



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 Quênia 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.