvidas por emprego de vetores não militares. Esta tendência tem vindo a acentuar-se e resulta, por um lado, da maior eficácia das estratégias diplomática, económica e psicológica e, por outro lado, dos problemas inerentes à utilização da força militar (Barrento, 2010: 306).

A condução de operações militares começou a ser a “arte do possível”, implicando que cada vez mais as forças se adaptem a contextos não militares e aos condicionamentos políticos, legais, socioculturais, económicos, tecnológicos e geográficos (Gray, 2006: 31). Desta forma, para além dos meios, o emprego da força militar passou a requerer um outro pré-requisito fundamental: a oportunidade (Alberts e Hayes, 2003: 171).

As organizações internacionais¹, apoiadas na perspetiva de que o emprego da força armada para gerir as relações internacionais e manter a paz é legítimo, apropriado e frequentemente necessário (Zartman *at al*, 2007: 422), têm vindo progressivamente a intervir para salvaguardar a paz entre os Estados, mas também dentro dos mesmos (David, 2001: 313). Criou-se assim a oportunidade para o emprego das forças militares e, desta forma, estas são cada vez mais chamadas a intervir no âmbito da denominada “resolução de conflitos”.

Mas esta nova perspetiva de atuação provocou também alterações qualitativas no emprego da força militar. Os objetivos ao nível estratégico e operacional deixaram de estar relacionados com a destruição ou imposição de condições a um inimigo e passaram a ter como objetivo o moldar ou alterar a vontade da população (Smith, 2008: 42) e das partes em confronto. Por consequência, as funções estratégicas,

¹ Especialmente as Nações Unidas, suportadas e complementadas por outras organizações regionais.



embora mantendo o seu fim, viram significativamente alterado o contexto em que são implementadas, especialmente por via da eliminação do conceito de inimigo, um conceito não aplicável no contexto da resolução de conflitos.

Assim, em vez da execução das suas funções estratégicas num tradicional cenário de guerra, a projeção de militares neste contexto pode ser vista como um passo da comunidade internacional no sentido de resolver os seus diferendos ou confrontos sem recurso à guerra, contribuindo simultaneamente para a segurança em termos coletivos (Segal e Waldman, 1998: 185).

1.2. O contexto para a utilização - a aproximação integrada

Em termos genéricos, os objetivos estratégicos definidos para uma operação que visa a resolução de um conflito estão normalmente relacionados com a segurança, a governança e o desenvolvimento económico (AJP-01(D), 2010: 2-12).

Em termos estritamente militares, o estado final poderá ser considerado atingido quando o estado de direito está estabelecido, os mecanismos de segurança interna readquirem o controlo e os níveis de violência estão dentro dos padrões normais para a sociedade da região em questão. No entanto, atingir os objetivos militares, criando um ambiente estável e seguro, não é garantia de se atingir uma situação de paz auto-sustentada (AJP-1 (C), 2007: 1-8). A implementação de uma operação pode ajudar a conter a violência no curto prazo, mas é improvável que resulte numa paz sustentável e duradoura se não for acompanhada de programas destinados a prevenir a recorrência do conflito (Capstone, 2008: 25). Desta forma, o sucesso militar e os objetivos militares atingidos devem ser vistos antes como os pontos decisivos para se atingir o estado final desejado em termos globais, sendo fundamental estabelecer um balanceamento dinâmico com os objetivos não militares (Alberts, 2002: 48), empregando o instrumento militar de forma articulada com os restantes instrumentos de Poder².

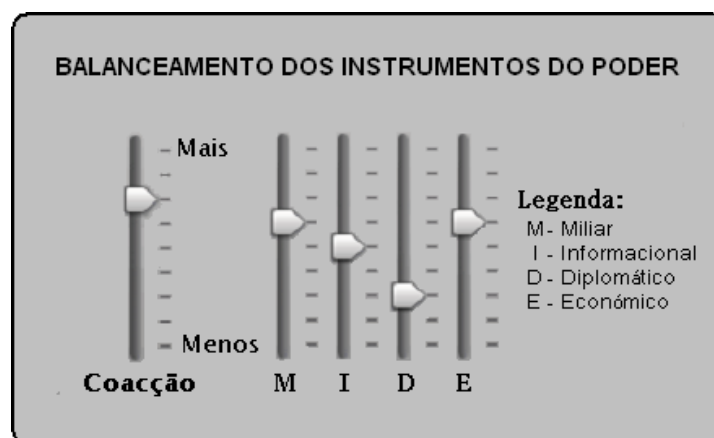
A relação entre estes instrumentos, como refere Gray (2006: 15), é sempre contextual, condicionando o seu emprego. No contexto da prevenção, gestão e resolução de conflitos, o grau de utilização de cada um dos instrumentos é influenciado pelo nível de coação pretendido sobre os atores em confronto e é a utilização do elemento militar que influencia diretamente este nível de coação³ (Oliveira, 2011: 65).

² De acordo com os domínios considerados, existem diversas formas de efetuar a sistematização dos instrumentos de Poder: (i) DIME (Instrumento Diplomático, Informacional, Militar e Económico) na atual doutrina da Aliança Atlântica (AJP-01(C), 2007: 2-18); (ii) DIMLIFE (Diplomático, Informacional, Militar, Económico, Lei e Ordem, Intelligence e Financeiro) na estratégia americana de combate ao terrorismo, em que passou a ser considerado um leque mais abrangente de instrumentos; alguns Estados não consideram o instrumento Informacional, considerando-o, simultaneamente, como um componente e um requisito necessários aos restantes instrumentos (AJP1-(D), 2010: 1-3).

³ O resultado do emprego balanceado dos diferentes instrumentos do Poder poderá ser comparado ao som obtido através de um equalizador, sendo modelado pela intervenção na intensidade de cada um deles e pela seleção do som de base - o nível de coação desejado (Oliveira, 2011: 65).



Fig. 1 – Balanceamento dos instrumentos do Poder (Adaptado de Smart Power Equalizer)



Fonte:

http://mountainrunner.us/images/SmartPowerEqualizerfindingthemix_FA88/smartpower_20thC2.gif

Esta utilização holística e sinérgica é comumente designada por *comprehensive approach*⁴ e tem por base uma ação coordenada entre os diversos atores — organizações políticas, diplomáticas, económicas, militares, não-governamentais, sociedade civil e empresarial (MCDC, 2014: 115). Devendo ser articulada aos níveis estratégico, operacional e tático, é suportada pelo planeamento, direção e desconflituação da execução (AJP-1 (D), 2010): 2-11), em que o emprego dos diversos sistemas converge metodologicamente para uma combinação de soluções multinacionais e multidisciplinares (Oliveira, 2011: 65).

1.3. O enquadramento específico ao emprego do instrumento militar

O emprego da força militar na gestão e resolução de conflitos está condicionado pelo adequado enquadramento conceptual que permita interpretar corretamente o ambiente operacional por parte da força e dos seus comandantes (AJP-1 (D), 2010): 1-10). A confusão da delimitação conceptual e doutrinária das operações é normalmente prenunciadora do insucesso, pois o grau de empenhamento das forças militares, os elementos a empenhar e em que termos o mandato lhes permite atuar (Jones, 2009: 7) são pré condições para o sucesso.

O emprego da componente militar, neste enquadramento, requer uma compreensão profunda de três vetores que se interrelacionam: (i) os atores em presença - apoiantes, neutrais e oponentes à presença da força; (ii) o ambiente operacional, nas diversas perspetivas, e (iii) as tarefas a executar (AJP-01(D), 2010: 2-14).

Abordando a relação entre os diversos vetores, Binnendijk e Johnson (2004) publicaram algumas conclusões de um estudo⁵ que analisou um conjunto de intervenções em situações de conflito, sugerindo que o sucesso dependeu

⁴ Traduziremos de forma livre para "aproximação integrada".

⁵ Estudo original elaborado por Larry K. Wentz.



essencialmente de três fatores controláveis: (i) os recursos atribuídos para resolver o conflito; (ii) o volume de forças militares utilizadas; e (iii) o tempo atribuído para o processo de resolução do conflito. Dependeu ainda de dois fatores não controláveis: (i) as características internas e (ii) os interesses geopolíticos de terceiros.

Estes estudos foram elaborados tendo o instrumento militar como a principal variável⁶ dos casos estudados e uma das lições retiradas é que existe uma forte correlação entre o volume de recursos utilizados e o grau de sucesso⁷. Com a crescente multidisciplinaridade e complexidade das operações esta correlação não é tão clara e tornou-se num dos dilemas da sua materialização. Se, por um lado, um elevado volume de forças favorece a segurança, por outro lado, introduz o risco de estimular alguma resistência local à presença estrangeira por ser demasiado intrusiva junto da comunidade local. Numa outra abordagem, um reduzido volume de forças minimiza o estímulo de impulsos nacionalistas contra a sua presença, mas pode ser pouco eficaz na manutenção de um ambiente estável e seguro no território (Paris e Sisk, 2009: 81). Relativamente a este dilema⁸, alguns comandantes de forças da ONU defendem que o volume dos efetivos não é fundamental, sendo menos importante para a eficácia da força do que a unidade de comando e a remoção dos *caveats* introduzidos nos diversos contingentes militares (Mood, 2015: 2).

O tempo destinado à operação cria um outro dilema: manter a presença para evitar o reinício das hostilidades e/ou o oportunismo face à fraqueza das instituições locais ou retirar as forças para evitar o perigo de resistência da população local à sua presença prolongada (Paris e Sisk, 2009: 85). Binnendijk e Johnson (2004: 4 e 5), relativamente a este dilema, afirmam que a manutenção de meios por um longo período pode não garantir o sucesso, mas a sua retirada rápida precipita o insucesso. Sendo variável caso a caso, os casos históricos apontam para um período temporal de cinco anos como o tempo mínimo necessário para cultivar uma transição duradoura para a paz.

"As operações de paz são sobre pessoas e percepções" e estas operações "serão desenvolvidas cada vez mais neste domínio, em vez do terreno"⁹ (Mood, 2015: 1). Assim, na abordagem a este dilema deveremos ter em conta a percepção que a população local tem da presença da força internacional. Normalmente o "convívio" entre a população local e a força militar divide-se em três períodos: (i) um primeiro, na sequência da fase violenta do conflito, em que a população considera a sua presença fundamental, sobretudo para a criação de condições de segurança. Nesta fase garante-lhe um apoio incondicional e incentiva a sua ação; (ii) um segundo período, quando a situação atinge algum grau de estabilidade, em que a população começa a pôr em causa a necessidade da presença internacional e passa a tolerá-la em vez de a apoiar incondicionalmente e (iii) a terceira fase, quando a percepção de segurança e de não retorno ao conflito começa a instalar-se, em que a população começa a olhar para a força como um elemento intrusivo para os seus interesses (Paris e Sisk, 2009: 85).

As características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos atores e os interesses geopolíticos

⁶ Pela análise específica desta variável, o êxito das operações é mais simples de aquilatar, pois o sucesso na perspetiva militar é facilmente mensurável por estar relacionado com o atingir de objetivos militares, que integrados dão corpo ao chamado estado final militar (AJP-01(C), 2007: 1-4).

⁷ Esta conclusão foi sendo posta em causa por outros estudos.

⁸ Relativamente a este dilema ver também (Newman, Paris, Richmond, 2009: 32).

⁹ Force Commanders' Advice to the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations. Washington: ONU. 2015. Robert Mood.



e geoestratégicos de atores externos, normalmente Estados, são os fatores não controláveis por quem executa a operação.

Estudos realizados por Segal e Waldman (1998: 198) concluíram que intervenções da comunidade internacional tiveram mais sucesso no controlo do conflito quando os atores em disputa tinham a ganhar com o sucesso da própria força de paz. Por outro lado, a prática parece mostrar que os países contribuidores de tropas devem estar envolvidos com base nos seus interesses, para assegurar a eficácia da missão (Mood, 2015: 3). Parece aplicar-se uma relação *win-win* entre os atores locais e a força multinacional, que representa os seus Estados de origem.

Face à intangibilidade de alguns fatores, a avaliação do sucesso de uma intervenção nunca atingiu uma base que satisfizesse os diversos intervenientes. Segundo Diehl (1993: 36), os dois critérios gerais têm a ver com (i) a sua capacidade para dissuadir ou impedir o uso de violência na área de operações e (ii) com a forma como esta intervenção facilita a resolução do conflito. São critérios essencialmente intangíveis. No entanto, o grau de sucesso pode ir sendo medido através da verificação de métricas tangíveis relacionadas com os efeitos a atingir em determinados pontos no espaço e no tempo. Os níveis de desarmamento, a desmobilização de antigos combatentes e a sua reintegração na sociedade, bem como a forma como as autoridades locais garantem segurança, são exemplos de aspetos que é possível ir mensurando ao longo do decorrer da operação¹⁰ (Newman, Paris, Richmond, 2009: 29).

2. A aproximação militar à gestão e resolução de conflitos

2.1. A aproximação clássica às operações de paz

Na sua origem, as operações de paz envolviam quase exclusivamente a utilização de forças militares. Estas eram interpostas entre as partes para monitorizar cessar fogos, facilitar a retirada de tropas e atuar como tampão entre países, em situações muito voláteis (Newman, Paris, Richmond, 2009: 5). Assim, as operações de paz tradicionais eram estabelecidas quando um qualquer acordo era celebrado e garantiam o necessário apoio físico e político que permitisse o seu cumprimento pelas partes (Zartman *et al*, 2007: 433).

Entre 1988 e 1993 começou uma tripla transformação, envolvendo mudanças qualitativas, quantitativas e normativas no que concerne ao papel e âmbito de aplicação das operações da paz (Bellamy, Williams, Griffin, 2004: 92). O seu campo de ação alargou-se e passou a envolver a combinação de uma grande panóplia de tarefas (Newman, Paris, Richmond, 2009: 7). Neste contexto, a ONU¹¹ e a OTAN¹², que em conjunto representam a esmagadora maioria do pessoal militar projetado em "operações de paz" (Jones, 2009: 3), desenvolveram bases doutrinárias específicas para estas operações, que permitissem uma operacionalização dos conceitos e uma abordagem mais eficaz e flexível às mesmas. Fizeram-no adotando uma "aproximação clássica".

¹⁰ Outros efeitos, menos tangíveis, também podem ser analisados, tais como a reconciliação entre as partes e a evolução da resolução do conflito (Newman, Paris, Richmond, 2009: 29).

¹¹ Através da Agenda para a Paz (A/47/277 - S/24111, de 17 de Junho de 1992).

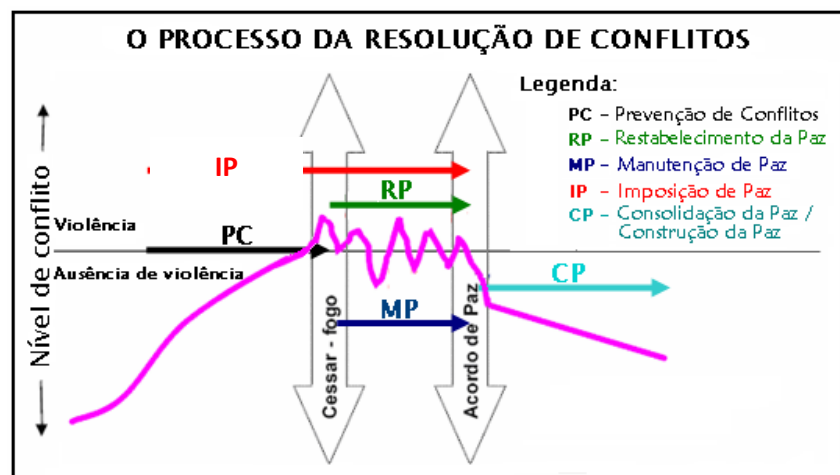
¹² Através da Doutrina das Operações de Apoio à Paz.



Esta aproximação conceptual e normativa às operações paz está associada ao ciclo de vida de um conflito, com a sua fase de escalada, normalmente não violenta, a sua fase violenta e, posteriormente, a fase de retorno a paz, também não violenta. A estruturação da resposta teve por base uma conceção sequencial e assim, enquanto atividades não concorrentes, o emprego dos mecanismos individualizados previstos, quer pela ONU¹³, quer pela OTAN¹⁴, foi bem tipificado, permitindo enquadrar conceptualmente a utilização da força militar, com base num processo genérico que tem sido seguido como modelo¹⁵. Isto é, de acordo com a situação assume-se uma tipologia de operação e os meios e as medidas a serem usados bem com o enquadramento para a sua utilização. Ao mesmo tempo, sempre que se assume transitar de um tipo de operação para outro, altera-se este enquadramento, podendo mesmo ser alterado o mandato e os termos de referência da missão.

Genericamente, a organização baseia-se na seguinte tipologia de operações: prevenção de conflitos, imposição de paz, restabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz.

Fig 2 – O Processo da Resolução de Conflitos



Fonte: Adaptado de BRANCO, Carlos *et al*¹⁶

A prevenção de conflitos significa a eliminação das causas de um conflito previsível antes de este ocorrer de forma aberta (Zartman *at al*, 2007: 13). Envolve a aplicação de medidas externas de pressão diplomática, económica e militar, sendo mesmo possível a intervenção militar para sustentar um esforço de prevenir a eclosão violenta do conflito ou parar a sua escalada (MCDC, 2014: 70) ou reacendimento¹⁷. Os meios

¹³ A referência é ainda a Agenda para a Paz (A/47/277 - S/24111, de 17 de Junho de 1992) e posteriormente o Suplemento da Agenda para a Paz (A/50/60 - S/1995/1, de 03 de janeiro de 1995).

¹⁴ A doutrina em vigor para as Operações de Apoio à Paz encontra-se vertida no AJP - 4.3.1 de Julho de 2001 e no AJP - 4.3, de Março de 2005, embora, como já foi referido, se encontrem ambos em revisão.

¹⁵ Para uma abordagem conceptual mais abrangente consultar as referências da ONU e OTAN referenciadas anteriormente.

¹⁶ Adaptado de BRANCO, Carlos, GARCIA, Proença, PEREIRA, Santos (Org), *op. cit.*: 139.

¹⁷ Estas medidas são normalmente aplicadas de acordo com o Cap. VI da Carta da ONU. No entanto, e no caso de intervenção armada, as forças militares podem ser empregues para dissuadir e coagir as partes, o que requer um mandato mais robusto com base no Cap. VII.



militares focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito. Deve basear-se na recolha de informações e garantir um sistema de alerta rápido que vigie o desenvolvimento das situações de crise em tempo real e avalie as possíveis respostas, a fim de aplicar as mais rápidas e adequadas a cada situação¹⁸ (Castells, 2003: 31).

Se as medidas de prevenção forem bem-sucedidas, a situação de crise reduz a sua intensidade, retornando-se a um determinado grau de estabilidade. Se elas falharem e a linha da eclosão da violência for quebrada, haverá um conflito violento (MCDC, 2014: 70). Quando isto acontece, o conflito terá que ser gerido através da eliminação da violência e dos meios com ela relacionados (Zartman *et al*, 2007: 13).

Se o contexto estabelece como objetivo compelir, coagir e persuadir uma ou várias fações a cumprirem com uma determinada modalidade de ação, estamos perante uma operação de "imposição da paz". Esta situação ocorre quando não existe o consentimento estratégico por parte dos atores principais (Dobbie, 1994: 122). Neste caso, a atuação envolve a aplicação de uma gama de medidas coercivas, incluindo o uso da força militar (Capstone, 2008: 18) ao nível operacional. Assim, apoiados num mandato, os meios militares serão empregues, se necessário tomando o partido de um dos beligerantes e mantendo-se no terreno mesmo contra a vontade das partes (Baptista, 2003: 742).

No entanto, apesar do recurso à força, é fundamental reiterar que o objectivo nunca será o derrotar ou destruir os beligerantes (Pugh, 1997: 13), obtendo desta forma uma vitória militar, mas sim obrigar, coagir e persuadir as partes a cumprir determinadas condições, de acordo com um objetivo político (AJP-3.4.1, 2007: 1-11). O objetivo destas operações é uma questão decisiva, pois estabelece a separação entre a guerra e a imposição de paz (Branco, Garcia e Pereira, 2010: 142).

Estas ações são autorizadas para restaurar a paz em situações onde o CSNU considera a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão (Capstone, 2008, p.18). No caso das operações lideradas pela ONU, dado que esta não tem capacidades próprias, são autorizadas outras entidades a usar a força em seu nome (Bellamy, Williams, Griffin, 2004: 148), nomeadamente a OTAN, a UE ou coligações de boa vontade organizadas especificamente para o efeito. Face à complexidade desta tipologia de operações, a Força deve estar organizada, equipada e treinada, dispondo de uma capacidade de combate coercitiva para impor o cumprimento dos aspetos para a qual foi mandatada e na condução da operação, a ligação entre os objetivos políticos e militares deve ser extremamente próxima (AJP-3.4.1, 2007: 1-11).

A "manutenção da paz" é projetada para preservar uma paz frágil, na sequência do fim da fase violenta de um conflito, para auxiliar na implementação dos acordos estabelecidos entre as partes¹⁹ (Capstone, 2008: 18). "Segue-se normalmente a cessar-fogos, os quais, por natureza, são voláteis e precários" (Branco, Garcia e

¹⁸ "Embora as atividades militares devam estar vocacionadas para alcançar as exigências políticas e de desenvolvimento, normalmente recaem nas seguintes categorias: (i) aviso prévio; (ii) vigilância; (iii) treino e reforma do sector de segurança; (iv) projeção preventiva e (v) na imposição de sanções e embargos" (AJP-3.4.1, 2007: 1-9).

¹⁹ Os especialistas na resolução de conflitos defendem que a presença de forças militares após a assinatura de um acordo é fundamental e que se a sua presença não se materializar de forma efetiva num prazo entre seis a doze semanas após esta assinatura, o acordo poderá perder a sua eficácia (Durch, 2006: 589).



Pereira, 2010: 139) e ocorre, por norma, com o consentimento estratégico das partes (Dobbie, 1994: 122).

Ao longo dos anos, a manutenção da paz tem evoluído a partir de um modelo essencialmente militar após guerras interestatais, para incorporar um modelo complexo de muitos elementos – militar, policial e civil – trabalhando juntos para estabelecer as bases para uma paz sustentável (Capstone, 2008: 18). As novas circunstâncias obrigaram ao estabelecimento de operações mais robustas, recorrendo ao Capítulo VII da Carta das NU e garantindo “todos os meios necessários” para abordar a situação (Zartman *et al*, 2007: 433). No entanto, este uso da força é restringido ao nível tático das operações, para resolver incidentes ou perante situações pontuais de não cumprimento tático dos termos dos acordos. Visa fundamentalmente facilitar a ação diplomática, a mediação do conflito e assegurar condições de segurança básicas para se obter uma solução política (Branco, Garcia e Pereira, 2010: 141). A manutenção da paz apoia-se, assim, no pressuposto de que a ausência de combates entre as partes irá permitir que estas distendam a tensão existente e seja permitida a condução de negociações (Diehl, 1994: 37).

O “restabelecimento da paz” inclui medidas para abordar o conflito e envolve geralmente a ação diplomática para levar as partes antagonistas a negociar um acordo (Capstone, 2008: 17) e por definição não contempla o emprego de forças militares. No entanto, o uso ou ameaça de uso da força tem sido uma prática em reforço destes esforços²⁰ (Zartman *et al*, 2007: 435).

Quando a gestão do conflito é executada com sucesso, o nível de coação da força externa vai decaindo à medida que a situação se estabiliza, permitindo a eventual retirada da força militar e o início do processo de consolidação da paz (MCDC, 2014: 71). A “consolidação da paz”²¹, quando o conflito já ultrapassou a fase violenta, envolve uma gama de medidas orientadas para reduzir o risco de reacendimento, reforçando as capacidades nacionais em todos os níveis. Neste cenário, as forças militares desempenham as suas tarefas depois de ter sido obtida uma solução política e em colaboração com as entidades locais, garantem as condições de segurança para o trabalho da componente civil e fornecem o apoio necessário para que as agências civis possam dirimir as causas profundas e estruturais do conflito (Zartman *et al*, 2007: 436).

As atividades militares devem ter grande visibilidade e impacto, demonstrando benefícios imediatos da sua ação. O seu emprego exaustivo deve, no entanto, ser ponderado de modo a assegurar que os ganhos de curto prazo não sejam contra produtivos às estratégias de desenvolvimento de longo prazo e face ao perigo de se vir a criar dependência deste apoio. Como vimos anteriormente, uma presença mais forte ou mais fraca junto das autoridades locais é um dos dilemas a ter em consideração na condução desta tipologia de operação (Newman, Paris, Richmond, 2009: 32).

²⁰ O conceito proposto pela OTAN é muito semelhante ao da ONU, mas mais robusto (Branco, Garcia e Pereira, 2010: 135), pois não exclui o apoio militar à ação diplomática através do emprego direto ou indireto de meios militares (AJP-3.4, 2005: 3-4), e do apoio de planeamento e de estado-maior. São exemplos o emprego no Afeganistão, Camboja, Chipre e Moçambique, entre outros.

²¹ É também utilizada a expressão “construção da paz”.



2.2. O novo milénio e o aumento da complexidade nas intervenções

Na sequência do fim da guerra fria e após um declínio geral na incidência de conflitos armados, os conflitos intra Estados constituem a grande maioria das guerras de hoje (Capstone, 2008: 21). Estes conflitos podem assumir diversas formas, destacando-se os conflitos interétnicos, os conflitos secessionistas e autonómicos e a guerra pelo poder, que normalmente assume a forma de guerra civil (Wallensteen, 2004: 74).

Esta situação provocou uma alteração profunda na abordagem ao processo de gestão e resolução dos conflitos e o CSNU começou a trabalhar mais activamente para promover a contenção e a resolução pacífica de conflitos regionais. Desde o início do novo milénio, o número de militares, polícias e pessoal civil envolvido em operações de paz das Nações Unidas atingiu níveis sem precedentes e as operações, e, para além de crescerem em dimensão, tornaram-se cada vez mais complexas (Capstone, 2008: 6). Elas enfrentam desafios significativos, pois são implementadas frequentemente em ambientes inseguros, muitas vezes não tendo os recursos necessários para implementar o seu mandato (Ramos-Horta, 2015: 1). Esta realidade começou por ser identificada no Relatório Brahimi²² (2000, §12), que referia que as operações de paz se modificaram rapidamente das tradicionais "operações de matriz militar de observação de cessar-fogo e separação de fações, após um conflito interestatal²³, para incorporarem um complexo modelo com muitos elementos, civis e militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, no perigoso rescaldo de guerras civis".

A transformação do ambiente internacional deu assim origem a uma nova geração de operações de cariz "multidimensional", empregando uma mistura de capacidades militares, policiais e civis (Capstone, 2008: 22). Estas passaram a interagir e trabalhar no mesmo teatro de operações, quase sempre sem limitações espaciais entre si. Desta forma, o leque de atores envolvido passou a ser muito amplo, com diferentes objectivos, entendimentos, capacidades e motivações. Estes atores podem dividir-se, coligar-se, aliar-se ou mudar os seus padrões e objectivos com grande frequência (Durch, 2006: 576). Cada um deles, de acordo com a sua agenda própria, pode apoiar, ser neutro ou opor-se à própria operação de paz, podendo ainda estas posições variar com o tempo ou dentro das organizações onde se encontram inseridos (AJP-01(C), 2007: 1-4).

A complexidade aumentou ainda mais quando passámos a presenciar um número crescente de operações a ser conduzidas onde não existe nenhum acordo político ou onde os esforços para os estabelecer ou restabelecer têm vacilado. As forças operam frequentemente em ambientes remotos e austeros, enfrentando hostilidades permanentes por parte dos atores que não estão dispostos a negociar, estando inclusivamente interessados em prejudicar a presença da Força internacional, introduzindo restrições na sua capacidade de operar (Ramos-Horta, 2015: 5). Esta realidade apresentou-se como um grande desafio e, como se referia no Relatório Capstone (2008: 20), "a aplicação da prevenção de conflitos, da imposição paz, do restabelecimento e da manutenção da paz raramente ocorrem de forma linear ou sequencial. Com efeito, a experiência demonstra que estas devem ser vistas de forma a

²² Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

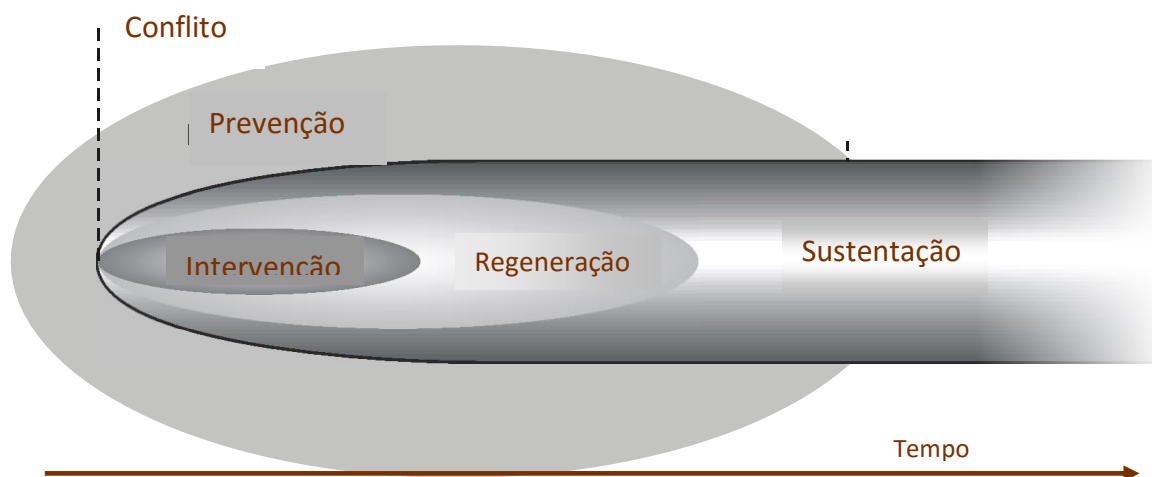
²³ A primeira missão de manutenção de paz foi a operação implementada pela UNTSO, autorizada em 1948 para supervisionar os acordos de cessar-fogo entre Israel e os vizinhos árabes (Zartman *et al*, 2007: 436).



complementarem-se e a reforçar-se mutuamente. O uso fragmentado ou isolado de cada uma impede a abordagem integrada necessária para abordar as causas do conflito para, desse modo, reduzir o risco de reacendimento do conflito”.

Esta situação passou a ter fortes reflexos na abordagem à gestão e resolução de conflitos, pois, ao contrário do passado, em que o Capítulo VI²⁴ servia de base à maioria das operações (Capstone, 2008: 13), com o novo milénio a grande maioria das forças militares e policiais projetadas em operações passaram a atuar ao abrigo do Capítulo VII da Carta²⁵ (Durch e England, 2009: 12). Segundo Howard (2008: 325), a execução suportada no Capítulo VII reflete a prontidão do CSNU para garantir que os acordos são implementados, se necessário, com recurso à força. Desta forma, e como mostra a evolução doutrinária da OTAN e de alguns Estados²⁶, parece que os velhos muros que anteriormente segregavam as operações de paz das operações de combate começaram a desmoronar-se e isto alterou o paradigma das “operações de paz” tradicionais (Durch e England, 2009: 15). A actuação da Força começou a apontar para a execução concorrente de um conjunto de actividades de prevenção do conflito, intervenção no conflito e regeneração e sustentação após o conflito, para se atingir o estado final militar pretendido (AJP-3.4.1 (A), 2007: 1-5). Esta concorrencia das acções depende da situação, sobretudo dos avanços e recuos do processo e poderá ser representada com o gráfico que se apresenta.

Fig. 3 – A concorrência das actividades nas operações de paz



Fonte: Adaptado de AJP-3.4.1(A) (2007), *op. cit.*: 1-7)

A prevenção requer ações para monitorizar e identificar as causas do conflito e atuação para prevenir a ocorrência, escalada e reinício das hostilidades onde o instrumento militar deverá ser utilizado em projeção dissuasiva, estabelecendo uma presença

²⁴ No entanto, segundo o Relatório Capstone (2008: 13), o CSNU não precisa de se referir a um capítulo específico ao aprovar uma resolução que autoriza a implantação de uma operação de manutenção da paz, nunca tendo, inclusivamente, invocado o capítulo VI.

²⁵ Em 2008 já representavam cerca de 80% do total das forças projetadas.

²⁶ Casos dos EUA, Reino Unido, França ou Índia, por exemplo.



avançada para dissuadir *spoilers* (AJP-3.4.1 (A), 2007: 1-5). Seguindo a sequência de "formatar, intimidar, coagir e intervir"²⁷, a força militar torna-se mais explícita, à medida que a situação se agrava (MCDC, 2014: 71).

A intervenção implica adotar uma ação militar explícita e deve envolver a atuação coordenada com atividades políticas, economias e humanitárias (AJP-3.4.1 (A), 2007: 1-5). Esta pode ser implementada antes de a linha de crise ser transgredida, como uma ação preventiva, ou depois de o ser, a fim de impedir as partes de continuar os combates (MCDC, 2014: 71).

A regeneração deve iniciar-se o mais cedo possível, começando pelo setor de segurança e as necessidades que necessitam de uma intervenção imediata. A tarefa primária das forças militares será a organização, o treino e o equipamento das "novas" forças de segurança locais até que estas sejam autossuficientes na execução da sua missão (AJP-3.4.1 (A), 2007: 1-5).

A sustentação é o conjunto de atividades de apoio às organizações locais para manter ou melhorar o estado final definido no mandato. Ocorre quando as estruturas, forças e instituições locais começam assumir de forma sustentada as responsabilidades sobre o território e a população (AJP-3.4.1 (A), 2007: 1-5).

A paz duradoura não é alcançada nem sustentada por compromissos militares e técnicos, mas através de soluções políticas (Ramos-Horta, 2015: 11). Assim, apesar do aumento da complexidade das intervenções, a força militar continua a ser utilizada para estabelecer um ambiente de estabilidade e segurança que permita a atuação dos restantes atores. Estes estão normalmente em melhores condições de explorar o sucesso das ações táticas da força militar, as quais para terem um valor mais que passageiro têm que ser integradas num plano mais abrangente (Smith, 2008: 428).

3. O emprego da força militar

3.1. Os princípios para a utilização da Força

O emprego de forças militares nas operações que visam a gestão e resolução de conflitos distingue-se dos restantes tipos de operações pela aplicação de um conjunto de princípios, nos quais se destacam três que estão interligados e se reforçam mutuamente (Capstone, 2008: 31): o consentimento, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força.

O consentimento das principais partes em conflito fornece a necessária liberdade de ação estratégica, política e física, para que os meios projetados possam desempenhar as suas funções. No entanto, o consentimento dos atores principais não implica ou garante necessariamente que haverá também consentimento a nível local, particularmente se estes estão divididos internamente ou têm sistemas de comando e controle frágeis. Por norma, o nível de aceitação por parte dos atores envolvidos no conflito será diferente e deverá ir variando no tempo e no espaço²⁸. Uma situação de

²⁷ 'Formatar' significa influenciar o ambiente em que operam os atores. 'Dissuadir' significa oferecer uma ameaça implícita de ação se o conflito escalar. 'Coagir' significa tornar explícita essa ameaça. 'Intervir' significa tomar ação militar (MCDC, 2014: 71).

²⁸ No tempo, na perspectiva da permanência ou fragilidade do consentimento, e no espaço, "horizontalmente ao longo de todos os elementos da população e verticalmente dentro das hierarquias das partes em relação ao conflito" (AJP-1 (D), 2010: 1-9).



consentimento generalizado torna-se ainda menos provável em configurações voláteis, caracterizadas pela presença de grupos armados não controlados por qualquer das partes ou pela presença de outros *spoilers* (Capstone, 2008: 32). Quando esta situação acontece e não havendo uma linha de ação comum entre as lideranças e os grupos locais, esta não coerência de posições poderá ter como resultado a não concordância de alguns desses grupos, podendo estes tentar restringir a liberdade de ação da Força, ou, no limite, atuar mesmo contra a sua presença (Oliveira, 2011: 98). Perante a ausência de consentimento, o principal risco reside na possibilidade da Força de paz se tornar parte do conflito (Dobbie, 1994: 130).

O consentimento pode assim constitui-se numa relação muito complexa entre a Força de paz e os diversos atores, podendo existir ao nível estratégico e ser mais frágil ao nível tático ou vice-versa (Oliveira, 2011: 98). Este nível de consentimento poderá estabelecer o enquadramento que separa uma operação de manutenção de paz de uma operação de imposição de paz (Dobbie, 1994: 145). Por outro lado, a falta de consentimento ou o consentimento passivo poderão ser transformados em apoio ativo por via da credibilidade e legitimidade da atuação da Força (AJP-1 (D), 2010): 1-9). Segundo Durch e England (2009: 15), o melhor gerador do consentimento local será uma atuação operacional baseada numa implementação firme mas justa das medidas destinadas a restabelecer as condições de vida das populações e um ambiente seguro.

Os conflitos contemporâneos tendem a ser internos e a legitimidade das intervenções internacionais é, por vezes, questionável (Zartman *et al*, 2007: 8), influenciando a obtenção do consentimento. Assim, “por norma as operações de paz funcionam melhor quando, para além de autorizadas internacionalmente, as forças a projetar são também convidadas a participar na operação nos termos dos acordos entre as partes, oferecendo-lhe assim uma legitimidade quer internacional, quer local” (Durch e England, 2009: 13). Nas situações em que não existe um acordo entre as partes, pode ser exigida, como um último recurso, o emprego efetivo da força (Capstone, 2008: 33). A força militar terá assim que se apoiar nos termos do mandato e ser estruturada de forma suficientemente robusta e adequada, podendo ter que adotar uma postura de combate temporária, de forma a derrotar a oposição de um ator (Durch e England, 2009: 13).

Sendo que o consentimento nunca é absoluto, a força pode assim ser usada para dissuadir ou compelir. No entanto, este uso terá que ser feito com imparcialidade (Pugh, 1997: 14). Esta será balizada pelos princípios da Carta da ONU e do mandato, que deverá ser ele próprio baseado nos mesmos princípios, apesar de permitir alguma iniciativa às “forças de paz” em ambientes de maior perigosidade (Durch e England, 2009: 12). Esta iniciativa é a grande diferença entre a imparcialidade e a neutralidade. Ao contrário desta última, a imparcialidade requer julgamento em relação a um conjunto de princípios e aos termos do mandato (AJP-3.4.1 (A), 2007: 3-6). Esta conduta da força de paz é muito complexa, pois qualquer ato seu será visto de forma diferente pelas partes, que tenderão a valorá-lo de acordo com a sua própria agenda. Isto implica que o uso efetivo, ou ameaça de uso da força, contra uma das partes deverá ser apenas materializado quando esta não está a cumprir os termos acordados, por ação ou inação (Capstone, 2008: 33).

Pela própria natureza destas operações, a restrição no uso da força estará sempre presente e o nível de coação a empregar deverá ser proporcional e apropriado face ao objectivo específico a atingir. Os meios, a forma e as circunstâncias como podem ser



usados estão normalmente definidos e detalhados nas Regras de Empenhamento (ROE) para a operação (AJP-3.4.1(A), 2007: 3-8). Estas são consideradas fundamentais e são desenhadas para garantir, dentro da extensão possível, a utilização efetiva da força pela componente militar, de acordo com o enquadramento legal e a política definida.

Perante o novo contexto estratégico e operacional, no Relatório dos comandantes de operações da ONU (Mood, 2015: 2), estes são do entendimento que “os princípios do consentimento, da imparcialidade e a não utilização da força devem permanecer como base orientadora para as operações de paz, mas a complexidade do contexto tem levado a que o tradicional entendimento desses princípios deve ser equacionado”. Assim, o consentimento não deve ser exigido quando o mandato, a missão ou civis estão ameaçados. Ao contrário da implementação do mandato e da proteção de civis, a imparcialidade não é um fim em si mesmo. O princípio da não utilização de força é tradicionalmente aplicado com duas exceções: o uso da força em legítima defesa e o uso da força em defesa do mandato. Mas estas exceções estão a tornar-se cada vez mais relevantes nas operações de paz contemporâneas. O uso da força em legítima defesa será empregue independentemente do tipo de operação e não é controverso. No entanto, a disponibilidade e os recursos para tal emprego tornaram-se uma grande preocupação. O uso da força para defender a implementação do mandato e civis envolve muito mais polémica. Howard (2008: 13) defende inclusivamente que as operações de imposição de paz, mandatadas ao abrigo do Capítulo VII, em que as NU podem usar a força em conflitos de natureza intraestatal, poderão criar situações de incompatibilidade frequentemente com a imparcialidade e consentimento.

A crescente complexidade e “robustecimento” na execução tem levado a que as operações de paz sejam abordadas como “operações militares” em sentido mais lato, admitindo-se que possam ser conduzidas e enformadas por princípios antes reservados para as operações de combate convencionais. Com este novo paradigma, a aproximação tática a todas as operações militares passou a ser efetuada com base na aplicação de um conjunto de princípios comuns²⁹ (AJP-01(C), 2007: 2-23). A situação particular ditará a ênfase dada a cada um deles (AJP-1 (D), 2010: 1-6).

3.2. Os desafios para o emprego da força militar

As operações de paz atuais são implementadas para executar uma elevada panóplia de atividades. Pretende-se que tenham um papel ativo na gestão de conflitos em situações de conflito violento (Ramos-Horta, 2015: 29) e muitas vezes, simultaneamente, facilitar o processo político através da promoção do diálogo nacional e reconciliação, proteger os civis, ajudar o desarmamento, desmobilização e reinserção dos combatentes, apoiar a organização de eleições, proteger e promover os direitos humanos e ajudar a restaurar o estado de direito (Capstone, 2008: 6). Este enquadramento introduz um conjunto de fatores que influenciam o emprego da força militar, por via do desequilíbrio e tensões existentes entre os diversos atores internos e externos, assumindo-se como um grande desafio para a disponibilização, projeção e utilização de meios militares.

²⁹ Um outro conjunto de princípios como a segurança, a credibilidade, a transparência, o respeito mutuo e a integração cultural, a legitimidade, a acção proactiva e a liberdade de acção deverão também estar presentes no emprego das forças militares nas operações de paz (AJP-3.4.1(A), (2007), *op. cit.*: 3-9).



O primeiro fator, de ordem externa, resulta do processo de lançamento da operação e geração da própria Força. Embora a decisão de lançar ou apoiar operações de paz resida nas organizações internacionais³⁰ ou coligações de boa vontade, dado que estas não têm forças militares próprias, a missão será cumprida com os recursos oferecidos pelos Estados-Membros ou participantes (MCDC, 2014: 72). Assim, são estes que, em última análise, impõem um conjunto de condições e restrições políticas para a sua execução.

Estando em causa questões humanitárias ou de segurança internacional, ao contrário das guerras em que os soldados defendem os seus compatriotas ou o seu país, é mais difícil para os líderes aceitarem e justificarem à sua opinião pública a utilização de forças militares que admitem baixas (Walzer, 2004: 34). Desta forma, os cálculos de cada Estado relativamente ao risco para as suas tropas, os custos de sustentação e o apoio interno para a participação na operação têm um grande impacto na disponibilização de forças e na coerência da missão (Durch e England, 2009: 16). Esta situação tem reflexos decisivos no processo de organização e geração da Força, com os decorrentes problemas para o lançamento³¹ e a sustentação³² da missão (MCDC, 2014: 85).

Cada Estado tem a sua agenda ou interesses próprios que pretende salvaguardar quando assume intervir no processo de resolução de um conflito. Esta envolvente torna as operações de paz relativamente frágeis em termos de unidade de comando e sobretudo de unidade de ação (Durch e England, 2009: 13). Este é o segundo fator de ordem externa que influencia o emprego de forças militares. Apesar da aproximação integrada pretendida, raramente os atores aceitam estabelecer relações de comando que lhe possam retirar sua liberdade de ação, optando por uma solução de cooperação, trocando a relação de comando pela coordenação de ações. É uma solução que apresenta dificuldades, pois, como defende Mood (2015: 1),

"as missões integradas em ambientes complexos exigem uma única cadeia de comando. Unidade de comando (...) é fundamental para a implementação do mandato. Um conceito – um mandato – uma missão!".

Em termos de fatores internos, as atuais operações multidimensionais implantadas na sequência de um conflito interno apresentam um vasto conjunto de desafios. A capacidade das autoridades locais para proporcionar segurança à sua população e manter a ordem pública é muitas vezes débil e a violência pode ainda estar presente

³⁰ ONU, UE ou OTAN.

³¹ Neste aspeto destacam-se: (i) os atrasos na geração e projeção da força, levando a dificuldades de implementação da missão; (ii) a fraca qualidade das tropas, por estarem inadequadamente treinadas e equipadas; (iii) as incompatibilidades entre tropas e equipamentos (MCDC, 2014: 85).

³² Verificam-se, em resumo, os seguintes problemas com a sustentação da operação: (i) potencial de combate da Força insuficiente — simplesmente porque não há tropas suficientes para a missão, de acordo com o planeado, pobre interoperabilidade entre diferentes contingentes — as tropas vêm muitas vezes de um número de diferentes países, pelo que mesmo que falem a mesma língua, geralmente operam dentro de diferentes culturas militares; pode também haver tensões entre diferentes contingentes; (iii) Má coordenação com atores civis, por exemplo, organizações não-governamentais ou funcionários do governo; (iv) tropas e comandantes da ONU com falta de formação específica; (v) dificuldade geral de alcançar unidade de esforço, tanto dentro da missão e, mais amplamente, com outros atores no teatro e internacionalmente (MCDC, 2014: 85).



em várias partes do território. A sociedade pode estar dividida ao longo de linhas étnicas, religiosas e regionais e podem ter sido cometidas violações graves dos direitos humanos durante o conflito (Capstone, 2008: 22). As dificuldades aumentam exponencialmente quando há pouca ou nenhuma paz para manter, por ausência de um processo de paz viável ou por o processo de paz ter sido efetivamente quebrado (Ramos-Horta, 2015: 29).

Todas estas vertentes enformam um ambiente operacional que cria o desafio aos militares para desenvolver as capacidades adequadas para poderem dar um contributo credível. Para serem eficazes, os comandantes da componente militar devem estar envolvidos no processo político para poderem traduzir os objetivos políticos na ação militar, o que permite aumentar a compreensão dos objetivos complementares e a responsabilidade coletiva a nível de toda a operação. Compreendido o ambiente operacional específico, a componente militar deve ser estruturada “à medida” para a operação específica, de acordo com as condições estabelecidas no mandato, a situação e o terreno (Mood, 2015: 5). Esta aplicação “à medida” cria ela própria o desafio à componente militar para estar preparada para desenvolver e executar a vasta panóplia de tarefas que complementam ou são complementadas pela ação de outros atores. Segundo a MCDC³³ (2014: 116), estas tarefas podem ser conceptualmente organizadas nas seguintes quatro áreas: (i) as tarefas focais — aquelas que se enquadram nas áreas onde a componente militar já está envolvida em atividades relevantes; (ii) as tarefas padrão — aquelas que podem cair no campo de atuação dos militares, mas podem ser executadas por outros, se não fossem consideradas as circunstâncias prevaletentes; (iii) as tarefas em aperfeiçoamento — tarefas em áreas onde, neste contexto, é necessário desenvolver capacidades para contribuir de forma efetiva para o esforço coletivo; e (iv) as tarefas novas — aquelas que vão surgindo para as forças militares enquadradas neste âmbito.

Apesar de todos estes desafios de contexto, o mais sério resulta da falta de vontade e capacidade para exercer a autoridade, implícita e fornecida, para empregar efetivamente a força quando necessário (Mood, 2015: 2). Como refere Smith (2008: 288), “a falta de vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efectuar o *deployment* das forças” é um dos problemas que vem caracterizando as recentes intervenções, especialmente em situações de maior risco. Esta utilização parece ter sempre em consideração a isenção de riscos e as operações parecem apoiar-se essencialmente na sua presença dissuasiva e no uso de armamento não letal (Marten, 2004: 125). Uma das formas que os países utilizam para materializar esta falta de vontade política é pela introdução de *caveats*³⁴. Estes têm sido muito criticados pelos comandantes no terreno pois referem que os *caveats* reduzem a eficácia e aumentam os riscos, devendo inclusivamente haver tolerância zero para os *caveats* ocultos (Mood, 2015: 4).

3.3. A utilização efetiva da força

Na prevenção, gestão e resolução de conflitos, o emprego de forças militares pode ser justificado: (i) pelo risco — onde a situação de segurança apresenta um desafio para

³³ Multinational Capability Development Campaign.

³⁴ São restrições explícitas ao emprego operacional da força. A expressão já faz parte do léxico normal de quem trata destas questões.



aqueles que não têm a capacidade de se protegerem e o emprego de militares pode ser necessário para fornecer proteção a pessoas ou propriedade; (ii) pela prontidão — quando os meios militares são os únicos capazes de responder a uma necessidade no tempo exigido; (iii) pelo alcance — quando apenas os militares têm a capacidade de implantar uma operação a uma determinada distância com a sustentação logística adequada; (iv) pela disponibilidade de efetivos — em situações em que são os únicos que têm imediatamente o efetivo disponível que lhe permita intervir; (v) por questões de “nicho” — quando têm especialistas e capacidades que podem ser necessárias e que não estejam disponíveis noutras organizações (MCDC, 2014: 117). Assume assim relevância um elevado leque de capacidades, que ultrapassaram as tradicionais capacidades de combate. No entanto, o emprego efetivo da Força, em que esta utiliza as suas capacidades de combate, requer um enquadramento mais restritivo e a utilização efetiva da força armada ao abrigo da lei internacional, isto é, nos termos previstos no Capítulo VII da Carta das NU, é uma das raras situações em que este emprego é considerado legítimo (Zartman *et al*, 2007: 423).

Este enquadramento tem apresentado algumas dificuldades na implementação das missões. Como se refere no relatório Capstone (2008: 14), relacionar uma operação de paz com um capítulo específico da Carta pode ser enganador para efeitos de planeamento operacional, treino e implementação de mandato e o CSNU, ciente desta situação, tem garantido mandatos “robustos”, autorizando a Força de paz a “usar todos os meios necessários”. No entanto, embora no terreno possam por vezes parecer semelhantes, uma operação de manutenção da paz robusta não deve ser confundida com a imposição de paz, nos termos estritos do Capítulo VII da Carta. A manutenção da paz robusta envolve o emprego da força a nível tático, com a autorização do CSNU e o consentimento da nação anfitriã e/ou as principais partes envolvidas no conflito. Por outro lado, a imposição da paz pode envolver a utilização de força militar a nível operacional, não exigindo o consentimento das partes (Capstone, 2008: 34).

Na execução, como defendia David (2001: 305), os obstáculos passaram a ser aparentemente mais sérios e complicados. Especialmente ao nível tático, as dificuldades de circunscrever o emprego efetivo da força têm aumentado exponencialmente (Capstone, 2008: 19). Assim, segundo Ramos-Horta³⁵ (2015: 9), os novos ambientes operacionais exigem muito maior clareza sobre quando e como os diversos contingentes podem usar a força, em que condições e com que princípios. A clareza e a especificidade são assim os aspetos chave de um mandato (Diehl, 1994: 72) e a questão é, desta forma, colocada na necessidade de clarificar o emprego efetivo da força, especialmente na aplicação do princípio da legítima defesa e em defesa do mandato.

Em termos gerais, o uso efetivo da força é aceitável dentro do princípio da legítima defesa, nomeadamente através de uma postura preventiva e preentiva, quer em autodefesa, quer para proteger civis (Ramos-Horta, 2015: 31). A questão da defesa do mandato é mais complexa. Para além das situações nele previstas, Zartman (2007: 423) defende que o emprego efetivo da força armada é reconhecido e aceite quando visto em três perspetivas: (i) é o último recurso para manter a lei e a ordem; (ii) é uma forma decisiva para estabelecer limites claros contra um comportamento inaceitável; e,

³⁵ Referindo-se a missões conduzidas pela ONU.



(iii) para destruir ou eliminar um “diabo” pernicioso³⁶. A postura e o emprego efetivo da força militar dependerão de cada situação e ameaça específica e o debate está no facto de existir ou não uma relação direta entre o uso de mais ou menos força e o efeito correspondente nos objectivos da missão (Mood, 2015: 2). O objectivo é criar condições que contribuam para a resolução do conflito e o emprego efetivo da força deve ser “o último e não o primeiro recurso a utilizar” (Durch e England, 2009: 14).

Segundo Ramos-Horta (2015: 33), as diferentes ameaças devem ser abordadas com o uso apropriado da força, variando da dissuasão à contenção, através de intimidação e coerção, até ao confronto direto. A força militar deve ser usada de forma precisa, proporcional e adequada, dentro do princípio da força mínima necessária para atingir o efeito desejado, ao mesmo tempo sustentando o consentimento para a missão e o seu mandato. No entanto, o uso efetivo da força numa operação de paz tem sempre implicações políticas e muitas vezes pode dar origem a circunstâncias imprevistas (Capstone, 2008: 35), sendo a percepção das populações locais um elemento fundamental. Defende Mood (2015: 7) que as ações e realizações reais da Força devem ser a base do núcleo de criação de percepções entre os públicos-alvo onde as ações falam mais alto do que as palavras. As experiências dos últimos 15 anos têm demonstrado que, para ter sucesso, uma operação deve ser percebida como legítima e credível, particularmente nos olhos da população local (Capstone, 2008: 36). Os soldados e unidades capazes, percebidos nestes termos por todos os grupos locais, são um dissuasor da violência. No entanto, a dissuasão deve ser produzida pela ação e não apenas pela simples presença, pois, segundo Mood (2015: 3), nenhuma dose de boa intenção pode substituir a capacidade fundamental de, quando necessário, empregar de forma proactiva as forças militares e assim atingir uma dissuasão credível e a prevenção da violência.

Quando se trata de um ambiente operacional muito fluido, a Força militar necessita de se mover de uma postura reativa para uma postura proativa de utilização efetiva da força, para reduzir os riscos para a execução do mandato e minimizar as baixas (Mood, 2015: 4). Isto implica que a capacidade de responder eficazmente às ameaças deve ser obtida e mantida durante toda a operação e que a Força mantenha a iniciativa necessária para se adaptar e reagir mais rápido do que as eventuais ameaças ou adotar as medidas necessárias para manter a coerência na atuação, garantindo uma grande flexibilidade operacional (Marten, 2004: 152). Mas para ser proativa e deter a iniciativa, a força militar deve ter os meios necessários. Tropas bem equipadas e treinadas serão um elemento importante para dissuadir potenciais agressores e reduzir o nível de violência, pois componentes militares fracas e passivas convidam à agressão e manipulação, levando a riscos acrescidos para todos e a perda desnecessária de vidas. As capacidades a projetar devem, assim, refletir os requisitos necessários para as tarefas mais difíceis, considerando a duração de toda a missão, o que inclui recursos para superar os desafios causados por atores locais, o terreno e o clima (Mood, 2015: 4).

³⁶ Apesar desta última perspetiva, o objectivo final do uso efetivo da força nunca será a procura da derrota militar de um ator, mas sim influenciar e dissuadir os atores que atuam contra o processo e os termos do mandato.



Considerações Finais

O fim da guerra fria provocou uma mudança profunda na abordagem à resolução de conflitos. Um conjunto de transformações qualitativas, quantitativas e normativas alterou o paradigma no que respeita ao papel e âmbito de aplicação do instrumento militar. Este contexto assumiu-se como uma oportunidade para o seu emprego no quadro das relações internacionais, sendo a sua utilização considerada legítima, apropriada e necessária. Esta utilização materializa-se pela execução simultânea ou individualizada das suas cinco funções estratégicas, podendo estas ser aplicadas de forma integrada aos diversos níveis de intervenção. O seu campo de ação alargou-se e foram estabelecidas as suas bases doutrinárias, possibilitando posteriormente uma operacionalização dos conceitos e uma abordagem mais eficaz e flexível na sua execução.

A crescente complexidade dos atuais conflitos deixou de permitir uma abordagem linear para a sua gestão e resolução, exigindo uma aproximação mais diferenciada e específica. Esta nova geração de operações de paz adotou uma abordagem multidimensional, ultrapassando a tradicional intervenção para garantir segurança militar. Apesar desta alteração qualitativa, esta garantia mostra-se, no entanto, fundamental. Sem segurança as tarefas essenciais dos planos político, social e económico não podem ser realizadas. A força militar deve, assim, ser empregue de forma articulada com os restantes instrumentos do Poder, garantindo-se o devido enquadramento estratégico, que permita definir corretamente o seu papel, face ao estado final desejado.

Apesar das alterações verificadas e dos desafios criados pelos atuais contextos estratégico e operacional, a base orientadora para as operações de paz deve continuar ancorada na aplicação de um conjunto de princípios, com especial relevo para os princípios do consentimento, da imparcialidade e da não utilização da força. No entanto, a crescente complexidade do contexto tem levado a que o tradicional entendimento desses princípios seja equacionado. Perante a ameaça a civis, aos termos do mandato ou à normal condução da missão, o consentimento não deve ser exigido e a imparcialidade não deve ser um fim em si mesmo. O uso da força em legítima defesa não levanta controvérsia. No entanto, o seu emprego para a implementação do mandato e para a defesa de civis é bastante mais polémico. Inclusivamente, este emprego da força em conflitos de natureza intraestatal pode criar situações de incompatibilidade com a imparcialidade e consentimento.

A experiência operacional recente e o enquadramento prático das operações têm provocado um robustecimento na sua abordagem e execução, admitindo-se que possam ser planeadas e executadas com base em princípios antes reservados à condução de operações de combate tradicionais. Assim, a força deve ser organizada "à medida" para a operação específica, de acordo com as condições estabelecidas no mandato, a situação e o terreno e a aplicação e intensidade dos diversos princípios, são dependentes da situação em concreto.

Esta nova abordagem às situações em que forças militares são empregues na resolução de conflitos continua a enfrentar diversos desafios. O mais complexo prende-se com o emprego efetivo da força, no que concerne às suas capacidades de combate. Especialmente em situações de maior risco, parece faltar vontade política para, depois de efetuar o *deployment* das forças, garantir o seu emprego efetivo, quando



necessário. A introdução de *caveats* é uma das formas que os Estados utilizam para concretizar esta falta de vontade política e que tem criado diversos constrangimentos ao normal desenvolvimento das operações.

Quando a operação se caracteriza por um ambiente operacional muito fluido, para minimizar as baixas e reduzir os riscos para a implementação do mandato, é fundamental que a componente militar possa adoptar uma postura proativa de utilização efetiva da força. Esta componente deve, assim, ver garantidas as condições, externas e internas, que permitam o emprego efetivo das suas capacidades de combate, para se qualificar como um instrumento verdadeiramente útil neste âmbito. Externamente, estas condições têm com principal base o Capítulo VII da Carta, garantindo-lhe a legitimidade formal e a vontade dos Estados contribuidores com forças militares em projetar os meios adequados e com o enquadramento e arranjos de comando que permitam o seu emprego operacional efetivo. Mas para que a componente militar seja proactiva e detenha a iniciativa, ela deve garantir também um conjunto de condições internas, que passam essencialmente pela sua coerência organizacional interna, a disponibilidade e interoperabilidade dos meios e equipamentos necessários, bem como de disporem dos níveis de treino adequados. Estas condições permitem garantir e manter, durante toda a operação, a capacidade para se adaptar e reagir mais rápido, permitindo-lhe responder eficazmente às ameaças e conservar a iniciativa necessária para adotar as medidas necessárias para manter a coerência na atuação, garantindo uma grande flexibilidade operacional.

A decisão para o emprego efetivo da força militar depende essencialmente do enquadramento da operação específica. No entanto, quando a força é usada de forma efetiva, deve-o ser apenas na duração e intensidade necessários, devendo os níveis de emprego de violência baixar o mais rápido possível e privilegiar o emprego de meios não violentos de persuasão. Desta forma, o instrumento militar será um elemento relevante para reduzir o nível de violência e dissuadir ou controlar os potenciais agressores.

Sendo o emprego efetivo da força o elemento mais crítico, mas simultaneamente mais diferenciador e caracterizador do emprego do instrumento militar, a experiência mostra que a importância da força militar neste contexto ultrapassou o seu tradicional papel de controlar os níveis de violência. Assumiu relevo um elevado leque de capacidades que, ultrapassando as tradicionais capacidades de combate, se mostram de grande utilidade para todo o espetro da resolução de conflitos, nomeadamente em apoio, complemento ou mesmo substituição de capacidades não militares.

Assim, no contexto da resolução de conflitos, a utilização de forças militares é útil e justificada em situações diretamente relacionadas com a criação e manutenção de um ambiente de segurança, executando tarefas neste âmbito e permitindo uma aproximação integrada à sua prevenção, gestão e resolução efetiva. Mas, cada vez mais, executando outras tarefas em situações em que o risco da operação e/ou a prontidão, o alcance, a disponibilidade de efetivos ou a existência de especialistas e capacidades não disponíveis noutras organizações o exija ou mostre ser mais adequado e efetivo.



Referências bibliográficas

Monografias

ALBERTS, David S. (2002). Informational Age Transformation, getting to a 21st Century Military. DoD Command and Control Research Program, Washington – USA.

ALBERTS, David S., HAYES, Richard E. (2003). Power to the Edge: Command and Control in the Informational Age. Washington: DoD Command and Control Research Program.

BAPTISTA, Eduardo Correia (2003). O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O uso da força pelas Nações Unidas. Lisboa: Almedina.

BARRENTO, António (2010). Da Estratégia. Lisboa: Tribuna da História.

BELLAMY, Alex, WILLIAMS, Paul, GRIFFIN, Stuart (2004). Understanding Peacekeeping. Cambridge, Polity Press.

BINNENDIJK, Hans, JOHNSON Stuart. (2004). Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations. Washington: Centre for Technology and National Security Policy. National Defence University Press.

BRANCO, Carlos, GARCIA, Proença, PEREIRA, Santos (Org) (2010). Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional. Lisboa: Prefácio e Fundação Mário Soares.

DAVID, Charles Philippe (2001). A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia. Lisboa: Instituto Piaget.

DIEHL, Paul (1993). International Peacekeeping. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

GARCIA, Francisco (2011). Da Guerra e da Estratégia. A nova Polemologia. Lisboa: Prefácio.

HOWARD, Lise M. (2008). UN Peacekeeping in Civil Wars. Cambridge: Cambridge University Press.

MARTEN, Kimberly Z. (2004). Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past. New York: Columbia University Press.

NEWMAN, Edward, PARIS, Roland, RICHMOND, Oliver (2009). New perspectives on Liberal Peacebuilding. New York: United Nations University.

OLIVEIRA, António J. (2011). Resolução de Conflitos. O papel do Instrumento Militar no actual contexto estratégico: o exemplo do Kosovo. Esfera do Caos: Lisboa.

PARIS, Roland, SISK, Timothy (2009). The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge.

PUGH, Michael, *at al*, (1997). The UN, Peace and Force. London and Portland: Frank Cass.

SMITH, Rupert (2008). A Utilidade da Força, A Arte da Guerra no Mundo Moderno. Lisboa: Edições 70.



ZARTMAN, William, *at al*, (2007). *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. 2nd Edition. Washington: United States Institute of Peace Press.

WALLENSTEEN, Peter (2004) – *Understanding Conflict Resolution, War, Peace and the Global System*. New Delhi: SAGE Publication Ltd.

WALZER, Michael (2004). *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia.

Participações em monografias e artigos de publicações em série:

CASTELLS, Manuel (2003). *El mundo después del 11 de Septiembre*. In *Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea*. 1^a ed. Barcelona: Kriterios Tusquets Editores. p. 13-20.

DOBBIE, Charles (1994). *Concept for Post-Cold War Peacekeeping*. In *Survival*, vol 36. Nº3, Autumn 1994, p. 121-148.

DURCH, William J. (2006). *Are we Learning Yet?* In *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington: United States Institute of Peace and The Henry I. Stimson Center. p. 573-608.

DURCH, William J., ENGLAND Madeline, (2009). *The Purposes of Peace Operations*. In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Rienner Publishers, p. 9-20.

GRAY, Colin S. (2006). *Recognizing and Understanding Revolutionary change in Warfare: the sovereignty of context*. Strategic Studies Institute, US Army College. Fevereiro 2006.

JONES, Bruce (2009). *Strategic Summary*. In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Rienner Publishers, p. 1-8.

SEGAL, David, WALDMAN, Robert (1998). *Multinational Peacekeeping Operations: Background and Effectiveness*. In *The Adaptive Military: Armed Forces in a Turbulent World*. New Brunswick and London: Transaction Publishers p. 183-200.

Relatórios e Documentos Oficiais:

AJP-01(C) (2007). *Allied Joint Doctrine*. OTAN –Bruxelas. Março de 2007.

AJP-01(D) (2010). *Allied Joint Doctrine*. OTAN –Bruxelas. Dezembro de 2010.

AJP-3.4.1 (A) (2007). *Allied Joint Doctrine for Peace Support Operations.1 Study Draft* OTAN –Bruxelas. Março de 2007.

BRAHIMI (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

CAPSTONE (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines – Capstone Doctrine*. New York: UN Department of Peacekeeping Operations. Doc. de 18 de janeiro de 2008.

MCDC (2014). *Understand to Prevent: The military contribution to the prevention of violent conflict*. A Multinational Capability Development Campaign project. Project Team: GBR, AUT, CAN, FIN, NLD, NOR, USA. November 2014.

MOOD, Robert (2015). *Force Commanders' Advice to the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations*. Washington: ONU.



ONU (1992). An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping. A/47/277 - S/24111. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque. 17 Junho 1992. Disponível em:

<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>.

ONU (1995). Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations. A/50/60 - S/1995/1. 3 Janeiro 1995. Disponível em:

<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

RAMOS-HORTA (2015). Uniting our strenghts for peace – Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent panel on United Nations Peace Operations. 15 de junho de 2015.

Sítios na Internet

NYE, Joseph S. Jr. (2007b). *Smart Power*. [Em linha] [Consultado em 15 de Março 2009]. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html



PENSAR A PAZ POSITIVA NA PRÁTICA AVALIAR A EFICÁCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PAZ AMPLA

Madalena Moita

moita.madalena@gmail.com

Doutorada em Conflito Político e Processos de Pacificação, pela Universidade Complutense de Madrid (2015, Espanha). Tendo um percurso centrado na análise e apoio à formulação de políticas em matéria de governação, consolidação da paz e desenvolvimento para diferentes entidades (governos, Comissão Europeia, Nações Unidas, *think tanks* internacionais), é actualmente consultora externa para a Comissão Europeia, prestando apoio tanto à Sede como às Delegações em matérias relacionadas predominantemente com direitos humanos, participação da sociedade civil e resolução de conflitos

Resumo

A insistência do retorno da violência em países onde a ONU interveio para promover a paz tem alimentado um debate sobre a eficácia dos instrumentos internacionais de resolução de conflitos. Este artigo reflecte sobre a evolução que estes instrumentos foram fazendo como resposta à recorrência da violência, à luz do que terá sido uma aproximação ao conceito de paz positiva de Johan Galtung. Partindo de dois estudos de caso (Guatemala e Haiti) marcados pelas alterações no discurso e práticas das Nações Unidas que esta aproximação inspirou, sustenta que os instrumentos da ONU para a paz serão tão mais eficazes quando respeitarem a proposta do autor não apenas nos resultados que pretendem alcançar, mas também na forma como operacionalizarem uma *paz positiva* no terreno. Analisa, assim, como serão dificuldades na implementação de processos mais amplos, locais e inclusivos que estarão a afectar a promoção de pazes mais sustentáveis, contaminando também os mecanismos usados para avaliar a sua eficácia.

Palavras-chave

Construção da paz; Paz positiva; Avaliação da eficácia; Guatemala; Haiti

Como citar este artigo

Moita, Madalena (2016). "Pensar a paz positiva na prática. Avaliar a eficácia das Nações Unidas na implementação de uma paz ampla". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art4 \(http://hdl.handle.net/11144/2622\)](http://hdl.handle.net/11144/2622)

Artigo recebido em 15 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 11 de Março de 2016





PENSAR A PAZ POSITIVA NA PRÁTICA AVALIAR A EFICÁCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PAZ AMPLA

Madalena Moita

Introdução

As práticas de resolução de conflitos conduzidas pelas Nações Unidas têm evoluído de forma muito significativa nas últimas décadas, tratando de responder de forma mais eficaz ao problema recorrente do retorno à violência em situações pós-conflito pela procura de instrumentos que apontem para soluções de uma paz mais sustentável. Em grande medida, este esforço foi sendo feito, sobretudo a partir dos anos noventa, pela conformidade destes instrumentos a um conceito de paz que ultrapassou a sua dimensão mínima da não-guerra e portanto da resolução de conflitos pela contenção da violência.

Esta ampliação conceptual de paz, muito evidente na evolução do discurso das Nações Unidas nestas décadas recentes, fez-se pelo que pareceu ser uma apropriação do conceito de *paz positiva* proposto por Johan Galtung, materializando-se na evolução da manutenção da paz (*peace keeping*) para instrumentos de muito mais largo espectro associados já ao conceito de construção da paz (*peace building*). Esta materialização tem vindo a pressupor mais recursos – tanto humanos, como financeiros – e uma muito maior coordenação no terreno de actores de dimensões várias desde a segurança à esfera humanitária, incluindo a articulação com toda a esfera de actores de desenvolvimento e de reforço do Estado numa perspectiva de mais longo prazo de resolução das causas estruturais da conflitualidade.

Esta nova configuração da arquitectura das Nações Unidas para a resolução de conflitos não tem no entanto apresentado sempre resultados eficazes.

Neste artigo defendemos que se essa aproximação teórica traz consigo uma abordagem propícia a soluções mais sustentáveis de paz, esta será tão mais eficaz quanto respeitar a proposta de Galtung não apenas no que diz respeito aos resultados a que pretende chegar, mas também aos meios e processos postos em marcha para os alcançar.

A avaliação da eficácia da ONU na promoção da paz continua sobretudo centrada em resultados, mais do que em avaliar procedimentos. Considerando que mais do que um problema de intenções e objectivos a ONU possa ter sobretudo uma dificuldade na sua implementação, sugerimos aqui uma avaliação mais centrada nos processos que poderá dar contribuições mais significativas ao debate sobre o seu impacto no terreno.

A transição da narrativa das Nações Unidas numa aproximação à paz positiva consagrou-se também, no terreno, por uma muito maior atenção e envolvimento da Organização nos processos políticos para a resolução de conflitos armados, nomeadamente pela integração da ONU em equipas de mediação. A forma como este



envolvimento se processou poderá ser factor condicionador de uma maior eficácia no terreno, dinâmica que tentámos então verificar pela comparação de dois estudos de caso.

A paz positiva no discurso da ONU

Em 1964, Johan Galtung, considerado como um dos pais fundadores dos Estudos para a paz, no primeiro número do *Journal of Peace Research*, fazia alusão a um conceito alternativo de paz que viria a marcar uma ruptura na forma de pensar e de fazer as pazes. Já então a sua reflexão tinha sido gerada pela preocupação com o ciclo vicioso da violência que retornava em cenários previamente intervencionados (Galtung, 1964).

Contrariando a tendência dominante de observar a paz desde o ponto de vista do estudo da guerra, que condicionava profundamente as práticas no terreno no campo da resolução de conflitos, Galtung propôs centralizar o debate na paz como fenómeno autónomo.

Esta percepção de paz a que chamou *positiva* (frente a uma versão mínima, *negativa* associada à ausência da guerra) sugeria então um itinerário mais amplo de construção social que previa a transformação criativa dos conflitos políticos, económicos, culturais, religiosos ou outros em formas de renovação social e de proximidade que saíam das variantes violentas de oposição. Por *paz positiva* Galtung concebeu um processo de construção colectiva que procurava o equilíbrio e a justiça social, renegando as estruturas violentas que estavam na base de uma violência mais visível que assumia, na sua forma limite, os contornos da guerra.

A validade mais significativa da sua proposta, mais além de oferecer uma categoria analítica nova para compreender o fenómeno da paz, foi a de ter possibilitado um novo entendimento sobre a violência, obrigando a observá-la não apenas na sua dimensão mais visível e directa, mas também na estrutura que a origina.

O conceito de *violência estrutural*, que Galtung associa à exploração económica, à repressão política, à injustiça social e desigualdade, sugeria então que para responder à violência directa – de carácter mais episódico –, seria imprescindível resolver as causas mais profundas da conflitualidade atendendo às violências que estão inscritas, invisíveis, na estrutura do todo social de forma mais contínua (Galtung, 1969)¹.

Mais do que sugerir uma meta de uma sociedade mais justa e equilibrada, Galtung propôs assim um *guião* para a alcançar, uma resposta aos conflitos que passasse por uma transformação profunda das causas estruturais da violência através de um conhecimento profundo do seu contexto, actores, dinâmicas e incompatibilidades. Este seu guião sugeria assim que contrariando uma abordagem *dissociativa* de resolução do conflito pela quebra da relação entre as partes, pela contenção da violência através da separação das mesmas, se deveria optar antes por uma abordagem *associativa*, pela aproximação das partes numa construção colectiva, integradora da paz.

A visão holística de paz positiva associada já não ao fim da violência directa, mas também à transformação das causas estruturais da violência, viria a ter uma

¹ Galtung trabalha mais tarde sobre um terceiro conceito de violência, a violência cultural, inerente às outras dimensões já referidas, que corresponde aos aspectos simbólicos do quotidiano, manifestos no sistema de normas, na religião, na ideologia, na linguagem e que legitimam as violências directa e estrutural (Galtung, 1990).



interferência muito considerável no discurso e práticas internacionais para a resolução de conflitos no pós-Guerra Fria.

Nos anos noventa assistimos, neste contexto, à multiplicação exponencial de intervenções para a paz lideradas pelas Nações Unidas em conflitos intra-estatais. Estas novas intervenções vão traduzir-se na conjugação de novas abordagens para a paz, articulando ao *peace keeping* que vinha sendo experimentado – que passava pela intervenção militar para conter a violência –, uma actuação mais centrada no *peace making*, relacionado com a reconciliação política, e o *peace building*, que integrava medidas de reconstrução social e desenvolvimento (Woodhouse; Ramsbotham, 2000). As Nações Unidas vão assim assumir por um lado, um papel preponderante como mediador em vários conflitos internos, fazendo, por outro, coordenar esta função com a mobilização de novas missões de paz já com mandatos muito mais amplos do que as suas antecessoras.

A implementação de um discurso na prática da construção da paz

Esta transição no discurso dominante das Nações Unidas, evidenciada nomeadamente pela inclusão de uma versão ampla de paz em documentos-chave como a *Agenda para a Paz*² de 1992 e a sua adenda de 1995, veio então transformar as prática no terreno. No entanto, esta sua operacionalidade não tem vindo a demonstrar necessariamente uma maior eficácia na resolução de conflitos violentos, verificando-se ainda com frequência o retorno à violência em cenários que tinha já sido palco de intervenções.

Esta ineficácia é patente no historial de operações de manutenção de paz, o mecanismo por excelência das Nações Unidas neste campo.

Em curso, existem 17 missões de manutenção de paz da ONU³. Uma observação mais atenta permite-nos dividi-las em dois grandes subgrupos. Um primeiro corresponderia a missões de longuíssima duração, estando no terreno algumas desde o final dos anos 40 (caso da UNTSO⁴, a primeira operação de paz da ONU, no Médio Oriente), sendo quase todas operações de primeira geração, anteriores à transição que aqui tratamos dos anos noventa. O segundo subgrupo corresponderia a missões réplica: mais de metade das actuais operações de paz estão mobilizadas em países onde existiram missões prévias.

Esta caracterização de cada subgrupo faz em si mesma questionar a eficácia destes instrumentos no alcance de pazes sustentáveis: seja por obrigarem a uma presença internacional arrastada no tempo, seja por obrigarem ao retorno de forças militares em situações previamente intervencionadas.

Das 54 missões de paz já concluídas⁵, uma imensa maioria correspondeu a missões anteriores às actuais ou estão centradas em zonas limítrofes às mesmas coincidindo ainda com grandes regiões de instabilidade (como seria o caso das missões nos

² Texto completo disponível em http://www.un.org/qa/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

³ Ver dados disponibilizados pelo Departamento de Manutenção da Paz da ONU em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

⁴ Do inglês United Nations Truce Supervision Organization, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso>

⁵ Ver dados disponibilizados pelo Departamento de Manutenção da Paz da ONU em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Grandes Lagos ou no Médio Oriente que viram a violência deslocar-se para áreas adjacentes). Dessas missões terminadas, podemos destacar um pequeno conjunto que é tratado na literatura como casos de relativo sucesso da ONU na resolução de conflitos – com os exemplos da América Central, El Salvador, Guatemala, Moçambique, Timor-Leste e o Camboja – que têm em comum um envolvimento muito mais acentuado da ONU na resolução política do conflito.

A aparente sustentabilidade dos processos de paz nestes casos e portanto a noção de maior eficácia das Nações Unidas na resolução destes confrontos armados sugere a necessidade de um quadro de avaliação que permita entender que procedimentos foram aqui tidos em conta para que a implementação do modelo de paz que vem sendo experimentado tenha sido mais bem sucedido.

A reflexão sobre a eficácia dos mecanismos internacionais de resolução de conflitos tem preocupado não apenas centros de estudo, mas também as próprias esferas decisórias das Nações Unidas que têm desenvolvido um debate com uma nova preocupação com indicadores e resultados de sucesso.

A avaliação de um processo multidimensional e complexo como é um processo de paz não está isenta de dificuldades e a própria ONU tem experimentado por diferentes vias melhorar essa capacidade. Internamente a Organização foi formando estruturas capazes de fomentar esta reflexão, através da criação de grupos de trabalho que definissem objectivos mais claros, assim como um quadro institucional capaz de recuperar lições aprendidas nos vários palcos de actuação.

Exemplo disso foi a criação em 2005 da Comissão para a Consolidação da Paz (*Peace Building Commission*), um organismo de assessoria inter-governamental de articulação entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança que tenta coordenar desde então os instrumentos de *peace keeping* e de *peace building*. A Comissão tem um grupo de trabalho específico para compilar lições aprendidas e conduz processos de avaliação dos projectos que o seu *Peace Building Fund* financia. A avaliação da actuação da ONU neste quadro centra-se sobretudo na análise dos resultados, numa avaliação mais de micro-projecto do que do impacto do conjunto de instrumentos da Organização no terreno.

Ainda que a PBC procure fundamentalmente ultrapassar a separação entre os esforços para a promoção da paz de carácter mais político da responsabilidade do Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), a eficiência das intervenções da Organização nos dois departamentos tem também mecanismos de avaliação separados.

No âmbito do DPA, foi criado o *UN Peacemaker*, em 2006, de onde saiu uma Unidade de Apoio à Mediação (*Mediation Support Unit*). Com o objectivo de facilitar o trabalho da Organização no apoio a transições políticas e no alcance de acordos de paz, esta ferramenta compila informação sobre processos anteriores, assim como integra documentos com lições aprendidas e textos orientadores para o trabalho no terreno.

No quadro das operações de paz do DPKO e dada a sua evolução nas últimas décadas, a sua avaliação tem se tornado crescentemente mais complexa, como aliás já assumia a *Doutrina Capstone*⁶ de 2008, o documento doutrinário fundamental das operações de

⁶ Disponível em inglês em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf, consultado em 11 de Fevereiro de 2016.



paz, que enumerava princípios e orientações para a implementação no terreno, assim como um quadro de indicadores de sucesso bem mais amplo (ver quadro).

Alguns *benchmarks* sugeridos pela Doutrina Capstone para novos mandatos das operações de paz incluem:

- Ausência de conflito violento e abusos de direitos humanos em larga escala, e respeito pelos direitos das mulheres e minorias
- Cumprimento do DDR (Desmobilização, desarmamento e reintegração) de antigos combatentes (homens e mulheres, adultos e crianças) e progresso no restabelecimento de instituições estatais de segurança
- Capacidade das forças armadas nacionais e da polícia nacional de assegurar a segurança e manter a ordem pública sob observação civil e respeito pelos direitos humanos
- Progresso no estabelecimento de um sistema judiciário e penitenciário independente e efectivo
- Restauração da autoridade estatal e retorno ao funcionamento dos serviços básicos por todo o país
- Retorno ou reinstalação de deslocados internos gerando a mínima perturbação ou conflito nas áreas de reinstalação
- Formação bem sucedida de instituições políticas legítimas depois de eleições livres e Justas onde mulheres e homens tenham igualdade de direitos de voto e de exercício de cargos políticos

Em 2010, as Nações Unidas publicaram também um Guia de Monitorização da Consolidação da Paz (Nações Unidas, 2010). Demonstrando uma cada vez maior preocupação com as necessidades reclamadas por actores nacionais na definição de critérios e indicadores de monitorização, este continua a ser por natureza um guia geral oferecendo uma grelha algo estandardizada para o seguimento de processos em curso. De alguma forma, serve ainda fundamentalmente para fornecer informação aos seus funcionários de forma a melhor ir actualizando a sua estratégia, mais do que para analisar efectiva e criticamente o impacto da ONU no terreno (Stave, 2011).

Se este quadro evidencia como as próprias Nações Unidas têm optado por alargar os indicadores de sucesso a factores mais extensos, numa aproximação clara à materialização de um conceito de paz amplo, este esforço tem, no entanto, replicado a dispersão de instrumentos de resolução de conflitos no quadro das Nações Unidas, sem que se verifique uma centralização da análise destes no terreno. Não permite, portanto, avaliar, num determinado contexto de actuação, como o conjunto dos instrumentos ao dispor da Organização – no seu espectro completo – tem sido eficaz na consolidação da paz como um todo.

Mas mais significativo ainda é o facto destes mecanismos favorecerem sobretudo uma análise da eficácia da actuação da ONU à luz de indicadores estabelecidos pela própria Organização, sem privilegiar indicadores de paz conformes a um modelo de paz ambicionado localmente, e descurando uma prestação de contas liderada pelos países receptores.

Cada um destes mecanismos permite ainda, assim, sobretudo uma leitura mais completa sobre o palco de actuação, do que propriamente sobre a intervenção como tal. Mecanismos que ampliem o conhecimento da ONU e particularmente dos seus



funcionários sobre os contextos em que actuam são necessários e muito relevantes, no entanto, continuam a ser parcos numa avaliação crítica sobre o que a ONU pode estar a fazer bem e mal no terreno. De alguma forma se aceita que a actuação uniforme da Organização na promoção da paz, porque assente num quadro de valores *universais* e num projecto *externo* e *técnico* de construção do Estado, pode superar versões locais e políticas do modelo de paz que se quer erguer.

Neste quadro, raras vezes os actores locais desfrutam de mecanismos de fiscalização da acção internacional em função das suas próprias necessidades e com frequência se ultrapassam etapas essenciais de diálogos políticos nacionais porque se aceita como procedimento único para alcançar uma paz estável o modelo prescritivo conduzido pela ONU.

Avaliar a paz mais além dos resultados

Neste contexto e considerando que vários dos casos de relativo sucesso da intervenção da ONU na promoção de uma paz estável poderá ter coincidido com uma maior atenção à reconciliação política, quisemos indagar sobre o potencial deste factor como gerador de uma maior eficácia para evitar o retorno à violência política armada.

Assumindo que a narrativa legitimadora das intervenções das Nações Unidas no quadro da promoção da paz se tem aproximado de um conceito de paz amplo, quisemos considerar mecanismos de avaliação que permitam então ponderar a eficácia da actuação da ONU no que respeita à sua conformidade com a proposta da paz positiva, tanto na *meta* como no *guião* que esta comporta.

Atribuímos assim relevo às missões que estiveram articuladas com processos de reconciliação política através da condução de processos de mediação. A mediação é um instrumento de gestão de conflitos particularmente relevante já que permite facilitar e influenciar, no apoio às partes, o desenho dos procedimentos que dão forma ao diálogo, por um lado, e à agenda das negociações, por outro, elementos que podem vir a condicionar os resultados das mesmas. Sem se sobrepor aos protagonistas centrais de um processo de paz, o mediador tem o poder de moldar uma série de variáveis que, no seu conjunto, perfilam o modelo de paz que sai de um processo negocial, com um impacto muito significativo no pós-conflito.

Baseamo-nos numa investigação recente⁷ onde foi tentado o desenho de um quadro de avaliação que se aproximasse o mais possível do conceito de Galtung de paz positiva. Este, como mencionámos inicialmente, oferece por um lado uma meta a alcançar, mas sugere igualmente um guião, um processo para chegar a esse objectivo.

Optou-se por testar esta moldura de avaliação a dois estudos de caso que correspondessem de uma forma evidente ao novo quadro de actuação pós anos noventa. Ambos os casos escolhidos coincidem, por um lado, na inspiração num novo quadro de valores e princípios que o discurso de então das Nações Unidas absorvera, por outro, na conciliação decorrente de uma intervenção de carácter mais político, com uma de natureza militar, com uma operação de paz mobilizada para apoiar a implementação dos respectivos acordos de paz.

⁷ Moita, Madalena (2015) *La ONU y la Construcción de la Paz en Haití y Guatemala*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.



A comparação serviu para contrastar uma intervenção das Nações Unidas que foi dada como concluída, e que no quadro das missões passadas integra o subgrupo que se associa a um relativo êxito pela observância do não retorno da violência política armada no pós-conflito, com uma outra intervenção menos bem sucedida onde a reincidência da violência fez regressar uma presença militar de larga monta que ainda hoje se mantém no terreno.

De alguma forma, os dois casos escolhidos – Guatemala e Haiti – configuram dois tipos de intervenção que tendo uma génese similar divergem drasticamente na sua implementação, traduzindo-se assim em resultados profundamente diferentes.

Tentou-se por isso, nesta comparação, associar uma avaliação dos resultados de cada intervenção a uma consideração sobre o próprio processo de alcance de uma paz *positiva*, processo esse que deveria ser amplo, transformador, integrador e primordialmente local.

Primeiramente tentou-se traçar um quadro de indicadores, dentro da informação e dados disponíveis nos dois países, que correspondessem fielmente à ideia da paz positiva, assim como às perspectivas nacionais recolhidas por entrevistas e de acordo com as expectativas geradas nacionalmente pelos Acordos de Paz⁸. Isto pressupôs alargar os indicadores de sucesso mais além do quadro mínimo de eleições, cessar-fogo e um mínima estabilidade conseguida.

Âmbito	Indicador / critério
Quadro político: democracia e inclusão política	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade governativa • Índice de democracia (incluindo processo eleitoral, funcionamento do Governo, participação política e cultura política) • Deterioração dos serviços públicos
Desenvolvimento económico-social: inclusão e igualdade	<ul style="list-style-type: none"> • PIB • Pobreza e deterioração económica • Desenvolvimento económico desigual • Indicadores sociais, incluindo gastos em educação, anos de escolaridade, taxa de alfabetização, esperança de vida, mortalidade infantil • Índice de Desenvolvimento Humano
Sustentabilidade do processo de paz: ausência de violência directa/indirecta	<ul style="list-style-type: none"> • Mortes violentas • Escala de terror político • Respeito pelas liberdades cívicas • Número de anos passados até ao retorno ao conflito armado • Grau de autonomia do Estado: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento • Índice de fragilidade do Estado

Nesse sentido, tratou-se de privilegiar uma perspectiva local que enriquecesse a visão internacional sobre o processo de paz e assim complementar indicadores de carácter mais transversal com critérios que respondessem às expectativas nacionais do mesmo.

Na combinação entre *resultados* e *processo*, quis-se igualmente abrir uma análise sobre a coerência entre os vários instrumentos de resolução de conflitos usados pela ONU,

⁸ Ao quadro comparativo seguinte, adicionaram-se ainda alguns indicadores específicos para cada país relacionados com questões particulares ao processo de paz respectivo, como seriam exemplo dados que permitissem indagar a maior presença de indígenas e mulheres no quadro político Guatemalteco dado serem estes temas muito relevantes no âmbito do processo de mediação.



nomeadamente a articulação entre instrumentos políticos como a mediação com instrumentos adicionais, incluindo militares como as operações de paz estabelecidas num e noutro país.

Aproveitou-se para este efeito uma matriz de avaliação elaborada para a OCDE que se centra na mediação, que considerámos particularmente útil por ter sido, por um lado, o ponto primordial da intervenção da ONU em cada um dos palcos de estudo, por outro, por ter marcado definitivamente a evolução que cada processo de paz fez em cada um dos países. Lanz, Wählich, Kirchhoff e Siegfried (2008) trataram de adaptar a matriz de avaliação da OCDE associada a projectos de desenvolvimento a processos de resolução de conflitos, matriz que se aproveitou para este exercício e se apresenta no quadro seguinte.

Relevância	Como se relacionou o processo de mediação com o contexto do conflito mais amplo?
Eficácia e impacto	Quais foram os efeitos directos e indirectos, intencionais e não intencionais, positivos e negativos do processo de mediação?
Sustentabilidade	Em que medida os benefícios do processo de mediação continuaram depois do seu termo?
Eficiência	Como se relacionam os custos do processo de mediação com os seus benefícios?
Coerência, coordenação e vínculos	Quais foram os vínculos entre o processo de mediação e outras actividades de gestão do conflito?
Cobertura	Como incluiu (ou excluiu) o processo de mediação os actores, problemas e regiões mais relevantes?
Consistência com os valores	Foi o processo de mediação consistente com os valores dos mediadores e da comunidade internacional, por exemplo, no que respeita à confidencialidade, aos direitos humanos ou à imparcialidade dos mediadores?

Da combinação destes dois quadros complementares de avaliação – de carácter mais quantitativo com o uso de indicadores e de carácter mais qualitativo com o uso da matriz sobre a mediação – chegou-se a conclusões pertinentes para a reflexão sobre a eficácia dos instrumentos da ONU no campo da promoção de uma paz duradoura e sustentável.

Da comparação quantitativa, todos os indicadores evidenciaram que o Haiti se encontrava numa situação mais fragilizada que a Guatemala no que tocava ao sucesso da implementação de um modelo de paz mais ampla, como quis ser intenção da ONU em cada um dos países.

No campo político, a instabilidade governativa no Haiti ficou manifesta em crises políticas várias que pontuaram o panorama político, desde um golpe de Estado em 2004 a vários longos períodos sem Executivo, contrastando com a rotatividade partidária no governo na Guatemala, com as várias Presidências a cumprir os mandatos completos.

Foram analisados dados dos componentes do Índice de Democracia do *Economic Intelligence Unit*⁹ (incluindo por exemplo o grau funcionamento do governo ou do

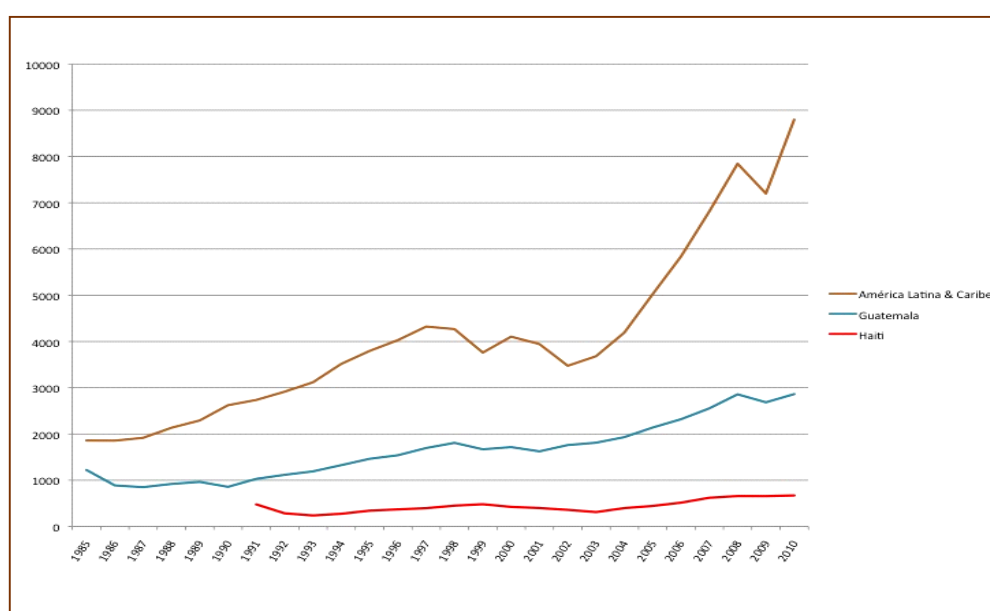
⁹ Disponíveis em www.eiu.com/democracyindex, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



processo eleitoral) assim como dados detalhados do *Índice de Fragilidade do Estado*¹⁰ que inclui, entre outros, números sobre a deterioração dos serviços públicos. Todos estes dados atestaram não apenas uma diferença significativa entre a performance da Guatemala face à do Haiti, como esta foi particularmente significativa em anos de incremento exponencial de apoio financeiro e técnico internacional à construção do Estado e reforço institucional haitiano.

Também em termos de desenvolvimento económico, os dois países apresentaram disparidades nos anos pós intervenção, disparidades essas muito evidentes nos gráficos que se seguem.

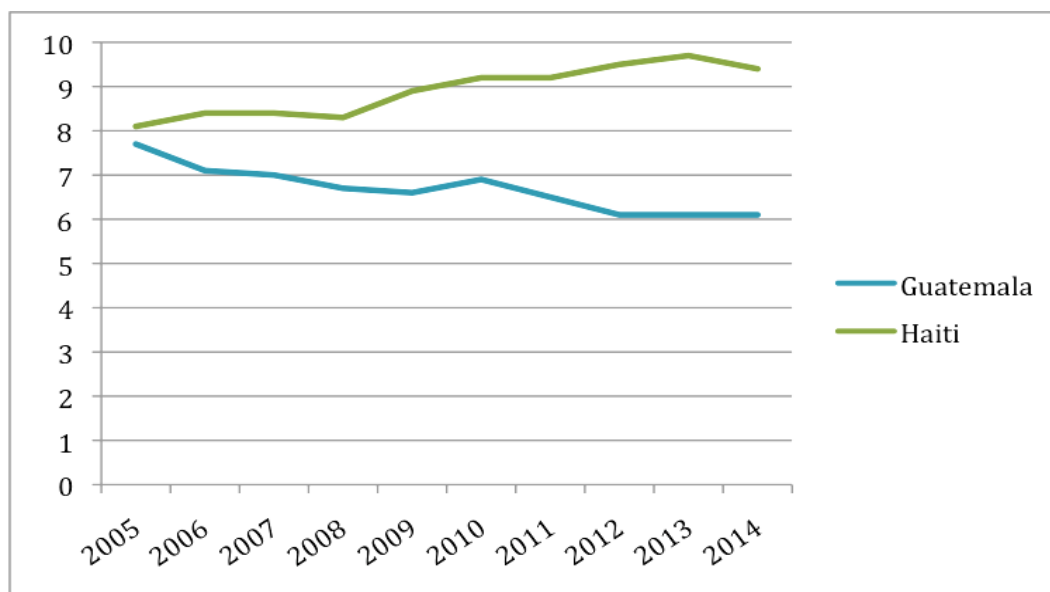
Figura 1 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita (US\$ correntes) 1985-2010



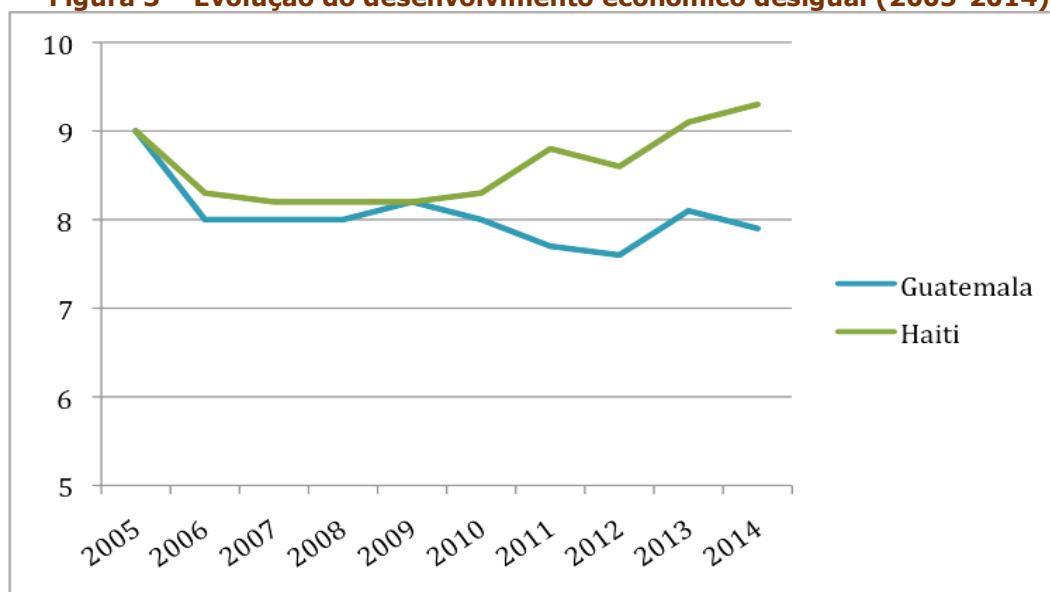
Fonte: dados do Banco Mundial¹¹.

¹⁰ Disponível em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

¹¹ Dados disponíveis em disponíveis em <http://data.worldbank.org/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

**Figura 2 – Pobreza e deterioração económica (2005-2014)**

Fonte: dados dos componentes do Índice de Fragilidade dos Estados¹² (escala de 0 a 10).

Figura 3 – Evolução do desenvolvimento económico desigual (2005-2014)

Fonte: dados dos componentes do Índice de Fragilidade dos Estados¹³ (escala de 0 a 10).

Igualmente a comparação de indicadores sociais como a taxa de alfabetização, a esperança média de vida ou a mortalidade infantil, que coincidiam com algumas das principais preocupações manifestadas pelas populações, beneficiaram permanentemente a Guatemala face ao Haiti.

Finalmente, o terceiro campo analisado pelos indicadores – a sustentabilidade do processo de paz no que respeita também à ausência de violência directa – distancia igualmente a Guatemala em detrimento do Haiti. Neste âmbito, é preciso destacar que

¹² Dados disponíveis em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

¹³ Dados disponíveis em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



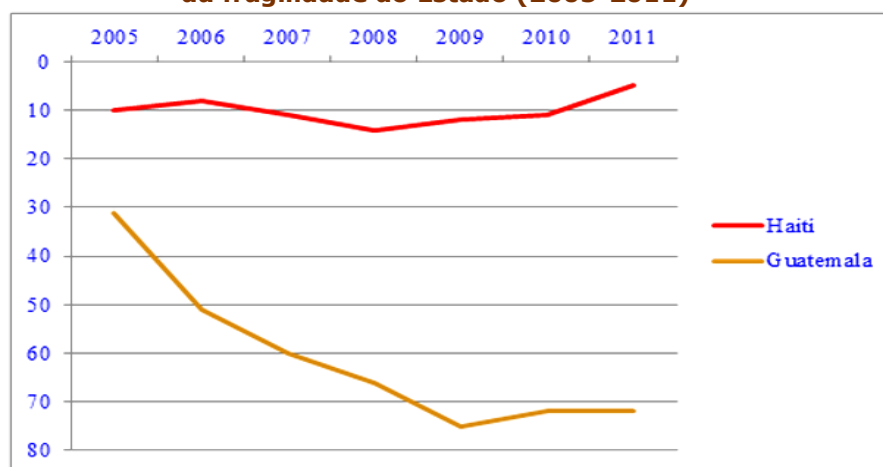
um país e outro, provavelmente com maior incidência na Guatemala, assistimos ao incremento da violência directa de cariz criminal, com vínculos claros ao narcotráfico. Este fenómeno pode encontrar origens nas debilidades do processo de paz num e noutro país, pela fragilidade das instituições de segurança e da justiça, porém, importa ressaltar que estas se distanciam com maior evidência da esfera política no caso guatemalteco que no caso haitiano. Por um lado, no Haiti a violência criminal tem também estado vinculada a interesses políticos, por outro, a violência política – ainda que de menor escala – continua a ser instrumento frequente de contestação.

Mesmo recentemente, em Fevereiro de 2016, assistimos ao adiamento das eleições no Haiti por episódios de violência porem em causa a segurança dos cidadãos, levando à nomeação de um Presidente provisório. Pelo contrário, em 2015, vimos a sociedade guatemalteca erigir-se contra um Presidente corrupto e derrubá-lo através de protestos nas ruas. Num quadro e noutro o uso da violência é de natureza muito distinta.

Efectivamente, a participação das Nações Unidas na Guatemala fechou um conflito armado que encontrava as suas raízes num regime político e económico marcado pela exclusão. Abriu definitivamente espaços de poder à maioria e os guatemaltecos dispõem hoje de mecanismos de reclamação dos mesmos e de prestação de contas por canais não violentos, não parecendo provável o retorno à violência com um perfil semelhante ao que existiu durante o conflito armado.

Em contraste, no Haiti, a intervenção da ONU não permitiu superar plenamente a realidade antes existente, perpetuando estruturas de poder que continuam a marginalizar uma grande maioria da população e que continuam a fazer emergir episódios de violência política. O indicador mais claro da falta de sustentabilidade do processo de paz tentado no Haiti será logicamente o golpe de Estado de 2004 que urgiu o estabelecimento de mais uma missão de paz, a MINUSTAH, que ainda hoje se mantém no país, obviando uma solução mais transformadora da estrutura violenta.

Figura 4 – Evolução da Guatemala e do Haiti nas suas posições na classificação mundial da fragilidade do Estado (2005-2011)



Fonte: adaptado de dados sobre o Índice de Fragilidade dos Estados.¹⁴

¹⁴ Dados disponibles em <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Mas também nos restantes indicadores deste campo, o Haiti se destaca pela negativa da evolução na Guatemala.

Concretamente, o Estado haitiano é mais dependente da ajuda internacional, mais pobre e mais desigual, menos capaz de providenciar serviços aos seus cidadãos, vivendo ainda com a sombra da instabilidade governativa, da falta de protecção de direitos humanos de vários níveis (sociais, políticos, económicos) e da possibilidade da violência como forma de resolver as fricções geradas por este panorama.

Frente a esta disparidade de resultados, tratou-se então de analisar o processo – através da matriz mencionada da OCDE – para ver se no campo da reconciliação política a intervenção tinha respeitado o guião desejável.

O caso da mediação das Nações Unidas na Guatemala foi bastante insólito, sendo possivelmente o caso em que este guião de paz positiva foi mais fielmente respeitado, pela estreita adaptação do processo e do conteúdo da mediação às causas da conflitualidade e à dinâmica relacional que o conflito mantinha entre as partes.

As Nações Unidas lideraram um grupo de mediadores de características complementares – nacionais e internacionais – que facilitaram a integração das raízes da violência na agenda da paz, permitindo um amplo diálogo sobre temas estruturais da sociedade guatemalteca. As negociações permitiram a assinatura de acordos de paz sobre temas muito mais complexos que as questões operativas vinculadas ao termo do conflito (como o cessar-fogo ou a desmobilização de combatentes) que versaram já sobre as chamadas questões substantivas, como os direitos dos indígenas, a reforma agrária ou os direitos das mulheres.

Não apenas em termos de conteúdo, mas também de procedimentos, este processo de mediação foi inédito. A uma agenda ampla conjugou-se uma integração da sociedade civil na discussão, através da criação de uma mesa paralela, consultiva, na chamada Assembleia da Sociedade Civil. Este esquema de negociações permitiu alargar a reflexão sobre o quadro político e social que saíria da guerra civil a franjas muito mais abrangentes da sociedade guatemalteca, transformando o processo de paz num projecto de refundação nacional.

O diálogo centrou-se nas especificidades estruturais políticas, económicas, até culturais que compunham o tecido social da Guatemala e que estavam na origem do conflito armado. Permitiu abrir assim espaços que estavam antes vedados a uma grande maioria de guatemaltecos. Se as várias raízes de violência estrutural não foram plenamente sanadas, este quadro de diálogo nacional amplo e profundo permitiu que se criassem os mecanismos necessários para que estas pudessem vir a ser tratadas por meios institucionais não violentos, passo essencial para encetar a construção de uma paz mais duradoura.

Correspondeu assim, em grande medida, ao guião proposto pela paz positiva pelo seu carácter integrador, pela sua abordagem associativa, por incentivar um consenso nacional em torno do modelo de paz erguido das negociações que lhe conferia muito maior legitimidade e potencial de durabilidade.

A actuação da ONU foi também pautada por uma boa coordenação dos seus diferentes instrumentos, usando mecanismos complementares em conformidade com os objectivos dos seus esforços como líder da equipa mediadora. Foi o que aconteceu com a implementação, num momento adequado, da missão de paz, a MINUGUA, com um



mandato extensível à medida que iam sendo assinados os respectivos acordos e que serviu em momentos mais tensos como factor dissuasor da violência. O mesmo se verificou na articulação de instrumentos diplomáticos que permitiram influenciar positivamente as partes em momentos críticos. No seu todo, a intervenção da ONU respondeu de forma muito positiva aos critérios sugeridos pela matriz de avaliação:

- Foi relevante para o contexto em que actuava pela integração na agenda das causas da conflitualidade;
- Foi eficaz na resolução mais imediata do conflito e teve um impacto elevado na transformação do quadro político guatemalteco permitindo a sua abertura a esferas mais amplas da população;
- Foi sustentável não apenas porque evitou o regresso à violência política armada como instrumento de contestação, mas também porque permitiu assinar acordos com algum nível de especificidade que ainda hoje servem como pautas de políticas públicas;
- Foi eficiente porque os custos da intervenção, incluindo a missão de paz, teve uma correlação equilibrada com os benefícios trazidos;
- Foi coerente e pautada por uma boa coordenação entre instrumentos complementares de resolução de conflitos (da diplomacia, ao *peace making*, ao *peace keeping* e posteriormente o *peace building*);
- Teve um importante nível de cobertura ao integrar facções mais amplas da sociedade guatemalteca, incluindo sectores tradicionalmente excluídos como os indígenas e as mulheres;
- E teve uma significativa consistência com os valores e as propostas de paz positiva por que as Nações Unidas pugnavam.

Por oposição, o processo iniciado pela mediação das Nações Unidas – então em articulação com a Organização de Estados Americanos – no Haiti, apresentou enormes debilidades na correspondência a estes critérios.

Inicialmente a ONU integrou uma equipa de mediação que, não conseguindo chegar a um consenso satisfatório entre as partes, conduziu a uma estratégia diferente de ameaça do uso da força como persuasor das partes a chegar a acordo. Essa mediação foi centrada exclusivamente nas elites que disputavam o poder pela força e com o objectivo simplificado de repor o quadro político prévio ao golpe de Estado de 1991 que tinha derrubado Jean Bertrand Aristide.

A ONU autorizou assim uma intervenção militar liderada pelos Estados Unidos para o efeito, já depois da imposição de sanções económicas como instrumento coactivo que ao contrário de ter debilitado as elites afectou mais drasticamente as condições de vida dos haitianos.

Essa intervenção permitiu retornar a uma ordem democrática muito fragilizada que anos mais tarde voltou a encontrar na violência armada a ferramenta privilegiada pelas partes para a tomada do poder. Dez anos depois da mobilização de uma missão militar internacional no Haiti, novo golpe de Estado romperia então essa estabilidade fictícia.



A resposta da ONU a esse segundo golpe de Estado foi a mobilização de uma nova missão de paz, a MINUSTAH, com contornos já profundamente distintos das anteriores, consubstanciando aquilo a que hoje se denomina de missão integrada. A MINUSTAH ainda hoje além de assegurar a segurança no país, contando para o efeito com uma força predominantemente militar, lidera junto das instituições nacionais uma série de reformas de fortalecimento do Estado, nomeadamente no quadro da Reforma da Justiça e do Sector da Segurança.

Um quadro de instabilidade permanente continua a justificar uma presença militar muito considerável, sem que haja uma estratégia de saída clara, tendo esta sido ponderada, porém descartada várias vezes nos últimos anos. No entanto, pouco se avançou num diálogo político mais profundo sobre as causas subjacentes da conflitualidade.

Se observarmos um a um os critérios propostos na matriz de avaliação, concluímos que em termos de processo a aproximação da proposta de paz positiva foi, em grande medida, estéril:

- Em termos de relevância, a mediação centrou-se exclusivamente em questões operativas relacionadas com o cessar-fogo e com o retorno ao quadro democrático anterior, evitando uma leitura mais compreensiva do conflito político que estava na génese da violência. Aliás em entrevistas realizadas, muitos protagonistas das Nações Unidas no país teimam em considerar que não há um conflito político pendente, mesmo que seja a violência por este despoletada que continua a legitimar uma força militar robusta.
- Foi incapaz de alcançar um consenso satisfatório para ambas as partes, tendo a ONU optado por autorizar o uso da força como instrumento persuasor num primeiro instante e posteriormente decidido instaurar uma primeira missão de manutenção da paz (a UNMIH) sem haver propriamente uma paz a manter.
- A falta de sustentabilidade destas opções foi mais tarde revelada pelo retorno ao uso da força com novo golpe de Estado em 2004.
- Quanto à relação custo-benefício, a intervenção no Haiti acabou por ser muito mais longa do que a da Guatemala, partindo de um processo de mediação frágil e com o uso de outros instrumentos com elevados custos tanto para a população – como sanções económicas ineficazes – como para a ONU com a multiplicação de missões, incluindo a MINUSTAH de grande envergadura e com um pesado orçamento anual (em torno aos 500 milhões de dólares americanos).
- Os diferentes instrumentos para a resolução do conflito usados no Haiti não beneficiaram de vínculos de coordenação adequados, sendo muitas vezes contraproducentes para a obtenção de uma situação pacífica duradoura: desde o uso de sanções económicas à ameaça do uso da força.
- A cobertura foi também limitada já que não foram incluídos sectores mais amplos da população além das duas partes em conflito, excluindo-se assim do processo a grande maioria da sociedade civil e cidadania haitianas. A ONU limitou-se a facilitar um diálogo entre as elites que disputavam o poder, sem favorecer uma inclusão e um maior apoio nacional ao processo de paz.



- Finalmente, em termos de consistência com os valores, se foi um discurso assente no respeito pelos direitos humanos e pela democracia que catalisou a intervenção no Haiti, estes foram integrados no debate e na implementação da paz superficialmente, sem que a origem do seu desrespeito fosse considerada de forma efectiva. A equipa de mediação foi também muito afectada por uma interferência dos Estados Unidos que em momentos críticos dirimiu a confiança entre as partes.

O contexto acima traçado lança ainda sérias dúvidas sobre a eficácia do papel hoje desempenhado pela MINUSTAH. Na ausência de um Exército nacional (foi dissolvido por Aristide nos anos noventa) e num quadro de enorme debilidade das forças de segurança, a MINUSTAH assume hoje a responsabilidade pela manutenção da ordem e da segurança no país. Com este objectivo central, descarta uma transformação das estruturas existentes geradoras de violência. Usando instrumentos cada vez mais amplos, muito mais além dos recursos militares, mas incluindo já instrumentos de governabilidade e de grande incidência no aparelho estatal, concentra-se ainda sobretudo na contenção do conflito por oposição à sua resolução de forma mais efectiva e duradoura.

Permite assim manter o Haiti numa situação híbrida, de pós-guerra/pré-guerra, sem que se recupere uma estratégia nacional de resolução das causas da conflitualidade. O processo político ficou estancado, vivendo-se antes uma situação de instabilidade permanente, como ocorre em vários outros palcos de actuação (Duffield, 2007), perpetuando a necessidade da presença internacional – armada – pela não resolução do problema que a mobilizou.

A preocupação com a primazia das questões políticas que aqui salientamos foi recentemente mencionada no Relatório de Peritos liderado pelo Dr. José Ramos Horta, encarregue pelo Secretário-geral de nova apreciação da eficácia das operações de paz¹⁵.

Diz o relatório:

"A number of peace operations today are deployed in an environment where there is little or no peace to keep."

Neste quadro, o mesmo documento recomenda:

"Lasting peace is achieved not through military and technical engagements, but through political solutions. Political solutions should always guide the design and deployment of United Nations peace operations. When the momentum behind peace falters, the United Nations, and particularly Member States, must help to mobilize renewed political efforts to keep peace processes on track."

¹⁵ Texto completo disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Esta recomendação parece ter pertinência para casos de arrastamento de situações de instabilidade como o caso haitiano, onde uma intenção concordante com a que conduziu a intervenção na Guatemala viu a sua implementação desviar-se do guião sugerido pelo conceito de paz positiva, contornando a imprescindibilidade de uma solução política.

A comparação que aqui se trouxe permitiu não apenas verificar resultados díspares, mas sobretudo identificar que fases e procedimentos da intervenção da ONU poderão estar na raiz de um processo de paz menos sustentável. Alerta assim para a possibilidade da própria intervenção externa ter influenciado negativamente uma reconciliação mais duradoura.

Os mecanismos de avaliação da actuação das Nações Unidas ao centrarem-se sobretudo em resultados, estabelecidos normalmente em mandatos desenhados pela própria ONU, têm obstruído uma observação mais crítica sobre os procedimentos empregados para os alcançar. Pelo contrário, avaliações que contemplem também o processo em si, que apreciem a forma como se materializou na prática o projecto de paz ampla, como foi testado na comparação que aqui se expôs, pode oferecer respostas mais concretas sobre que mecanismos podem ser mais eficazes para a sustentabilidade da paz.

Conclusões

Se a evolução do discurso das Nações Unidas nomeadamente nos seus documentos orientadores, da mencionada Agenda para a Paz ao Relatório Brahimi de 2000, à Doutrina Capstone de 2008, se fez por uma ampliação do conceito de paz muito próxima à perspectiva de Galtung de paz positiva, a sua implementação no terreno continua a verificar sérias debilidades no cumprimento do guião que esta mesma conceptualização sugeria.

Em termos de avaliação da eficácia destes mecanismos, num quadro de patente dificuldade no terreno de promover pazes mais sustentáveis, a ONU continua a centrar-se sobretudo numa verificação de resultados estabelecidos internamente, mais do que numa avaliação crítica dos procedimentos que põe em prática para os alcançar. Sem alterar drasticamente esta implementação dificilmente conseguirá ultrapassar os obstáculos que repetidamente tem encontrado.

Efectivamente, o recente Relatório Ramos-Horta menciona mesmo em termos de procedimentos algumas preocupações muito relevantes, como a necessidade de alargar o espectro de parceiros da ONU ultrapassando a exclusividade corrente atribuída às elites, a premência do foco essencial nas questões políticas e em processos de reconciliação assentes em quadros de mediação alargados, e a obrigatoriedade de intervir de forma mais flexível, em conformidade com o contexto e com prioridades estabelecidas localmente.

Favorecer mecanismos de avaliação que abordem igualmente se este tipo de procedimentos estão a ser cumpridos, mais do que uma observação restrita a resultados poderá facilitar uma visão mais crítica sobre a actuação no terreno que



propicie uma análise sobre que aspectos da intervenção internacional poderão estar eles próprios a afectar a implementação de um projecto de paz que se quer duradouro.

Referências Bibliográficas

ARNSON, Cynthia (1999). *Comparative Peace Processes in Central America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

BARNETT, M.; FANG, S.; ZUERCHER, C. (2007). "The Peacebuilder's Contract: How External State-Building Reinforces Weak Statehood", conferência apresentada na 49.^a Convenção Anual ISA, São Francisco, http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Barnett_Zurcher_DRAFT.pdf.

CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) (2001). *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace.

DUFFIELD, Mark (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.

DUPUY, Alex (2007). *The Prophet and Power. Jean-Bertrand Aristide, the International Community and Haiti*. Plymouth: Rowman & Littlefield Pub.

GALTUNG, Johan (1964). "An Editorial" em *Journal of Peace Research*, vol. 1, n.º 1, pp. 1-4. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1969). "Violence, Peace and Peace Research" em *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, pp. 167-191. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1985). "Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses" em *Journal of Peace Research*, vol. 22, n.º 2. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1990). "Cultural violence" em *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3. Londres: Sage Publications.

GAUTHIER, Amélie; MOITA, Madalena (2011). "External Shocks to fragile states: Building resilience in Haiti" en HEINE; THOMPSON (ed.) *Fixing Haiti. MINUSTAH and Beyond*. Nova Iorque: UN University Press.

JONAS, Susanne (2000a). *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*. Boulder: Westview Press.

LANZ, D.; WÄHLISCH, Martin; KIRCHHOFF, Lars; SIEGFRIED, Matthias (2008). *Evaluating Peace Mediation, Initiative for Peacebuilding*, http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating_Peace_mediation.pdf.

OLIN, Nathaniel, (2013) *Measuring Peacekeeping: A Review of the Security Council's Benchmarking Process for Peacekeeping Missions*, http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bcea59b0a-ecfa-e211-aff4-001cc477ec84%7D.pdf

OCDE (2008). *Guidance on Evaluating Conflict prevention and Peacebuilding activities*, DAC, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>.



Nações Unidas. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809) *Brahimi Report*, de Agosto de 2000, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

Nações Unidas. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine), de Março de 2008, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf.

Nações Unidas. Monitoring Peace Consolidation United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking, de 2010, disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/monitoring_peace_consolidation.pdf.

Nações Unidas. High-level Independent Panel on UN Peace Operations (A/70/95-S/2015/446) *Ramos-Horta report*, de 17 de Junho de 2015, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95.

Nações Unidas. Guidance for Effective Mediation, de Junho 2012, disponível em <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation.pdf>.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, International Peace Academy, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

PORRAS CASTEJÓN, Gustavo (2008). *Guatemala: Diez años después de los acuerdos de paz firme y duradera*. Washington: Diálogo Interamericano.

RICHMOND, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. Nova Iorque: Routledge.

SCHLICHTE Klaus; VEIT, Alex (2007). *Coupled Arenas: Why state-building is so difficult*, Junior Research Group, "Micropolitics of Armed Groups" Paper n.º 3/2007, Humboldt University, <http://www.iniis.uni-bremen.de/veroeffentlichungen/?publ=1664&page=1>.

SENDING, Ole Jacob, (2009). *Why Peacebuilders are "Blind" and "Arrogant" and What to do about it*, Policy Brief, NUPI, <http://english.nupi.no/content/download/10123/102058/file/PB-03-09-Sending.pdf>.

STAVE, Svein Erik (2011). *Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions*, NOREF Policy Briefing, NOREF, Oslo, <http://www.peacebuilding.no/Themes/Peace-processes-and-mediation/publications/Measuring-peacebuilding-challenges-tools-actions>.

WOODHOUSE, Tom; RAMSBOTHAM, Oliver (ed.) (2000). *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres: Frank Cass Publishers.

GANÂNCIA, RESENTIMENTO, LIDERANÇA E INTERVENÇÕES EXTERNAS NO INÍCIO E NA INTENSIFICAÇÃO DA GUERRA CIVIL EM ANGOLA

Ricardo Sousa

ricardorps2000@yahoo.com

Professor Auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL, Portugal) e investigador integrado no OBSERVARE. É doutorado pelo International Institute of Social Studies (ISS) da Erasmus University of Rotterdam (EUR) na Holanda. Foi membro da Research School in Peace and Conflict (PRIO/NTNU/UiO) na Noruega e é investigador de conflitos no Centro de Estudos Internacionais (CEI) do Instituto Universitário de Lisboa, Portugal. Tem um mestrado em Estudos sobre o Desenvolvimento pela School of Oriental and African Studies (SOAS) da University of London, assim como um diploma de pós-graduação em estudos avançados sobre África e uma licenciatura em Gestão, ambos pelo Instituto Universitário de Lisboa.

Resumo

Compreender a iniciação do conflito é fundamental para o sucesso dos esforços de prevenção de conflitos. A validade dos mecanismos do modelo "Ganância e Ressentimento", assim como a liderança e intervenções externas são testados em quatro períodos de início e intensificação do conflito em Angola. Todos os mecanismos estão presentes, mas a sua relevância relativa varia ao longo do conflito. Entre os mecanismos identificados em cada período, os mais relevantes no período da Guerra Fria são as intervenções internacionais e regionais em 1961 e 1975, e no período pós-Guerra Fria, são os factores "ganância" em 1992 (petróleo e diamantes, pobreza e capital de guerra) e a liderança da UNITA de Jonas Savimbi em 1998. O estudo de caso demonstra que a "ganância" e o "ressentimento" podem estar interligados (como em 1992) e confirma a relevância dos mecanismos de liderança e de intervenções externas.

Palavras-chave

África, Angola, Conflito, Ganância, Ressentimento, Liderança, Intervenções Externas

Como citar este artigo

Sousa, Ricardo Real P. (2016). "Ganância, ressentimento, liderança e intervenções externas no início e na intensificação da Guerra Civil em Angola". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, Nº 1, Maio-Outubro de 2016. Consultado [em linha] na data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art5 (<http://hdl.handle.net/11144/2623>)

Artigo recebido em 16 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 12 de Abril de 2016





GANÂNCIA, RESENTIMENTO, LIDERANÇA E INTERVENÇÕES EXTERNAS NO INÍCIO E NA INTENSIFICAÇÃO DA GUERRA CIVIL EM ANGOLA¹

Ricardo de Sousa

Introdução

Várias abordagens têm sido desenvolvidas para explicar o início da Guerra Civil. O modelo "Ganância e Ressentimento", popularizado por Paul Collier, foi alvo de intenso escrutínio por parte dos investigadores.

O modelo baseia-se numa abordagem de escolha racional e contrasta as oportunidades económicas que permitem que as pessoas sejam capazes de organizar e financiar uma rebelião ("ganância"), ou seja, a rebelião enquanto ato criminoso, com motivos políticos e sociais através dos quais pessoas querem revoltar-se ("ressentimento"), como as injustiças socioeconómicas sentidas por um grupo social. O modelo é operacionalizado através de uma série de variáveis proxy. As oportunidades para os potenciais rebeldes são: a1) possibilidades de financiamento disponíveis, que podem ser receitas provenientes dos recursos naturais, remessas da diáspora ou o apoio de governos hostis; a2) custos de recrutamento de rebeldes, determinados pelos níveis de rendimentos alternativos; 3) o capital de guerra acumulado; A4) a capacidade do governo de controlar o território, medido em termos do terreno ser adequado para os rebeldes (floresta e montanhas), e o grau de dispersão das populações, e; a5) a coesão social da sociedade e de que forma os factores étnicos e religiosos podem facilitar o estabelecimento e manutenção de grupos de conflito. Os ressentimentos dos potenciais rebeldes são: b1) ódio religioso e étnico entre grupos; b2) nível de repressão política; b3) exclusão política dos grupos, e; b4) desigualdade de rendimentos no país (Collier e Hoeffler, 2004).

A aplicação deste modelo às Guerras Civis entre 1960 e 1999 conclui que o principal mecanismo no início da Guerra Civil é a "ganância", e o desejo de adquirir benefícios económicos e, portanto, a capacidade percebida de organizar e manter uma rebelião. Os principais factores de "ganância" são a existência de recursos naturais (especialmente petróleo), as remessas da diáspora, os baixos custos de recrutamento de combatentes, a vantagem militar em termos de populações dispersas, e o capital de guerra existente no país (desde o último conflito) (Collier e Hoeffler, 2004). O único factor de ressentimento significativo é a exclusão política com dominação étnica, ao mesmo tempo que a diversidade étnica e religiosa diminui as hipóteses de conflito se a dominação étnica for evitada. Por último, o tamanho da população está positivamente

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objectivo a publicação na Janus.net. Texto traduzido por Carolina Peralta.



associado com o despoletar do conflito² (estes resultados encontram-se resumidos na coluna "resultados" na Tabela 1). Fearon e Laitin (2003) chegaram a resultados semelhantes relativamente à relevância dos factores "ganância" para explicar o início de Guerras Civis. Mas consideram que a variável do rendimento baixo é um *proxy* da menor capacidade do Estado de reprimir a rebelião e, consequentemente, custos mais baixos para os rebeldes poderem manter uma rebelião, em vez de um *proxy* da redução dos custos no recrutamento de combatentes, como consideram Collier e Hoeffler (2004). Na opinião de Fearon (2005), se o petróleo for um factor preditor de Guerras Civis, não o será tanto por ser um mecanismo empresarial (como um "prémio" tentador para aqueles que controlam o estado), mas principalmente porque os produtores de petróleo têm um Estado com baixa capacidade para reprimir a rebelião relativamente aos seus níveis de rendimento *per capita*. Os países ricos em petróleo têm menos incentivos para desenvolver o aparelho de Estado necessário para a cobrança de receitas.

Na sequência de abordagens racionalistas-positivistas semelhantes, a validade do modelo foi testada com recurso a avaliação quantitativa e qualitativa. A análise quantitativa de Hegre e Sambanis (2006) confirmou vários resultados do modelo, incluindo o empresarial (Collier e Hoeffler, 2004) e capacidade de repressão do Estado (Fearon e Laitin, 2003).

O modelo foi posteriormente revisto, considerando que é a viabilidade financeira e militar do conflito que aumenta a probabilidade de iniciação de uma Guerra Civil. A viabilidade é medida principalmente em termos de: o país ser uma ex-colónia francesa e, portanto, sob a égide de segurança da França, o que faz com que a rebelião tenha menor probabilidade de sucesso e seja menos provável; a proporção de jovens do sexo masculino no país que são potenciais combatentes, e; a presença de terreno montanhoso que viabilize a ação militar rebelde (Collier, Hoeffler e Rohner, 2009). Portanto, a questão não é tanto se há um motivo associado a "ressentimento" ou se há uma oportunidade relacionada com a "ganância", mas se a insurreição é viável.

Neste artigo testamos o modelo original de "ganância" e "ressentimento" por três razões. Uma delas é porque os factores de viabilidade são difíceis de testar num único estudo de caso, pois não variam significativamente ao longo do tempo. Uma segunda razão é porque os resultados do modelo de viabilidade reconfirmam os resultados do modelo original, no sentido que os factores de "ganância" são ainda significativos, enquanto os de "ressentimento" não o são (Collier, Hoeffler e Rohner, 2009). Uma terceira razão é que não há acordo no debate sobre a "ganância" e o "ressentimento" e este debate ainda não foi substituído por um sobre a "viabilidade".

O atual debate sobre a "ganância" e o "ressentimento" centra-se em qual dos mecanismos explica o início das Guerras Civis, nos fundamentos epistemológicos dos estudos e nas implicações políticas dos resultados.

O argumento do "ressentimento" remonta à teoria da "privação relativa", que propunha que os mecanismos psicológicos associados à frustração de não satisfazer as expectativas materiais estão na raiz da iniciação dos conflitos (Davies, 1962; Gurr, 1970). Tilly (1978) contestou este argumento, considerando que os factores de ressentimento se encontram disseminados na sociedade e o conflito não está presente

² Isto é interpretado mais como um factor de ganância por aumentar a probabilidade de haver subgrupos populacionais que querem uma secessão.



em todas as sociedades. Em vez disso, é a capacidade de organizar uma rebelião, determinada pelo acesso a recursos materiais e organizacionais, que diferencia as sociedades onde a Guerra Civil tem início ou não. Com o trabalho de Gurr (1970, 2000) sobre o conflito étnico, os ressentimentos ao nível do grupo adquirem outra capacidade para explicar o início do conflito.

Na tradição do argumento do "ressentimento", tem sido sugerido que a rebelião ocorre nos casos de desigualdades horizontais multidimensionais (Stewart, 2002). As desigualdades horizontais acontecem quando a exclusão social e a pobreza ocorrem simultaneamente com a identidade ou fronteiras regionais. Buhaug, Cederman e Gleditsch (2014) usaram as desigualdades horizontais como uma variável proxy para a desigualdade, em vez de recorrerem ao coeficiente de GINI utilizado por Collier e Hoeffler (2004) e Fearon e Laitin (2003), que reflete as desigualdades verticais - desigualdade entre os valores de uma distribuição de frequência do rendimento, a desigualdade económica interpessoal. Concluíram que as desigualdades horizontais constituem um factor importante nas rebeliões e são melhor preditor de insurreição do que as desigualdades verticais³.

A análise qualitativa do modelo de "Ganância e Ressentimento" através de uma série de estudos de caso (Collier e Sambanis, 2005) confirma os seus principais resultados. No entanto, também identifica uma série de limitações e reflexões, algumas das quais o presente estudo de caso sobre Angola se revela particularmente adequado para investigar.

Uma limitação do modelo é a ausência de liderança enquanto factor. Isto deve-se principalmente ao facto de a liderança ser difícil de quantificar. Há duas teorias sobre o papel da liderança na mobilização de grupos étnicos. Uma delas, assente em pressupostos racionalistas e construtivistas, sugere que há uma construção social da identidade por parte das elites políticas, a fim de mobilizar e manipular grupos étnicos para o combate (Gurr, 2000). Esta teoria difere da perspectiva primordial, que considera que há uma propensão inata ao conflito na identidade étnica (Brubaker, 1995).

Outra limitação é a ausência de uma descrição do papel desempenhado pelas intervenções externas. Collier e Hoeffler (2004) recorrem à variável dicotómica da Guerra Fria como substituto, não tendo encontrando nenhuma relação estatisticamente significativa⁴. Contudo, esta variável não capta o efeito diferenciado das variáveis exógenas sobre a Guerra Civil. A Guerra Fria teve diferentes períodos de intensidade, entre o pós-Segunda Guerra Mundial e 1991, quando terminou e com diferentes níveis de envolvimento dos atores externos. Também teve diferentes expressões a nível internacional e regional. A nível regional, podem haver efeitos de difusão e de contágio. A difusão ocorre através das demonstrações, onde os eventos políticos num país servem de inspiração à ação política num outro. O contágio ocorre através de: grupos étnicos comuns transfronteiriços; acumulação de capital guerra (por exemplo, armas de pequeno porte) em regiões específicas; movimentos de refugiados, ou intervenções externas (Sambanis, 2005). O efeito de intervenções externas na Guerra Civil é uma das relações menos estudadas na literatura (Sambanis, 2002). As intervenções externas apoiam as partes beligerantes, afetando a sua propensão para lutar. As

³ Cederman, Weidmann e Gleditsch (2011) e Østby (2008) obtiveram resultados semelhantes.

⁴ A outra variável exógena utilizada foi as remessas enviadas pela diáspora, mas, por motivos de dados, limita-se às remessas enviadas a partir dos EUA.



intervenções militares aumentam diretamente a capacidade militar de lutar e as intervenções económicas diminuem os custos de coordenação e de manutenção de uma rebelião ao aumentarem a probabilidade de sucesso (Elbadawi e Sambanis, 2000).

As intervenções diplomáticas são normalmente utilizadas para encontrar uma solução não violenta para o conflito, e a partilha de informações pode aumentar as hipóteses de se chegar a uma solução política. De uma forma geral, existe evidência de que as intervenções militares têm um efeito de escalada do conflito, enquanto as intervenções económicas e diplomáticas nas Guerras Civis têm um efeito oposto (Regan e Meachum 2014, Sousa, 2015).

As limitações do modelo podem ser contextualizadas recorrendo a considerações epistemológicas mais amplas. Tem sido argumentado que a abordagem assente na escolha racional e o individualismo metodológico destes estudos não contemplam os aspetos sociais, relacionais e históricos (Cramer, 2002). Além disso, a inferência estatística é distinta da causalidade, e o positivismo pode cair em explicações tautológicas do fenómeno com base em conjuntos de dados desarticulados dos significados que os eventos têm no terreno (Korf, 2006).

Uma das principais reflexões de Sambanis (2005) é que se deve considerar a "ganância" e o "ressentimento" como matizes alternativos dos mesmos fenómenos, e não como explicações concorrentes. Existem alguns mecanismos que ilustram esta hipótese. Por exemplo, as instituições políticas funcionais podem fazer diminuir os ressentimentos políticos, mas, ao mesmo tempo, um bom desempenho económico pode encorajar a estabilidade das instituições e, desta forma, afetar os ressentimentos. Também o fracasso do Estado ou a ilegitimidade do governo conduz à anarquia interna, e nesse caso a "ganância" pode ser considerada a procura de sobrevivência pelos grupos da sociedade.

Por último, a relevância deste debate pode ser compreendida relativamente às suas implicações políticas sobre como prevenir a Guerra Civil. A explicação da "ganância" conduz a medidas como o: crescimento e diversificação económica; controlo e gestão dos recursos naturais, e; a força do Estado com intervenções externas orientadas a melhorar a sua capacidade. As explicações que colocam a tónica no "ressentimento" destacam: a indivisibilidade de algumas questões, tais como a identidade, etnia ou religião; a necessidade de inclusão étnica e distribuição mais justa da riqueza no país; soluções mediadas entre as partes, e intervenções externas a fim de garantir um compromisso face aos acordos de paz.

Inspirado no trabalho qualitativo de Collier e Sambanis (2005), este artigo tem um duplo objetivo: o primeiro é testar a hipótese da "ganância" e do "ressentimento" como explicações alternativas, mas também complementares, da Guerra Civil, paralelamente às variáveis, normalmente omitidas, da liderança e efeitos exógenos a nível internacional e regional, na forma de intervenções externas (ou processos de difusão).

O segundo é aplicar o modelo a um estudo de caso histórico em Angola, algo que não foi feito antes. A Guerra Civil em Angola decorreu entre a guerra da independência, e prolongou-se pela Guerra Fria até ao pós-Guerra Fria. Causou mais de 500,000 mortes, dezenas de milhares de pessoas mutiladas por minas antipessoais e o deslocamento de aproximadamente 4,1 milhões de pessoas.



O presente estudo adota a definição de Guerra Civil proposta por Gleditsch et al (2002), que consiste numa incompatibilidade beligerante relativamente a um governo e/ou território com recurso ao uso da força pelas partes, em que pelo menos uma delas é o estado ou o governo, resultando em pelo menos 25 mortes em combate⁵.

A conceptualização das variáveis, neste caso a variável dependente da Guerra Civil, é um dos desafios que se colocam nos estudos quantitativos (Sambanis, 2004). De um modo geral, no caso de Angola existiram dois tipos de guerra: a guerra da independência colonial iniciada em 1961, também apelidada de guerra extra-sistémica e uma Guerra Civil internacionalizada desde a independência, entre 1975 e 2002.

A guerra da independência colonial tem particularidades que a diferenciam da guerra que se lhe sucedeu (no que respeita às questões e às partes envolvidas) que poderia merecer uma análise separada. Mas devido ao facto de a análise original de Collier e Hoeffler (2004) incluir estes tipos de guerra, será igualmente considerada. A Guerra Civil iniciada após a independência internacionalizou-se porque teve o envolvimento militar de atores externos. A questão a considerar aqui é se as recaídas no conflito após períodos de paz na sequência de um acordo de paz devem ser consideradas uma nova Guerra Civil ou não. Em Angola, as recaídas tinham por protagonistas as mesmas partes beligerantes que lutavam sobre a mesma questão e, portanto, não se encaixavam completamente na classificação de uma nova Guerra Civil. Além disso, o modelo do "início" de guerras civis tem como objetivo identificar os principais mecanismos associados a uma mudança qualitativa dos processos políticos num país, onde os atores decidem passar de conflitos não-violentos a uma situação de conflito violento. Os mecanismos nestes casos não são necessariamente os mesmos que encontramos nas situações de recaída. Nas recaídas, o grupo de combatentes e o capital de guerra já existem e este facto pode ter um efeito decisivo sobre os factores que explicam o início da Guerra Civil. Esta dependência histórica é difícil de analisar e também está presente na transição da guerra de independência para a Guerra Civil internacionalizada, onde podemos encontrar algumas das mesmas partes beligerantes, ainda que lutem contra uma parte diferente (díades distintas).

Por este motivo, a análise irá considerar dois inícios, a guerra da independência e a Guerra Civil internacionalizada, e nesta última, duas intensificações do conflito.

Identificam-se quatro períodos na Guerra Civil em Angola entre 1961 e 2002⁶. O primeiro período começou em Fevereiro de 1961 com o início da guerra de independência contra Portugal e estendeu-se até Julho de 1974, com a assinatura de um cessar-fogo entre Portugal e os movimentos nacionalistas. O segundo período iniciou-se em Novembro de 1975 com o começo da Guerra Civil internacionalizada e terminou com os Acordos de Bicesse em Maio de 1991. O terceiro período começou

⁵ Todas as classificações utilizadas neste artigo e as datas de início/intensificação do conflito são retiradas desta fonte, a menos que seja dito o contrário. Os períodos e subperíodos utilizados neste trabalho correspondem significativamente aos propostos por Sambanis (2004) e Collier e Hoeffler (2004), com pequenas diferenças de um ano devido ao nível de violência tido em consideração: Sambanis (2004) e Collier e Hoeffler (2004) consideram que o segundo período termina em Maio de 1991, ano dos acordos de paz em Bicesse, ainda que Gleditsch et al (2002) considerem que, tecnicamente, tanto 1991 como 1992 foram anos de conflito; Sambanis (2004) considera que o terceiro período termina em 1994 e que 1995 foi um ano com muito baixos níveis de violência, não atingindo os limiares para ser considerado de conflito, enquanto para Collier e Hoeffler (2004), o conflito que se iniciou em 1992 só terminou em 2002; Sambanis (2004) considera que o quarto período teve início em 1997, devido à escalada da violência nesse ano.

⁶ Este artigo não analisa o conflito de Cabinda, que ocorre ao mesmo tempo e apresenta dinâmicas semelhantes, mas em muitos casos específicas.



com a intensificação do conflito após as eleições de Setembro de 1992 e terminou em 1995, quando a intensidade do conflito diminuiu significativamente. O período final decorreu entre Março de 1998, quando o conflito se reiniciou, e Abril de 2002, quando terminou⁷.

A Tabela 1 utiliza os valores das variáveis proxy do modelo de Collier e Hoeffler (2004) para os anos mais próximos do início do conflito no período entre 1960 e 1995, comparando os valores para Angola com as médias para todos os países, para os países onde a Guerra Civil não começou e países onde uma Guerra Civil se iniciou. No caso de Angola, os principais indicadores de ganância são propícios à iniciação do conflito: em termos de financiamento, os recursos naturais encontram-se acima da média, e os custos de recrutamento estão abaixo da média⁸ dos valores dos países onde se iniciou uma Guerra Civil; simultaneamente, as possibilidades de controlo por parte do Estado são reduzidas, pois tanto a dispersão geográfica como a população são mais elevados do que a média dos países onde a Guerra Civil começou, e; os indicadores de ressentimento são menos favoráveis à iniciação de conflito pois o fracionamento social é elevado em todo o país mas sem que haja dominação étnica.

A análise histórica neste trabalho identifica tanto os factores de "ganância" como os de "ressentimento" em momentos do início ou de intensificação da Guerra Civil em Angola⁹, sugerindo que as variáveis exógenas para as dimensões internacionais e regionais e a variável endógena de liderança melhoram o poder explicativo do modelo.

O artigo segue uma ordem cronológica dos quatro momentos de iniciação ou intensificação da Guerra Civil, descrevendo e analisando a "ganância", o "ressentimento" e as dinâmicas exógenas. Posteriormente, examina a dinâmica de liderança, que é melhor compreendida transversalmente ao longo dos períodos.

⁷ Collier e Hoeffler (2004) consideram que a Guerra Civil em Angola começou em 1961, 1975 e 1992 e que continuava em 1999, o último ano da base de dados. Devido ao facto de os anos de 1996 e 1997 não terem sido classificados como sendo de conflito por Gleditsch et al (2002), aqui acrescenta-se o ano de 1998 como o de outra intensificação do conflito.

⁸ Exceto para um maior crescimento económico em 1965 (não apresentado na tabela) e 1998.

⁹ Devido ao facto de não haver dados sobre o GINI para Angola e os indicadores de desigualdades horizontais não variarem no período em questão, as evidências do ressentimento baseiam-se em estudos de caso.

Tabela 1: Factores do modelo de Ganância e Ressentimento 1960, 1975, 1990 e 1995

Fator	Proxy (*3)	Resultados	1960 (início da guerra de independência 1961)				1975 (início da guerra civil 1975)				1990 (intensificação da guerra civil 1992)				1995 (reinício da guerra civil 1998)			
			Angola	Todos	SGC In	GC In	Angola	Todos	SGC In	GC In	Angola	Todos	SGC In	GC In	Angola	Todos	SGC In	GC In
a1) Recursos naturais	Proporção de exportação de produtos básicos primários relativamente ao PIB	+ SIG	0,202	0,138	0,162	0,127	0,360	0,183	0,190	0,189	0,476	0,146	0,154	0,136	0,411	0,142	0,141	0,231
	Proporção de exportação de petróleo relativamente ao PIB	+ SIG	0,202	0,033	0,033	0,017	0,360	0,031	0,033	0,042	0,476	0,023	0,024	0,029	0,411	0,020	0,019	0,083
a1) Remessas das diásporas	Emigrantes a viver nos EUA ao longo do tempo desde o último conflito *1000	+ SIG		0,083	0,083			0,046	0,043	0,090	0,013	0,144	0,103	0,322		0,088	0,084	0,183
a1) Apoio do governo hostil	Início da Guerra Civil na Guerra Fria ou pós-Guerra Fria (dicotómica)	SS	1,000	0,070			1,000	0,070			1,000	0,110				0,030		
a2) Baixo custo de recrutamento atípico	Rendimento médio pc (lnPIBpc)	- SIG	6,836	7,324	7,338	6,882	6,594	7,730	7,810	7,464	6,448	7,962	8,083	7,296	6,628	7,974	8,039	8,434
	Inscrição no ensino secundário de pessoas do sexo masculino	- SIG	3,000	22,992	24,212	9,336	10,000	39,871	42,343	23,800	12,000	33,939	36,217	43,613		61,362	62,398	60,300
a3) Capital de guerra	Crescimento económico em n-1	- SIG					-9,321	2,423	2,392	0,327	-2,336	0,816	1,032	-1,108	3,383	0,371	0,317	-7,119
	Meses desde o último conflito	- SIG	172	157	160	118	1	301	311	168	16	433	467	339		468	481	134
a4) Montanhas	Guerra anterior (dicotómica)	SS	0,00	0,14	0,12	0,43	1,00	0,22	0,19	0,70	1,00	0,24	0,22	0,44		0,30	0,28	0,80
	Índice de montanhas	+ p=,164	9,7	17,2	15,8	20,1	9,7	17,2	14,8	29,2	9,7	17,2	14,1	37,3	9,7	17,2	13,7	6,7
a4) Populações dispersas	Coefficiente Gini de dispersão de população	- SIG	0,648	0,373	0,368	0,393	0,648	0,373	0,368	0,628	0,648	0,373	0,363	0,621	0,664	0,378	0,369	0,789
	População (ln)	+ SIG	13,39	0,16	0,16	0,13	13,63	0,18	0,19	0,19	16,04	0,13	0,13	0,14	16,19	0,14	0,14	0,23
a3) Coesão social	Fragmentação social (étnica e religiosa)	- SIG (*1)	4446	1778	1690	2682	4134	1783	1792	1394	3822	1788	1718	2608	3822	1788	1718	4447
	Fragmentação étnico-linguística	+ SIG	78	40	39	32	78	40	39	33	78	40	39	37	78	40	39	73
b1) Ódio religioso e étnico	Fragmentação religiosa	SS	36	36	33	44	32	36	37	28	48	36	36	38	48	36	37	38
	Medida de polarização	SS (*2)	0,070	0,031	0,048	0,074	0,070	0,069	0,069	0,123	0,070	0,033	0,033	0,073	0,070	0,031	0,048	0,168
b2) Repressão política	Democracia/autocracia (10-0)	- SIG (*1)		3,8	4,0	0,7	0,0	3,0	3,3	0,7	0,0	4,8	3,4	1,7	1,0	3,3	3,6	2,1
	% do maior grupo étnico – predomínio étnico	+ SIG (*1)	0,000	0,473	0,474	0,343	0,000	0,473	0,446	0,300	0,000	0,473	0,467	0,364	0,000	0,473	0,473	0,400
b4) Disparidade de rendimento entre os grupos	Coefficiente de Gini	SS		41,178	41,339	38,733		40,841	40,483	44,613		40,789	40,390	33,300		41,094	41,023	31,060
	Coefficiente de Gini de propriedade da terra	SS		0,643	0,646	0,624		0,636	0,639	0,720		0,639	0,642	0,589		0,639	0,641	0,592

Notas: os dados são de Collier e Hoeffler (2004) e seguem o intervalo de 5 anos da base de dados. Os anos relatados são os mais próximos do início ou intensificação dos conflitos de 1961, 1975, 1991 e 1998. As células vazias correspondem a dados em falta na base de dados e a coluna "Resultados" indica se a proxy é estatisticamente significativa (SIG) (ao nível de 1%, 5% ou 10%) e a direção do efeito: aumentando (+) ou diminuindo (-) a probabilidade de início de Guerra Civil. SS significa Sem Significância estatística e num dos casos o valor p é reportado. A definição das variáveis encontra-se no artigo original. O principal objetivo da tabela é comparar Angola com outros países e não os valores individuais. Por exemplo, a população é reportada como um logaritmo natural, tal como no artigo original, e a variável emigrante é aqui multiplicada por 1000, de modo a ter um valor mais legível. "SGC In" significa países onde não se iniciou qualquer Guerra Civil no período (nos cinco anos seguintes ao ano identificado) e "GC In" significa países onde uma Guerra Civil se iniciou nesse período. *1 – Resultados da maioria dos modelos testados, mas não de todos; *2 – Significativo num modelo combinado; e *3 – As variáveis identificadas são as reportadas nos modelos independentes. Algumas das variáveis do modelo não foram reportadas nas tabelas de Collier e Hoeffler (2004) devido à ausência de significância, e são: a4) proporção de florestas, densidade populacional e população nas áreas urbanas; b2) abertura política, e; b4) rácio *top-to-bottom* dos quintis de rendimento.

O início da guerra da independência em 1961

No início dos anos sessenta, a estrutura socioeconómica de Angola era tipicamente colonial, com a produção industrial representando apenas uma pequena proporção do seu Produto Interno Bruto (PIB). Havia uma pequena minoria branca que vivia principalmente na capital e que controlava a esfera política local, mas que era dependente da metrópole¹⁰. Uma outra minoria era constituída por crioulos e negros assimilados com direitos de cidadania, que trabalhavam principalmente no setor público e no comércio¹¹. O resto da população de quatro milhões e setecentos mil era toda de origem Bantu e pertencia principalmente a um dos três grupos etnolinguísticos dominantes, os Mbundu, os Ovimbundu e os Bakongo.

Os Mbundu, predominantemente do centro e da região norte¹², juntamente com os crioulos das cidades, tornaram-se a principal base de apoio do MPLA - Movimento Popular para a Libertação de Angola. O grupo está associado à religião metodista e à economia urbana de emprego estatal. Os Ovimbundu, oriundos principalmente do planalto central¹³, estão associados à UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola - e pertencem principalmente à igreja Congregacional, estando ligados ao comércio associado com o caminho-de-ferro. Por último os Bakongo¹⁴, da região norte, estão igualmente presentes no Congo (Congo-Brazzaville) e na República Democrática do Congo (RDC). O grupo está associado à FNLA - Frente Nacional para a Libertação de Angola -, pertence principalmente à igreja Batista e está ligado à produção de café (Birmingham, 2006). O principal e às vezes único denominador político comum destes três grupos era a independência de Angola.

Apesar de ter havido sublevações na história de Angola, não surgiram novos ressentimentos sociais e económicos ou oportunidades económicas neste período que pudessem explicar o início do conflito. Em vez disso, o que é específico a este período foram as mudanças que ocorreram no contexto internacional da Guerra Fria, nomeadamente: o pró-nacionalismo inicial da administração Kennedy nos Estados Unidos da América (EUA)¹⁵, e, no âmbito regional, o ano da independência africana em 1960, em particular a independência do Congo (posteriormente chamado RDC)¹⁶.

Neste ambiente internacional e regional propício, no início de 1961 uma sequência de eventos conduziu ao início do conflito. O primeiro evento, em Janeiro, ocorreu quando os Mbundu atacaram principalmente os representantes e os edifícios da indústria do algodão, tirando partido das queixas sobre trabalho forçado e as políticas de produção

¹⁰ 173.000 em 1960.

¹¹ Cerca de 54.000 em 1960 e 30.000 em 1950, respetivamente.

¹² Cerca de 24 por cento da população.

¹³ Cerca de 32 por cento da população.

¹⁴ Cerca de 32 por cento da população.

¹⁵ Até 1962, quando a tese pró-europeia ganha à posição africanista na Casa Branca (Rodrigues, 2004).

¹⁶ Alguns dos acontecimentos contemporâneos incluíram: a independência do Egito em 1951, a Conferência de Bandung para a autodeterminação e governo autónomo de povos colonizados em 1955, a Conferência de Todos os Povos Africanos, que reuniu delegados dos movimentos independentistas e teve lugar em Acra em 1958 e em Tunes em 1960, e, de forma significativa, a independência de 17 países africanos em 1960.



de algodão, que envolvia a produção forçada de algodão, o controlo estatal do mercado e a apropriação de terras (Birmingham, 2006)¹⁷.

No mês de Fevereiro, na capital Luanda, um grupo falhou uma tentativa de libertação de presos políticos nacionalistas, sendo que alguns dos membros do grupo viriam futuramente a pertencer ao MPLA. No rescaldo, seguiu-se uma severa repressão na cidade por parte da polícia e civis armados. Esta revolta pode ser associada às queixas dos crioulos e mestiços entre a população urbana, especialmente em relação às políticas públicas discriminatórias implementadas desde a década de 1950 devido ao aumento do afluxo de colonos portugueses¹⁸ (Hodges, 2001, Birmingham, 2006).

O terceiro evento ocorreu em Março de 1961 nas áreas de produção de café no Bakongo do Norte (Uíge), de onde a rebelião se espalhou violentamente. Neste caso, não foram só os agricultores brancos e as suas famílias que foram atacados, mas também os mestiços e trabalhadores negros migrantes - Ovimbundu originários do sul (Spikes, 1993). Estes últimos eram vistos tanto como colaboradores dos colonizadores (Birmingham, 1999) como a razão para os baixos salários que prevaleciam na região (Cramer, 2006), onde se fazia sentir uma frustração significativa devido à expropriação de fazendeiros de café angolanos no Norte (Cramer, 2002). Holden Roberto, líder do então UPA - União do Povo de Angola¹⁹, viria a reivindicar responsabilidade pela insurreição rural, que ocorreu ao mesmo tempo que ele viajava para Nova Iorque para discutir a autodeterminação de Angola nas Nações Unidas (Spikes, 1993).

Em contraste tanto com os belgas (os colonizadores do país vizinho, de onde vieram os rebeldes da UPA, que ganhara a sua própria independência apenas alguns meses antes) e com a paisagem política da época, a administração portuguesa não negociou e, apesar de a ditadura estar a enfrentar um de seus períodos mais difíceis, o regime reforçou a sua política colonial e aumentou as suas capacidades repressivas na colónia. Ao mesmo tempo, iniciou-se uma política de "conquista dos corações" dos povos governados e, a nível internacional, jogou-se a "cartada" das Lajes (bases militares estratégicas localizadas nas ilhas dos Açores, de grande importância para os EUA) a fim de aliviar a pressão internacional para a descolonização.

O modelo e o início do conflito em 1961

A maioria dos factores de oportunidade económica não se verificava em 1961, quando a guerra de independência começou. Os recursos naturais tinham um peso significativo no volume das exportações, embora o petróleo não fosse o principal recurso. O café era o principal produto de exportação, com 36 por cento, o que em conjunto com outros produtos agrícolas não transformados, ascendia a 56 por cento do valor total das exportações em 1961, enquanto as exportações de petróleo representavam 20 por cento das exportações (Ferreira, 2006).

¹⁷ Estas queixas já tinham sido associadas a revoltas em 1915 e 1945, embora nessa altura o regime português tivesse tido a capacidade de controlá-las. O único outro período com revoltas ocorreu no início do século, no período de consolidação do controlo português sobre o território, e estavam associadas à resistência oferecida pelos reinos dos Ovimbundu (1902 e 1904) e dos Bakongo (1913 e 1916) (Spikes, 1993).

¹⁸ De 80.000 em 1950, a população de colonos aumentou para 170.000 em 1960 e cerca de 300.000 à época da independência em 1975 (Pereira, 1994).

¹⁹ Que mais tarde se tornou na FNLA.



Não existem dados sobre a diáspora nos EUA para qualquer um dos quatro períodos analisados. Contudo, a literatura qualitativa raramente se refere ao papel da diáspora angolana no financiamento da rebelião, limitando-se a fazer referências individuais aos exilados políticos em Lisboa, Brazzaville e Conacri na década de 1960. Para além disso, Angola não dispunha de capital de guerra e não havia um grande grupo étnico dominante no país. Em vez disso, havia uma minoria de colonos dominantes, portanto, um caso de ressentimento político por parte da população Bantu.

A primeira tentativa de insurreição em Luanda não foi bem-sucedida devido principalmente à capacidade do Estado de controlar uma área com uma alta concentração de população, e levou a que os insurgentes procurassem refúgio na densa floresta do Dembo no nordeste de Luanda (George, 2005). O conflito iniciou-se principalmente no ambiente rural de uma vasta região com uma população dispersa, pelas mãos de um grupo que partilha a identidade Bakongo. Os insurgentes também tinham problemas económicos semelhantes relativamente à política agrícola e laboral no setor do café, que se traduziam no baixo rendimento *per capita* e fraca matrícula no ensino secundário por parte do sexo masculino. Devido à estrutura económica, o prémio associado à tomada do Estado era pequeno porque estava diretamente dependente dos mesmos salários baixos no sector agrícola, em comparação com uma situação em que o rendimento proviria principalmente do petróleo *off shore*. Portanto, o incentivo financeiro para a rebelião pode ser encontrado no exterior.

O facto da liderança da UPA estar baseada em Leopoldville e da RDC se ter tornado independente recentemente contribuiu significativamente para a tese da difusão e contágio. A difusão estava relacionada com o efeito de demonstração da independência da RDC. O contágio estava associado às origens dos insurgentes e agitadores, muito provavelmente Bakongo, que viviam tanto no norte de Angola como no país vizinho. A consciência política nacionalista de uma elite emigrada era apoiada por um ambiente regional e internacional favorável aos movimentos independentistas, com a RDC e os EUA a apoiarem a UPA²⁰.

Em suma, o contexto colonial com os ressentimentos políticos da população, os ressentimentos étnicos devido às desigualdades económicas, população dispersa, que dificultava o controlo Estatal das revoltas, e a coesão dos grupos insurgentes, que diminuía os custos de coordenação de uma rebelião, foram factores importantes para explicar o início do conflito. Mas esses factores tinham estado presentes durante algum tempo em Angola e, portanto, não são suficientes para explicar os acontecimentos em 1961. Em vez disso, o período favorável da Guerra Fria e o contexto regional, com a independência da RDC, poderão ter sido os factores decisivos que conduziram ao início do conflito em 1961.

O início da Guerra Civil internacional em 1975

Apesar da melhoria económica da população local na década de 1960²¹ e dos ressentimentos políticos terem sido resolvidos através da independência de Angola, o cenário da Guerra Fria não permitia o desenvolvimento de uma solução pacífica independente. Também o capital de guerra (na forma de grupos de combate e

²⁰ Desde 1961 que o Conselho de Segurança Nacional dos EUA (CSN) apoiava oficialmente a UPA (Wright, 2001).

²¹ Entre 1962 e 1973 o crescimento médio real do PIB foi de 5 por cento (Ferreira, 2006).



equipamento militar) resultante da anterior guerra da independência foram um desincentivo para os grupos nacionais encontrarem um compromisso político. Esta Guerra Civil que começou em 1975 duraria até Abril de 2002, com uma breve pausa no conflito em 1991/1992 e em 1996/1997.

Dois processos são importantes para entender o início da Guerra Civil: a configuração socioeconómica de Angola antes da independência, e; o processo de transição para a independência, em particular o período entre a data da revolução portuguesa no dia 25 de Abril de 1974 e o primeiro trimestre de 1976.

No período de pré-independência, o crescimento económico e políticas coloniais atenderam aos ressentimentos das populações locais, ao mesmo tempo que uma série de táticas militares provaram ser fundamentais no controlo com sucesso da rebelião. Um certo grau de industrialização e o aparecimento do petróleo como principal produto de exportação constituíram os desenvolvimentos socioeconómicos mais significativos neste período (Ferreira, 2006).

Os três principais movimentos nacionalistas desenvolveram-se de forma distinta, cada um com apoio internacional específico. A FNLA era liderada por Holden Roberto com o apoio de Mobutu Sese Seko e fazia parte dos grupos antissoviéticos, apoiados pelos Estados Unidos (EUA), República Democrática do Congo e República Popular da China. No entanto, o apoio prestado foi simbólico e nunca suficiente para permitir à FNLA conduzir um processo independente capaz de desafiar o governo colonial de uma forma decisiva. Nesta fase, o MPLA encontrava-se ameaçado pela fragmentação, com a "Revolta de Leste" liderada por Daniel Chipenda e a "Revolta Ativa" dirigida pelos irmãos Andrade desafiando a liderança.

Agostinho Neto acabaria por assegurar a sua posição em 1974 assim como o apoio soviético e cubano ao MPLA. Na UNITA, a liderança de Jonas Savimbi estava firme e a presença do movimento fazia-se sentir principalmente nas regiões do sul. A UNITA era o movimento que detinha menos apoio estrangeiro nesta fase. Aparentemente, todos os movimentos independentistas foram tomados de surpresa quando no dia 25 de Abril de 1974 se deu o golpe militar em Portugal para derrubar o "Estado Novo", e que tinha como objetivo fundamental acabar com as guerras coloniais.

Este período em que se dá o início da internacionalização da Guerra Civil apresenta duas características principais: por um lado, a aparente inevitabilidade de cada movimento nacionalista procurar adquirir poder exclusivo em Angola e, por outro, não só a falta de cooperação e coordenação de cada ator externo para conter o ímpeto conflituoso, mas também o aumento gradual do seu envolvimento num processo competitivo.

Inicialmente, Portugal desempenhou um papel de liderança no processo de descolonização, conseguindo assegurar um acordo de cessar-fogo e a assinatura dos Acordos de Alvor pelos três movimentos em Janeiro de 1975. O acordo estipulava um plano de transição e a data de 11 de Novembro de 1975 para a independência. Na prática, Portugal não tinha nem capacidade nem disponibilidade para gerir o processo, e em Agosto de 1975 entregou o processo de transição à sorte dos partidos no terreno.

No princípio, os três movimentos receberam o apoio limitado dos seus apoiantes externos da Guerra Fria. Mas nos meses que antecederam o dia da independência, tanto o MPLA em Luanda como a FNLA no norte de Angola (apoiado pela RDC)



aumentaram progressivamente a intensidade do conflito. Este facto levaria a uma dimensão internacional decisiva em Outubro/Novembro, quando a África do Sul decidiu enviar uma força de invasão de apoio à UNITA, e Cuba aumentou o seu apoio ao MPLA (Operações Savana e Carlota, respetivamente).

Holden Roberto tentou conquistar Luanda com um confronto decisivo na batalha de Quifangondo, que terminou a 10 de Novembro de 1975. Esta batalha opôs o MPLA apoiado pelos cubanos à FNLA apoiada pela RDC. As tropas sul-africanas não estiveram envolvidas porque foram detidas no Lobito (uma cidade no sul de Angola) a caminho da capital. Ao vencer esta batalha e tendo o controlo da capital, o MPLA declarou a independência de Angola a 11 de Novembro de 1975 e reivindicou o direito de governar a sua soberania.

Esta data marca o início da Guerra Civil internacionalizada em Angola e que opôs o MPLA à UNITA e à FNLA. Após a independência de Angola, o congresso americano decidiu, através da emenda Clark, acabar com o envolvimento americano direto em Angola, o que contribuiria, alguns meses mais tarde, para a retirada das forças militares sul-africanas do sul de Angola. A emenda Clark esteve em vigor entre 1976 e 1985, limitando significativamente o apoio americano à FNLA e à UNITA.

O modelo e o início do conflito em 1975

O início da Guerra Civil foi o resultado do acumular de oportunidades. O MPLA e a FNLA tinham a intenção de reivindicar o governo segurando a capital de Luanda no dia de independência, e a UNITA pretendia dominar o sul, com todos os grupos respeitando a integridade territorial do Estado angolano.

As oportunidades derivadas dos ganhos com o conflito estão relacionadas com os recursos naturais e o apoio internacional. O petróleo tinha-se tornado o principal produto de exportação, constituindo um "prémio" importante para o grupo que controlava o governo²². Ao mesmo tempo, embora as condições económicas tivessem melhorado desde 1961, os custos de recrutamento de potenciais rebeldes continuavam baixos em comparação com outros países²³.

O período específico da Guerra Fria foi relevante para determinar a falta de interesse - ou incapacidade - das superpotências em chegar a acordo sobre uma solução de baixa intensidade para o conflito. A fase específica da Guerra Fria, após a guerra árabe-israelense, onde os soviéticos tinham perdido terreno no Médio Oriente e os americanos sido vencidos no Vietname, era propícia aos soviéticos para testar a determinação americana no caso de Angola. Esta decisão foi facilitada pela disponibilidade e "idealismo" dos cubanos, que forneciam o recurso mais complicado de obter - tropas.

A disponibilidade da África do Sul para assumir um papel regional de contrapeso também foi relevante, controlando o fervor nacionalista africano e respetivas tendências soviéticas, em linha com a sua própria necessidade em manter o sistema de apartheid.

²² Representava 36 por cento do PIB em 1975.

²³ O rendimento *per capita* e a matrícula no ensino secundário era inferior à média dos países onde a Guerra Civil começou entre 1975 e 1980.



Além disso, o capital de guerra²⁴ conferiu aos grupos a capacidade organizacional para fazer a guerra, mas também o reconhecimento internacional consubstanciado nos três grupos signatários dos Acordos de Alvor. Neste caso, o capital de guerra não está ligado à acumulação de ódios entre os grupos porque o principal inimigo comum tinha sido os portugueses²⁵.

Outro factor foi o vazio de poder no governo nacional. A nível simbólico, nenhuma das partes beligerantes conseguiu conquistar o poder colonial, mas antes foi o poder estabelecido que proclamou a sua própria extinção. Não havia nenhuma força legítima para assumir o poder e, portanto, requeresse um processo de transição propício à concorrência. Ao mesmo tempo, como Portugal se encontrava incapaz de assegurar o papel de mediador em todo o processo de transição, o monopólio do poder foi, na prática, abandonado aos atores que o disputavam, com alguma vantagem para o MPLA, pois estava baseado em Luanda.

Finalmente, e inversamente à previsão do modelo²⁶, a elevada fragmentação social no país²⁷ e a falta de dominação étnica poderão ter contribuído para o início do conflito. Em Angola existiam três partidos políticos formados com base em identidades étnicas de importância semelhante e nenhum tinha uma presença hegemónica. Para além de outros factores, poderá ter sido precisamente esta falta de hegemonia de qualquer um dos três grupos que conduziu às condições políticas de cada um dos grupos e às suas ambições hegemónicas de poder num processo de transição de regime.

Em suma, as potenciais receitas do petróleo provenientes do controlo do estado (e os baixos custos de recrutamento de combatentes) foram importantes neste período, juntamente com o capital de guerra, mas precisam de ser analisados juntamente com as dinâmicas regionais e internacionais da Guerra Fria que contribuíram para a escalada do conflito. As intervenções externas internacionais e regionais explicam significativamente o processo de escalada do conflito. Ao mesmo tempo, a fragmentação social sem hegemonia foi a condição que conduziu a um processo concorrencial conflituoso para ocupar o vazio de poder deixado pelos portugueses, que não foram derrotados, tendo-se retirado do conflito.

O fracasso das eleições de 1992

A assinatura dos Acordos de Nova Iorque em 1988 marcou o fim da influência da Guerra Fria na Guerra Civil em Angola. Os acordos implementaram a resolução 435 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que concedeu a independência à Namíbia, acordou a retirada das tropas cubanas de Angola e, indiretamente, o fim das incursões sul-africanas no sul de Angola.

Três anos depois, em Maio de 1991, os Acordos de Bicesse foram assinados entre o MPLA e a UNITA, e incluíam um plano para a realização de eleições. Os Acordos de Bicesse trouxeram um período de paz relativa a Angola, que se manteve até às eleições de Setembro de 1992, quando o conflito recomeçou após o anúncio dos resultados das eleições.

²⁴ Resultante dos 14 anos de insurreição.

²⁵ Mesmo que os três grupos raramente estivessem envolvidos em operações conjuntas.

²⁶ De acordo com o modelo, quando há uma maior fragmentação social e a hegemonia é evitada, a probabilidade de início de conflitos diminui significativamente.

²⁷ Quase o dobro dos níveis identificados nos países quando se iniciam Guerras Civis.



O fracasso em assegurar a paz neste processo esteve em parte relacionado com as características organizacionais, económicas e políticas específicas das duas partes em conflito.

O partido do MPLA passou por uma reorganização significativa após a presidência de Agostinho Neto ter sido contestada dentro do partido num golpe de Estado falhado liderado por Nito Alves em 1977²⁸. Com a morte de Agostinho Neto em 1979, José Eduardo dos Santos assumiu a presidência do partido e do Estado. O MPLA foi um projeto de estado inspirado na ideia marxista-leninista durante a maior parte do final dos anos setenta e oitenta. Mas reformas tiveram que ser iniciadas na década de noventa como resultado de uma série de constrangimentos estruturais, nomeadamente: a dependência excessiva da economia no petróleo torna-a suscetível às flutuações dos preços do mesmo; um sistema económico desacreditado e em dívida; o fim do apoio dos seus hábeis parceiros estratégicos²⁹; o colapso do aparelho de Estado em termos de educação, saúde, água, esgotos, lixo, eletricidade e transportes (Pereira, 1994), e; um impasse militar no conflito³⁰.

Neste contexto, o MPLA iniciou um processo de reformas político-económicas: abriu o estado ao sistema multipartidário; abriu ainda mais a economia; promoveu a participação da sociedade civil, e; introduziu a liberdade de imprensa. Estas mudanças foram inspiradas nos modelos propostos pela comunidade internacional e estavam em conformidade com as exigências da UNITA (Hodges, 2001). Do ponto de vista económico, a reforma foi parcial no que toca à missão impossível de fundir mecanismos de mercado regulados por um plano numa economia centralizada e planificada (Ferreira, 2002). Politicamente, a Constituição foi modificada em 1991 e 1992, com uma série de leis aprovadas no espírito dos Acordos de Bicesse. A incapacidade de implementar as disposições de descentralização e de governo local previstas na Constituição, juntamente com o reforço do sistema presidencial, significou o estabelecimento de um sistema de pirâmide formal sob o presidente. Significou igualmente que se decidia "tudo ou nada" nas eleições. A ideologia da UNITA, o outro partido principal, era uma mistura de Maoísmo com nacionalismo³¹ e regionalismo³² Ovimbundu. Ao longo da década de 1970, a UNITA transformou-se numa organização estruturada e hierárquica dentro das exigências de um movimento nacionalista, exercendo o monopólio da violência dentro das áreas controladas e operando um aparelho administrativo, que incluía a prestação de serviços sociais (Bakonyi e Stuvøy, 2005). Durante a década de oitenta, a UNITA expandiu o seu controlo territorial³³, desenvolveu a economia assente nos diamantes e melhorou a estrutura de governança³⁴.

A coesão organizacional interna da UNITA foi mérito da sua liderança e de um sistema patrimonial eficaz, mesmo que dependente do financiamento da CIA e do apoio militar da África do Sul (Stuvøy, 2002).

²⁸ De acordo com Hodges (2001, p.46), as iniciativas tomadas no período após a tentativa de golpe resultaram numa cultura caracterizada por "medo, conformismo, dependência do Estado, falta de iniciativa e submissão", num processo que ele refere como a "perda da inocência" em Angola (ibid, p.161).

²⁹ Politicamente e economicamente a União Soviética, e Cuba do ponto de vista militar.

³⁰ Incapaz de vencer militarmente a UNITA, mesmo após o fim do apoio direto da África do Sul.

³¹ Diferente do nacionalismo da FNLA ou do MPLA.

³² Por oposição às perspetivas marxista, pan-africanista e socialista, que prevaleciam na altura.

³³ O território controlado pela UNITA era o planalto central, o seu principal bastião.

³⁴ Alguns analistas consideram-na um quase-Estado.



Em contraste com o MPLA, a UNITA estava intimamente ligada às estruturas de poder tradicionais locais. No final da década de 1980, um número estimado de 8.000 a 10.000 pessoas vivia sob o domínio da UNITA na Jamba, cerca de 80.000 a 100.000 nos seus arredores e tinha cerca de 30.000 soldados em 1984 (George, 2005). A UNITA considerava que uma solução eleitoral lhe daria uma vitória sobre o seu principal concorrente na altura, o MPLA, e estava unida em torno da liderança de Jonas Savimbi.

Relativamente ao bem-estar geral da população, a partir de 1987 Angola foi classificada como estando em estado de calamidade e em 1991 recebeu 6 milhões de dólares de assistência, parte de um pacote de 40 milhões de dólares de ajuda humanitária canalizada para Organizações Não-Governamentais. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) forneceu 165 milhões de dólares para os refugiados e para combater as secas.

Os angolanos tiveram que escolher um desses dois partidos e os seus líderes nos dias 29 e 30 de Setembro de 1992, nas primeiras eleições livres e justas em Angola. Um total de 4,8 milhões de angolanos votou, com uma taxa de participação de 92 por cento dos eleitores registados³⁵ (Pereira, 1994). O resultado das eleições para a presidência não concedeu a maioria necessária a qualquer um dos concorrentes, mas José Eduardo dos Santos, com 49,7 por cento, tinha conseguido mais votos do que Jonas Savimbi, com 40 por cento. A segunda volta das eleições nunca se realizou porque o conflito recomeçou³⁶.

A derrota eleitoral da UNITA refletia o caráter étnico do partido. Das quatro províncias onde ganhou³⁷, só numa é que os Ovimbundu não constituíam a maioria - a de Kuando Kubango, onde a UNITA operava desde os anos 1970. Em contraste, o MPLA foi capaz de atrair grupos além dos Mbundu (Hodges, 2001). Este padrão eleitoral reflete o que Pereira (1994) identifica como a visão de choque dos partidos, ambos patrióticos e centralizadores do estado, o MPLA inclinando-se para um nacionalismo inclusivo, enquanto a UNITA tinha um cariz particular de nacionalismo étnico. Embora os observadores tivessem considerado as eleições justas, a UNITA não aceitou os resultados anunciados no dia 17 de Outubro de 1992 e intensificou o conflito. Desta vez, o conflito ocorreu não só no campo, mas também nas cidades, incluindo Luanda (Wright, 2001), e teve como alvo o próprio sistema estatal. Em Dezembro de 1992, o governo de Angola lançou uma contraofensiva militar (Wright, 2001) e a Guerra Civil recomeçou.

O modelo e a intensificação da guerra civil em 1992

Embora a década de 1990 tivesse começado com uma série de factores favoráveis à paz, como o fim da Guerra Fria, o compromisso internacional e regional de paz e o anseio da população pela paz (tal como atesta a participação da população no ato eleitoral), o reinício do conflito em 1992 está principalmente relacionado com as oportunidades económicas proporcionadas pelos recursos do país (diamantes e petróleo), combinado com os ressentimentos políticos gerados por um modelo de governo onde o "vencedor ganha tudo".

³⁵ 90 por cento da população adulta estava registada.

³⁶ O Parlamento foi ganho pelo MPLA com 54 por cento dos votos contra os 34 por cento da UNITA, com os outros pequenos partidos vencedores detendo 12 por cento dos votos.

³⁷ Benguela, Bié, Huambo e Kuando Kubango.



As oportunidades de financiamento do MPLA através do petróleo, e dos diamantes no caso da UNITA³⁸ determinaram substancialmente a predisposição para o conflito, principalmente no caso da UNITA, mas também indiretamente no do MPLA. Para a UNITA, esta predisposição foi mais direta no sentido em que tinha perdido as eleições e, portanto, estava prestes a perder o controlo sobre o seu território³⁹ e a sua fonte de receitas (diamantes).

No caso do MPLA, não há evidência contrafactual para a sua eventual reação caso tivesse perdido as eleições. Contudo, o facto de haver um modelo presidencial do "tudo ou nada" permite supor que o MPLA não tinha a intenção de partilhar ou abandonar o poder executivo estatal que controlava as receitas do petróleo. Os recursos naturais foram um factor-chave nesta fase e a melhor comparação para o papel que desempenharam reside no caso de Moçambique, que teve uma história da Guerra Civil semelhante, mas que, sem recursos naturais, conseguiu alcançar a paz em 1992.

Juntamente com os recursos naturais, o sistema de governo em vigor na altura das eleições, um modelo presidencial não descentralizado, contribuiu para um factor essencial: ressentimento devido a exclusão política de um grupo⁴⁰, tanto a nível central como local da governação. Este ressentimento seria inaceitável para uma UNITA autoritária endurecida pela guerra, que, juntamente com o histórico baixo nível de unidade nacional e as limitações dos Acordos de Bicesse, contribuiu de forma decisiva para o fracasso do plano de paz⁴¹ (Pereira, 1994). De um modo geral, a responsabilidade da liderança no conflito pode ser atribuída a ambas as partes (Anstee, 1996), mesmo se nesta fase em particular a UNITA e o presidente Jonas Savimbi tivessem sido identificados como "saqueadores gananciosos" do processo de paz (Stedman, 1997).

Além das principais dinâmicas descritas anteriormente, uma série de outros factores contribuíram para o conflito ou foram favoráveis à paz. Por um lado, houve factores de oportunidade que contribuíram para o conflito, tais como: os custos baixos atípicos de recrutamento, com milhares de pessoas que não conheciam outro tipo de trabalho além de lutar ou viver numa economia de guerra; a destruição da economia e a pobreza generalizada, que não ofereciam grandes alternativas de rendimento aos jovens desempregados ou aos soldados desmobilizados, e; a acumulação de equipamento de guerra de onde se podia extrair retornos rápidos e fáceis. Por outro lado, os factores que contribuíram para a paz foram: a dinâmica internacional e regional com apoio ativo da ONU e a decisão das grandes potências de proibir o apoio militar às partes em conflito; a concentração da população em áreas urbanas devido à guerra, e; a legitimação nacional do governo por se terem realizado eleições.

³⁸ A proporção de exportação de produtos básicos primários em relação ao PIB foi de 47% em 1990.

³⁹ Porque a legislação de descentralização ainda não tinha sido aprovada.

⁴⁰ Considerando a economia assente nos recursos, poder-se-ia argumentar que a exclusão política também significava exclusão económica.

⁴¹ As limitações dos Acordos de Bicesse foram os recursos limitados da ONU para o mandato, o curto espaço de tempo do processo, a execução das eleições sem o cumprimento integral das cláusulas do acordo (principalmente em relação à componente militar), e a inexistência de uma solução de partilha de poder (Hodges, 2001).



A intensificação da Guerra Civil em 1998

Após o recomeço da Guerra Civil em 1992, o conflito diminuiu em 1996 e 1997, representando dois anos de quase paz no país. Contudo, a Guerra Civil eclodiu novamente em 1998 e duraria até 2002.

Entre 1992 e 1998 fizeram-se avanços significativos na implementação de um modelo multipartidário, com um sistema de governo mais inclusivo, ao mesmo tempo que o governo angolano adquiriu legitimidade com as eleições de 1992 e com o reconhecimento dos EUA em 1993. A UNITA voltaria à mesa de negociações em 1993, como resultado de perdas territoriais para o MPLA⁴² e das sanções das Nações Unidas em 1993 visando a liderança da UNITA. No ano seguinte, a 20 de Novembro de 1994, Jonas Savimbi assinou o protocolo de Lusaka.

O protocolo baseava-se no de Bicesse, mas continha disposições significativas para a maior partilha do poder executivo entre as partes e a realização de eleições só após o fim das atividades militares. Estipulava ainda o respeito pela legislação nacional por parte da UNITA, que os representantes eleitos da UNITA deveriam assumir os seus mandatos no parlamento, a devolução de todos os bens aos membros da UNITA e garantias de alojamento para os líderes da UNITA (Wright, 2001). A responsabilidade pela monitorização do acordo foi confiada à ONU, e uma força de paz significativa foi instaurada em Fevereiro de 1995.

Do ponto de vista da economia, a década de 1990 caracterizou-se pela incapacidade do governo em implementar um programa económico coerente. Para Ferreira (2006), a guerra certamente condicionou a economia angolana, mas os principais obstáculos foram as políticas inadequadas e o sistema político que promoveu uma elite rentista. Como Oliveira (2007) refere, é a receita do petróleo nos petro-estados que permite que um sistema insustentável dure muito tempo para além do seu período normal de vida e, juntamente com ele, a elite que o administra.

Para a UNITA, esta década foi marcada pelo processo malsucedido de transformação de uma força de guerrilha em partido político com representação parlamentar e responsabilidades executivas. Deu-se assim um duplo processo de desintegração: o do "sistema social" estabelecido no "quase-Estado", e; outro relativo à liderança do partido com o aparecimento de fações separatistas⁴³. As dificuldades em fazer com que a UNITA cumprisse o protocolo de Lusaka levaria a comunidade internacional a continuar com uma política de sanções. Em 1997 e 1998, as sanções das Nações Unidas tiveram como alvo a liderança da UNITA, o partido da UNITA e em particular o negócio dos diamantes. Estima-se que as receitas de diamantes da UNITA andavam na ordem dos 2 a 3,5 milhões de dólares entre 1992 e 1998 (Cramer, 2006).

Devido à falta de implementação dos protocolos de Lusaka pela UNITA, em Dezembro de 1998, no IV Congresso do MPLA, o Presidente José Eduardo dos Santos declarou que o único caminho para a paz era a guerra, pedindo o fim do processo de paz de Lusaka e o fim da missão da ONU⁴⁴ (Hodges, 2001). Em Janeiro de 1999, José Eduardo dos

⁴² Em 1992, a UNITA controlava cerca de 60 a 70 por cento do território, enquanto em 1994 controlava 40 por cento. Em Novembro de 1994 perdeu as áreas chave de Huambo e Uige.

⁴³ Por exemplo a UNITA Renovada em 1998.

⁴⁴ Saiu em Fevereiro de 1999.



Santos reuniu um gabinete de guerra para alcançar a vitória total (James, 2004) e em Julho desse ano, o governo de Angola, através do seu Departamento de Investigação Criminal, emitiu um mandato em nome de Jonas Malheiro Sidónio Savimbi por crimes de "rebelião armada, sabotagem e assassinio" (James, 2004, p.xxxv). A guerra tinha-se reiniciado e desta vez só terminaria após a morte em combate de Jonas Savimbi a 12 de Março de 2002.

O modelo e a intensificação do conflito em 1998

O contexto de uma contínua falta de cumprimento das disposições dos acordos por parte da UNITA levou o MPLA a optar por uma solução bélica para o conflito, dentro de um contexto socioeconómico específico.

Por um lado, a UNITA parecia nunca aceitar qualquer solução de paz. A incapacidade de atrair a plena cooperação da UNITA, ampliando a fórmula de paz de partilha do poder levou a uma maior pressão da comunidade internacional, o que intensificou a desintegração do partido, já em curso. Embora alguns membros da UNITA assumissem funções legislativas e executivas, a facção de Jonas Savimbi não aceitou o processo, continuando a desafiar a constitucionalidade do Estado.

Por outro lado, o MPLA estava a ser pressionado internacionalmente e internamente. Não conseguia implementar processos de reforma económica numa fase em que a economia estava extremamente debilitada. Embora as receitas do petróleo fossem fundamentais e suficientes para a manutenção do sistema patrimonial em torno do presidente, as iniciativas sucessivas de inspiração populista e restrições às liberdades civis revelam preocupações com a crise económica e ressentimentos populares (MRP, 2005)⁴⁵. Numa altura em que o MPLA poderia ser mais responsabilizado pela sua governação, a comunidade internacional passou a década de 1990 a criticar e pressionar o MPLA para aumentar a transparência, ter maior respeito pelos direitos humanos e pela justiça. O envolvimento militar do MPLA nos conflitos na República do Congo em 1997 e na RDC em 1998 permitiu-lhe fechar bases estrangeiras da UNITA.

Desta forma, e especificamente para o MPLA, os factores identificados para o início do conflito em 1992 ainda se mantêm, em particular as oportunidades de financiamento a partir do petróleo, o baixo nível de fontes alternativas de rendimento para potenciais soldados, o alto nível de capital guerra acumulado, juntamente com um certo ódio dirigido aos Ovimbundu que se tinha desenvolvido, entretanto (de que a violência étnica pós-eleitoral é um exemplo). No entanto, nesta fase, também poderão ter havido outros factores que contribuíram para o início da Guerra Civil relacionados com a sobrevivência política da elite do MPLA e uma perspectiva de que a debilidade da UNITA⁴⁶, juntamente com o apoio internacional ao MPLA, poderia permitir a vitória militar do MPLA.

A UNITA, por sua vez, tentou manter o estado dentro do estado até ao último momento, com as suas características económicas e sociais específicas. O facto de a UNITA ter sido financiada por diamantes e o MPLA pelo petróleo a partir de um enclave

⁴⁵ O ressentimento foi também resultado da estratégia de guerra de "implosão social" adotada pela UNITA a partir de 1992 com ataques em áreas urbanas, aos sistemas administrativos e forçando o êxodo da população para as cidades, ao mesmo tempo que cometia atrocidades humanas.

⁴⁶ Tanto politicamente como militarmente, resultado do estrangulamento das fontes de receita.



foi importante na medida em que aumentou progressivamente os recursos disponíveis para o MPLA (com uma fonte segura) e diminuiu os da UNITA (com uma fonte incerta), com possíveis repercussões nas capacidades militares. Por conseguinte, a manutenção das áreas de recursos e respetivas receitas foram importantes para a capacidade militar, mas não parecem ter sido a principal motivação. Em vez disso, permitiram que o conflito se arrastasse e depois que recomeçasse, reforçando a perspetiva de que os recursos são um meio, bem como uma finalidade, no conflito. Por exemplo, é muito provável que, nesta fase do conflito, a liderança da UNITA teria tido mais a ganhar financeiramente em mudar-se para Luanda e integrar o sistema neo-patrimonial do Estado, em vez de continuar lutando. Isto é corroborado pela fragmentação e emergência da UNITA-Renovada.

Finalmente, esta beligerância da UNITA, que se divide para continuar lutando, reforça a importância da liderança, neste caso, Jonas Savimbi, e o papel que este facto desempenha na concretização ou não de soluções políticas. No reinício do conflito em 1998, começou a tornar-se evidente que o conflito dependia da capacidade militar e liderança de Jonas Savimbi.

Liderança

Vários elementos contribuem para uma explicação racionalista e construtivista do papel da liderança em Angola, em vez de perspetivas primordiais.

Na descrição acima exposta, as lideranças são apresentadas como sendo individualizadas, mas, de facto, os quatro líderes principais são o topo de uma estrutura de poder político, económico e militar, e, nestes casos, maioritariamente autocráticos e centralizados, mas dependendo de uma rede de elite e poder. Agostinho Neto necessitou de redefinir o partido para consolidar a sua liderança do MPLA; José Eduardo dos Santos promoveu uma *nomenklatura* económico-militar assente no petróleo; Jonas Savimbi baseou a sua estrutura nos líderes tradicionais e no sistema patrimonial dos diamantes, juntamente com uma ala militar; e Holden Roberto estava significativamente relacionado com a elite de Mobutu Sese Seko.

Já com capacidades de liderança reconhecidas enquanto membro da FNLA e após ter negociado com o MPLA na década de 1960, parece que foi uma determinação messiânica ou ambição que levou Jonas Savimbi a optar por iniciar um processo a partir do zero e criar a UNITA sem apoio internacional significativo nos anos sessenta. Com apenas um pequeno grupo nacionalista e não representativo em 1975, foi depois da independência que Jonas Savimbi conseguiu montar uma estrutura socioeconómica de "quase-Estado" no sul de Angola. Estas origens e o desenvolvimento da UNITA enquanto grupo étnico coerente foi produto essencialmente de uma construção social pela elite política, em detrimento de perspetivas primordiais. Após o fim da Guerra Fria e das eleições de 1992, a sobrevivência da UNITA fora do Estado deve-se principalmente à sua capacidade estabelecida. Também nessa época, foi a incapacidade de aceitar um papel secundário na estrutura do Estado que levou Jonas Savimbi a envolver-se novamente em conflito. Mesmo os períodos de paz, ou de quase paz, assemelham-se mais a fases de organização e gestão do *status quo*, já que Jonas Savimbi nunca ocupou o seu lugar na capital – Luanda.



A desintegração da UNITA neste período atesta igualmente contra uma visão primordial, pois alguns elementos da direção da UNITA conseguiram integrar-se no sistema do MPLA.

Podemos identificar a importância de Jonas Savimbi pelo facto de o conflito só terminar após a sua morte em 2002. Com o benefício de uma análise retrospectiva, parece que o único momento em que um acordo com Jonas Savimbi poderia ter sido possível foi em 1975, se uma solução federalista tivesse sido estabelecido antes de a UNITA criar o "quase-Estado" e, eventualmente, em 1992, se uma solução descentralizada tivesse sido implementada, embora naquela altura parecesse praticamente impossível colocar Jonas Savimbi sob alguma outra autoridade.

O outro líder, Holden Roberto, é essencialmente a manifestação de um factor externo, representante do primeiro impulso nacionalista no continente, ligado após 1970 a Mobutu Sese Seko. Desde o início do processo de independência da RDC, a libertação do povo Bakongo tinha estado na agenda dos líderes nacionalistas e Holden Roberto surgiu como o líder de um movimento que rapidamente mudou o seu foco regionalista para um foco nacionalista e pan-africanista, de acordo com as orientações políticas prevalecentes. Intimamente associado aos movimentos políticos emergentes de Leopoldville, Holden Roberto não tinha a determinação, capacidade ou possibilidade de ter um movimento independente e isto poderá ter levado à sua apropriação por Mobutu Sese Seko, que acabou por ordenar-lhe que deixasse o país em 1987 (Spikes, 1993). A falta de financiamento não terá sido o principal factor neste processo gradual de desaparecimento da FNLA, pois os EUA só trocaram o apoio à FNLA para a UNITA após a independência.

Também no caso da FNLA, foi a construção de identidade pela liderança com apoio externo que alimentou a rebelião. O facto de a FNLA e sua liderança terem praticamente desaparecido no período pós-independência, enquanto o conflito entre o MPLA e a UNITA continuou, reforça a rejeição de perspetivas primordiais.

Finalmente, no caso do MPLA, a liderança inicial de Agostinho Neto foi fundamental pois transformou um partido heterogéneo num grupo político coeso, deixando o caminho livre para José Eduardo dos Santos. Parte da escalada do conflito em Luanda em 1975 pode ser atribuída a Agostinho Neto enquanto líder do MPLA (possivelmente ajudado pelos portugueses), mesmo que fosse inevitável que a FNLA tentasse tomar a cidade. José Eduardo dos Santos recebeu um partido homogéneo em 1980, mas tem o mérito de mantê-lo e governar o partido sem desafios violentos à sua liderança.

Formado por mestiços e Mbundu, o MPLA teve uma plataforma mais inclusiva e multiétnica, que nas suas origens assentava em fundamentos mais ideológicos. Mesmo não existindo evidência para reforçar uma tese construtivista, aponta para uma rejeição da perspetiva primordial. Exemplos significativos incluem a adoção do Português como língua nacional ou a campanha para a eleição de 1992 assente num discurso multiétnico inclusivo, contrastando com a UNITA, que tinha explicitamente uma agenda étnica exclusivista.

Conclusão

O estudo de caso valida a importância da liderança e das intervenções externas como variáveis explicativas do início ou intensificação da Guerra Civil. No geral, todos os



factores - "ganância", "ressentimento", liderança e intervenções externas – estiveram presentes em Angola. O desafio é distinguir entre os mecanismos (factores) presentes em cada início ou intensificação do conflito, aquele(s) que mais decisivamente contribuiu para esse resultado, mesmo se limitado pela dificuldade de isolar os processos com dependência histórica.

O início da guerra da independência 1961 é o menos bem explicado pelo modelo de "ganância" versus "ressentimento". Foi com base na combinação de ressentimentos económicos e políticos ao longo de linhas étnicas que o conflito contra a dominação colonial surgiu. Mas este motivo da descolonização não teria encontrado forma e expressão sem influência externa. A difusão regional e internacional da ideia de independência, juntamente com o apoio político e militar (limitado) foram os mecanismos necessários para o conflito começar.

O início do conflito em 1975 é explicado principalmente pela Guerra Fria e pelos factores de "ganância" económicos. Numa configuração inicial, surge o vazio de poder resultante da independência que, combinado com um fracionamento sem hegemonia, conduziria a uma concorrência intensa sem que nenhum partido fosse capaz de reivindicar legitimidade para o governo. Os aspectos económicos surgem principalmente através da existência de recursos que constituíam um prémio importante para os vencedores, mas esses factores de "ganância" são operativos principalmente através do apoio externo no contexto geopolítico da Guerra Fria. O apoio prestado a nível internacional e regional às partes em conflito foi um mecanismo essencial para o começo do conflito.

Na intensificação do conflito em 1992, podemos encontrar factores de "ganância" na importância dos recursos (petróleo e diamantes), na pobreza e nos anos de conflito, e factores de "ressentimento" no sistema de governança, que concedeu poder hegemónico ao vencedor das eleições e ressentimentos políticos ao vencido.

Mas, nesta fase, os recursos naturais tinham-se tornado os meios e os fins do conflito tanto para o MPLA como para a UNITA, explicando a solução constitucional adotada nas eleições de o "vencedor ganha tudo". Portanto, os factores económicos de "ganância" parecem ser o mecanismo essencial para a intensificação de conflitos nesta fase. É importante destacar que neste período houve um contexto internacional e regional propício a uma solução pacífica. A partir desta fase, a liderança de Jonas Savimbi assumiu um papel importante na impossibilidade de acabar com o conflito.

Finalmente, na intensificação do conflito em 1998, podemos encontrar os mesmos factores económicos de "ganância" de 1992. O ressentimento político resultante do sistema de governação existente em 1992 tinha sido resolvido através de soluções de maior partilha de poder que foram capazes de atrair alguns membros da UNITA. A liderança de Jonas Savimbi constituiu o factor essencial para explicar a intensificação dos conflitos nesta fase. O fim do conflito após a morte de Jonas Savimbi destaca a importância de eliminar os factores de "ressentimento" na prevenção de conflitos.

Referências bibliográficas

Anstee, M. Joan (1997). *Orphan of the Cold War: The Inside Story of the Angolan Peace Process, 1992-23*, Porto: Campo das Letras



- Bakonyi, J. & Stuvøy, K. (2005). Violence & social order beyond the state: Somalia & Angola. *Review of African Political Economy*, 32:104, pp.359 – 382.
- Birmingham, D. (2006). *Empire in Africa – Angola and its Neighbours*, Athens: Ohio University Press.
- Birmingham, D. (1999). *Portugal and Africa*, Houndmills: Macmillan Press.
- Brubaker, R. (1995). "National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe". *Daedalus* 124 (2): 107–32.
- Buhaug, H., Cederman, L. and Gleditsch, K.S. (2014). "Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War". *International Studies Quarterly*.
- Cederman, L, Weidmann, N.B. and Gleditsch, K.S. (2011). Horizontal Inequalities and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison. *American Political Science Review*, 105, pp 478-495.
- Collier, P., Hoeffler, A. and Rohner, D. (2009). Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers* 61: 1-27.
- Collier, P. and Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in Civil War. *Oxford economic papers*, 56, pp.563-595.
- Collier, P. and Sambanis, N. (ed.) (2005). *Understanding Civil War (Volume 1: Africa): Evidence and Analysis*, World Bank.
- Cramer, C. (2006). *Civil War is not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: C Hurst & Co Publishers Ltd.
- Cramer, C. (2002). Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War, *World Development* Vol. 30, nº 11, pp. 1845–1864.
- Davies, J. C. (1962). Toward a Theory of Revolution, *American Sociological Review* 6 (1): 5–19.
- Elbadawi, I. and Sambanis, S. (2000). "External Interventions and the Duration of Civil Wars". *Policy Research Working Paper* 2433, The World Bank Development Research Group: 1 – 18.
- Fearon, J. D (2005). Primary Commodity Exports and Civil War. *Journal of Conflict Resolution* 49, 4 (August), 483-507.
- Fearon, J.D. e Laitin, D.D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War, *American Political Science Review* 97, 1 (February): pp. 75-90.
- Ferreira, M.E. (2006). Angola: Conflict and development, 1961-2002. *The Economics of Peace and Security Journal*, Vol. 1, nº1, pp. 25-29.
- Ferreira, M.E. (2002). Nacionalização e confisco do capital português na indústria transformadora de Angola (1975-1990). *Análise Social*, vol. XXXVII, nº162, pp. 47-90.
- George, E. (2005). *The Cuban Intervention in Angola, 1965-1991 - From Che Guevara to Cuito Cuanavale*, London: Frank Cass.
- Gleditsch, N.P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M. & Strand, H. (2002). Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, 39(5), pp.615–637.



- Gurr, T.R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gurr, T.R (2000). *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*, United States Institute of Peace.
- Hegre, H. & Sambanis, N. (2006). Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50 nº 4, Agosto de 2006, pp.508-535.
- Hodges, T. (2001). *Angola from Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*, Oxford: James Currey.
- James, W.M. (2004). *Historical dictionary of Angola*. - New Ed. Oxford: The Scarecrow Press, Inc.
- Korf, B. (2006). Cargo Cult Science, Armchair Empiricism and the Idea of Violent Conflict, *Third World Quarterly*, Vol. 27, nº 3, 459 – 476.
- MRP (2005). Minorities at Risk Project "Minorities at Risk Dataset". College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management. Retirado de <http://www.cidcm.umd.edu/mar/> em: [Julho de 2008].
- Oliveira, R.S., 2007. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, London: C. Hurst & Co.
- Østby, G. (2008). Polarization, Horizontal Inequalities, and Violent Civil Conflict. *Journal of Peace Research* 45 (2): 143–62.
- Pereira, A.W. (1994). The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, 1992–3. *The Journal of Modern African Studies*, 32, p. 128.
- Regan, P. M., and Meachum, M. S. (2014). Data on Interventions during Periods of Political Instability. *Journal of Peace Research* 51(1):127 –135.
- Rodrigues, L.N. (2004). "Orgulhosamente Sós"? Portugal e os Estados Unidos no início da década de 1960, Apresentação feita no 22º encontro de Professores de História em Abril de 2004, <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=8&ida=140>.
- Sambanis, N. (2002). A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War, Defence and Peace Economics, 13:3, 215-243, DOI: 10.1080/10242690210976.
- Sambanis, N. (2004). What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, Nº 6, Dezembro de 2004, pp. 814-858.
- Sambanis, N. (2005). Conclusion: Using Case Studies to Refine and Expand the Theory of Civil War, in Collier, P. e Sambanis, N (ed.). *Understanding Civil War (Volume 1: Africa): Evidence and Analysis*, World Bank.
- Sousa, R.R.P. (2015). "External Interventions in Post-Cold War Africa, 1989–2010", *International Interactions*. Vol. 41, Edição 4, 2015. DOI:10.1080/03050629.2015.1028626.
- Stewart, F. (2002). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, WIDER Annual Lectures 5.
- Stedman, S.J. (1997). "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security* 22(2), 5-53.



Stuvøy, K. (2002). War Economy and the Social Order of Insurgencies - An Analysis of the Internal Structure of UNITA's War Economy. *Arbeitspapier* nº 3, 2002, Hamburg University, IPW.

Spikes, D. (1993). *Angola and the politics of intervention: from local Bush war to chronic crisis in Southern Africa*, Jefferson, North Carolina: McFarland and Company.

Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill.

Wright, G. (2001). *A destruição de um País – A política dos Estados Unidos para Angola desde 1945*. Lisboa: Caminho.

Notas e Reflexões

ENCONTRO DE FRANCISCO I E KIRILL I: PEQUENO PASSO NUMA APROXIMAÇÃO CHEIO DE INCERTEZAS

José Milhazes

zemilhazes@hotmail.com

Licenciado em História da Rússia pela Universidade de Moscovo (Lomonossov) em 1984 e doutorado pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto em 2007. Entre 1989 e 2015 trabalhou como correspondente de vários órgãos de informação, nacionais e internacionais, na Rússia. Autor de numerosos artigos e livros sobre relações entre Portugal e a Rússia, política da URSS nas ex-colónias portuguesas de África e relações entre o Partido Comunista Português e o Partido Comunista da União Soviética. Leccionou em universidades russas e portuguesas. Actualmente é comentador de assuntos internacionais da SIC e RDP e colunista do Observador.pt (Portugal).

O primeiro encontro entre um Papa de Roma e um Patriarca de Moscovo e de Toda a Rússia, realizado em Havana a 12 de Fevereiro passado, foi realmente um acontecimento histórico, facto reconhecido unanimemente por todos, mas não se pode criar grandes ilusões, pois Francisco e Kirill apenas deram um pequeno passo de aproximação entre as duas maiores igrejas cristãs num clima de desconfiança milenar. Recorrendo a uma alegoria frequente na natureza russa, o cabeça da Igreja Católica e o chefe da Igreja Ortodoxa começaram a pisar uma camada de gelo muito fina que cobre um rio ou um lago, mas que pode partir a um movimento mais brusco.

Preparação do encontro

A preparação do encontro em Havana foi realizada no maior dos segredos, ao nível da mais escondida diplomacia, e o anúncio do acontecimento foi feito a poucos dias da sua realização.

Em Junho do ano passado, o metropolita Ilarion, que dirige a Secção de Relações do Patriarcado de Moscovo, admitiu essa possibilidade “numa perspectiva próxima”, mas sublinhando que o encontro deveria ser “cuidadosamente preparado” e “realizar-se em território neutro” (Ilarion, 2015).

Todavia, esse tipo de promessas já tinha sido feito antes, mas sem qualquer resultado positivo. Muito se esforçou o Papa João Paulo II na normalização das relações entre ortodoxos russos e católicos, tendo até sido marcado um encontro do chefe da Igreja Católica Romana com Alexis II, na altura Patriarca de Moscovo e de Toda a Rússia, na



Áustria, que acabou por não ocorrer (Lima, 2016). Foram precisos 20 aturados e difíceis anos de conversações para que o encontro dos dignitários máximos da Igreja Ortodoxa Russa e do Vaticano se encontrassem.

Moscovo acusava a Igreja Católica de desenvolver missionação (proselitismo) no seu "território canónico": Rússia, Bielorrússia e Ucrânia, bem como os greco-católicos ou uniatas ucranianos, cristãos que seguem o rito oriental, mas que reconhecem a primazia do Papa no mundo cristão, de ocuparem templos pertencentes à Igreja Ortodoxa Russa.

O segundo desses problemas não encontrou ainda solução e no interior da Igreja Ortodoxa Russa existiu sempre uma forte oposição à aproximação com os "hereges". Por isso, o encontro foi anunciado apenas a 5 de Fevereiro, para apanhar de surpresa os seus opositores.

Nesse sentido, a cidade de Havana também não foi escolhida por mero acaso. Era difícil encontrar um local mais neutro do que Cuba: por um lado, do ponto de vista geopolítico russo, esse país ainda faz parte da sua zona de influência e, por outro lado é parte do mundo católico.

O encontro não se poderia realizar em Moscovo, porque, actualmente, é difícil imaginar uma visita de um Papa de Roma à Rússia. Tanto mais de uma figura popular, humilde e carismática como é Francisco I. Tratar-se-ia de mais um pretexto para críticas da parte do clero e leigos ortodoxos que continuam a ver no Bispo de Roma um "herege".

A reunião também não poderia realizar-se no Vaticano, pois a ida de Kirill aí seria certamente interpretada pelos mesmos círculos conservadores e nacionalistas russos como um sinal de reconhecimento do Papa pelo Patriarca de Moscovo como chefe da Igreja Universal.

A pedido do chefe da Igreja Ortodoxa Russa, o encontro também não se realizou no continente europeu, pois este simboliza a divisão dos cristãos, por isso, foi decidido organizar a reunião num dos países da América Latina, onde o Cristianismo continua a ser uma força viva e interveniente.

"Desde o início que o Santo Patriarca Kirill não queria que o encontro decorresse na Europa, porque precisamente à Europa está ligada a pesada história das divisões e dos conflitos entre cristãos",

reconheceu o metropolita Ilarion, chefe da Secção de Relações Internacionais da Igreja Ortodoxa Russa. (Ilarion, 2016)

Mais uma prova de que tudo foi preparado minuciosamente reside no facto de a Declaração Conjunta aprovada em Havana ter a assinatura não do Papa, mas do Bispo de Roma. Isto foi de extrema importância para mostrar que estiveram reunidas duas partes iguais. (Declaração Conjunta, 2016).



Motivos políticos

O encontro do Papa e do Patriarca russo era também de suma importância para este último, pois tratava-se de uma forma de ele se afirmar no mundo ortodoxo antes do Concílio das Igrejas Ortodoxas, marcado para Junho de 2016 na Grécia, de fazer frente ao seu principal concorrente: Bartolomeu, Patriarca de Constantinopla. O Patriarcado de Moscovo receia que este último receba sob a sua jurisdição Igrejas Ortodoxas que se querem ver independentes da Russa como são os casos da Ucrainiana, Estónia e Finlandesa.

Iegor Kholmogorov, um dos ideólogos do nacionalismo russo, escreveu a propósito:

"Quanto à influência desse encontro nas relações dentro da Ortodoxia, o Patriarca Kirill volta de Cuba como o líder incondicional do mundo ortodoxo, de facto, o seu chefe informal"
(Kholmogorov, 2016).

Da parte russa, é evidente que este encontro visou contribuir também para reduzir o isolamento do Kremlin face aos países ocidentais e melhorar a imagem do Presidente Putin, fortemente prejudicada pela sua agressiva política externa. O apoio de um Papa tão popular no mundo cristão e não só é de extrema importância num período de relações internacionais tão conturbadas como o actual. Tendo em conta a forte dependência da Igreja Ortodoxa Russa face ao poder laico, é difícil imaginar que esse encontro se tenha realizado sem a "bênção" do Presidente Putin.

Aliás, a preparação do encontro de Havana foi acelerada depois do encontro de Francisco com Vladimir Putin, realizado a 13 de Junho do ano passado. Três dias depois da audiência do dirigente russo no Vaticano, o Papa veio propor que Católicos e Ortodoxos passassem a celebrar a Páscoa no mesmo dia, o que até agora não acontecia. Além disso, posteriormente, observou-se um aumento de contactos entre representantes das duas Igrejas, que desaguaram em Havana.

Não se pode deixar de assinalar que a submissão quase total do poder religioso ao poder político não é uma particularidade actual, mas tem profundas raízes históricas.

A Rus de Kiev foi baptizada em 980 pelo príncipe Vladimir, o Grande. A partir dessa data, a Igreja Ortodoxa Russa era dirigida por metropolitas que se sujeitavam ao Patriarca de Constantinopla. Quando do processo de centralização política, os czares russos consideraram ser necessário a criação do cargo de Patriarca da Igreja Ortodoxa Russa, com uma dependência apenas formal de Constantinopla. Essa política tinha por base a ideologia da "Moscovo – Terceira Roma", ou seja, a ideia de Moscovo como sucessora de Bizâncio. Em 1472, Ivan III, o Grande (reinou entre 1462 e 1505), casou-se com a sobrinha do último Imperador bizantino. O grão-príncipe de Moscovo Ivan IV, o Terrível começou a chamar a si os títulos de "autocrata" e "czar" e a usar a águia bicéfala de Bizâncio.

Ideologicamente, esta primeira pretensão universalista de Moscovo foi justificada pelo monge Filoteu de Pskov em algumas cartas dirigidas ao czar Vassili III em 1510:



"digamos algumas palavras sobre o actual reinado glorioso do Nosso Senhor mais iluminado e mais poderoso, que, em toda a Terra, é o único czar dos cristãos e o soberano de todos os tronos Divinos, da santa igreja apostólica universal que nasceu no lugar da de Roma e de Constantinopla e que existe na cidade por Deus salva de Moscovo, a igreja da santa e gloriosa Assunção da Virgem Mãe de Deus, que só ela no universo reluz com maior beleza do que o Sol. Fica a saber, abençoado por Deus e por Cristo, que todos os reinos cristãos chegaram ao fim e juntaram-se num único reino do Nosso Senhor, segundo os livros dos profetas, o reino romano: porque duas Romas caíram, a terceira está de pé e a quarta não virá". (Milhazes, 2016).

A eleição do primeiro Patriarca da Igreja Ortodoxa Russa: Job, foi impulsionada pelo czar Fiodor, filho de Ivan, o Terrível, em 1589. Na realidade, Fiodor era completamente controlado pelo boiardo Boris Godunov, que lhe veio a suceder no trono russo. (Ulojionnaia Gramota, 1589).

Porém, com o advento do absolutismo, o poder imperial russo passou a controlar completamente a Igreja Ortodoxa Russa. Pedro, o Grande decidiu, em 1700, liquidar o cargo de Patriarca e colocar os ortodoxos russos sobre a alçada do Santo Sínodo, uma espécie de ministério dirigido por um leigo nomeado pelo próprio czar.

Esta situação continuou até 1917, mas, quando a Igreja Ortodoxa Russa elegeu o Patriarca Tikhon, já o país era dirigido por um regime comunista que tinha como objectivo pôr fim à religião enquanto fenómeno social. (Gubonin, 1994). Por isso, até ao fim da URSS, em 1991, essa Igreja, ou mais precisamente, o que restou dela depois de numerosas campanhas anti-religiosas, também dependia totalmente do Comité de Estado para os Assuntos Religiosos.

Depois da queda do comunismo na URSS, assistiu-se a uma "invasão" de religiões e seitas que tentaram preencher o vácuo deixado pelo ateísmo. Vendo-se não preparada para enfrentar a concorrência, a Igreja Ortodoxa Russa exigiu que fossem reconhecidos, pelo poder político, os seus "territórios canónicos" não só na Rússia, mas também em países vizinhos como a Bielorrússia e a Ucrânia.

Pelo seu lado, o poder político, principalmente durante a presidência de Vladimir Putin, iniciada em 2000, tem ido ao encontro das exigências da Igreja Ortodoxa Russa, recebendo em troca o apoio para a sua política interna e externa. No campo da diplomacia, o Patriarcado de Moscovo apoiou o envio de tropas russas para a Ossétia do Sul e Abkhásia, regiões separatistas da Geórgia, em 2008; a invasão da Crimeia e do Leste da Ucrânia em 2014-2015; bem como a participação da aviação russa na guerra da Síria.

Plataformas de entendimento

A Declaração Conjunta aprovada na Cimeira de Havana contém os problemas e preocupações que poderão cimentar o início de um trabalho conjunto das duas Igrejas Cristãs a nível internacional.



Nos parágrafos 8-13, o Papa Francisco e o Patriarca Kirill lançaram um apelo dramático em defesa dos cristãos perseguidos e assassinados no Médio Oriente e no Norte de África, regiões mergulhadas em cruéis guerras civis.

Não podemos passar ao lado do parágrafo 14, onde se saúda o aumento da religiosidade em países outrora oprimidos por regimes comunistas, nomeadamente a Rússia (Declaração Conjunta, 2016). Um estudo realizado pelo Levada Center em Novembro de 2012 na Federação da Rússia parece mostrar isso: 74% dos respondentes afirmaram ser ortodoxos. Porém, é de sublinhar que apenas uma minoria frequenta regularmente templos ou cumpre os deveres religiosos. Segundo a mesma sondagem, 24% dos inquiridos “nunca frequentam um templo”, 29% só lá vão aquando de “baptizados, casamentos e funerais” e apenas 7% para se confessar e comungar (Levada Center, 2012). No fundo, a maioria considera-se ortodoxa tendo por base a consciência nacional.

Na Declaração Conjunta, Francisco e Kirill chamam também a atenção para o perigo que encerram em si processos que têm lugar no mundo moderno, como, por exemplo, a secularização e o relativismo, a defesa do aborto e da eutanásia, os ataques contra o conceito cristão de família. Nesta situação, apelam para que a Europa não se esqueça das suas raízes cristãs (Declaração Conjunta, 2016).

Este é, sem dúvida, um dos campos onde a cooperação entre as duas Igrejas Cristãs poderá desenvolver-se com maior intensidade, pois enfrentam os mesmos desafios, mas, nalguns casos, sob diferente forma. Por exemplo, se, na questão do aborto, a Igreja Católica luta contra a sua legalização, a Igreja Ortodoxa luta pela sua proibição. Isto porque, na URSS e, mais tarde, na Rússia, o aborto foi quase sempre legal e, devido à quase inexistência de anti-conceptivos, principalmente na União Soviética, o seu número era muito alto. Nomeadamente, em 1980, foram registados 4 506 000 abortos legais (Rossiiskii Statisticheskii ejegodnik, 2007). O número tem conhecido uma redução muito significativa (1 186 100 em 2007, ou seja, 66,6 abortos para cada 100 nascimentos) (Federalnaia Slujba gosudarstvennoi statistiki, 2011), mas o Patriarcado de Moscovo continua a considera-lo uma autêntica “matança de inocentes” e tem-se empenhado em campanhas que visem proibir o aborto no país.

Guerra entre cristãos

Os dirigentes das duas Igrejas Cristãs não podiam deixar de abordar o conflito militar na Ucrânia. Primeiro, porque aí vive a segunda maior comunidade ortodoxa depois da Rússia e, segundo, porque na parte ocidental a maioria dos habitantes são greco-católicos (uniatas), cristãos que seguem o rito litúrgico ortodoxo, mas que reconhece a supremacia do Papa de Roma.

Quando a Ucrânia se tornou independente devido à desintegração da União Soviética, em 1991, a elite política ucraniana necessitou também de criar uma «Igreja nacional» a fim de se demarcar de Moscovo. Em 1992, parte do clero ortodoxo ucraniano separou-se da Igreja Ortodoxa da Ucrânia do Patriarcado de Moscovo (IOUPM) e criou a Igreja Ortodoxa da Ucrânia do Patriarcado de Kiev (IOUPK), dirigida, actualmente, por Filarete, Patriarca de Kiev e de toda a Ucrânia, com cerca de 3000 paróquias no país. O Patriarca de Moscovo cortou relações com a nova Igreja ucraniana, considerando-a «cisionista».



Não obstante todos os esforços dos dirigentes ucranianos para restabelecer o diálogo, as duas comunidades ortodoxas continuam de «costas viradas» e as relações entre elas azedaram depois de Moscovo ter anexado a Crimeia em 2014 e ocupado militarmente parte do Leste da Ucrânia, que continua até hoje.

Existe também a Igreja Ortodoxa Autocéfala da Ucrânia (IOAU), que foi criada no estrangeiro entre a numerosa diáspora ucraniana. Em 1989, esta Igreja instalou-se na Ucrânia mas, no ano seguinte, parte do clero e fiéis passou para a IOUPM e parte juntou-se à IOUPK. Actualmente, com cerca de 550 paróquias, a IOAU mantém contactos irregulares com as outras duas Igrejas ortodoxas.

Por sua vez, o mundo católico está representado no país por duas Igrejas: a Igreja Greco-Católica Ucraniana (IGCU) e a Igreja Católica Romana Ucraniana (ICRU). Se esta tem um peso pouco significativo na sociedade ucraniana – cerca de 800 paróquias –, a IGCU constitui a segunda mais numerosa comunidade eclesial no país, com mais de 3000 paróquias e 10 milhões de fiéis.

A IGCU foi criada em 1596 graças à União de Brest, tentativa do Vaticano de unir ortodoxos e católicos (daí o nome de Uniata) numa só Igreja sob a direcção do Papa de Roma. Em conformidade com outra denominação sua (Greco-Católica), os uniatas conservam os seus ritos e língua litúrgica tradicionais, mas reconhecem a autoridade do Santo Padre e a dogmática católica.

O catolicismo de rito oriental foi alvo de várias tentativas de proibição. Em 1839, o czar russo Nicolau I – de cujo império fazia parte a Ucrânia – dissolveu o Sínodo da Igreja Greco-Católica, ordenando aos fiéis que optassem pela Igreja Ortodoxa Russa ou a Igreja Católica. Porém, a maioria dos uniatas não obedeceu a essa ordem.

Em 1945, a pretexto de os hierarcas uniatas terem colaborado com o nazismo alemão, o ditador soviético José Estaline dissolveu a IGCU. Em 1946, as autoridades comunistas organizaram o «Concílio de Lvov da Igreja Greco-Católica Ucraniana», que votou pela passagem dos seus fiéis para a Igreja Ortodoxa Russa.

Porém, os uniatas não acataram tal decisão e passaram à clandestinidade. No Concílio de Lvov não participou nenhum bispo uniata, tendo os pastores greco-católicos preferido os campos de concentração ou a emigração à colaboração com o regime comunista.

Até ao fim da ditadura soviética, os milhões de uniatas ucranianos viram-se obrigados a organizar cerimónias de culto clandestinas em casas particulares ou a frequentar os poucos templos católicos e ortodoxos russos que continuavam abertos.

Em 1990, o Comité para Assuntos Religiosos junto do Conselho de Ministros da Ucrânia legalizou os uniatas, que exigiram que a Igreja Ortodoxa Russa lhes devolvesse os numerosos templos que lhe tinham sido confiscados e entregues aos ortodoxos russos por José Estaline. Em 1945, a IGCU possuía mais de 4000 templos e capelas, seminários e uma Academia de Teologia.

Foi criada uma comissão, constituída por representantes do Vaticano, da Igreja Uniata, da Igreja Ortodoxa Russa e da Igreja Ortodoxa Ucraniana do Patriarcado de Moscovo, a fim de controlar a devolução dos templos confiscados aos uniatas e evitar conflitos. Porém, devido à morosidade do processo, os fiéis da Igreja Greco-Católica Ucraniana começaram a ocupar os edifícios de culto que lhe tinham sido tirados em 1945.



O Patriarcado de Moscovo reagiu bruscamente, acusando o Vaticano de estar por detrás das acções dos fiéis uniatas, interpretadas como uma ofensiva contra a IOUPM. Este constitui um dos principais atritos entre o Patriarcado de Moscovo e o Vaticano, mas não é o único no que respeita à situação criada em torno da IGCU. (Milhazes, 2005).

Vozes contestatárias

Como já era de esperar, este encontro provocou reacções negativas no seio da ala fundamentalista e nacionalista da Igreja Ortodoxa Russa. O arcepreste Vladislav Emilianov, pároco numa das regiões da Sibéria, considerou o encontro de Havana uma "traição":

"Os tristes e conhecidos acontecimentos levam-me a levantar a voz em apoio do clero e leigo ortodoxos não indiferentes, que lutam pela defesa dos dogmas e cânones da Igreja Ortodoxa... O encontro do patriarca Kirill com o papa provocou a sensação de traição" (Emilianov, 2016).

O padre Alexei Morozov, pároco da região de Novgorod, membro da União de Escritores da Rússia e presidente da Assembleia da Intelectualidade Ortodoxa, ameaça mesmo com um cisma no interior da Igreja Ortodoxa Russa:

"Hoje, a nossa Igreja encontra-se no limiar de um cisma. Depois dos conhecidos acontecimentos religiosos do início de Fevereiro de 2016, numerosos paroquianos receiam entrar nos seus templos, confessar-se e comungar. Centenas de milhares de pessoas dirigem-se aos seus guias espirituais e perguntam o que fazer se o chefe da Igreja, a despeito dos cânones e da tradição ortodoxa, entrou em contacto aberto com os latinos e seu chefe: o Papa de Roma, e prega a heresia do ecumenismo como parte integrante da vida da Igreja" (Alexei, 2016).

Alguns greco-católicos também ficaram descontentes com a própria ocorrência do encontro. O bispo Sviatoslav, chefe da Igreja Uniat (Greco-Católica) Ucraniana, comentou:

"Baseando-me na nossa experiência multissecular, posso afirmar: quando o Vaticano e Moscovo organizam encontros ou assinam textos comuns, não vale a pena esperar nada de bom deles".

Comentando concretamente o parágrafo 25 da Declaração Conjunta:



"Esperamos que o nosso encontro possa contribuir também para a reconciliação, onde existirem tensões entre greco-católicos e ortodoxos. Hoje, é claro que o método do «uniatismo» do passado, entendido como a união duma comunidade à outra separando-a da sua Igreja, não é uma forma que permita restabelecer a unidade. Contudo, as comunidades eclesiais surgidas nestas circunstâncias históricas têm o direito de existir e de empreender tudo o que é necessário para satisfazer as exigências espirituais dos seus fiéis, procurando ao mesmo tempo viver em paz com os seus vizinhos. Ortodoxos e greco-católicos precisam de reconciliar-se e encontrar formas mutuamente aceitáveis de convivência",

ele frisou:

"Sem dúvida que esse texto provocou uma total desilusão entre muitos crentes da nossa Igreja, e entre muitos cidadãos empenhados da Ucrânia. Hoje muitos dirigiram-se a mim a propósito e disseram-me que se sentem traídos pelo Vaticano, desiludidos com a meia-verdade desse documento" (Sviatoslav, 2016)

Os uniatas consideram que a Igreja Ortodoxa Russa apoiou incondicionalmente a invasão da Crimeia por tropas russas em 2014 e as acções militares das tropas russas no Leste da Ucrânia.

Por conseguinte, é muito difícil prever como se irá desenvolver o diálogo entre Roma e Moscovo, mas não há dúvidas de que as duas Igrejas Cristãs terão de superar enormes obstáculos para se começar a falar de uma união num futuro longínquo. Por exemplo, não é previsível, nem a médio, nem a longo prazo, uma visita do Sumo Pontífice de Roma à Rússia. O mesmo se pode dizer de uma visita do Patriarca de Moscovo ao Vaticano. Muito irá depender também da evolução da política externa russa e dos seus objectivos.

Referências bibliográficas

Alexei (2016). Обращение священника Алексея (Мороза) (Apelo do sacerdote Alexei (Moroz). 17.02.2016, consultado online em <http://protivkart.org/main/7677-obraschenie-svyaschennika-alekseya-moroza.html>.

Declaração Conjunta (2016). Declaração conjunta do Papa Francisco e Patriarca Kirill. Revista Internacional de Comunhão e Libertação, 15-02-2016. , consultado online em <http://passos.tracce.it/default.asp?id=344>.

Declaração Conjunta (2016). Declaração conjunta do Papa Francisco e Patriarca Kirill. Revista Internacional de Comunhão e Libertação, 15-02-2016, consultado online em <http://passos.tracce.it/default.asp?id=344>.



Declaração Conjunta (2016). Ibidem.

Emelianov (2016). Открытое письмо настоятеля Свято-Троицкого храма г.Байкальска протоиерея Владислава Емельянова. Опубликовано 22 Февраль 2016. Движение "Соппротивление Новому Мировому Порядку" (Carta aberta do pároco do Templo da Santíssima Trindade da cidade de Baikalsk. Publicada a 26 de Fevereiro de 2016. Movimento "Resistência contra a Nova Ordem Mundial", consultado online em <http://dsnmp.ru/otkryitoe-pismo-nastoyatelya-svyato-troitskogo-hrama-g-baykalska-protoierya-vladislava-emelyanova/>.

Federalnaia Slujba gossudarstvennoi statistiki (2011). Федеральная служба государственной статистики (2011) (Serviço Federal de Estatística), consultado online em http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_34/IssWWW.exe/Stg/d01/01-40.htm.

Gubonin (1994). Губонин, Михаил. «Акты Святейшего Тихона, Патриарха Московского и всея России, позднейшие документы и переписка о каноническом преемстве высшей церковной власти. 1917—1943 гг.» (Gubonin, Mikhail. "Actas de Sua Santidade Tikhon, Patriarca de Moscovo e de Toda a Rússia, documentos e correspondência posteriores sobre a continuidade canónica do poder supremo na Igreja".

Kholmogorov (2016). Холмогоров, Егор. Третий Рим с Первым (против Второго) (Terceira Roma com a Segunda (contra a Terceira), consultado online em <http://actualcomment.ru/tretiy-rim-s-pervym-protiv-vtorogo.html>.

Levada Center (2012), consultado online em <http://www.levada.ru/2012/12/17/v-rossii-74-pravoslavnyh-i-7-musulman/>.

Lima, Pablo (2016). Havana, por graça de Deus, capital do ecumenismo. Diário do Minho, 11 de Fevereiro: 2.

Milhazes (2016). Milhazes, José. "Rússia-Europa: uma parte do todo". Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa: 23-24.

Milhazes, 2005. Milhazes, José. Ucrânia - O silêncio ecuménico. Revista Além-Mar, Setembro de 2005, consultado online em <http://www.alem-mar.org/cgi-bin/quickregister/scripts/redirect.cgi?redirect=EEFyVupFVIKbWKLmKS>.

Mitropolita Ilarion (2015). "РПЦ: встреча патриарха и папы римского возможна "в ближайшей перспективе" (Igreja Ortodoxa Russa: encontro do Patriarca e do Papa é possível numa "perspectiva próxima", consultado online em <http://tass.ru/obschestvo/2077547>.

Mitropolita Ilarion (2016). 10 вопросов о встрече Патриарха Кирилла и Папы Франциска (10 perguntas sobre o encontro do Patriarca Kirill e do Papa Francisco) , consultado online em <http://www.pravmir.ru/10-voprosov-o-vstreche-patriarha-kirilla-i-papy-frantsiska/>.

Rossiiskii Statisticheskii ejegodnik, (2007). Российский статистический ежегодник (2007 г.) (Anuário de Estatísticas da Rússia, 2007), consultado online em http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_13/IssWWW.exe/Stg/d02/08-11.htm.

Sviatoslav (2016). Закономерная разочарованность (Desilusão Esperada). Rossiskaia Gazeta. 14-02-2016, consultado online em <http://www.rg.ru/2016/02/14/uniaty-nedovolny-deklaraciej-kotoruiu-podpisali-patriarh-i-papa-rimskij.html>.



Ulozhionnaia gramota (1589). Уложенная грамота об учреждении в России Патриаршества, 1589 (Decreto de Criação do Patriarcado na Rússia, 1589).

Como citar esta Nota

Milhazes, José (2016). "O encontro de Francisco I e Kirill I: pequeno passo numa aproximação cheio de incertezas". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, Nº. 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_not1 (<http://hdl.handle.net/11144/2624>)

