

FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**PREVENÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS,
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
E INTEGRAÇÃO JUSTA
NO SISTEMA INTERNACIONAL**

Investigador Responsável: José Manuel Pureza

Equipa de Investigação: Alexandra Lajes Miguel

Daniela Nascimento

Kátia Aline Cardoso

Mónica Rafael Simões

Sílvia Roque

Coimbra - 2005

INTRODUÇÃO

O projecto “Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional” foi objecto de um contrato de prestação de serviços celebrado entre o Instituto da Cooperação Portuguesa e a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra em 21 de Maio de 2002.

Os objectivos assinalados ao projecto eram os seguintes:

- 1) Analisar o papel que a cooperação para o desenvolvimento pode ter na prevenção de conflitos armados, evidenciando o modo como esta promove condições e políticas internas favoráveis, tais como a boa governação, instituições democráticas, uma sociedade civil forte e reformas económicas e sociais.
- 2) Proceder a um levantamento exaustivo e a uma análise sistemática da reflexão desenvolvida por organizações internacionais e outras instâncias de trabalho internacional no domínio da cooperação para o desenvolvimento acerca do relacionamento entre cooperação e prevenção de conflitos.
- 3) Envolver responsáveis e agentes portugueses de cooperação para o desenvolvimento num processo de reflexão e debate conjuntos sobre os novos desafios que decorrem da proliferação de situações de emergência complexa para a concepção e implementação de projectos e políticas de cooperação. Dessa dinâmica de reflexão e debate deverá resultar um conjunto de recomendações concretas que agilizem a inserção estratégica da cooperação portuguesa em quadros multilaterais para os quais a questão da prevenção de conflitos constitui uma aposta prioritária.
- 4) Formular um quadro crítico e multidimensional para a integração de Estados frágeis no sistema político e económico internacional como meio de prevenir futuros conflitos armados.

O relatório agora apresentado constitui a síntese da investigação realizada no decorrer do projecto.

Impõe-se neste momento introdutório uma nota específica sobre o estudo de caso. Para além da pesquisa bibliográfica comum, uma parte da informação foi obtida através de entrevistas e de conversas informais conduzidas quer com actores chave da sociedade civil angolana e de organizações internacionais presentes no país, quer com cidadãos anónimos, nas províncias de Luanda, Zaire, Benguela e Huíla, em Julho/Agosto e Dezembro de 2004 e Abril de 2005. Para além das entrevistas, foi ainda importante a reflexão permitida pelos debates produzidos no colóquio sobre “O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola”, organizado pelas Faculdades de Economia da Universidade de Coimbra e da Universidade Católica de Angola, realizado em Luanda, dos dias 19 e 20 de Agosto de 2004, bem como por contributos posteriores que serão também publicados nas actas do Colóquio, nomeadamente a reflexão sobre as transições políticas em Angola, do Professor Patrick Chabal, do Kings College de Londres. Cabe também agradecer ao Professor Nuno Fragoso Vidal a sua contribuição fundamental para a primeira parte do estudo de caso.

Finalmente, um agradecimento a Susana Baptista, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, pela sua ajuda na formatação do relatório final.

Sumário Executivo

Perante a iminente proliferação dos designados Estados Frágeis, Falhados e em Colapso (EFFC) e a ligação que é feita entre este fenómeno e o aumento das ameaças à segurança internacional e humana, este Relatório propõe-se a analisar as causas, as consequências e os instrumentos de resposta aos EFFC, prestando particular atenção às supostas manifestações do mesmo: o conflito e o desempenho económico, social, político.

Na Primeira Parte procuramos contextualizar o conceito de EFFC, introduzindo um princípio de precaução na sua leitura histórica e política. Para esse efeito, chamamos a atenção para o papel das construções teóricas e discursivas como potenciais produtoras de realidades demasiado simplificadas e inserimos a discussão em torno deste tema num contexto de debates mais vastos acerca do lugar, evolução e papel do Estado na contemporaneidade e também acerca do funcionamento do sistema internacional do nosso tempo.

A Segunda Parte diz respeito às respostas que, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária, a “comunidade internacional” tem vindo a desenvolver. Analisamos, neste contexto, dois instrumentos concretos de operacionalização de uma estratégia de construção estatal universal: por um lado, a reconstrução pós-bélica e, por outro, a capacitação institucional.

As críticas de ordem conceptual, operacional e política que ao longo do relatório vão surgindo encontram-se sistematizadas na Terceira Parte do Relatório.

De forma a testar a validade das análises antes efectuadas, procedemos, na Quarta Parte à análise do caso da República de Angola face aos argumentos previamente desenvolvidos.

Para concluir, a Quinta Parte dá corpo a um conjunto de recomendações à Cooperação Portuguesa, as quais visam fornecer aos seus responsáveis, por um lado, pistas de actuação estratégica e de inserção no âmbito dos mecanismos de governação global em que a problemática dos chamados EFFC surge como nuclear e, por outro, procuram orientar estrategicamente e operacionalmente os instrumentos específicos ao alcance da Cooperação Portuguesa para lidar com as realidades identificadas como EFFC.

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
ACRI	Africa Crisis Response Initiative
ADRA	Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité d'Aide au Développement
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CIDA	Canadian International Development Agency
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFID	Department For International Development
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOSOCC	Economic, Social and Cultural Council
EFFC	Estados Frágeis, Falhados e em Colapso
EUA	Estados Unidos da América
FAA	Forças Armadas Angolanas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA –	Frente Nacional de Libertação de Angola
HRW	Human Rights Watch
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IRIN	Integrated Regional Information Network
MINARS	Ministério da Assistência e Reinserção Social
MPLA	Movimento Para a Libertação de Angola
MSF	Médicos Sem Fronteiras
NEPAD	Nova Parceria Económica para o Desenvolvimento de África
NOEI	Nova Ordem Económica Internacional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial de Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ORM –	Operadores Regionais Municipais
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OUA	Organização da Unidade Africana
PAM	Programa Alimentar Mundial
PDA-ANA	Partido Democrático para o Progresso – Aliança Nacional de Angola
PAJOCA	Partido da Aliança Juventude, Operários e Camponeses de Angola
PLD	Partido Liberal Democrático
PNDA	Partido Nacional Democrático de Angola
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRD	Partido Renovador Democrático
PRIO	Peace Research Institute, Oslo
PRS	Partido da Renovação Social
PSD	Partido Social Democrata
RECAMP	Renforcement de la Capacité de Maintien de la Paix
RI	Refugees International
SADC	Southern African Development Community
SJA	Sindicato de Jornalistas Angolanos
UA	Unidade Africana
UE	União Europeia
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UPA	União dos Povos de Angola
UPNA	União dos Povos do Norte de Angola
USAID	Agência Norte-Americana de Desenvolvimento Internacional

Índice

Pressupostos	1
Primeira Parte - Estados Fracos, Falhados e em Colapso - uma abordagem conceptual	3
I. O enquadramento histórico	3
II. O estado da arte	8
1. Problemáticas do(s) Estado(s) contemporâneo(s)	8
2. Tentar reconhecer os EFFC: em torno da definição e das características	13
3. Principais debates teóricos	19
3.1. EFFC, modernidade e conflitos	19
3.2. EFFC, soberania interna e externa	23
3.3. EFFC, organização social e actores para além do Estado	24
III. EFFC e os debates das Relações Internacionais	28
1. Globalização e sistema-mundo	28
2. Direito de intervenção ou ingerência	31
3. Segurança, Desenvolvimento e “State-building”	34
IV. Precauções para o estudo dos EFFC	37
1. Na análise do Estado e do sistema internacional	37
2. Na identificação das causas dos EFFC	38
3. Na identificação das consequências dos EFFC	40
4. Na formulação de soluções	40
V. Síntese da Primeira Parte	43
Segunda Parte - Respostas aos Estados frágeis, falhados e em colapso (EFFC) - abordagens do Centro para a Periferia	45
I. Desenvolvimento e humanitarismo	45
1. Cooperação para o Desenvolvimento: da transformação técnica à transformação social	45
1.1. Os fundamentos do desenvolvimento	45
1.2. O sistema de ajuda: operacionalização do desenvolvimento	53
1.3. A evolução: das receitas técnicas à mudança das sociedades	55
1.4. Promoção do desenvolvimento e prevenção de conflitos	58

1.5. Dilemas do desenvolvimento na actualidade _____	62
2. Acção humanitária, desenvolvimento e construção da paz _____	63
2.1. Origens e evolução da acção humanitária _____	63
2.2. O “novo humanitarismo” _____	66
2.3. O debate em torno da vinculação emergência - desenvolvimento	69
2.4. Críticas à vinculação emergência- desenvolvimento _____	72
2.5. Pode a acção humanitária contribuir para a construção da paz? _	74
A) Relação entre humanitarismo e construção da paz: argumentos a favor _____	74
B) Relação entre humanitarismo e construção da paz: argumentos contra _____	76
C) Principais obstáculos: análise crítica _____	77
D) Aplicação prática da perspectiva de construção de paz na acção humanitária _____	79
II. Instrumentos de (re)construção e reforço dos Estados _____	82
1. Reconstrução pós-bélica: um instrumento padronizado da actuação internacional _____	82
1.1. Construção da Paz (<i>peacebuilding</i>): enquadramento conceptual _	83
1.2. Dimensões da reconstrução: o modelo das Nações Unidas _____	87
A) Dimensão Militar _____	89
B) Dimensão político-constitucional _____	91
C) Dimensão económica e social _____	99
D) Dimensão psicossocial _____	101
2. Capacitação institucional _____	104
2.1. Em torno dos conceitos _____	105
A) Capacitação _____	105
B) Instituições _____	107
B.2. Capital social _____	111
C) Capacitação institucional ou capacitação para mudança? _____	113
2.2. Políticas de capacitação institucional: tendências e meios _____	117
A) Mudança nas políticas da ajuda e nas concepções de desenvolvimento _____	117

B) A proposta corrente de capacitação institucional _____	119
2.3. Capacitação, instituições e EFFC _____	123
3. Síntese da Segunda Parte _____	127
Terceira Parte - Avaliação crítica _____	129
I. Críticas ao modelo de prevenção de conflitos _____	131
1. Interesse nacional e soberania, intervenção e vontade política _____	131
2. Relação problemática entre conflito e desenvolvimento _____	132
3. Globalização, aumento das desigualdades e obstáculos à prevenção _____	134
4. Padronização, ocidentalização _____	136
II. Críticas ao modelo de reconstrução pós-bélica _____	137
1. Centralidade e unicidade na escolha do interlocutor _____	137
2. Menorização da dimensão psicossocial _____	138
3. Primazia ao curto-prazo _____	139
4. Etnocentrismo do modelo _____	139
5. Primado da unidimensionalidade e da descontinuidade _____	140
6. Masculinização da construção da paz _____	140
7. Inoperância das organizações regionais _____	141
III. Críticas ao modelo de capacitação institucional _____	144
1. Dificuldades conceptuais e desconhecimento das realidades _____	144
2. Negligência das consequências sociais _____	144
3. Negligência de outros factores: redução da complexidade _____	145
4. Padronização _____	146
5. Duplicação institucional: formal e informal _____	147
6. Discrepância entre a retórica da nova agenda de desenvolvimento e a prática das agências doadoras _____	148
Quarta Parte - Um Estudo de Caso: Angola _____	150
I. Introdução _____	150
II. O Fenómeno de Construção Estatal em Angola _____	152
1. Divisões identitárias sócio-culturais e a sua importância política _____	153
2. A construção de um sistema político e administrativo extremamente centralizado _____	158
2.1 Administração de Agostinho Neto _____	159

2.2 Administração de José Eduardo dos Santos _____	160
3. A lógica funcional do sistema patrimonial angolano _____	163
III. Processo de Reconstrução Nacional: um meio de Prevenção de Conflitos? _____	168
1. O legado da guerra e a prestação de ajuda humanitária _____	169
2. Desmobilização, desarmamento e reintegração _____	176
3. O cenário político-constitucional e seus actores _____	180
3.1 Partidos Políticos _____	183
3.2 Sociedade Civil _____	184
3.3 Meios de Comunicação Social _____	187
4. Recuperação económica ou perpetuação de uma “monarquia sustentada pelas petrolíferas”? _____	189
4.1 O petróleo e os actores externos: um jogo de soma zero para a população angolana _____	191
4.2 Angola como recipiente/parceiro da cooperação para o desenvolvimento _____	194
Resumo das intervenções _____	196
A) União Europeia _____	198
B) Estados Unidos (EUA) _____	199
C) Reino Unido _____	200
IV. A DIALÉTICA DAS ELEIÇÕES EM ANGOLA _____	204
V. CONCLUSÃO _____	208
Quinta Parte - Recomendações _____	214
I. Recomendações gerais _____	215
II. Recomendações específicas _____	220
1. Prevenção de conflitos _____	220
2. Reconstrução pós-bélica _____	221
3. Capacitação institucional _____	222
Referências Bibliográficas _____	225

Pressupostos

O nosso estudo assenta em quatro pressupostos teóricos e metodológicos que obrigam a entender a realidade dos chamados Estados frágeis, falhados e em colapso e do papel do sistema de cooperação para o desenvolvimento na respectiva inserção no sistema internacional contemporâneo de um modo que, frequentemente, não condiz com as propostas de leitura dominante nesta área.

1. Em primeiro lugar, a própria nomenclatura referida e o poder de aplicar e fazer dela decorrerem políticas públicas põem em evidência dois aspectos de fundamental importância:

a) Essa nomenclatura toma como referência o modelo de Estado weberiano e do sistema de Estados vestefaliano, precipitado da modernidade ocidental. Qualificar como falhados ou colapsados Estados cujo funcionamento não obedece aos requisitos daquele modelo, exprime uma relação de poder e de hegemonia da modernidade sobre o não moderno, dado como “bárbaro” ou endemicamente ineficiente. Na realidade, em grande parte dos casos, estamos diante de situações concretas em que “tradicional” e “moderno” se misturam e em que este último é produto da colonialidade (ou seja, quer da dominação colonial, quer da reengenharia social, económica, institucional, política e cultural transportada em muitas das políticas de reconstrução pós-conflito).

b) O universo conceptual em causa – que categoriza e subalterniza os Estados cuja condição moderna é “imperfeita” – tem um óbvio viés ideológico. Trata-se, na nossa opinião, de um entendimento que, em última análise, legitima um projecto de governação global das periferias do sistema mundial, traduzido num reordenamento radical do seu funcionamento interno e do seu relacionamento externo. As condicionalidades económicas e políticas da cooperação para o desenvolvimento e o crescente

intervencionismo internacional (incluindo o militar) são os instrumentos que mais claramente assumem esta estratégia como necessária.

2. Esta estratégia de governação global arranca de uma representação das periferias sub-desenvolvidas como lugares de perigo e ameaça. Sobretudo após os atentados de 11 de Setembro de 2001, acentuou-se a tendência para olhar os “Estados falhados” ou “colapsados” como potenciais suportes do terrorismo internacional (*The Nacional Security Strategy of the United States of America, 2002*). Esta compreensão determinou, entre outras coisas, uma adulteração do caminho percorrido na década de 90 pelo conceito de segurança humana (e pelas políticas dele decorrentes): à capacitação das sociedades e economias periféricas passou a sobrepor-se a defesa das sociedades centrais; à consolidação de condições dignas para os povos da periferia passou a sobrepor-se uma agenda de apoio ao desenvolvimento desenhada em função, quase exclusivamente, da capacidade de anulação de factores alimentadores ou precipitadores de práticas terroristas.

3. Neste contexto, as indispensáveis dinâmicas de inovação institucional e política, capazes de anular os *handicaps* dos *poor performers*, vêm tendo o seu potencial transformador concreto esvaziado em grande medida por se limitarem a uma reprodução aleatória e irreflectida de modelos estandardizados à escala mundial, cada vez mais radicais nos fins a atingir e no grau de transformação social pretendidos e que têm como objectivo último a recriação de sociedades ideais e padronizadas de acordo com o modelo demoliberal dominante.

4. Por tudo o que se acabou de assinalar, os discursos sobre estas sociedades devem obedecer a uma lógica de precaução. Para que assim possa ser, o conhecimento das realidades locais (“de dentro para fora”), a sua contextualização histórica e a sua articulação com quadros críticos de análise global devem ser privilegiados.

É esse o enfoque que guia este Relatório.

Primeira Parte

Estados Fracos, Falhados e em Colapso

– uma abordagem conceptual

Nos últimos anos, tem havido uma crescente preocupação com o impacto dos Estados frágeis ou falhados intimamente ligada com as mudanças nos conceitos de governação e segurança, sobretudo ao nível internacional, e de acordo com a noção de que os Estados soberanos devem levar a cabo certas funções mínimas para a segurança e bem-estar dos seus cidadãos. A ideia de que certos Estados são “não Estados” ou “quase Estados” (Jackson:1998) parte da constatação empírica de várias realidades (de conflito, destruição, violência social, pobreza extrema, em determinados territórios do globo) e tenta explicá-las através de justificações que vão desde a fragilidade estrutural destas entidades, passando pela corrupção e privatização do Estado, até à noção de que a nova configuração do sistema internacional pós Guerra-Fria se caracteriza exactamente pela existência de novos tipos de actores (incluindo os Estados falhados ou em colapso), resultado das dinâmicas produzidas pela globalização e as novas configurações geoestratégicas.

I. O enquadramento histórico

Quando falamos em Estados frágeis, falhados e em colapso (doravante EFFC) podemos ter em conta duas emergências históricas distintas:

- *As realidades entendidas como EFFC*, que não são fenómenos novos, uma vez que toda a história de construção dos Estados é caracterizada por momentos de ascensão, de queda ou de ruptura em contextos históricos amplos ou em casos específicos.

No debate teórico mais recente sobre os EFFC, porém, é comum situar estas realidades no momento do fim da Guerra-Fria, enquadradas no

fenómeno da globalização e de erosão da soberania estatal, e remetendo o fenómeno para zonas geográficas bem delimitadas, a saber, o antigo “Segundo Mundo” e o oscilante “Terceiro Mundo”.

Mas há também quem situe a emergência das realidades dos EFC no domínio da descolonização (Clapham: 2000) na medida em que esta marca o início da universalização do modelo de Estado, mas não do Estado de facto. A descolonização pode ser vista apenas como uma retirada imperial face a um modelo de exploração e domínio territorial que já não compensava, podendo ter emergido um novo modelo de domínio - Duffield (2001) refere-se à substituição do modelo imperial pela paz liberal - que coloca em causa a soberania dos novos Estados, construídos pelas elites nacionalistas.

Na verdade, interessa discutir a noção de construção/desconstrução dos Estados de forma diferenciada e não num *continuum* ou receita pré-definida, fenómenos provocados pelo funcionamento do sistema internacional nas suas diferentes fases.

- *O conceito agora popularizado.* Os conceitos actualmente em voga (Estado frágil, falhado, em colapso, etc.) surgem, sim, com o fim da Guerra-Fria, quando o novo foco de atenção internacional se passou a centrar na erupção dos denominados “novos conflitos” ou conflitos intra-estatais, os quais não são, na realidade, novos, apenas ganham outro tipo de visibilidade que o confronto de potências durante a Guerra-Fria dissimulava, passando a ser objecto de conhecimento e alvo da intervenção de maior número de actores internacionais que no período precedente não tinham tanta mobilidade: jornalistas, consultores, investigadores, etc. (Duffield & Wadell, 2004:14). A agenda dos “Estados falhados e da sua necessária reforma” não é totalmente nova mas ganha fôlego e disseminação, enquanto tal, como resposta aos conflitos armados intra-estatais e aos efeitos sobre a população civil e sobre os países vizinhos. De facto, os conflitos internos e a erosão das estruturas estatais têm dominado o panorama internacional contemporâneo, gerando mais de noventa por cento de vítimas civis e cerca de quarenta milhões de pessoas deslocadas. Como refere Francisco Rey (2002: 19), talvez a mudança mais significativa na tipologia dos conflitos actuais seja a percentagem de civis no

número total de vítimas de guerra, ou seja, a população civil converteu-se no principal “objectivo militar” dos combatentes, o que produziu um extraordinário aumento do número de refugiados e deslocados internos. Mark Duffield (1994a: 44) explica que as guerras de libertação de orientação ideológica foram substituídas por guerras por recursos, que carecem de reciprocidade política ou de um programa social claro, e que a violência, em vez de uma ocorrência temporária, se tornou um complemento importante da sobrevivência política e económica em lugares que carecem crescentemente de alternativas. De facto, o fim da Guerra-Fria significou a redução, se não a retirada total, da segurança estratégica e assistência económica das superpotências e outras fontes externas de apoio. Verifica-se uma ausência de mecanismos de responsabilização e uma inexistência de autoridade e segurança, o que permite que a violência seja dirigida contra a população civil, dando lugar a violações de direitos humanos e a deslocamentos populacionais em massa (Kaldor, 2001). Nestes contextos, é frequente assistir à “privatização da guerra”, com o envolvimento de mais actores que não os estatais, o que torna extremamente difícil distinguir a violência política da criminal. Aliás, Mark Duffield (2001) intitula estas novas guerras como *network wars* (guerras em rede), no sentido em que, em vez de exércitos ou Estados, estas guerras aliam ou opõem redes políticas, económicas ou sociais ligadas a comunidades étnicas ou religiosas não reconhecendo a existência de civis no sentido tradicional (todos fazem parte de alguma rede). Esta realidade conduz à destruição ou ao não surgimento das infra-estruturas e das bases dos sistemas económicos nacionais. Estas emergências têm repercussões regionais e internacionais directas – fluxos de refugiados, conflitos de fronteiras e comércio de armamento – que convidam à intervenção regional ou internacional. Não obstante, a característica mais marcante destas situações é o desenvolvimento potencial e real de economias de guerra, aquilo a que Duffield chama de “economia política da guerra interna” (1994b: 57). Estas economias de guerra baseiam-se na exploração e exportação de recursos naturais, no cultivo e exportação de narcóticos e no tráfico de armas, entre outros. Estas actividades económicas ilegais não são um processo anárquico, mas fazem parte de um amplo sistema de economia paralela, não apenas de âmbito local,

mas também nacional, regional e internacional, o que permite que o conflito se prolongue e que, em última instância, se pode mesmo tornar um incentivo ao conflito e sua continuação.

É possível afirmar que a natureza desta forma específica de fragilidade estatal reside num complexo conjunto de condições relacionadas, por um lado, com o fenómeno histórico de construção estatal num contexto de colonialidade e de globalização neoliberal e, por outro, com a posição periférica que estes países ocupam no sistema internacional. De facto, a exportação das instituições estatais europeias para territórios libertados com a descolonização, aliada às consequências da globalização – sendo elas a marginalização crescente das comunidades mais pobres e a tendência para a integração, com uma acentuada componente transnacional, em fluxos económicos ilegais de actores múltiplos locais, para a além do Estado – propiciam uma aparente fragilização do Estado.

Aliado ao fracasso dos modelos de construção estatal “importados” está também o fracasso da implantação de modelos económicos de desenvolvimento e de modernização que não conseguiram romper com a dependência face aos Estados centrais do sistema internacional, em conjunto com a crise da dívida e as políticas de ajustamento estrutural das últimas duas décadas, que agudizaram a fragilidade dos Estados periféricos. De facto, o processo de globalização, nas suas dimensões sócio-económicas, reforçou a fragilidade geral das funções reguladoras dos Estados e a sua capacidade de fornecer bens públicos, para além de ter imposto aos Estados pós-coloniais a obrigação de construírem um Estado moderno, transparente e eficaz num curto período de tempo e de acordo com padrões internacionais que os Estados ocidentais só alcançaram após séculos de construção estatal (*Failed and Collapsed States in the International System Report*, 2003).

Estas “categorias” não se prestam a uma abordagem meramente analítica. A evolução histórica recente (desde Setembro de 2001) comprova o aproveitamento político e geoestratégico que pode ser feito a partir das mesmas. Se o conceito de EFFC surge, primeiro, para explicar os conflitos que pareciam não ter justificação (anos 90) e, de certo modo, legitimar as intervenções humanitárias, tornou-se mais tarde um motivo para legitimar intervenções externas militares em determinados países. Segundo S.

Woodward (2004) “as questões iniciais de moralidade e legalidade foram substituídas pela estratégia e a tática”.

Actualmente assiste-se a um discurso de internalização das causas da fragilidade e do colapso de Estados periféricos que remete a fundamentação de todas as expressões de “falha local da modernidade” (as dramáticas situações humanitárias, as vagas de refugiados, as violações direitos humanos) para as políticas internas erradas, as instituições fracas e inadequadas, ou seja, os Estados que falham em alcançar um modelo de aparente sucesso. Juntamente com essa internalização das causas, sobressai no discurso dominante sobre os EFCF uma lógica securitária. Mas nos antípodas do que havia sido o caminho percorrido pelo conceito de segurança humana na década de noventa. O “falhanço” ou “colapso” de Estados é crescentemente tido como a maior ameaça à segurança internacional por ser percebido como estando na origem de fenómenos como fluxos migratórios descontrolados, acentuação do narcotráfico ou do tráfico ilegal de armamento, ou terrorismo. Assim, cada vez mais, combater o fenómeno dos EFCF está a significar o reforço do primado da segurança do Norte, sem, no entanto, procurar aí raízes determinantes dos mesmos fenómenos.

II. O estado da arte

1. Problemáticas do(s) Estado(s) contemporâneo(s)

O debate em torno dos EFFC assume cada vez mais contornos específicos, revelando-se teoricamente concentrado em alguns autores que tentam aprofundar a natureza e as consequências dos EFFC e também a verificação empírica das causas e indicadores de falhanço, fragilidade ou colapso, o que se associa à defesa de uma necessidade de intervir, ao nível internacional, de forma a prevenir ou reconstruir EFFC. Esta perspectiva, largamente dominante, vem, no entanto, sendo contestada por alguns no que diz respeito aos modelos de análise subjacentes (Duffield, 2001; Woodward, 2004).

A linha de análise dominante, centrada nos conceitos de EFFC, constitui a expressão recente dos debates acerca da problemática da fragilização e degradação do Estado, que se referem à ideia comum de que nos encontramos perante uma dissolução do Estado (enquanto entidade central e dominante nas Relações Internacionais e do ponto de vista interno) face aos fenómenos induzidos pela globalização *from above and from below*.

Alguns autores (Jung, 2003; Bayart, 2004) chamam a atenção para o paradoxo que consiste em encarar o século XX e início de XXI como o auge da consagração do Estado e sua disseminação ao nível mundial e simultaneamente questionar a sua longevidade, apontando para a erosão das suas competências e, em algumas partes do mundo, para uma decadência ou fragilidade estruturais do mesmo. Poderemos pensar que estas duas visões não são automaticamente incompatíveis se considerarmos que o “objecto da exportação” é uma ideia de Estado, e algumas instituições e processos características de actores estatais, embora, como mais à frente desenvolveremos, existam análises concretas da transmutação dos Estados, que permitem falar de vários tipos de organização estatal. É necessário, nesta análise, ter em conta a complexidade e a multidireccionalidade dos fenómenos e processos de mudança e evitar a “armadilha” da linearidade (Mbembe, 2001).

J-F. Bayart (2004), por exemplo, recusa as teses que anunciam a morte do Estado, enquanto entidade abstracta, exactamente no momento do seu triunfo ao nível empírico. A questão que se coloca, então, será a de saber se estarão estas teses a pactuar com uma ideologia dominante que professa o fim do Estado mas que necessita dele para se propagar. Isto porque se verifica que mesmo aqueles que ditam a morte do Estado continuam a tê-lo como nível preferido e quase exclusivo de análise (Jung, 2003: 15).

J-F. Bayart (2004) situa os grandes debates em torno do Estado na actualidade no quadro da reflexão sobre a erosão das suas competências induzida pelo mercado, pelos processos regionalistas (supra e infra) e pela guerra (Bayart, 2004: 55-58). O primeiro destes campos – cuja análise é protagonizada pelos autores da Economia Política Internacional, nomeadamente Susan Strange (1996) – analisa os processos de alienação da soberania com especial incidência em matéria económica e financeira. O segundo, onde se destaca Bertrand Badie (1999), falando do “fim da territorialidade”, chama a atenção para o despertar dos regionalismos e dos fluxos transnacionais que podem secundarizar a acção do Estado. O terceiro argumento foca as guerras civis ou intra-estatais como o grande motor de destruição do Estado, por dentro, com a tomada pelos actores privados das competências do Estado, inseridos em economias de guerra que se enquadram em lógicas financeiras, comerciais e militares transnacionais.

Neste contexto, o debate em específico sobre os EFFC é influenciado sobretudo pelo terceiro domínio de argumentos mas é também tributário do primeiro, dependendo do factor mais privilegiado da análise: a performance do Estado ou a existência de conflito.

Em primeiro lugar, deve chamar-se a atenção para:

A) O debate essencial sobre o potencial de formação e destruição dos Estados provocados por estas tendências globalizadoras, no âmbito de um paradigma da modernidade e da transformação do capitalismo. Tal como será desenvolvido em seguida, referimo-nos aqui à tensão entre dois tipos de perspectivas. Por um lado as que remetem as causas da destruição dos Estados para a ausência de modernidade, civilização e desenvolvimento dos governantes e dos actores dos conflitos (Jackson, 1998), sendo que a solução

para essa alegada situação periférica “selvagem” passa pela integração nos padrões adequados de modernidade e desenvolvimento que a globalização promove (Collier *et al*, 2003; Dorff, 2002; Rotberg, 2003). Por outro lado, autores como Tortosa (2001), Duffield (2001) ou Jung (2003) remetem, de forma inversa, as causas da destruição dos Estados para os fenômenos de violência moderna agudizados pela globalização capitalista, que seria responsável pela emergência de economias de guerra (mais do que de estruturas de mercado pacíficas) as quais levam ao colapso dos Estados.

B) Em segundo lugar, o debate sobre EFFC é coevo da consagração e disseminação crescente dos estudos pós-coloniais e da reflexão sobre a construção dos Estados, com especial atenção para os Estados Africanos – que Robert Jackson (1998) considera quase estados (*quasi-states*) – num contexto histórico e estrutural determinado. Procura-se analisar a permanente construção, reconstrução e readaptação das formas estatais (Chabal & Daloz, 1999), reunindo elementos de modernidade e de tradição, transformadas em algo de inteiramente novo, denominado como pós-colonial (Mbembe, 2001), abordando a construção estatal e nacional a partir de problemáticas identitárias complexas onde se cruzam elementos coloniais, nacionalistas, étnicos, etc. e da tentativa de pensar os conceitos através de uma lógica própria, procurando assim descolonizar o pensamento científico sobre as periferias.

C) Por fim, importa cruzar a leitura dominante dos EFFC com a vasta literatura sobre erosão do Estado e suas consequências no funcionamento do sistema internacional e a crescente importância de outros actores nas relações internacionais, com a suposta consolidação de um sistema multicêntrico (Rosenau, 1990; Falk, 1995; Held, 1995). Esta abordagem vem demonstrar que os Estados, tradicionalmente actores considerados únicos e centrais pelas Relações Internacionais, são apenas mais um actor numa teia de relações e actores transnacionais, ou seja, caracterizada pela desterritorialização, pela falta de responsabilização de actores que acabam por, em algumas funções, ocupar o lugar dos Estados, ou por deteriorar as suas capacidades, sem, no entanto, possuir para tal legitimidade. A competição entre actores de diferentes naturezas na cena internacional é vista, ora como potencialmente negativa para

o Estado (por conta da pressuposta erosão de dimensões da soberania estatal, nomeadamente ao nível económico e financeiro), ora como potencialmente positiva para travar as pretensões hegemónicas do actor Estado através da criação de mecanismos de regulação internacional ou da criação de uma suposta “sociedade civil transnacional”.

Como facilmente se depreende, os debates sobre EFFF inserem-se em diferentes contextos disciplinares que vão desde as Relações Internacionais, aos Estudos Estratégicos, à Economia e Estudos do Desenvolvimento, passando pela Sociologia e Antropologia Políticas.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, a questão que tem sido levantada, diz respeito à nova configuração do sistema, já não apenas interestatal, mas que compreende outros actores, que competem pelos mesmos processos de legitimidade, num contexto em que a soberania do Estado parece ser afectada e que poderia levar à anarquia controlada ou à desordem e caos nas relações, o que Hedley Bull (1995) chamou “novo medievalismo”. A preocupação em estudar as relações entre EFFF e a segurança internacional advém de uma ideia que tem sido generalizada por alguma literatura que divide o mundo em zonas de guerra e zonas de paz, correspondendo, por seu lado, a zonas selvagens e incivilizadas e zonas de ordem e lei (Jung, 2003: 2). Daí a sua importância crescente para os Estudos Estratégicos do conceito de EFFF enquanto potenciais suportes de actividades terroristas e de fluxos ilegais (armas, narcotráfico, migrações, etc.).

Do ponto de vista da Sociologia Política e até da Antropologia Política, existe uma preocupação em analisar as lógicas das sociedades e economias locais, bem como as questões identitárias que contribuem para a formação de diferentes tipos de Estados, submetidos a uma racionalidade própria (Chabal & Daloz, 1999). Isto a par do estudo do Estado, não do ponto de vista da soberania e da imagem externa, mas sim dos processos internos que, integrados numa lógica transnacional, levam à análise de fenómenos como o da “criminalização do Estado” (Bayart *et al*, 1999), que significa a apropriação do Estado por redes ilegais e criminosas que procuram o benefício próprio, ou do

“Estado sombra” (Reno, 2000; Clapham, 2000), ou seja, o Estado que não existe realmente mas mantém a existência de fachada para obter ajuda externa.

Do ponto de vista da Economia e dos Estudos do Desenvolvimento pretendem-se estabelecer modelos económicos e econométricos que permitam justificar as desigualdades na distribuição de recursos e de poder que podem estar na origem dos conflitos violentos. Além disso tenta-se encontrar as justificações para a performance económica do ponto de vista das instituições existentes e suas consequências no funcionamento do mercado, remetem-se as causas da fragilidade estatal para a inadequação das instituições, estabelecendo como critério de desenvolvimento, a inexistência de conflito violento (Collier *et al*, 2003), o que tem sido a visão dominante no Banco Mundial, por exemplo.

Assim sendo, defende-se que as realidades definidas como EFFC requerem uma abordagem multidisciplinar para a sua compreensão. As Relações Internacionais exigem cada vez mais a integração de conceitos e fenómenos para além do paradigma realista ou até liberal-institucional: têm a ver com outras formas de Estado, de organização política e económica, sobretudo no contexto das relações Sul - Norte. A preponderância cada vez maior dos conflitos intra-estatais levou a disciplina de Relações Internacionais a ter que se preocupar com estas questões uma vez que o contexto e os processos, em que eles se situam são internacionais ou transnacionais.

A análise dos EFFC pode ser feita a partir de diferentes tipos de abordagem, com diferentes pressupostos e funções, não só científicas, como políticas ou ideológicas. Não terá o mesmo objectivo nem o mesmo resultado o estudo que se baseie na análise económica e econométrica; na análise de risco (de falhanço ou colapso do Estado); na análise de progressão (dos conflitos, por exemplo); na análise das relações internacionais a partir de tradições diversas; na análise militar ou geoestratégica. O mesmo se aplica quando falamos dos conceitos-chave ou das causas dos EFFC a partir das quais se desenvolve a abordagem: a partir do conflito, a partir do mau desempenho (*poor performance*), a partir da intervenção humanitária, etc. Neste estudo, procuramos combinar duas abordagens: uma fundada na centralidade dos

conflitos armados como condição estrutural destes países; outra que destaca o mau desempenho económico, político e social dos respectivos poderes públicos.

É necessário ter em conta, deste modo, a importância da teoria na construção das realidades. Os termos ou conceitos mais ou menos científicos (à partida uma simplificação da realidade) não correspondem às realidades “reais”, ou seja, às pessoas, grupos, instituições e relações concretas e empíricas. Ao nomear uma realidade, estamos a produzir uma nova realidade, ao falar de EFFC podemos estar a usar do poder de observador que terá consequências práticas na forma como são dirigidas determinadas políticas em relação a essas entidades.

2. Tentar reconhecer os EFFC: em torno da definição e das características

As tentativas de reconhecer os EFFC têm levado à proliferação de adjectivos: fraco, frágil, falhado, em colapso, de fraco desempenho, Estados em crise, Estados em risco de instabilidade, países sob stress, emergências complexas etc. O debate sobre a terminologia a utilizar tem sido feito em termos académicos mas existe também uma tendência de apropriação dos mesmos pelas agências de desenvolvimento, ONG, agências para a reconstrução pós-bélica, etc. São, portanto, aparentemente, conceitos operacionais. A pluralidade de conceitos corresponde à complexidade das situações que se podem encontrar identificadas como EFFC. Podem distinguir-se diferentes situações concretas: o colapso da autoridade central, a perda de controlo territorial, a baixa capacidade administrativa e burocrática, a instabilidade política, as políticas neo-patrimoniais, a existência de conflito armado, as políticas repressivas, regimes autoritários: tudo isto tem vindo a caber dentro das designações assinaladas.

Alguns dos autores que mais se têm dedicado análise destes fenómenos definem EFFC das seguintes formas:

William Zartman (1995) define colapso estatal como “(...) o colapso da boa governação, lei e ordem. O Estado, enquanto instituição que decide, executa e aplica já não consegue tomar e implementar decisões”. Este autor distingue “colapso estatal” de “colapso social”, que define como “(...) o colapso alargado da coerência social: a sociedade, enquanto geradora de instituições de coesão e manutenção, já não consegue criar, agregar e articular os apoios e exigências que são o fundamento do Estado...”. Identifica o fenómeno com o colapso das velhas ordens.

Gurr et. al. (1998) definem os Estados falhados como as “situações em que as instituições do Estado central estão tão fragilizadas que já não conseguem manter a autoridade nem a ordem para além da capital e, por vezes, nem mesmo dentro desta”, o que implica, perante uma definição tão vasta, a identificação como EFFC de situações distintas. Neste sentido, o *State Failure Task Force*, que produz esta definição, criado pelo governo dos EUA em 1994 com o objectivo de identificar antecipadamente os factores chave que assinalam um elevado risco de crise política, distingue quatro tipos de falhanço estatal de forma a tentar clarificar um conceito demasiado vasto: a guerra revolucionária, a guerra étnica, a mudança de regime adversa ou difícil e o genocídio ou “politicídio”. O colapso estatal é visto como o resultado de falhas sucessivas, associadas normalmente com a existência de conflitos e crises humanitárias, e de crises políticas graves.

Robert Jackson (1998) considera o Estados falhados enquanto Estados reconhecidos internacionalmente como territórios soberanos, mas que no entanto são incapazes de garantir aquelas condições internas de paz, ordem e boa governação tradicionalmente associadas com a independência política. O autor utilizou previamente a definição de Helman e Ratner (1993) que descreve o Estado-nação falhado como “ (...) absolutamente incapaz de se manter como membro da comunidade internacional”. Considera a existência destes fenómenos uma inversão curiosa do dilema da segurança de Hobbes. Serão portanto Estados com existência legal mas não política, de facto.

Georg Sorensen (1999) define os Estados frágeis como um conjunto de Estados com instituições e processos económicos e políticos enfraquecidos e o Estado falhado como o resultado da intensificação dessa fragilidade. É precisamente a relação problemática entre o Estado e a sociedade que provoca a debilidade dos Estados, que considera serem atormentados por uma espécie de “autonomia capturada”: estes Estados são autónomos, na medida em que não são limitados significativamente por forças exteriores ao aparelho estatal; no entanto, o Estado está capturado no sentido de que a elite que o controla está a explorar esse controle para benefício dos seus próprios interesses limitados.

Robert Dorff (2002) considera os Estados falhados como o resultado de um processo que envolve o enfraquecimento da capacidade de um Estado em fornecer uma governação legítima. Nesta perspectiva, os termos “Estados falhados” ou “fracasso estatal” são inapropriados no sentido em que sugerem que existe uma “fase final” na qual o “fracasso” é a forma última. Para o autor, o termo *failing state* é mais adequado ao sugerir um processo de fracasso, no qual existe um crescente enfraquecimento da capacidade de governação do Estado, havendo vários níveis e etapas ao longo deste processo, cada um com características próprias e que têm sérias implicações para a segurança nacional e internacional.

Robert Rotberg (2002) remete os Estados falhados para as situações em que se verifica uma perda de efectividade na garantia de bens públicos, incluindo lei e ordem, e de legitimidade face às populações. Este autor estabelece algumas distinções entre Estados frágeis, falhados e em colapso, baseando-se na análise das capacidades de governação, sobretudo, do fornecimento pelos Estados dos bens políticos mais cruciais. Estes bens políticos consistem nas expectativas, apelos e obrigações que os cidadãos esperam que o Estado satisfaça, sendo intangíveis e difíceis de quantificar, e que dão conteúdo ao contrato social entre governantes e governados. Existe uma hierarquia de bens políticos, sendo a segurança o mais crucial – sobretudo a segurança humana – e a função principal do Estado (prevenir invasões e infiltrações externas no território, eliminar ameaças internas à ordem nacional e estrutura social, prevenir o crime e outros perigos à segurança interna, permitir aos

cidadãos resolver as suas disputas com o Estado e seus habitantes sem recorrer a armas ou outras formas de coacção física).

Thomas Ohlson e Mimmi Söderberg (2002) definem Estado falhado como Estado ilegítimo. Um Estado-Nação fracassa quando perde a base da sua legitimidade. A legitimidade estatal reside num contrato social entre grupos de actores chave na sociedade – Estado, mercado e sociedade civil –, contrato este com pelo menos três critérios: 1) o uso da violência pelo Estado é limitado e previsível; 2) o Estado garante, ou contribui para tal, níveis mínimos de bem-estar socio-económico e a segurança física dos seus cidadãos; 3) os cidadãos têm um certo grau de controlo sobre a política, sobre o modo como o poder é exercido e por quem. Estes três aspectos tornam-se críticos nos EFFC.

Das várias definições de EFFC não resultam grandes divergências. Existem algumas características centrais, presentes quer explícita quer implicitamente na literatura e que nos permitem desenhar um modelo do que poderá ser um EFFC.

Primeiro, o EFFC corresponde à inversão do paradigma da segurança de Hobbes, traduzida na imagem do colapso da ordem (Zartman, 1995; Jackson, 1998; Wallenstein, 1998) e à quebra do contrato social, imagem reproduzida pela expressão da perda de legitimidade (Dorff, 2002; Rotberg, 2002 Ohlson & Soderberg, 2002). Em segundo lugar, existe quase sempre uma preocupação central com a dicotomia entre o estatuto legal / internacional que esses Estados detêm e a sua existência empírica.

A definição é porém demasiado simples. O EFFC é todo o Estado que falha? Ou só em determinados aspectos e quais? As respostas tautológicas levam-nos a considerar ambígua e vazia a definição. O conceito de EFFC é uma “categoria que define pelo que não é” (Clapham, 2000: 1) e que parece indicar que existe uma ordem mundial que deve ser composta por Estados e que se isto não acontece, alguma coisa está mal.

A definição de EFFC supõe uma categorização de Estados, em vários níveis, tipologia aprofundada por Robert Rotberg (2003: 2) que analisa as diferentes condições que se verificam em cada uma destas categorias de Estados: forte, fraco, falhado, em colapso. Esta é uma espécie de tipologia da

evolução, tendo como base teórica de sustentação uma definição minimalista e determinista de Estado.

Para a maior parte dos autores, a diferenciação entre Estados frágeis, falhados e em colapso é uma questão de grau. Um Estado em colapso é, quase sempre identificado como uma versão extrema de um Estado frágil ou falhado, onde existe um vazio total de autoridade, quase sempre aproveitado por actores não estatais para ganhar controle. Segundo Osorio *et al* (2001), enquanto no Estado frágil se mantêm algumas instituições formais (embora, em muitos casos, existam governos ditatoriais, os sistemas burocrático e administrativo funcionem com grandes deficiências, o governo não controle todo o território e haja uma vigência parcial do Estado de direito), nos Estados falhados o governo deixa de exercer as suas funções num território particular ou sobre certa população e a ausência do Estado de direito é quase total.

A definição de um Estado como EFFC é, portanto, um poder que se manifesta através de agenda do observador, não sendo claras e objectivas as condições para afirmar, por exemplo, até quando se trata apenas duma crise política ou passa a ser um EFFC, ou a partir de quando é que um Estado frágil entra em colapso, ou ainda se só os Estados fracos, frágeis ou sub-consolidados (definidos com base em critérios do observador) são supostos falhar. Spanger (2000:1) explica que o Estado não é empírica nem conceptualmente um fenómeno eterno, ocupa um lugar específico no tempo e no espaço, o mesmo pode suceder com o seu “mau funcionamento”, o que não faz do Estado menos Estado.

Assim sendo, atentando à grande parte da literatura produzida em torno da questão “Como reconhecer o EFFC?”, existe um relativo consenso em relação a certas características que tornariam então “matéria” esta realidade construída. O problema essencial é que são sobretudo descrições não muito convincentes. Existe normalmente uma associação da fragilidade com países pacíficos mas com dificuldades de desempenho/exercício do poder, e do Estado falhado ou em colapso (normalmente apenas caracterizado pela Somália, a República Democrática do Congo ou até o Afeganistão actualmente) com o conflito, a privatização da guerra, a perda de controlo do território e o colapso económico.

Em síntese, as notas características mais sublinhadas pela literatura sobre EFFF são as seguintes:

▶ Procura-se, em geral, uma demonstração empírica das características que supostamente um Estado deve revelar. Para tal, existem dois indicadores essenciais de referência do fracasso do Estado: por um lado a efectividade (garantia da segurança e prestação de serviços), por outro lado a legitimidade, garantida através do “consentimento” (Mason, 2001: 5), expresso normalmente através de processos democráticos ou, cada vez mais, tendo como fundamento a performance, a “capacidade do sistema de garantir benefícios relacionados com a ordem interna e a criação de riqueza” (Liftin, 2000: 121, *apud* Mason, 2001: 5).

▶ A caracterização das instituições como fracas (Sorenson, 1999) porque dominadas por práticas neopatrimoniais (apropriação dos benefícios e bens do Estado para fins privados) e sem corresponderem ao modelo burocrático moderno de gestão pública;

▶ O reconhecimento internacional da soberania (Jackson, 1998), apesar de não corresponder a um Estado efectivo, segundo os moldes de quem o define, o que corresponde muitas vezes à incapacidade de controlar o território e a violência (Rotberg, 2003), o que pode servir como justificação para intervenções externas;

▶ A existência de contestação interna, insatisfação da população e até existência de violência social (Rotberg, 2003) ou colapso social (Zartman, 1995); que corresponderia à “quebra do contrato social” (Wallensteen, 2000; Olukoshi, 2004), imagem recorrente mas sem fundamento em muitas sociedades, porque joga com a noção de “ausência de expectativas” por parte da população, sem analisar os fenómenos culturais outros que conduzam a esta ausência. Normalmente, para além da incapacidade técnica de fornecimento de bens e serviços públicos, esta ideia é associada à ausência de

democracia, sem que se questione igualmente a natureza e intensidade das práticas adaptadas nos regimes democráticos concretos;

- ▶ O predomínio da economia informal e ilegal, algumas vezes associada à economia de guerra;

- ▶ A dispersão da autoridade por lealdades sectoriais e comunitárias em substituição do Estado, alusão frequente a actores não-estatais (muitas vezes sem especificar a natureza das relações de interdependência e o papel destes mesmos actores). Wallensteen (1998) concebe ainda no centro da discussão a noção de etnocracia, identificando a dominação do Estado por um grupo étnico como factor de ineficiência e de conflito.

Deste quadro de referências resulta óbvio que a categorização como EFFC constitui um recurso retórico e ideológico-político de reconfiguração do estatuto da periferia do sistema mundial: os Estados do chamado “Terceiro Mundo” e do antigo “Segundo Mundo” que não demonstram as qualidades normalmente associadas aos Estados avançados, industrializados, ocidentais – ou seja, fortes (Mason, 2001: 3).

3. Principais debates teóricos

3.1. EFFC, modernidade e conflitos

O imaginário do Estado como garante da manutenção da paz e da segurança dentro de um território é um dos fundamentos essenciais das teorias dos EFFC. A existência de conflitos violentos intra-estatais seria então um indicador preciso deste fenómeno. No entanto, o Estado não é garantia de segurança senão num contexto histórico recente e em algumas zonas bem definidas do globo, como o espaço que corresponde à União Europeia. Dentro deste imaginário encontra-se ainda a ideia de que o colapso do Estado é o

resultado das falhas da modernidade (Jung, 2003), tal como diria R. Jackson (1998), da ausência de *civility* (civildade).

Em contraponto, outros autores (Tortosa, 2001; Duffield, 2002; Jung, 2003), remetem as causas dos EFFF para os fenómenos de violência moderna, ou seja, a noção de que o fenómeno da globalização capitalista provoca a emergência de economias de guerra violentas mais do que de estruturas de mercado pacíficas as quais levam ao colapso dos Estados. Segundo Jung, a evolução do mercado não leva necessariamente a relações pacíficas, pelo contrário, tem vindo a gerar uma economia informal dominada pela corrupção e por actores e actividades ilegais e, por vezes, criminosos (2004: 10), alimentados pelos rendimentos de guerra (recursos locais e mercados formais e informais) e pela relação promíscua entre actores económicos locais e mercados liberais, geradores dos empresários de guerra.

Schlichte (2003), por seu turno, tenta demonstrar que a relação entre conflito (guerra) e o colapso do Estado tem uma outra face, que actua em simultâneo: a formação dos Estados ou outras formas de organização social, económica e política. Ou seja, o conflito não destrói toda a racionalidade de organização e pode constituir, como no caso europeu, parte da construção dos Estados, ainda que assumindo características distintas.

Já J-F. Bayart se insurge contra “o catecismo do Estado falhado” (2004: 57-65), argumentando que a guerra pode até ser um sinal de “crescimento” do Estado em termos militares e securitários, mesmo que, neste contexto, muitos Estados optem pela contratação de serviços a forças e actores não estatais mas que agem em seu nome ou beneficiam de alguma forma da distribuição do poder (2004: 75).

Para este autor, os Estados não falham ou entram em colapso, apenas encontram novas formas de regulação do seu campo de actuação, na medida em que a banalização do campo de funcionamento do poder público pode levar a uma diluição das responsabilidades (2004: 80). A própria existência de contrabando (actividades informais ou ilegais), tida como factor de enfraquecimento do Estado pela via fiscal também beneficia, por vezes, o Estado que o promove (administração, empresas para-estatais, autoridades, etc.) e favorece, em alguns casos, a estruturação nacional dos espaços sociais e

económicos segundo uma outra lógica de organização que não a territorial (2004: 89-96).

A relação estabelecida pelos autores anteriormente citados entre os EFFF e a violência capitalista, leva-nos a repensar a natureza dos conflitos, tratados como fundamentalmente étnicos ou mero fruto da corrupção e irracionalidade dos líderes.

Os conflitos intra-estatais não são só conflitos religiosos, étnicos ou políticos, como muitas vezes se afirma. Os conflitos são essencialmente económicos. Mbembe (2004: 37) refere que, no caso africano, “a maioria das disputas têm origem, não no desejo de fazer coincidir o espaço etnocultural com as fronteiras do Estado, mas sim, na luta pelo controlo dos recursos considerados vitais como por exemplo, a distribuição da água. A guerra e a semi-paz formam as suas próprias maneiras de viver nestas zonas: informalidade, ilegalidade, migrações.

De acordo com José Maria Tortosa, seguindo a teoria do sistema-mundo de Wallerstein, esta aparente irrupção de conflitos internos, muitas vezes proclamados em nome da identidade, não pode ser um obstáculo à compreensão de que estes conflitos não são factos isolados, onde nenhuma intervenção externa existe (Tortosa, 2001: 34-35). Em muitos deles uma intervenção estrangeira, mais ou menos declarada, pode estar nas origens do conflito ou contribuir para o seu desenrolar, como na Nigéria, na Serra Leoa ou em Angola. A causa é normalmente económica.

Apesar do sistema de financiamento das guerras já não estar tão directamente ligado à ideologia, este é baseado e alimentado por economias de guerra extremamente lucrativas que se gerem num sistema próprio de renovação da violência, que se alimentam de actividades como a extorsão, o controle de recursos estratégicos e que integram o sistema económico e financeiro global.

Geradas pela guerra, pela globalização e pela pobreza extrema, as novas “zonas cinzentas” (Cáucaso, Médio Oriente, África Subsariana, América Andina e Amazónica, Sudeste Asiático e Balcãs) são um terreno perigoso povoado por novos conflitos esquecidos. Isto porque “pequenos” conflitos longe das câmaras

de televisão continuam a matar, identificados com o mundo incivilizado, revelando a falta de interesse da comunidade internacional. O seu controle está supostamente fora dos interesses estratégicos e económicos e aparentemente têm pouca possibilidade de expansão ou internacionalização.

A perpetuação destes conflitos é também um produto do sistema interestatal, que é um sistema capitalista. Os Estados são uma criação do moderno *sistema-mundo* e, apesar do domínio de alguns actores transnacionais cujos interesses e acções têm grande influência no decorrer dos conflitos, os Estados não desapareceram, e em vez disso, agem muitas vezes como seus guarda-costas.

Várias estatísticas mostram como o número de mortes aumenta com a evolução histórica do capitalismo devido à constante acumulação de capital, à incorporação de ideologias violentas (nacionalismo e imperialismo), à construção do Estado e à indústria de armamento (Tortosa, 2001: 61). Mesmo que o capitalismo tenha mudado as suas formas e as suas estruturas, a indústria da guerra, também ela modificada, não impede que as mortes por conflitos violentos parem de aumentar. A *economia-mundo* pode explicar grande parte dos conflitos através do estudo dos momentos e ciclos de depressão ou regressão económica (momentos de relançamento da indústria de armamento) ou ainda através do estudo das consequências das terapias de choque do Fundo Monetário Internacional e do impacto da dívida externa.

A caracterização da Modernidade pela ocorrência de guerras capitalistas (relacionadas com a construção do Estado e com a lógica do sistema capitalista) e de guerras hegemónicas (associadas aos processos de deslegitimação de hegemonia) não está ultrapassada. Este tipo de processos estruturam as guerras de hoje, quer alterem ou não a sua natureza, processo que a globalização do capital não atenua, uma vez que se coaduna com a primazia da finança e do armamento, que proporcionam o lucro e a acumulação durante épocas de depressão.

3.2. EFFC, soberania interna e externa

A análise dos EFFC à luz do conceito de soberania é característica dos estudos de Relações Internacionais. Neste contexto, Robert Jackson (1998) analisa os Estados falhados à luz do Direito Internacional, bem como da teoria da Sociedade Internacional de Hedley Bull (1995). O autor parte do princípio que nos EFFC a paz existe internacionalmente (entre eles) mas o contrário não acontece ao nível interno (em cada um deles). Define EFFC como “Estados que já não conseguem assegurar o mínimo de condições de civilidade internamente”, sendo, por isso, Estados com existência jurídica mas não política. Refere ainda que os EFFC não são apenas consequência do final da Guerra-Fria (referindo exemplos anteriores: Chade 1960, Sudão desde 1965) mas são agora mais visíveis. Outros resultam da dissolução do Império Soviético. Estes Estados têm existência internacional porque são “tolerados/permitidos” internacionalmente e, em particular, pelas grandes potências. O reconhecimento dos Estados não depende, portanto, da sua efectividade empírica, ou seja, da sua soberania interna. São Estados nominais, quase-Estados. Neste sentido, a questão principal para Jackson é a de perceber se os EFFC, enquanto Estados não legítimos internamente, constituem um problema normativo nas relações internacionais, ao nível dos problemas da soberania externa e da responsabilidade das grandes potências.

Ora, a questão da efectividade interna do Estado e da sua capacidade de fornecer bens públicos está efectivamente no centro da maioria das definições de EFFC. Assim, Wallensteen (1998) ao inventariar possíveis dinâmicas de falhanço ou colapso dos Estados separa *state performance* e existência de conflitos. No primeiro campo identifica duas bases de falhanço: a sub-consolidação do Estado ou o Estado demasiado intervencionista (*over-extended* ou *over-intrusive*). No primeiro caso não é suficientemente efectivo e no segundo é efectivo demais. Assim sendo abarca situações diversas que dificilmente encaixam numa só designação.

As questões levantadas por Jackson (1998) e Wallensteen (2000), em relação ao desempenho interno dos Estados e às responsabilidades de intervenção ao nível internacional, colocam o desafio de perceber se a questão

da soberania / legitimidade interna é ou não deliberadamente tratada como forma de justificar intervenções. Essa legitimação do intervencionismo traduz-se na exigência contemporânea da “responsabilidade de proteger” como requisito “de largo espectro” adicional relativamente às tradicionais exigências de efectividade (no controle do território e da população e na oferta de bens públicos essenciais) como base da estatalidade. Como eco das correntes do “novo humanitarismo”, a expressão mais acabada deste novo ênfase central conferido à legitimidade interna do Estado é o Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, “The responsibility to protect” (2001). Sublinhe-se, assim, também neste plano, a internacionalização crescente do conteúdo funcional da soberania interna dos Estados, cada vez menos numa óptica supletiva e sim impositiva. Neste contexto e mesmo que não do ponto de vista crítico, Olsen (2001:1), acaba por mostrar como a análise que é feita do falhanço do Estado enquanto falha em “conseguir desenvolvimento; conseguir a paz; conseguir a democracia”, coincide, pela negativa, com a agenda do Banco Mundial e das instituições internacionais (desenvolvimento, segurança, boa governação) o que demonstra como muitas das funções que se atribuem ao Estado não são já monopólio do mesmo (ao nível sub-estatal como supra-estatal) e que as responsabilidades (internas) devem ser estudadas neste contexto, bem como as falhas provenientes destas mesmas receitas.

3.3. EFFC, organização social e actores para além do Estado

A relação entre o Estado (instituição) e outros actores sociais, no contexto dos EFC é normalmente estudada em três vertentes: primeiro, a noção de que existirão tensões sociais decorrentes do falhanço do Estado, acicatadas muitas vezes pelas diferenças étnicas; depois, a ideia de que actores vão preenchendo o vazio de autoridade provocado pelo falhanço do Estado dando origem a fenómenos de privatização do poder estatal no âmbito da economia como da condução da guerra; e por fim, a imagem de um progressivo afastamento do Estado em relação às necessidades e expectativas da sociedade.

Ora, convirá lembrar que a privatização do Estado não é uma grande novidade e se faz muitas vezes sob o controlo do mesmo, criando-se um entrosamento orgânico e complexo das categorias tradicionais do público e do privado (Bayart, 2004: 69), sendo aliás essa a dinâmica jurídico-política reinante nos Estados tidos como “fortes” ou “desenvolvidos”.

Além disso, é necessário o entendimento da informalidade política e económica como formas normalizadas e reais de organização social (só informais do ponto de vista ocidental) ou, como diriam Chabal & Daloz (1999) da “desordem como um instrumento político”.

Por fim, impõe-se compreender que as reais ligações entre o Estado (instituição) e as dinâmicas e grupos sociais e a interdependência entre os mesmos são de grande diversidade e complexidade, apesar de isso ser ocultado na lógica de separação entre Estado e sociedade nos modelos políticos herdados da modernidade ocidental e, outras vezes, fundamental para perceber sistemas de lealdades que configuram tanto os sistemas políticos como económicos.

Segundo Achile Mbembe (1999) a progressiva “retirada” do Estado no continente africano abriu caminho a uma série de outros actores para se afirmarem no espaço público, bem como à proliferação de racionalidades sociais inesperadas e à implementação de dispositivos originais de organização cujo objectivo é o de regular a conduta dos indivíduos e de tornar possíveis novas formas de constituição da propriedade privada e da desigualdade (instituições). Nesta perspectiva, as sociedades africanas reorganizam-se após o desmantelamento progressivo do Estado (em nome dos ganhos em eficiência e através da negação da legitimidade da sua intervenção no campo económico, algo que não pode ser ignorado hoje quando se assiste a um “retorno” do Estado neste campo) e dando origem à transferência parcial ou total do capital público para os privados. Estas operações modificaram de forma acentuada os processos de distribuição dos recursos e as noções políticas de bem público/comum e de interesse geral.

O Estado enquanto “tecnologia geral de dominação” (Mbembe,1999:104) está em risco, sendo substituído por novas formas de organização, apesar de continuar a existir formalmente um Estado central. Nalguns casos sobrevive

um imaginário administrativo mesmo que as instituições burocráticas tenham entrado em colapso. As atribuições oficiais não correspondem aos poderes reais e efectivos e estes são exercidos não em virtude duma lei ou regra mas sim de arranjos e acordos puramente informais, contingentes e passíveis de serem revistos a qualquer momento, de forma oral, sabendo que o burocrata está ao seu próprio serviço de si próprio, acima de tudo. A privatização, a crescente incapacidade dos Estados em cobrarem impostos (tarefa que fica a cargo de poderes privados) e a escassez material extrema (Mbembe, 1999: 107) formam o contexto em que se efectuam as reformas institucionais e se pretende alcançar o “desenvolvimento”.

A questão essencial levantada por Mbembe (1999: 109) é até que ponto os poderes privados criados com a privatização e a guerra, substituindo o Estado enquanto força de dominação, segurança e acumulação, poderão cristalizar-se no tempo de forma a originar um modelo inédito de capitalismo?

Esta corrente de pensamento partilhada por outros autores (Chabal & Daloz, 1999; Hibou, 1999; Bayart, 2004) afirma a possibilidade de estudar as sociedades africanas a partir das suas próprias racionalidades, onde é cidadão aquele ou aquela que consegue ter acesso às redes da economia paralela e à subsistência que esta economia torna possível (Mbembe, 1999: 110) ou onde a descentralização e privatização da coerção e da autoridade está de tal forma institucionalizada que já não se pode falar de abuso ou corrupção, mas sim de uma formação histórica original (Mbembe, 1999: 110).

A questão premente que colocamos é a de saber como podemos falar neste contexto de capacitação institucional ao nível do Estado? Sobretudo se pensarmos que existem no espaço dos chamados Estados “falhados” inúmeras situações de duplicação do poder (hierarquias formais e paralelas, redes oficiais e ocultas), dando origem ao que B. Sousa Santos designa como *Estado heterogéneo*, referindo-se às realidades dos Estados africanos caracterizados pela fragmentação e diversificação interna do Estado devido à pluralidade de sistemas normativos e jurídicos (infra e supra nacionais), que crescem às estruturas em que se concretiza o paradigma normativo do Estado moderno, formalmente reconhecido, e oriundo da disjunção entre controlo político e controlo administrativo (Santos, 2003: 47-49).

O desgaste do modelo territorial do Estado caracterizado pela diferenciação institucional, a centralização e verticalidade da relação política, a divisão espacial, o monopólio do exercício da violência legítima e da cobrança fiscal (Mbembe, 1999: 112), que serve de base para as políticas de prevenção de conflitos, reconstrução pós-bélica e capacitação institucional, leva-nos a duvidar da eficácia das fórmulas recorrentes de fortalecimento ou reconstrução do Estado segundo os modelos modernos ocidentais.

Como falar de democracia e legitimidade em zonas completamente vazias de qualquer presença do Estado, muitas vezes ocupadas por bandos armados, com a proliferação de fronteiras internas, reais ou imaginárias, geradoras de novas formas de exclusão? Como falar de capacitação num contexto em que a guerra é só mais um tipo de violência específico (Mbembe, 1999: 114) já não fazendo sentido distinguir tempo de guerra de tempo de paz e onde a violência efectiva e economicamente orientada tem relação com a construção ou destruição do Estado com ou sem guerra?

III. EFFC e os debates das Relações Internacionais

A realidade sistémica que a noção de EFFC pretende exprimir tem hoje uma centralidade visível nos debates académico e político internacionais. O que atravessa tais debates é fundamentalmente o “encaixe” desta nova condição estrutural da periferia do sistema mundo – feita da fragilidade endémica e extrema dos poderes públicos e da conflitualidade.

1. Globalização e sistema-mundo

Os conceitos de EFFC podem ser encarados como as novas designações da instabilidade política, do conflito ou emergência na periferia do sistema-mundo. O enquadramento sistémico do fenómeno dos EFFC obriga-nos a perceber as relações complexas estabelecidas entre o actual Estado do capitalismo global e a fragilidade (normalmente ligada a desempenho económico-institucional) ou falhanço (normalmente associado ao conflito violento) dos Estados.

Poderão estes fenómenos ser um produto da evolução do sistema económico mundial, da passagem de uma economia baseada na exploração das periferias (com algum grau de inclusão) para uma economia baseada na marginalização e exploração informal e ilegal dos recursos periféricos? Poderemos analisar estes fenómenos à luz de uma ruptura com as teorias da dependência e enquadrá-los numa abordagem das novas interdependências globalizadas? Em nosso entender, é importante privilegiar esta abordagem relativamente marginal no tipo de discurso dominante, até agora produzido acerca dos EFFC. Tal como Duffield (2001:28) assinala, é frequentemente esquecido que existe uma lógica mundial de desigualdades e de acumulação da riqueza com efeitos sobre os conflitos e sobre os Estados.

Na literatura “vulgar” passou-se a ver o conflito *apenas* como resultado do subdesenvolvimento e este como resultado das políticas internas erradas (porque em dessintonia com o cânone internacional). No entanto, interessa

estudar os impactos das novas formas de intervenção e domínio, baseadas na transformação das sociedades da periferia, de acordo com três critérios – modernizar, desenvolver, pacificar (Duffield, 2001: 32) - na disseminação da violência à escala global e no enfraquecimento e desintegração das instituições que estão na base da organização das sociedades (sendo o Estado ou não).

Neste sentido, ao tomarmos como ponto de partida para a explicação dos EFTC como fenómeno produzido pelas estruturas internacionais desequilibradas e desiguais, podemos afirmar que o fenómeno da globalização económica está a empurrar um conjunto de países para uma fragilidade estrutural, na medida em que marginaliza os Estados que estão incapacitados para seguir o rápido ritmo do mercado mundial, o que produz, em última análise, uma criação e integração progressiva dessas sociedades excluídas em redes económicas ilegais dentro da zona periférica do sistema mundial (Osório et al., 2001: 8).

A ênfase compulsiva na liberalização dos mercados, na desregulação das operações financeiras e na abertura de fronteiras a bens e capital não pode ser totalmente assimilada nos países com sistemas comerciais e de gestão pouco preparados para a competitividade global e com elites que exercem um controlo patrimonialista sobre os recursos. Nestes países, as elites locais acomodaram-se às necessidades do mercado mundial, o desenvolvimento industrial paralisou e as lutas pelo poder político e as guerras subtraíram recursos necessários para o desenvolvimento (Aguirre, 2003: 6), para além de outros factores que influenciaram a paralisia destas economias (como o crescimento demográfico, o aumento do preço do petróleo e a deterioração das taxas de câmbio).

Além disso, os Estados frágeis têm muito mais dificuldade em reagir às incertezas que acarretam as flutuações e especulações financeiras internacionais. Por outro lado, a pressão do Fundo Monetário Internacional ou dos governos mais fortes do sistema internacional sobre os mais débeis no sentido da obtenção de rentabilidade não é acompanhada por uma pressão sobre as prioridades sociais dos sistemas económicos. O resultado desta realidade nos Estados frágeis é uma tendência para a ilegalidade: mercados

negros, tráfico de bens por máfias locais e em muitos casos a guerra como meio de vida (Osório, 2001: 9).

Nesta linha, Duffield (2001) afirma existir uma tendência por parte dos diferentes actores não-estatais em países frágeis para se relacionarem com o exterior através do comércio de bens e armas (como no caso da UNITA em Angola ou dos cartéis de droga na Colômbia), tendo-se produzido uma criminalização do sistema económico. E esta criminalização do Estado frágil é, para o autor, um fenómeno cujas raízes se encontram na pressão da globalização e na queda dos controlos internacionais sobre os movimentos de bens e capitais. De facto, os objectivos do desenvolvimento baseiam-se na premissa de abertura de mercado, mas a desregulação e liberalização do mercado, para além de promoverem a criação de riqueza e uma ordem social liberal, promoveram também a informalização da economia, a expansão do comércio paralelo e a criminalização de muitas transacções comerciais e, quanto mais as novas guerras existem, mais forte é o apelo para mais abertura e menos restrições. Este é, para Duffield (2000), um paradoxo da globalização.

Assim, o fracasso da construção do Estado-Nação conduziu, em quase todos os casos, à aceitação das regras do jogo do sistema financeiro, económico e comercial internacional, nomeadamente em termos da produção para a exportação, corte de gastos e subsídios internos, desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar, e abertura do mercado laboral a empresas multinacionais. E esta reforma radical ao liberalismo do mercado global, como salienta Mariano Aguirre (2003: 2), foi acompanhada por uma maior corrupção por parte das elites locais e uma maior marginalização de partes da população. Segundo alguns analistas, passou-se, então, de Estados com pretensão de Nação para Estados criminais, geridos por elites patrimonialistas que formaram redes de clientela ao mesmo tempo que excluíram o resto da população.

2. Direito de intervenção ou ingerência

O debate mais relevante da década de 90 sobre segurança internacional refere-se ao direito de intervenção ou ingerência (relacionado com as intervenções humanitárias em vários casos de conflito interno). A questão permanece: em que circunstância pode a soberania do Estado ser violada? Quando deixam os Estados de exercer as suas funções? Pode o Estado ser (re)construído por forças externas? Até onde vai a intervenção humanitária e onde começa a re-colonização? Que tipos de intervenção externa são mais adequados para diferentes realidades?

O problema central de discussão consiste na pretensão de restaurar a soberania interna de forma a que esta possa corresponder à soberania externa, tendo como única possibilidade uma intervenção externa, visto que os interlocutores nacionais são normalmente olhados com desconfiança e é recorrente o argumento de que a origem do fracasso estatal está na existência de *perverse rulers*, tal como defendido por Krasner (2004) e anteriormente por Rotberg (2003).

De modo geral, a reacção dos Estados ocidentais tem sido feita numa base *ad hoc*, crendo que o sistema actual de Estados soberanos permaneceria intacto e imutável na natureza das suas unidades e encarando a condição de falhanço ou de colapso como algo transitório que a prática do “desenvolvimento” se encarregará de rapidamente devolver à “normalidade”. Por outro lado, para o Banco Mundial e para as ideologias liberais, estes Estados recuperarão a sua normalidade após um período de liberalização de mercado, enquanto que a maioria das ONG defende que a normalidade será alcançada quando conseguirem uma paz sustentável, um desenvolvimento justo e um relacionamento igualitário com os actores do Norte. Na última década, a guerra começou a ser considerada em termos de desenvolvimento, mas é ainda vista como uma mera crise como obstáculo ao desenvolvimento e não como parte do processo económico e político de colapso de Estados. No entanto, os Estados falhados, e sobretudo os que colapsaram, nunca voltarão a ser o que eram antes do colapso, não existe um retorno a uma ordem normalizada, velha ou nova.

Do ponto de vista operacional a comunidade internacional reage às crises de forma reactiva e tardia, com esforços diplomáticos, económicos e, em alguns casos, militares. Além disso, o fracasso do modelo de desenvolvimento e a falta de reformas de fundo levam a que os Estados centrais optem cada vez mais pela acção de emergência e o intervencionismo selectivo ou o humanitarismo militarizado (Osório, 2001:7). De facto, a preferência em termos de resposta aos fracasso estatal tem recaído sobre a imposição de novos regimes, ocupação militar e protectorados, ao que Sogge (2004:4) chama de “imperialismo adjectivado” – como “benigno” ou “humanitário”. Autores como R. J. Vincent (in Jackson, 1998:12) consideram que os Estados deveriam perder os seus direitos e privilégios de soberania e ficarem temporariamente sob guarda da “comunidade internacional”.

De acordo com esta visão, os instrumentos operacionais da “comunidade internacional” para fazer os Estados funcionar a curto-prazo restringem-se, neste momento, a duas grandes hipóteses (Krasner, 2004):

1) *Administrações transitórias*: formas transitórias de privação de soberania cujo objectivo é supostamente preparar a reconstrução do Estado soberano no curto-prazo. Robert Rotberg (2003) defende que, para ajudar os Estados a recuperar de um fracasso ou colapso, é viável recorrer a administrações internacionais interinas, como o caso das Nações Unidas em Timor Leste, onde esta organização garantiu segurança e desenvolveu uma força policial local rudimentar, formou administradores locais, reintroduziu códigos e métodos legais e ajudou a rejuvenescer e regularizar as economias existentes, e a conduzir o Estado progressivamente para a independência e auto-governação. Para tal, o autor realça que os esforços de reconstrução não podem ser de curto prazo, como tem sido a prática frequente dos financiadores de administrações interinas – é necessário um compromisso de longo prazo para construir capacidades, fortalecer a segurança e desenvolver recursos humanos. No entanto, existem limitações claras ao sucesso deste tipo de intervenção: os recursos são escassos, a coordenação entre múltiplas agências com responsabilidades distintas nem sempre é a melhor, além disso a intervenção está sujeita a interesses diversos de actores externos e, por fim, o

carácter transitório, ainda que muitas vezes prolongado indefinidamente, leva à instabilidade.

2) *Ajuda externa à governação*: traduz-se na ajuda à boa governação ou na capacitação institucional (formação de juízes, elaboração de códigos e leis, regras de transparência fiscal, profissionalização da polícia, liberdade de imprensa, realização de eleições, etc.). As possibilidades de sucesso são também aqui restritas, embora existam diferentes – e por vezes opostas – perspectivas para as justificar, desde a corrupção e incapacidade dos governantes (Krasner, 2004) à inadequação das propostas e dos meios de operacionalização.

Perante estas soluções, Jackson (1998: 15) evoca uma anterior sociedade internacional que incluía a instituição da tutela, pela qual a condição de Estado era atribuída e justificada pela referência a padrões ocidentais de civilização. Apesar desta instituição ter desaparecido, nos anos 90 verificaram-se alguns indicadores que apontam para a ideia de que não desapareceu por completo, como se pode comprovar pelo envolvimento da ONU ou de grupos *ad hoc* de Estados auto-legitimados para o efeito em certos Estados independentes sem o consentimento ou convite dos seus governos. Ou seja, a resposta internacional a certos Estados falhados tem recuperado alguns traços de tutela, mesmo não usando a linguagem e os particularismos formais dessa instituição.

É ainda nesta linha que Krasner (2004) justifica a criação e manutenção de novos regimes de tutela e de mecanismos de “soberania partilhada¹”. Uma vez que já existem, na prática, este autor não vê outra solução senão regulá-los. As propostas vão no sentido de regular e institucionalizar pelo Direito Internacional (que apenas reconhece a soberania como estado “aceitável”) estas práticas, actualmente escondidas atrás da retórica da devolução do poder

¹ Uma espécie de doação ou transferência “voluntária” de soberania perante actores externos de forma a melhorar a soberania interna. Krasner afirma que, em termos políticos, e dentro do contexto de hipocrisia organizada que impera no sistema internacional, pode ser utilizada a designação “parceria”. Assim, actores externos influenciariam directamente as políticas internas (supostamente bem) retirando daí algum proveito e beneficiando também os actores internos (incluindo ao nível do reconhecimento internacional).

aos actores locais (o autor dá o exemplo da insistência norte-americana em marcar a data para a soberania absoluta no Iraque para Junho de 2004, mesmo sabendo que seria irreal).

As dificuldades que estas propostas apresentam são várias, para além do problema político geral que consiste em reavivar esquemas de índole colonialista.

Em primeiro lugar, mesmo que recorrendo a modelos institucionalizados e mais regulados, não fica claro, por exemplo, qual o período de tempo que estes mecanismos imporiam nem quando, como e através de quem se decide o fim do regime e transferência de poder, não resolvendo o problema da manutenção indeterminada da “transição”.

Além disso é muito mais vantajoso para as grandes potências terem uma actuação com uma base *ad hoc* (não institucionalizada) que não as obriga a actuar em áreas sem interesse, podendo escolher onde e como intervir.

Fica também claro que os problemas de coordenação de diferentes actores, nomeadamente ao nível das administrações transitórias internacionais, podem ser utilizados como desculpa para assumir uma postura de interventor único, de autoridade única.

Também não são animadores os exemplos de possíveis orientadores de acordos de “soberania partilhada” – as hipóteses de Krasner (2004) variam entre empresas multinacionais e instituições financeiras internacionais – uma vez que, nos parece, não seriam suficientemente afastados do mero objectivo de encontrar mercados seguros.

3. Segurança, Desenvolvimento e “State-building”

O debate sobre os EFCF coincide com mudanças nos paradigmas da segurança (da segurança militar para a segurança humana, da resolução à prevenção de conflitos), do desenvolvimento (desenvolvimento humano, direitos humanos e combate à pobreza, “relaxar” do Consenso de Washington com nova ênfase sobre o papel do Estado responsável) (Woodward, 2004) e também da ajuda humanitária (cada vez mais um conceito híbrido entre

segurança e desenvolvimento) cujos princípios orientadores foram alvo de crítica no início dos anos 90, nomeadamente a falsa neutralidade e a inadaptação aos novos conflitos.

Cada um destes conceitos foi objecto de uma mutação assinalável e, além disso, verificou-se uma aproximação, ou mesmo uma combinação estratégica entre eles.

- *Segurança e desenvolvimento*

Segundo Duffield (2001: 22-43) assistimos a uma radicalização da política do desenvolvimento relacionada com a re-problematização da segurança. A radicalização do desenvolvimento advém da urgência de um novo quadro de segurança que olha para o subdesenvolvimento como perigoso e tem como grande objectivo a transformação total das sociedades de forma a adequá-las ao modelo liberal: esta é a nova fonte de selecção e condicionalidade nas relações Norte-Sul:

“Liberal peace is different: is a non-territorial, mutable and networked relation of governance (...) It is power through control and management of non-territorial systems and networks” (Duffield, 2001: 34).

Se por um lado, o poder é mais opaco e complexo, escondido atrás das noções de *empowerment*, *ownership*, parceria, por outro lado, nunca a fusão entre desenvolvimento e segurança foi tão transparente, como o mostra o negócio da cooperação militar e das companhias privadas de segurança. O discurso da segurança tende a igualar o do desenvolvimento e isso verifica-se no discurso da resolução e prevenção de conflitos.

- *Ajuda humanitária, segurança e desenvolvimento*

Durante a Guerra-Fria a ajuda foi mobilizada para servir os interesses de segurança então dominantes, ou seja, a fidelização de alinhamentos e a tranquilização social no interior de cada um dos dois campos opostos. Com o fim da Guerra-Fria, a ajuda passou a ser mobilizada segundo uma lógica de articulação entre desenvolvimento e segurança, no sentido de se constituir em

suporte de transformações sociais propiciadoras de uma anulação dos potenciais de conflito associados aos EFFF. Não no sentido de conferir primazia à segurança humana das populações desses Estados, mais muito mais na perspectiva de assegurar a estabilidade do sistema e dos países do centro em especial.

- *Segurança, desenvolvimento e state-building*

São as agências de desenvolvimento e segurança dos países ricos que determinam as estratégias para recuperação dos Estados falhados (Woodward, 2004). Na nova agenda da segurança, o EFFF é visto como um problema de desenvolvimento e de *good governance*/performance institucional e administrativa. Acontece que as políticas neoliberais dos anos 80 não desapareceram do espectro do desenvolvimento. O Estado mínimo ainda é condição de boa performance, mas agora, ao mesmo tempo, deve ser também um Estado responsável segundo as instituições financeiras internacionais. A ideia de *state-building* como caminho para a prevenção de conflitos e a construção da paz revela ainda a supremacia do Estado no pensamento sobre organização política que nem sempre se aplica.

IV. Precauções para o estudo dos EFFC

As análises correntes dos EFFC prestam-se a várias críticas, quer no que diz respeito à conceptualização, quer em relação ao aproveitamento político e estratégico que pode ser feito dos mesmos. Propomos assim algumas precauções a ter em conta na investigação sobre EFFC, em quatro planos distintos:

1. Na análise do Estado e do sistema internacional

A primeira grande lacuna que identificamos, à semelhança de outros autores, na literatura dominante sobre EFFC, é o facto da sua compreensão se basear na descrição mais ou menos aleatória de características dos mesmos. A análise é pouco complexa e abrangente, em relação às causas, e pouco crítica em relação à conceptualização do Estado. Existe alguma dificuldade em formular categorias que abarquem todos os fenómenos sem diminuir a diversidade das situações, homogeneizando-as.

A dificuldade de uma definição provém da impossibilidade de singularizar a experiência do Estado hoje. É necessário ter em conta a multiplicidade das situações concretas face a um tipo-ideal. Podem existir muitos adjectivos mas mantém-se, em geral, a noção weberiana do Estado como modelo, como se fosse realizável, como se existisse um Estado genuíno ao qual pudéssemos comparar todos os outros fenómenos estatais. As comparações que se fazem entre realidades tão distintas como o Estado moderno (ele próprio com as suas evoluções específicas) ocidental ou os Estados africanos pós-coloniais não fazem muito sentido. É necessário questionar os discursos onde se apresenta o Estado como protagonista tradicional em algumas regiões do mundo.

Os EFFC são ainda vistos como “anomalia” do funcionamento do sistema internacional. Existe a percepção de que, após a crise, tornar-se-ão Estados “normais”. A ideia de que a guerra ou a disfuncionalidade do Estado são crises

e não o produto do funcionamento do sistema internacional em mutação (globalização económica e cultural: armamento, recursos naturais, drogas, etc.) deve ser desmistificada.

Daí que seja complicado perceber a real natureza da fragilidade, do falhanço, ou do colapso. Estes medem-se ou percebem-se em relação a quê? À luz de que critérios? Ineficácia económica, sistema político (democracia), existência de conflito armado, secessão territorial e política? Consequentemente torna-se mais complexa a possível elaboração de indicadores fiáveis e universais. Como reconhecer o EFFC? É importante perceber quem e com que critérios se elaboram os indicadores, normalmente formulados de acordo com critérios ocidentais: democracia, abertura comercial, etc.

2. Na identificação das causas dos EFFC

As causas do “fracasso” podem estudar-se numa perspectiva individual ou sistémica. Assume-se muitas vezes que o “falhanço” do Estado, os conflitos, a pobreza, etc. são resultados e responsabilidade exclusiva destes Estados (não-Estados) e de políticas internas erradas (Woodward, 2004: 1). A ideia de que o Estado, enquanto ideal, pode falhar torna-se mais complexa de aceitar do que a constatação de uma deterioração ou colapso concretos de determinados mecanismos de um Estado em particular, mas é fundamental perceber se há algum padrão sistémico nos casos estudados, se há causas cuja raiz não está num determinado Estado, visto de forma particular, mas sim nas características que o funcionamento do sistema internacional determina directa e indirectamente.

Os EFFC não existem isolados: estão integrados no sistema internacional de governação – o mesmo que dizer que a comunidade internacional tem responsabilidades nas causas e pode atenuá-las – e são também o produto de causas externas – globais. A fragilização ou falhanço dos Estados deve ser vista como resultado de factores internos e externos e também da falta de correspondência entre as exigências externas e as capacidades internas.

Existem, assim, dois tipos de lacunas no debate sobre os EFFC: por um lado, falta um maior conhecimento da realidade local (instituições, forma de organização, causas dos conflitos, etc.), por outro, falta um enquadramento sistémico, nomeadamente sobre a forma como diferentes entidades ou formas de organização – Estados (diferentes), actores privados, etc. - são capazes de responder aos fenómenos da globalização.

É fundamental estudar o tipo de actores que operam nestes Estados. Os EFFC criam um vazio de poder que é apropriado por vários actores ou forças económicas e políticas, ou seja, a organização social e política não desaparece ou deixa de existir, antes assume novas formas, podendo, em caso extremo, a violência tornar-se um modo de vida, que não devem ser ignoradas ou tratadas como inexistentes quando se pretende reconstruir.

No caso africano, por exemplo, suscitam-se várias pistas de reflexão. Que aplicabilidade existe para determinados modelos teóricos? Podemos aí falar de uma outra modernidade? Pode até chamar-se moderno ao Estado pós-colonial mas com muitos elementos de re-tradicionalização que levam ao surgimento de entidades novas e com características novas? Como se processa a divisão entre Estado e Sociedade civil em África? O que é a sociedade civil e qual a sua relação com a construção ou fragilização do Estado? Existe sociedade civil em África? Existe separação entre Estado e Sociedade? Ou aquilo a que normalmente se chama sociedade civil é apenas resultado do pensamento da *politics from below* e da evolução do pensamento económico que transferiu para as organizações que proliferam no âmbito da ajuda as funções do Estado? É necessário ainda diferenciar a construção estatal “para fora” e “para dentro”, sendo que a legitimação para fora predomina como essencial na prática. Um dos problemas mais prementes no continente africano não é a imposição do Estado, já mais ou menos aceite internacionalmente, em termos territoriais mas sim as políticas que levaram ao seu falhanço porque não têm em conta as suas especificidades mais profundas. A violência armada não se desenrola na luta por territórios mal definidos mas sim por recursos, acicatados pela economia global de exploração e contrabando, criando novas zonas de violência(s) (refugiados e deslocados, violência urbana, etc.) dispersas.

3. Na identificação das consequências dos EFFC

Existe uma tendência para associar imediatamente EFFC com a existência de conflito violento, apesar de ser também possível olhar os EFFC para além de uma fonte alimentadora de conflitos. Normalmente a alternativa traduz-se em identificar EFFC como *poor performer* ou Estado pobre. Importa, no entanto, rever a forma como é estudada a relação entre EFFC e conflito, nomeadamente no que diz respeito à noção de que a desigualdade provoca conflito, uma vez que esta depende da forma como é gerida e das expectativas daqueles que têm menos poder (mecanismos de justificação e reciprocidade); e ainda no que diz respeito àquelas que são vistas como as consequências internacionais de conflitos internos (regionalização do conflito, vagas de refugiados, imigração, terrorismo etc.) e a manipulação das políticas para protecção do Norte e não para resolução dos problemas reais.

4. Na formulação de soluções

Há que reflectir bem acerca do tipo de intervenção externa que pode ter lugar para responder aos problemas oriundos dos EFFC. Em que moldes, deve esta intervenção ser planeada? É possível construir o Estado a partir de fora, por acção externa? É possível construir um Estado sem violência? É realmente preciso reconstruir os Estados ou encontrar as formas mais adequadas (eficientes) de organização? E como se relaciona isto com a democracia e os direitos humanos? O que podem os actores externos fazer?

Pretendemos aqui chamar a atenção para a inadequação das “receitas” de intervenção que têm vindo a assumir maior relevo. Em primeiro lugar, existe um consenso de que o conflito no sul deve ser tratado com base em medidas de “melhoria, harmonização e transformação (...) tal como a prevenção e resolução de conflitos, a reconstrução das redes sociais, o fortalecimento da sociedade civil e das instituições representativas, a promoção do primado da lei e a reforma do sector da segurança no contexto de uma economia de mercado” (Duffield, 2001:11). Ou seja, preconiza-se a transformação das sociedades e das

suas disfunções em sociedades modernas, liberais, de mercado, estáveis, como a melhor forma de prevenção de conflitos, o que se torna duvidoso se pensarmos que a própria dinâmica de transformação das sociedades provoca conflitos e que a violência pode ser produzida como adaptação a novos contextos desfavoráveis que não tenham em conta o panorama real da vivência das sociedades e economias.

O desenvolvimento é tido como o processo de implementação da economia de mercado (abertura comercial, Investimento Directo Estrangeiro). Para instaurar a economia de mercado é preciso um governo eficiente, mas com as devidas restrições ao seu papel e conseqüente fortalecimento da sociedade civil (o que quer que isso signifique), capaz de implementar bem as reformas tidas como necessárias, o que se torna ainda mais difícil em situações pós conflito, onde normalmente o que resta de Estado é ultrapassado por actores internacionais e privados.

Pede-se aos destinatários das receitas tudo ao mesmo tempo: mais Estado, menos Estado, boas finanças, etc., inclusive políticas contraditórias, políticas que diminuem o Estado e suas políticas sociais e que ainda assim o querem efectivo quando os rendimentos são fracos, quando existem cada vez mais desigualdades, informalidade, criminalidade, etc.

Os modelos usados são os mesmos quer se trate de uma reconstrução estatal, de uma sociedade saída da guerra, na prevenção e na redução de ameaças à instabilidade internacional, tal como iremos comprovar pela análise dos instrumentos de resposta aos EFFC (Segunda Parte, capítulo II). Ora, até agora não tem havido grande esforço para perceber até que ponto estes cenários são o resultado das políticas que receitam para os ultrapassar, os esforços ficam-se pelas receitas técnicas (maior coordenação, melhor ajuda, etc.) formuladas no âmbito de um paradigma fechado, no complexo desenvolvimentista, que tem como função a sua própria reprodução. Não é possível discutir conceitos ou modelos de Estado nem os objectivos das políticas uma vez que as estratégias são tidas à partida como intrinsecamente boas.

Assim, a agenda de resposta aos EFC baseia-se na criação de parceiros soberanos, com quem os actores internacionais possam trabalhar sendo o objectivo máximo das políticas para os EFC o de garantir a segurança internacional, processo intensificado a partir de 2001. Os princípios de apropriação, participação e parceria são pura retórica uma vez que o lema de facto é: não se confiar nas autoridades nacionais.

Neste contexto, os resultados das políticas dirigidas a esta nova agenda não podem ser promissores: na maior parte dos casos, a segurança básica não foi garantida (Iraque, Afeganistão, Kosovo, Bósnia) e as missões prolongam-se e cristalizam-se (Bósnia). Os casos de sucesso são fracassos económicos, cada vez mais dependentes da ajuda internacional, sem investimento externo (Woodward, 2004: 4-13). A disseminação da violência social provoca uma transferência dos fenómenos de violência para a “vida normal” e a desintegração dos laços sociais.

V. Síntese da Primeira Parte

Uma das apostas fundamentais deste estudo consiste na compreensão crítica das realidades que se apresentam como aparentemente inevitáveis e decorrentes do funcionamento natural dos sistemas sociais, económicos, políticos, procurando proceder à sua contextualização e desconstrução de forma a evitar políticas equívocas e o efeito de reprodução de clichés inconsequentes no que diz respeito aos chamados EFFC.

Esta primeira Parte do Relatório desenvolveu-se em torno de três grandes eixos: 1) constatações, 2) debates e 3) precauções que estruturam a reflexão sobre EFFC.

1. As duas constatações assumidas como ponto de partida são, primeiro, o surgimento ou maior visibilidade de realidades que suscitam preocupações ao nível da “comunidade internacional” (emergências humanitárias; conflitos internos; subdesenvolvimento crónico, privatização da guerra, carência de serviços públicos estrutural, migrações forçadas, etc.) e com as quais é necessário lidar. A segunda constatação vem introduzir algum grau de precaução ao chamar a atenção para o papel das construções teóricas e discursivas como potenciais produtoras de realidades demasiado simplificadas e para a importância que a agenda do observador poder ter na forma como são dirigidas determinadas políticas em relação ao objecto de estudo e intervenção. Assim sendo, a segunda constatação diz respeito à clarificação da definição de EFFC como tautológica, baseada numa definição determinista e minimalista de Estado, na assumpção dos fenómenos fora do padrão como anormalidades do sistema internacional e no forçoso reconhecimento internacional da forma como internamente o Estado existe. Damo-nos conta, assim, de que, ao falar de EFFC, nos referimos não a um tipo de Estado concreto mas sim a uma condição aparentemente partilhada pelos Estados “não-qualquer-coisa”: “não-desenvolvidos”, “não-pacíficos”, “não-democráticos”, etc.

2. A reflexão específica sobre EFFC insere-se, porém, numa série de debates mais vastos que têm lugar à volta de dois grandes temas. Um deles diz

respeito ao lugar, evolução e papel do Estado na contemporaneidade do qual emanam problemáticas como a potencial fragilização e degradação do Estado em si, como forma de organização, face aos fenómenos induzidos pela globalização *from above and from below* e também face à diversidade de formas concretas e distintas de um mesmo ideal estatal. O outro grande tema diz respeito ao re-questionamento do funcionamento do sistema internacional perante as problemáticas que se levantam em torno do seu principal (tradicional) actor: o Estado. A partir deste tema surgem então inúmeras reflexões que tentam repensar o sistema internacional segundo vários eixos possíveis (centro/periferia; conflitos/paz; soberania interna e externa/intervenção e neocolonialismo; Estado/actores não estatais) e a partir dos quais se pretendem encontrar as causas, as consequências e as respostas à existência de situações classificadas como ameaçadoras.

3. O eixo das precauções decorre da leitura feita nos dois anteriores e concretiza-se em preocupações com a má utilização dos conceitos, não apenas por rigor científico mas sobretudo pelas actuações que estes legitimam. É de realçar, porém, que a crítica feita às limitações conceptuais, operacionais e ao potencial de instrumentalização da noção de EFFC não significa uma negação dos problemas e necessidades concretos nem a recusa de, de alguma forma, agir sobre eles; pretende-se sim perceber, no mínimo, quais as armadilhas e os erros em que facilmente podemos incorrer ao aceitar como dados objectivos, recriações abstractas da realidade.

Segunda Parte

Respostas aos Estados frágeis, falhados e em colapso (EFFC) – abordagens do Centro para a Periferia

I. Desenvolvimento e humanitarismo

Perante a expansão da preocupação com o fenómeno dos EFFC, as intenções, por parte da “comunidade internacional”, em antecipar e responder ao fracasso estatal aumentaram consideravelmente na última década, pelo menos ao nível dos discursos.

A lógica destas respostas obedece é a do favorecimento da intervenção do centro (países ricos, ocidentais ou países mais fortes dentro da periferia) na periferia do sistema-mundo e serve-se de instrumentos já existentes, como a cooperação para o desenvolvimento e a acção humanitária, os quais vão adquirindo novas formas, novas vias de operacionalização, tornando-se cada vez mais interdependentes com o objectivo de “normalizar” situações de crise, conflito ou pobreza extrema.

1. Cooperação para o Desenvolvimento: da transformação técnica à transformação social

1.1. Os fundamentos do desenvolvimento

O desenvolvimento como a evolução progressiva da sociedade é um tema central dos autores evolucionistas franceses e dos economistas políticos britânicos nos finais do século XVIII e durante o XIX, no contexto da Revolução Industrial e do capitalismo industrial. Esta ideia também caracteriza

os trabalhos de Adam Smith e Marx. Na realidade, Marx também julgava o capitalismo como progresso, ainda que não fosse seu último estágio (Wallerstein, 1997: 131). A ideia do progresso estava então no centro dos estudos sociais e económicos e o desenvolvimento foi assumido como o processo natural da evolução, enquanto a humanidade tendia para o progresso contínuo, tal como nos termos biológicos da evolução.

A noção de desenvolvimento criou também a noção de subdesenvolvimento, encarado como o seu lado negro, o estágio anterior ou o estado de natureza, tal como assumido pelo IV Ponto do Presidente Truman (1948), que Gilbert Rist denomina como o momento da invenção do desenvolvimento (Rist, 1996: 115-132), ou seja a invenção do acto de desenvolver alguém (outros) através da exportação de tecnologia e superioridade. Este é também o momento que marca a transferência da luta pela autodeterminação para a luta pela autodenominação (Rist, 1996: 115-132), ou seja, o subdesenvolvimento é uma recriação do “outro” longínquo através de um sujeito também afastado da realidade que pode ser o subdesenvolvimento.

A percepção positiva do desenvolvimento opõe, normalmente, a modernidade à tradição, percepção responsável por uma generalizada visão centrada no presente e na ideia de que a modernização e a visão contemporânea significam sempre uma passagem para um momento e um mundo melhores (“nós somos os mais desenvolvidos, mais desenvolvidos que os nossos pais, muito mais que os nossos avós”). Esta visão resulta ainda da concepção do sistema capitalista e dos seus efeitos sociais e culturais positivos como a fórmula universal para acabar com os piores pesadelos da humanidade: a guerra, a fome e a doença (Wallerstein, 1997: 131). Na realidade todos eles existem ainda, embora sob novas manifestações, muitas vezes produto directo da organização capitalista da produção, do comércio e da propriedade intelectual.

Enquanto conceito do senso-comum, o desenvolvimento é usualmente sinónimo de crescimento económico e progresso, enquanto o *país em desenvolvimento* é aquele cuja economia ainda não atingiu os níveis dos países industrializados ou desenvolvidos, ou simplesmente um eufemismo para *subdesenvolvido*.

No entanto, tem-se tentado, nas últimas décadas, sublinhar que nem só a quantidade interessa, e por isso o conceito de desenvolvimento tem vindo a incorporar dimensões sociais ou humanas que levaram ao conceito de Desenvolvimento Humano, definido em 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como:

“ O processo através do qual as oportunidades dos indivíduos são ampliadas, sendo as mais importantes, uma vida prolongada e saudável, o acesso à educação e a fruição de um nível de vida decente. Outras oportunidades incluem a liberdade política, a garantia dos direitos humanos e o respeito por si mesmos. Estas oportunidades podem ser infinitas e alterar-se com o tempo.”

Como é frequentemente assumido, o ser humano deveria então tornar-se o “fim” do desenvolvimento, em lugar do “meio” que geralmente representa. Por isso o Relatório do PNUD de 1996 reafirma o propósito do crescimento económico como sendo a melhoria da vida humana. No entanto, apesar de reconhecer os nítidos contrastes que caracterizam a relação actual entre crescimento *per capita* e desenvolvimento humano, o Relatório continua a fundamentar-se na necessidade e na urgência de avanços no crescimento económico, uma vez que os progressos no desenvolvimento humano só assim serão realizáveis e sustentáveis. Os conflitos entre crescimento económico e as questões de igualdade parecem não ser inevitáveis. Continuando nesta mesma lógica, o Relatório de 1999 prevê grandes oportunidades oferecidas pela globalização (embora não diga quais) ao desenvolvimento humano. Segundo o mesmo relatório é necessário apenas humanizar os processos de globalização através da incorporação de conceitos como a ética, a equidade, a inclusão, a segurança humana e a sustentabilidade nos conceitos de desenvolvimento. Além disso, uma estrutura global de governo centralizada iria fiscalizar o seu cumprimento (PNUD, 1999: 1-2).

Outra dimensão que foi e tem sido adicionada ao conceito de desenvolvimento é a dimensão ambiental, construída a partir da consciencialização de que modelos insustentáveis de consumo e a degradação dos recursos naturais não poderiam seguir a mesma velocidade e intensidade. O Relatório Brundtland (1987) define o desenvolvimento sustentável como “o

desenvolvimento que garante as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações”. Mas o desenvolvimento em si não é definido. No fundo, o desenvolvimento sustentável acaba por servir os interesses de uma nova era de crescimento, nem sempre considerando adequadamente uma perspectiva eco-centrada, nem sendo capaz de fomentar instituições e práticas efectivas ao nível internacional. Na Cimeira do Rio em 1992, por exemplo, os “não-desenvolvidos” acabam por ser formal ou informalmente acusados de alimentarem as causas da degradação ecológica, sendo a tecnologia do Norte a solução (Rahnema, 2001: 49).

A Comissão Sul, presidida por Julius Nyerere, preocupada com uma definição de desenvolvimento etnocêntrica e hegemónica, descreveria o desenvolvimento como:

“O processo que permite aos seres humanos desenvolver a sua personalidade e a sua autoconfiança, assim como ter uma existência digna e frutuosa. É um processo que **liberta** as populações do medo e da exploração e que faz recuar a opressão política, económica e social. Este processo apresenta-se como um processo de crescimento, um processo que encontra a sua base (fundamento) na própria sociedade em evolução”.

Gilbert Rist critica algumas das definições já enunciadas, considerando que estas não são mais do que desejos retóricos de senso comum e chama atenção para a redução constante e dominante do desenvolvimento. Desta forma, o desenvolvimento deveria ser visto como a própria essência do subdesenvolvimento, recuperando um pouco das teorias da dependência. O desenvolvimento é, portanto, pelo menos na sua versão mais generalizada, um instrumento de fins múltiplos e contraditórios:

“(…) un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui pour assurer la reproduction sociale, obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d’une production croissante de marchandises destinées, à travers l’échange, à la demande solvable” (Rist, 1996: 26-36).

O desenvolvimento, enquanto problema específico que requer importantes inovações teóricas e práticas, surgiu apenas após a Segunda Guerra Mundial, quando a ideia de que as sociedades do Terceiro Mundo eram

resistentes ou indiferentes às mudanças do progresso já não era sustentável. A solução seria então a exportação do capitalismo industrial ocidental, tal como posto em prática nos anos 50, seguindo a teoria da modernização. Historicamente, o desenvolvimento está intimamente associado a determinados modelos de produção e comercialização e é essencialmente uma filosofia orientada para o crescimento económico, discutida à luz de múltiplas e contraditórias teorias.

Enquanto preocupação política e económica, a ideia do desenvolvimento foi progressivamente alterada, através de transformações históricas e institucionais. A descolonização, a Escola da Dependência e o Movimento dos Não-Alinhados começaram por introduzir as preocupações e exigências do Terceiro Mundo na agenda internacional durante as décadas de 60 e 70. O desenvolvimento parecia então “uma boa ideia” para consolidar as independências, embora na maioria dos casos seja duvidoso o seu resultado positivo, pelo menos ao nível da crescente dependência económica. A sua institucionalização veio com a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), com a criação do Banco Mundial e outros Bancos Regionais, e mais tarde com o PNUD.

Influenciados pelo espírito do seu tempo, os princípios e as experiências no campo do desenvolvimento representam quatro décadas perdidas proclamadas pelas Nações Unidas, e reflectem a evolução económica e geopolítica da cena internacional e a forma como o sistema internacional foi e está a ser estruturado. As prioridades da agenda económica e política internacional reflectem-se nas contrariedades do desenvolvimento. O próprio conceito de desenvolvimento pode ser visto como prisioneiro de discursos e desejos retóricos e das perspectivas divergentes, dos que doam e dos que pedem mais desenvolvimento, construindo a história da cooperação internacional.

Alguns progressos institucionais foram levados a cabo no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento. Alguns compromissos foram assumidos, mas nenhum princípio universal se consolidou (o que significa poucos avanços a caminho da responsabilização) como foi pretendido pela Nova Ordem Económica Internacional (NOEI) nos anos 70. A procura de uma NOEI insistia

no reconhecimento normativo de dois princípios essenciais. Primeiro, da dimensão económica da soberania, relacionada com as consequências do tipo de exploração produzido pelas multinacionais, que resultou ainda na formulação de códigos de conduta, não-obrigatórios, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1976 e pelas Nações Unidas em 1982. Em segundo lugar, o reconhecimento do dever de a comunidade internacional e os Estados cooperarem no desenvolvimento de outros Estados. Paradoxalmente, ou não, os documentos produzidos reclamavam ao mesmo tempo a igualdade formal de todos os Estados e o princípio de discriminação positiva², que é hoje um princípio mais ou menos generalizado das relações internacionais, mas não uma prática sistemática. As exigências da NOEI concentravam-se sobretudo na consolidação da soberania e da construção dos Estados, o que significa que os povos e os indivíduos têm uma presença limitada nos documentos formulados (Rist, 1996: 240). Após a Guerra-Fria, novas oportunidades surgiram para sublinhar a importância da sociedade civil e dos indivíduos nas estratégias de desenvolvimento, reconhecendo que o desenvolvimento não é para os Estados ou para a reprodução da economia, mas deveria ter acima de tudo como fim o bem-estar e a justiça das comunidades e de cada um.

Apesar da inexistência de obrigações jurídicas, as recomendações acerca da cooperação para o desenvolvimento não são irrelevantes do ponto de vista moral e político, ainda que a utilidade económica seja a força motriz da cooperação na grande parte dos casos.

A cooperação para o desenvolvimento foi-se moldando às discussões teóricas e políticas ao longo dos últimos 50 anos. Ela já foi e pode continua a ser vista como um instrumento dos Estados poderosos, como um direito dos Estados pobres, como um direito dos povos e dos indivíduos, ou até como uma estratégia económica imposta. A abordagem universalista baseada no Direito Internacional, que acabou por se desenvolver em inúmeras conferências

² Carta dos Direitos e Deveres Económicos e Sociais dos Estados (1975): “todo o Estado tem o dever de cooperar na promoção do bem-estar e dos padrões de vida de todos os povos, em particular os dos países em desenvolvimento. (...) Os países desenvolvidos deverão garantir um tratamento generalizado preferencial, não recíproco e não discriminatório a todos os países em desenvolvimento”.

internacionais e estudos (governamentais ou não), não alcançou a criação de um efectivo direito ao desenvolvimento, muito menos um acordo na sua definição.

No que diz respeito aos fundamentos teórico-filosóficos, o desenvolvimento é uma criação ocidental (Illich, 1971; Latouche, 1986; Galtung, 1993, Rist, 1996; Partant, 1997; Rahnema, 2001) e, apesar da sua extensão a vastas partes do mundo, continua a manifestar as suas raízes, sendo considerado, por vezes, uma reprodução à escala mundial da cultura tecnológica ocidental, que não reduz a miséria mas a reproduz, mesmo no Norte, e que leva à redução da diversidade e à categorização dos grupos sociais de acordo com a ideia simplista de centro desenvolvido e da periferia subdesenvolvida. A herança ocidental é recorrente através da ideia, nem sempre expressa mas subjacente, de que desenvolvimento e modernização conferem naturalmente o bem-estar em qualquer parte do mundo. Atente-se nesta afirmação de Joseph Stiglitz:

“O desenvolvimento representa (...) uma passagem das relações tradicionais, das formas de pensar tradicionais, das formas tradicionais de lidar com a saúde e a educação, das formas de produção tradicionais para as formas mais modernas³.”

É quase impossível acreditar que o desenvolvimento não é culturalmente determinado⁴, até porque ele não é só um processo económico mas também a produção e organização de relações sociais e culturais. Pode ser mais realista e inteligente tentar identificar os modelos de desenvolvimento que poderão estar implícitos nas diferentes culturas, mas não será aceitável que estes modelos sejam definidos como se a cultura permanecesse estática ou de acordo com o que os grupos sociais mais poderosos definem como cultura (Tortosa, 2001: 49). É necessário o reconhecimento de que o desenvolvimento só pode ser

³ Development represents (...) a movement from traditional relations, traditional ways of thinking, traditional ways of dealing with health and education, traditional methods of production, to more “modern” ways (Stiglitz, 1998: 3).

⁴ Development is the unfolding of a culture; realizing the code and cosmology of that culture: if one civilization imposes its definition of development on another, then we are clearly dealing with a major case of cultural violence, grafting another cultural code onto another people’s culture, thereby legitimising what may have been illegitimate and vice versa, exposing a people to a culturocide, leading to gross alienation (Galtung, 1993: 7).

entendido no plural como desenvolvimentos. Tal como defendido no Relatório Dag Hammakskjöld em 1975, não existe fórmula universal para o desenvolvimento (não depende apenas da cultura mas de outros traços identitários, ligados também com posições sócio-económicas).

É, porém, errada a ideia de que existem culturas privilegiadas mais orientadas para o desenvolvimento e de que “o resto do mundo está para sempre condenado ao estatuto periférico no sistema económico internacional” (Galtung, 1993: 14-15). No entanto, a realidade demonstra que o discurso do desenvolvimento tem sido construído para se mostrar como um conjunto de práticas que obedecem a regras específicas, definidas por um tipo de conhecimento específico, entregue aos desígnios de tecnocratas e especialistas, baseadas num discurso economicista, na ciência, na técnica e na racionalidade, que não deixam espaço para a criação de alternativas.

A ideia de que a solução para os EFFF se encontra no desenvolvimento, enquanto reprodução de um único modelo económico, político, social em todo o mundo é perigosa. Não significa, porém, que possamos negar a existência de realidades de carência extremas, de dificuldades de sobrevivência, mas sim que devemos questionar as soluções que são pensadas para tal. Neste sentido, importa diferenciar “desenvolvimento” como política de dominação e conceito institucionalizado de “desenvolvimento” como garantia de liberdade e justiça para todos e cada um porque muita gente acredita, de formas diferentes na melhoria da humanidade. O debate lançado pelos pós-desenvolvimentistas (Illich, 1971; Latouche, 1986; Rist, 1996; Partant, 1997; Rahnema, 2001), afirmando a impossibilidade de dissociação entre desenvolvimento e crescimento económico e entre modelos ocidentais e os outros e levando a defender o fim do desenvolvimento, enquanto ideia mobilizadora, é interessante mas não traz respostas claras e concretas às necessidades reais. Um conceito pode ser apropriado de diversas maneiras e por vários actores para diferentes fins; no que diz respeito ao desenvolvimento, existe um discurso dominante, por vezes matizado de humanidade, e alguns discursos alternativos que, enquanto tal, poderão estar sempre condenados à marginalidade. Alguns autores chamam a atenção para a necessidade de não

ver a pobreza como apenas um produto do foro do imaginário da dominação ocidental mas também como facto real:

“No plano político, não é justo que uniformemente se ordene o “de-crescimento” aos que têm de tudo em abundância e àqueles a quem falta o essencial. As populações pobres têm direito a um tempo de crescimento económico, sendo inaceitável a ideia segundo a qual a extrema pobreza remete para uma simples projecção dos valores ocidentais ou para um puro imaginário (...) É pois perfeitamente legítimo continuar a chamar desenvolvimento à possibilidade de todos os habitantes da Terra acederem à água potável, a uma alimentação equilibrada, a cuidados médicos, ao ensino e à democracia” (Harribey, 2004).

1.2. O sistema de ajuda: operacionalização do desenvolvimento

O sistema específico de ajuda é um sub-regime do sistema internacional sujeito a inúmeras pressões, desde a ideologia dominante do desenvolvimento às relações geoestratégicas e aos interesses económicos e que se baseia no princípio do heterodesenvolvimento, ou seja, parte-se normalmente da assunção de que é possível desenvolver sociedades a partir do exterior, provocar desenvolvimento através da indução externa. O problema reside sobretudo no facto de a cooperação ocorrer, não entre entidades equilibradas, mas sim entre uma parte inferior e uma superior, existindo relações de poder desiguais estabelecidas sobre uma base de não reciprocidade (Galtung, 1993).

David Sogge (2002) é um dos críticos mais contundentes do sistema de ajuda, elaborando na sua obra várias críticas válidas e necessárias à reflexão de quem intervém nos processos de ajuda ao desenvolvimento. Uma das críticas fundamentais reside no facto de, no sistema de ajuda, os receptores serem acusados do não desenvolvimento devido à má gestão da ajuda. No entanto, Sogge (2002: 88) relembra que esta acusação poderá parecer válida à primeira vista, mas o facto é que a ajuda nunca esteve sob controlo dos receptores, que se encontram no fim de uma cadeia de decisões. Apesar de uma progressiva apropriação aparente da ajuda pelo receptor, existem ainda muitas resistências para desistir do controlo da ajuda pelos doadores, que se justificam com a passividade, incompetência e corrupção que vêm nos receptores, a qual

muitas vezes existe, mas que não é a única razão de fracasso do desenvolvimento, ou talvez nem sequer a mais significativa.

Na nossa perspectiva, as culpas do fracasso da ajuda são atribuídas ao receptor, não necessariamente apenas aos governos, mas também aos indivíduos, à sua cultura, às suas instituições, à falta de “educação” ou outro atributo revelador de modernidade. Os doadores tendem a considerar as instituições locais como incapazes de absorver e de se responsabilizarem pelos recursos da ajuda, reforçando a tendência dos doadores para controlar a elaboração dos projectos. E, à medida que se vão expondo mais falhas nas capacidades locais, novos órgãos são chamados a preencher esses vazios, multiplicando-se as actividades de ajuda e as organizações.

A ajuda pública ao desenvolvimento acaba por ser, em última análise, apenas mais um instrumento de política externa, utilizado para projectar poder para além das fronteiras nacionais, e pertencente ao domínio de elites políticas e certos grupos comerciais apesar dos esforços de técnicos bem intencionados.

Além disso, existe, em geral, alguma descoordenação das políticas que respondem perante objectivos e interesses múltiplos e inconciliáveis. A isto acrescem vagas de propósitos incoerentes que inundam os receptores com prescrições impostas por poderosos actores externos; falhas na informação sobre a eficácia de projectos e programas, muitas vezes sujeita a pressões das autoridades financiadoras; receptores dependentes de ajuda fornecem informação relativa aos efeitos da ajuda que satisfaça quem tem poder para cortar os fluxos; soluções estandardizadas ignoram contextos locais e minam a auto-confiança e capacidade dos receptores; o esquema de incentivos recompensa o gasto e a acção em vez da investigação, reflexão e debate (Sogge, 2002: 88).

Como salienta Sogge (*ibid*: 89), a prosperidade das instituições de ajuda, bem como as carreiras dos que as dirigem, dependem da eficácia com que fazem fluir o dinheiro, existindo uma grande pressão para a doação ou empréstimo de grandes montantes em curtos períodos de tempo com base na atitude “um mau projecto é melhor que nenhum projecto”. E estas pressões e atitudes distorcem as visões dos problemas e de capacidades locais, podendo resultar em iniciativas totalmente falhadas, e promovendo aquilo que o autor

chama “modelo do caixote do lixo” (*ibid*: 90). De acordo com este modelo, os problemas são identificados, não nos seus próprios termos, mas nos termos da solução encontrada anteriormente. Os programas são, então, elaborados com pouco tempo para investigação e experimentação, muito dinheiro e pouca atenção à sustentabilidade dos receptores após a retirada da agência. As soluções apresentadas podem, nestas circunstâncias, gerar outros problemas, que serão solucionados por outros e que, por sua vez, criam mais problemas, e por aí em diante (soluções que geram problemas, os quais requerem soluções que geram mais problemas).

Ao nível da evolução das condições impostas para aumentar a eficácia da ajuda, permanece alguma intransigência no que diz respeito aos condicionalismos económicos que ditaram o Ajustamento Estrutural, baseados na doutrina económica do fundamentalismo de mercado seguidos pelas instituições financeiras internacionais (Sogge, 2002: 126) e que constituíram o veículo para a reconstrução coerciva da vida económica e política de países pobres, apesar de uma aparente viragem para políticas mais “humanas”.

1.3. A evolução: das receitas técnicas à mudança das sociedades

Durante quatro décadas o desenvolvimento foi visto como o resultado da injeção de recursos nos países que os não tinham, passando nos anos 80 a ser visto como regulável através de modelos macro-económicos: o desenvolvimento era então visto como problema técnico e económico. Nos finais da década de 80 e durante a década de 90, com o fim da Guerra-Fria e do bloco soviético, o triunfo do pensamento único de mercado e a tentativa de universalização da democracia liberal, a percepção das limitações do Consenso de Washington e suas consequências, o desenvolvimento passa a ser encarado como um problema das instituições, da sociedade, da cultura, passa a ser uma questão de transformação das sociedades no seu todo (Stiglitz, 1998).

A evolução dos aspectos de condicionalidade da ajuda demonstra isto mesmo, com a passagem da condicionalidade económica pura para a condicionalidade política. Os resultados da condicionalidade económica

(Programas de Ajustamento Estrutural) não foram satisfatórios, os doadores acabaram por ajudar a levar a gestão do sector público dos receptores ao colapso. A corrupção disparou e as economias informais proliferaram e, no final dos anos 80, os doadores viram-se obrigados a enfrentar o facto de que a condicionalidade económica foi, em muitos casos, um fracasso, em termos de impacto social, político e até económico. Autores como Duffield (2001: 194) explicam que, no Sul, a reforma económica e a liberalização do mercado contribuíram para facilitar a comercialização paralela de recursos e o abastecimento das novas guerras, e que o ajustamento estrutural encorajou a expansão e internacionalização da economia paralela.

Os doadores lançaram então a condicionalidade de “2ª geração” (Sogge, 2002: 128), conhecida por condicionalidade política, mas cujo teor é sobretudo técnico. A solução defendida pela “comunidade internacional” nos anos 90 para melhorar a ajuda foi a democratização dos países receptores, uma condição política que passou a ser incluída na atribuição de assistência externa pelos doadores, através da agenda de boa governação, destinada a criar democracias estáveis e multi-partidárias. Este objectivo fracassou. Para Rita Abrahamsen (2001: 5), referindo-se a África, a forma de democracia promovida por doadores e credores nesta região contribuiu para a criação de Estados falhados e para a erosão da sua capacidade de construir comunidades políticas bem sucedidas. Apesar da maioria dos países africanos ter hoje estruturas e procedimentos democráticos, muitas das democracias permanecem frágeis. A maioria das novas democracias africanas são instáveis, meramente procedimentais, simplesmente democracias externamente governadas, verificando-se uma crescente transferência do poder e das decisões governamentais para os actores internacionais. Cada vez mais decisões que determinam a vida de populações africanas são tomadas nos escritórios das instituições de Bretton Woods. Como a sobrevivência e poder das elites domésticas depende, em grande medida, da continuação do apoio internacional, a sua responsabilização para com as instituições financeiras internacionais e doadores bilaterais sobrepõe-se, frequentemente, à sua responsabilização perante os cidadãos, na versão ocidental de cidadania, bastante diferente em outros contextos.

Na confusão entre a democracia e a boa governação, a segunda passou a servir para promover uma vasta gama de actividades nos campos de direitos humanos, anti-pobreza, desregulação e desburocratização, descentralização, democracia multi-partidária e sociedade civil, anti-corrupção, centrando-se, no entanto, os objectivos reais na eficiência da governação, mais do que na sua legitimidade, tornando-se meros utensílios de gestão para alcançar os objectivos económicos da condicionalidade de 1ª geração.

As normas para promover uma orientação económica e o fundamentalismo de mercado externo estão hoje a ser complementadas com normas de alívio de pobreza e boa governação, definidas pelos doadores. Houve uma apropriação de discursos e práticas anteriormente marginais pelas correntes dominantes de forma a servir os seus interesses. Os novos modelos da ajuda utilizam conceitos como *partnership*, *ownership*, *empowerment*, materializam-se nas políticas de alinhamento e harmonização, ao nível do CAD/OCDE ou das Estratégias de Redução da Pobreza do Banco Mundial e FMI, desde 1999, e pretendem supostamente dar voz à agenda dos receptores. No entanto, não assistimos propriamente a uma lógica de exclusão ou substituição de condições ou percepções das receitas para o desenvolvimento, mas antes a uma lógica de sobreposição ou acumulação (que pode provocar alguma confusão e descoordenação) dos seguintes ingredientes: 1) injeção de recursos; 2) malabarismos técnicos e administrativos e mudança económica; 3) mudança da paisagem social, política, organizacional.

As actuais tendências de cooperação internacional não parecem, à partida, favoráveis. Existe uma maior selectividade na atribuição da ajuda, devido à falta de resultados visíveis e à fraca capacidade de absorção por parte de vários países, não obstante a atribuição de vastos recursos financeiros. Esta situação tem como resultado a penalização dos países mais pobres (afectados por conflitos e/ou com menor capacidade de gestão), os chamados *poor performers*, que por definição são os que mais necessitam de ajuda para saírem da crise. Por outro lado, mesmo aqueles países cujo desempenho pode ser considerado satisfatório poderão não ser sustentáveis a médio prazo, por se situarem em regiões com crise, cuja instabilidade pode facilmente alastrar (Ferreira e Guimarães, 2002).

1.4. Promoção do desenvolvimento e prevenção de conflitos

Um dos mais discutidos pontos de cruzamento entre as estratégias de promoção do desenvolvimento e a realidade dos EFFC consiste no ordenamento das políticas de desenvolvimento à consecução da prevenção de conflitos como sua finalidade estratégica.

Segundo a Comissão Carnegie para Prevenção de Conflitos Violentos (1997:35), as estratégias preventivas efectivas baseiam-se em três princípios: uma reacção atempada a sinais de agitação, uma abordagem abrangente e equilibrada para aliviar as pressões ou factores de risco que desencadeiam conflitos violentos e um esforço prolongado e concertado para resolver as causas subjacentes à violência, uma abordagem estrutural à prevenção com vista a inibir a tendência para recorrer à violência para resolver conflitos.

As estratégias de prevenção inserem-se pois em duas categorias amplas: a prevenção operacional, também denominada de *light prevention*, ou seja, o conjunto de medidas aplicáveis face a uma crise imediata, e a prevenção estrutural, ou *deep prevention*, as medidas desenvolvidas para assegurar que as crises não cheguem a aparecer ou, caso isso aconteça, que não se repitam, o que supõe um destacado papel da ajuda ao desenvolvimento.

A prevenção operacional visa impedir que situações com clara potencialidade para a ocorrência de violência degenerem em conflito armado. O que está em causa nesta estratégia é o ataque não às causas e raízes profundas dos conflitos, mas a um conjunto de práticas e circunstâncias que podem levar a que uma base conflitual latente numa sociedade evolua para um conflito violento. Nesse sentido, inclui as estratégias e táticas adoptadas quando a violência parece iminente. A responsabilidade de prevenção operacional recai principalmente sobre os que estão mais próximos da crise, mas como as partes numa crise não conseguem frequentemente encontrar soluções não violentas por si só, a ajuda exterior é necessária em muitas situações.

A Comissão (1997:39) apresenta quatro vias de concretização destas formas de prevenção imediata. A primeira tarefa fundamental na prevenção é determinar quando e onde é provável que ocorram os conflitos e confrontos

mais violentos. A capacidade de antecipar possíveis conflitos é um pré-requisito para uma tomada de decisão prudente e uma acção efectiva. A identificação do tipo de conflitos que se podem tornar violentos, em combinação com uma monitorização constante do seu progresso, são factores essenciais para o sucesso de uma resposta atempada. Os indicadores de violência iminente mais credíveis são aqueles que se encontram nas causas estruturais das crises, incluindo o autoritarismo ou a exclusão étnica, abusos generalizados de direitos humanos, manipulação dos *media* e acumulação de armas, entre outros. Um entendimento claro sobre as fontes e causas de conflitos é fundamental para o desenvolvimento de indicadores prévios e para a definição de instrumentos e estratégias políticas adequadas (Schnabel, 2002: 5).

Em segundo lugar, as estratégias diplomáticas e políticas para prevenir a aparição de uma crise exigem formas criativas de aliviar tensões e facilitar uma acomodação mútua entre potenciais beligerantes. Tais estratégias podem incluir uma discussão séria de ajustamentos ou revisões pacíficas de fronteiras, novos arranjos constitucionais, formas de autonomia regional ou cultural. As soluções potenciais podem residir em várias formas de partilha de poder para ajudar a garantir a alguns grupos que os seus interesses não estão à mercê dos caprichos da maioria.

A diplomacia oficial pode ser reforçada em grande medida pela chamada *Track Two Diplomacy*,⁵ que é cada vez mais a estratégia escolhida para lidar

5 Este termo surgiu em 1982 com Joseph Montville, para descrever um amplo conjunto de contactos e interações não oficiais com vista à resolução de conflitos. Nos primeiros anos de desenvolvimento deste conceito, o termo referia-se principalmente à tentativa de desenvolvimento de soluções criativas para conflitos internacionais que estavam simultaneamente a ser trabalhados (geralmente sem sucesso) ao nível oficial dos governos, a chamada *Track One Diplomacy*. Em 1991, devido ao facto de o conjunto de iniciativas não oficiais de resolução de conflitos ser demasiado variado e complexo para ser adequadamente representado pelo termo diplomacia não oficial ou *Track Two Diplomacy*, Louise Diamond e John McDonald (co-fundadores do *Institute for Multi-track Diplomacy*) apresentaram o conceito *Multi-track Diplomacy*, definindo nove níveis diferentes que, em conjunto, fazem parte de um sistema para criar a paz a nível internacional. O sistema inclui profissionais de resolução de conflitos de *Track One* (governo) e *Track Two* (não governamentais), mas reconhece também a influência de outros sete níveis: empresários; cidadãos privados; investigação, formação e educação; activismo; religião; filantropia e os meios de comunicação social, com a noção de que, dentro da crescente comunidade de praticantes da resolução de conflitos, cada individuo ou organização oferece algo diferente em termos de metodologia, valores, contexto conceptual ou abordagem geral.

com problemas para além do alcance dos esforços oficiais. Nos últimos anos, muitos grupos nos EUA e na Europa, tais como o *Institute for MultiTrack Diplomacy*, *International Alert*, *The Carter Center's International Negotiation Network*, *International Crisis Group*, *Project on Ethnic Relations* e *Conflict Management Group*, desenvolveram modelos para diplomacia *multitrack* e resolução de conflitos. Estas organizações desempenharam activamente papéis na construção de relações entre partes em confronto e com governos interessados, oferecendo formação em diplomacia e resolução de conflitos, e fornecendo bons ofícios às partes comprometidas com uma resolução pacífica do conflito.

As sanções desempenham, também, por vezes, um papel importante no apoio à diplomacia preventiva, embora haja muita controvérsia a este respeito e seja de referir a ideia de que estas devem fazer parte de uma estratégia de influência mais ampla que coloque o máximo de pressão política e económica sobre partes ofensivas – e não sobre toda a população (que é normalmente a vítima “colateral” deste tipo de medidas). Os Estados que impõem sanções também devem procurar reduzir os efeitos laterais indesejáveis e minimizar a miséria e sofrimento dos civis inocentes e as perdas económicas frequentemente sofridas pelos países vizinhos. Sanções “orientadas” (*targeted*), como congelar bens pessoais de líderes, oferecem uma forma de dirigir a punição mais directamente para os maiores responsáveis pela crise. Com este objectivo, pode ser partilhada informação financeira entre nações cooperantes para identificar e restringir os fluxos de dinheiro dos líderes que ameaçam recorrer à violência.

Mas é manifestamente na prevenção estrutural que se joga uma articulação directa entre cooperação para o desenvolvimento e afastamento de factores geradores ou precipitadores de EFC. A prevenção estrutural engloba estratégias para lidar com as causas profundas dos conflitos violentos, de modo a assegurar que as crises não cheguem a surgir ou, caso isso aconteça, que não se repitam. Este tipo de prevenção envolve um olhar retrospectivo, na medida em que exige uma análise das raízes mais profundas e remotas dos conflitos, bem como um olhar prospectivo, já que implica a sustentabilidade do esforço da prevenção. Reflecte ainda uma agenda de prevenção que incorpora o

desenvolvimento, a democracia, o respeito pelos direitos humanos e a paz, e que se baseia nos princípios fundamentais da segurança humana (Schnabel, 2002: 2).

A já referida Comissão Carnegie (1997: 68) defende que, embora não existam vacinas para imunizar as sociedades contra a violência, é possível identificar um conjunto de condições que podem geralmente inibir a sua eclosão. A existência de um contrato social forte entre as sociedades e os seus governos permite aos cidadãos prosperar num ambiente estável baseado na igualdade e justiça nas suas vidas políticas e económicas. O argumento central desta estratégia é que Estados com esta característica têm menos probabilidade de sucumbir a uma violência interna generalizada e, do mesmo modo, de entrar em conflito armado com outros Estados.

Este relatório defende que independentemente do modelo de governo que as sociedades acabem por escolher, a segurança, o bem-estar social e a justiça poderão representar sempre os pilares da paz, envolvendo as pessoas em esforços não violentos para melhorar as suas vidas (*ibid*: 70). A promoção destas condições permite que as pessoas usufruam de uma vida melhor, enquanto reduz significativamente a possibilidade de eclosão de conflitos violentos.

O bem-estar social implica o acesso das pessoas às necessidades básicas, o que requer uma redefinição do conceito de desenvolvimento e uma ajuda e investimento externo que favoreçam o desenvolvimento sustentável. O crescimento económico sem uma ampla distribuição dos benefícios desse crescimento não reduz a possibilidade de conflito violento e pode, de facto, ser um factor que contribua para exacerbar tensões. A pobreza é muitas vezes um produto destas decisões, e quando esta é acompanhada por manipulações com base em divisões étnicas ou culturais, pode frequentemente conduzir a tensões. Sem pretender entrar em generalizações fáceis, há um certo consenso a nível internacional relativamente ao facto de a paz poder mais facilmente ser sustentada em contextos onde o crescimento e as oportunidades económicas sejam distribuídos pela população de uma forma justa e equitativa. Em suma, de acordo com a análise da Comissão, a melhoria do bem-estar requer uma abordagem multifacetada. Significa mobilizar e desenvolver capacidades

humanas, alargar e diversificar a base económica, remover barreiras à igualdade de oportunidades e abrir os países à participação na economia global e na comunidade internacional.

1.5. Dilemas do desenvolvimento na actualidade

O paradigma do desenvolvimento entrou em crise há algumas décadas mas vai agonizando lentamente atravessado também por momentos de euforia. Importa salientar alguns dos dilemas que nos parecem mais significativos, e que já foram sendo abordados neste estudo, para proceder a uma reflexão sobre desenvolvimento e EFFC, constituindo questões fundamentais nos debates teóricos e práticos (institucionais) actuais.

Por um lado, assiste-se a uma renovada e cada vez maior aproximação da ajuda ao desenvolvimento às políticas externas e de segurança dos doadores, motivada pela descrença nos processos de desenvolvimento e da ajuda e como resposta a questões como a imigração com origem Sul ou o terrorismo, adaptando-se ao contexto geopolítico actual.

Por outro lado, do ponto de vista interno ao sistema de ajuda, sofrem-se as consequências da descoordenação e da ineficácia das políticas e das relações de poder desiguais, num sistema que se auto-alimenta e se reproduz para sobrevivência própria e não para os fins para que foi criado.

Além disso, é importante frisar que o sistema da ajuda representa uma “gota no oceano” dos fluxos comerciais e financeiros mundiais, no contexto da economia global, em relação aos quais continuam as reticências no que diz respeito à problemática das regras do comércio mundial, por exemplo, ou em relação à maior regulação de determinados fluxos e actores, por exemplo, das empresas multinacionais.

Por fim, existe cada vez mais uma abordagem que privilegia a ajuda humanitária, em detrimento do longo-prazo, que privilegia os paliativos em detrimento das soluções estruturais, questão que desenvolveremos em seguida porque essencial para a compreensão das respostas aos EFFC.

2. Acção humanitária, desenvolvimento e construção da paz

2.1. Origens e evolução da acção humanitária

Ao longo da última década, e em especial após o fim da Guerra-Fria, o mundo assistiu a um acréscimo significativo de missões humanitárias, devido ao aumento não só do número de desastres “naturais”, mas sobretudo das designadas emergências complexas, no contexto das quais os conflitos armados estão directamente relacionados com violações graves de direitos humanos, deslocações em massa, fomes generalizadas, entre outros. Esta mudança, em conjunto com algum “abuso” do termo “humanitário”, gerou uma certa confusão em relação ao verdadeiro carácter e objectivo da acção humanitária. Neste contexto, é possível identificar alguns factores que, de alguma maneira, contribuíram para esta imagem algo distorcida do que é “humanitário”, tais como a instrumentalização de acções humanitárias por operações baseadas em interesses estratégicos e de segurança internacional e o contraste entre a tendência para respostas imediatas e em massa da opinião pública face a desastres naturais e a falta de compromisso informado e de longo-prazo em relação a conflitos esquecidos que claramente constituem desastres humanitários, entre outros.

Acompanhando, de certa forma, a evolução do mundo, o próprio conceito de “humanitário” sofreu mudanças e interpretações significativas, e o seu uso tem sido frequentemente sujeito a abusos. Ao mesmo tempo, tornou-se também mais complexo e fragmentado, fazendo referência a um leque muito mais variado de situações e servindo objectivos e propósitos diferentes.

Neste contexto, e tal como é sugerido por Hugo Slim, é também importante clarificar que as actividades humanitárias deixaram de ser limitadas às agências humanitárias. De facto, para além das tradicionais agências humanitárias (Comité Internacional da Cruz Vermelha ou Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) que estão, por princípio, associadas ao trabalho humanitário, um número crescente de outras

organizações, agências e ONG passaram também a incluir preocupações humanitárias nos seus mandatos, ainda que não dedicadas a elas em exclusivo (Slim, 2001: 5).

Envolvendo, portanto, um número cada vez maior de actores, as palavras *humanitário/humanitarismo* tornaram-se termos para todos os fins, que podem ser “mágicos” ou ilusórios consoante as circunstâncias: “mágicos” quando toda a virtude possível lhes é atribuída em casos de sucesso, em particular aos olhos dos círculos diplomáticos e dos meios de comunicação social, e ilusórios quando vistos como estando em contradição com interesses políticos e estratégicos particulares ou como um disfarce para uma atitude de *laissez-faire* (Moore, 1998). Abrangendo também uma série de actividades e princípios legais vocacionados para restringir e limitar a violência, o humanitarismo é caracterizado por uma base legal específica que compreende normas de direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito dos refugiados a aplicar no contexto de conflitos armados internos e internacionais. Essa base legal concede ao humanitarismo uma preocupação central com a protecção das vidas e dignidade de todos os que não tomam tradicionalmente parte directa nos conflitos – civis, refugiados, etc., assegurando o seu respeito por todos os combatentes (Slim, 2001: 4).

Numa abordagem mais clássica, existem, contudo, algumas condições para essas actividades humanitárias, tais como a garantia de socorro e protecção sem colocar em desvantagem uma das partes em conflito. Neste sentido, a necessidade de que essa acção seja guiada por um princípio de imparcialidade torna-se clara, de modo a assegurar que todos sejam assistidos em pé de igualdade e com base apenas nas suas necessidades. Tal como é defendido por Jorge Castilla, o “*objectivo da assistência humanitária é a preservação da vida e dignidade humanas. A sua área de actuação é especificamente a de cenários de guerra, mas também em situações em que a vida e dignidade humanas estejam em risco. A ajuda deve ser prestada tendo em conta apenas as necessidades e ignorando interesses e considerações políticas, religiosas, étnicas ou de qualquer outro tipo*” (Castilla, 2002: 16).

Esta é, de facto, a filosofia original do Comité Internacional da Cruz Vermelha, de acordo com o qual a acção humanitária está limitada pelos

objectivos a que tem que responder, mas também pela sua própria natureza e intenção, procurando aliviar o sofrimento das pessoas e, prevenindo a emergência de comportamentos contrários a certos princípios do direito e da Humanidade, prevenindo também o sofrimento futuro.

Além disso, no paradigma clássico, o humanitarismo não se referia apenas ao que é feito, mas também ao modo como é feito. Na realidade, a assistência humanitária não consiste apenas em cuidar e aliviar o sofrimento, mas sobretudo fazê-lo de forma imparcial, independente e não-discriminatória. Em poucas palavras, aliviar e prevenir o sofrimento humano sem qualquer tipo de distinções. Este sistema humanitário foi tradicionalmente baseado em três pressupostos principais: a separação entre ajuda de emergência e desenvolvimento, o reconhecimento e aceitação das limitações às operações impostas por soberanias nacionais e a concepção da ajuda humanitária como neutra, imparcial e independente de objectivos políticos e militares. Apesar de provocar acordos e discórdias, desde a sua origem que a acção humanitária tem sido justificada e legitimada por alguns aspectos característicos, como sejam a defesa de uma série de valores e princípios éticos e de uma visão do ser humano como estando separado de ideologias políticas (Rey, 2002: 27). Contudo, as respostas ao tipo de conflitos surgido nos anos 90 revelaram-se frequentemente confusas e mal concebidas, reflectindo uma comunidade internacional preocupada em aliviar o sofrimento humano, mas ao mesmo tempo mal preparada, pouco habituada a enfrentar tais situações e partilhando interesses e prioridades diferentes. Não raro criaram-se situações complexas caracterizadas por uma mistura de “paralisia” e respostas inadequadas por parte da comunidade internacional face a crises humanitárias catastróficas. Como consequência, no decorrer dos anos 90, a assistência humanitária em situações de conflito, começa a ser alvo de críticas crescentes. Essas críticas e acusações (que já haviam sido experienciadas em relação às crises do Sudão e Etiópia no final dos anos 80) relacionavam-se sobretudo com as missões humanitárias falhadas na Somália, Bósnia, Serra Leoa e Ruanda nos anos 90 e em especial com o seu impacto paliativo e insustentável, falta de eficácia e profissionalismo e com o facto de, frequentemente, acabarem por alimentar os conflitos através da má apropriação e afectação da ajuda (Pérez, 2002: 6).

Baseadas nestes pressupostos e princípios partilhados, e ainda que muitas vezes embaraçando os governos doadores, as acções levadas a cabo pela sociedade civil nos anos 80 em matéria de assistência humanitária deram relevância à visão de que esta deveria ser vista como um direito universal e incondicional.

No entanto, com o fim da Guerra-Fria e com o emergir de uma “nova ordem mundial” no início e meados da década de 90 (caracterizada por mudanças geopolíticas significativas, por um aumento do número de conflitos e crises humanitárias de diferente natureza e por um esbatimento das tradicionais diferenças entre combatentes e não-combatentes, civis e militares), ocorreram também mudanças importantes relativamente à visão tradicional do humanitarismo e da assistência humanitária.

2.2. O “novo humanitarismo”

Neste contexto, e em ruptura com a fórmula clássica de assistência humanitária, emerge uma concepção nova e com uma dimensão política mais acentuada de humanitarismo, que ganha uma importância crescente e passa a ser adoptada por grande parte dos governos doadores, agências multilaterais e muitas ONG. Este denominado “novo humanitarismo” desafiava claramente o paradigma clássico, considerando que devido às novas circunstâncias de conflito e pós-conflito, os objectivos tradicionais de salvar vidas e aliviar sofrimento humano eram insuficientes e meramente paliativos. A ideia fundamental era a de que a assistência humanitária deveria ter objectivos de longo-prazo tais como a construção da paz, a reconstrução pós-bélica, a protecção dos direitos humanos e, numa última fase, a promoção do desenvolvimento.

Neste contexto, e longe de neutro, o “novo humanitarismo” emerge, como defende Adam Roberts, “como uma resposta, ou mesmo como um substituto ou suplemento para a ideologia liberal e democrática” (Roberts, 1996: 13).

Em parte como consequência do seu aparente e limitado sucesso, a política de “novo humanitarismo” começou a orientar-se para a resolução de conflitos e

reconstrução pós-bélica, desenvolvendo instrumentos e instituições capazes de levar a cabo transformações que contribuíssem para uma diminuição da violência e para a prevenção de conflitos, em vez de se centrarem na assistência humanitária *per se*.

Neste sentido, o uso da retórica “humanitária” transforma-se em mais um instrumento de política externa ao serviço dos Estados e reflecte a crescente politização da assistência humanitária, contribuindo simultaneamente para um enfraquecimento dos seus mandatos e objectivos específicos. Contrastando claramente com o humanitarismo clássico, que tendia a ignorar os contextos políticos e seus possíveis efeitos nos mesmos, esta nova concepção emergiu caracterizada por uma muito maior intencionalidade política; a assistência humanitária deixa de ser orientada, acima de tudo, para responder ao sofrimento e necessidades das vítimas, mas antes para estimular processos mais políticos e sociais. “A ajuda deve ser ‘politicamente inteligente e conscienciosa’ do contexto em que está a ser usada, de modo a contribuir para tais objectivos” (Pérez, 2002: 6).

Em geral, o “novo humanitarismo” tende a ser associado à ideia de que, nos conflitos actuais, a ajuda humanitária está cada vez mais ligada a interesses políticos e de que os objectivos de assistência politicamente motivados e propriamente concebidos devem ser vastos, mas perseguidos apenas de acordo com as suas consequências e com o grau de cooperação e obediência do governo que recebe a ajuda. Além disso, o princípio tradicional de “imperativo humanitário” como base para a resposta ao sofrimento humano foi sendo progressivamente substituído por uma denominada “ética consequencialista”, de acordo com a qual a assistência humanitária não é um direito ou bem universal e defendendo, por isso, que a acção deveria ser levada a cabo, ou não, meramente em função dos seus efeitos e da sua contribuição para objectivos estabelecidos (Pérez, 2002: 7). A assistência humanitária torna-se, então, condicionada por obrigações relativas a resultados futuros: não deveria “*fazer mal*” (“*do no harm*”) ou desencadear violência (como frequentemente sugerido por Mary B. Anderson), tentando sempre melhorar os seus efeitos sobretudo através de um reforço e reemergência de políticas associando assistência de emergência ao desenvolvimento, resolução de conflitos e reconstrução social.

Associada a esta lógica, a falha de um humanitarismo preventivo nos casos da Bósnia ou Ruanda marcaram o início de um período de condicionalidade e selectividade regional das intervenções, em que a prestação de assistência humanitária estava sujeita ao cumprimento e respeito, por parte dos governos receptores, de condições várias tais como o respeito pelos direitos humanos ou mudanças políticas específicas. A partir de então, os governos doadores ganharam a iniciativa e o controlo da agenda humanitária, esquecendo a mobilização da opinião pública para as questões e preocupações humanitárias por parte das agências de ajuda independentes. Torna-se igualmente claro que, no quadro deste “novo humanitarismo”, os tradicionais princípios de neutralidade, imparcialidade, independência e universalidade da assistência humanitária são alvo de intensas críticas, questionando e levando à erosão da noção de um “espaço humanitário” autónomo, devido a uma crescente politização e militarização da acção humanitária (Pérez, 2002: 7). Este conceito está relacionado com a necessidade de um espaço em que o trabalho de acção humanitária, protecção e acesso às vítimas seja possível sem que seja subordinado a constrangimentos militares, políticos ou de qualquer outro tipo, baseado nos princípios de neutralidade e imparcialidade.

Seguindo estas mudanças ocorridas na última metade dos anos 90, não só surgiram novas formas de governação internacional, como as próprias ONG e agências humanitárias se viram forçadas, face às novas complexidades, a actuar para além de neutralidade operacional (Duffield, 2001: 90).

Essas novas circunstâncias obrigaram a maioria das agências a considerar mais directamente as contestadas neutralidade e natureza política das suas acções; ao mesmo tempo, e apesar de uma tendência crescente para políticas marcadas por abordagens baseadas em direitos, as agências tiveram que ajustar-se, em muitos contextos operacionais, ao que era um claro *vacuum* legal (Slim, 1997).

O “novo humanitarismo”, ao romper com as concepções clássicas e personificando uma fusão entre preocupações de segurança e de desenvolvimento, corre o risco de se tornar facilmente instrumentalizável por motivações políticas. Acusado de deixar frequentemente de lado preocupações e princípios humanitários (que antes estavam no centro das missões de

assistência humanitária) e de os substituir por objectivos de longo-prazo, desenvolvimentistas e de resolução de conflitos, este novo enquadramento do humanitarismo marcou claramente uma ruptura com a concepção clássica do mesmo. Como forma de se adaptar a estas dificuldades, à complexidade das novas crises humanitárias e consequentes dilemas éticos e operacionais, o novo humanitarismo adoptou uma estratégia mais flexível, de acordo com as circunstâncias e com as consequências previstas (Pérez, 2002: 26). De facto, e como consequência, algumas agências humanitárias e ONG enfrentaram dilemas difíceis no seu trabalho devido à crescente dificuldade em separar as suas tradicionais actividades humanitárias e de desenvolvimento de tais implicações e objectivos novos e mais vastos (Duffield, 2001: 259).

2.3. O debate em torno da vinculação emergência - desenvolvimento

O aparecimento deste debate surge essencialmente de uma certa insatisfação motivada pela drástica separação que existia durante a Guerra Fria entre a acção humanitária e a cooperação para o desenvolvimento enquanto formas de intervenção, e com a certeza de que uma vinculação de ambas poderia ser mutuamente vantajosa e benéfica. De facto, as intervenções de emergência e de desenvolvimento têm sido tradicionalmente diferentes e continuam a sê-lo em muitos aspectos, em termos de objectivos, quadros temporais, princípios éticos, planificação e gestão, procedimento de trabalho, relação doador/receptor, linhas de financiamento, relevância nos meios de comunicação, etc. Todas estas diferenças dificultam uma articulação ágil entre ambas as formas de actuação.

Para a concepção tradicional da ajuda internacional, esta tem consistido em três etapas diferenciadas:

- *ajuda humanitária e de emergência*, destinada a salvar vidas e aliviar sofrimento a curto-prazo em situações de desastre. Dada a necessidade de actuar com rapidez, tem sido habitual fazê-lo sem considerar as

necessidades de médio-prazo nem outros objectivos e critérios mais associados à cooperação para o desenvolvimento;

- *reabilitação*, ou fase posterior ao desastre, baseada em intervenções de curto e médio-prazo para reconstruir as condições previamente existentes (economia, serviços, etc.);

- *cooperação para o desenvolvimento*, baseada em intervenções de longo-prazo para melhorar de forma duradoura a vida das pessoas, para cuja planificação e gestão se foram elaborando diferentes critérios e métodos (análise da realidade, participação comunitária, capacitação institucional, *empowerment*, etc).

A necessidade de uma ligação mais estreita entre emergência e ajuda ao desenvolvimento (que apesar de já muito debatida durante os anos 80 como uma resposta a desastres naturais), é uma ideia que ganha um apoio e força crescentes no quadro deste “novo humanitarismo”, e que os anos 90 trataram de alargar às crises humanitárias resultantes de conflitos armados. O principal argumento, tal como é apresentado por Anderson e Woodrow (1989:2), é o de que com demasiada frequência e longe de contribuir para objectivos de desenvolvimento a longo-prazo, a ajuda de emergência limitava-se a servir os esforços para que a situação voltasse ao normal, sem que tivesse qualquer contributo positivo para o futuro. Tornava-se, portanto, necessário, e possível, conceber e levar a cabo intervenções de assistência humanitária que contribuíssem, no longo-prazo, para o desenvolvimento e para a paz. Reforçasse, assim, a ideia de que o mais adequado era utilizar a ajuda humanitária e de emergência não como paliativo, mas como um investimento que contribuísse para a criação das bases para o desenvolvimento sustentável e para minimizar a vulnerabilidade das populações e a probabilidade de novas crises.

Este debate acerca da necessária ligação entre assistência humanitária e ajuda ao desenvolvimento centrava-se em duas estratégias fundamentais:

- *Continuum*: conjunto de fases cronológicas, cada uma delas começando onde acaba a anterior, numa linha de progressão contínua que vai desde o estado de emergência, à reabilitação até ao desenvolvimento. Esta abordagem procura encontrar uma transição suave e harmoniosa e coordenada entre as diferentes fases da ajuda externa, cada uma delas da responsabilidade de organizações especializadas.

- *Contiguum*: as críticas ao *continuum* fizeram com que emergisse, em meados dos anos 90, um novo enfoque relativo à vinculação entre ajuda de emergência e desenvolvimento, designado de *contiguum*. Para esta concepção, a vinculação não consiste na adequada transição entre sucessivas fases cronológicas vistas como compartimentos estanques. Em seu lugar, a vinculação implica aqui que, em cada momento, é necessário combinar diferentes formas de intervenção, tanto de emergência a curto-prazo como reabilitação a médio-prazo e desenvolvimento a longo-prazo, no quadro de uma estratégia integrada e coerente, orientada para a redução da vulnerabilidade da população afectada. Estas intervenções devem reforçar-se mutuamente, sobrepostas no tempo ainda que cada uma sujeita a maior ou menor prioridade em função da gravidade da situação (Pérez, 2002: 13).

Ambas as estratégias de ligação entre emergência e desenvolvimento têm algumas implicações semelhantes: uma análise clara dos contextos em que estão a ser aplicadas, a vontade de impedir impactos negativos, a tentativa de combinação das necessidades imediatas com desenvolvimento futuro, a procura do reforço dos serviços e estruturas locais, a participação e o incremento do poder e capacidades da população, a promoção e protecção dos direitos humanos (incluindo questões de género) e a contribuição para a construção da paz (Pérez, 2002: 13).

O debate sobre vinculação foi-se, assim, aplicando a contextos de conflito armado, como ilustram muitos estudos e relatórios de várias organizações. Esta

aplicação tem a ver não só com o facto de os conflitos terem adquirido um papel preponderante como causa das principais crises humanitárias, mas também devido à fusão, experienciada na última década, entre as agendas internacionais sobre o desenvolvimento e segurança. De facto, governos doadores e agências multilaterais incorporaram no seu discurso a ideia de que a segurança e estabilidade internacional é inviável sem desenvolvimento e vice-versa.

2.4. Críticas à vinculação emergência- desenvolvimento

Desde meados dos anos 80 que o sistema de ajuda internacional se foi adaptando para responder à nova realidade problemática dos EFC relacionada com conflito. No entanto, uma análise crítica da teoria e política de ajuda modernas identificam uma série de fraquezas significativas nas posições contemporâneas relativamente ao papel da ajuda em contextos de conflito e/ou pós-conflito e no tipo de resposta internacional que tem sido privilegiado.

Ainda que progressivamente defendida e aplicada na prática, especialmente pelos Estados doadores, esta nova concepção do humanitarismo começou a suscitar algumas questões éticas problemáticas, relacionadas por exemplo com o modo como as agências de ajuda e os indivíduos implicados conseguem levar a cabo actividades de assistência humanitária de forma independente ou até que ponto esta nova concepção não põe em causa a essência do humanitarismo e da assistência humanitária no seu enquadramento clássico. Nesse sentido, e após um período de certo sucesso e optimismo (que nunca esteve, contudo, isento de desacordos), o “novo humanitarismo” começou ele próprio a ser desafiado nos seus efeitos frequentemente distorcidos e sujeito a fortes críticas por parte de alguns académicos, organizações humanitárias e ONG.

De facto, a vinculação conceptual e prática entre desenvolvimento e paz, assim como a fusão entre as agendas políticas de desenvolvimento e segurança acontecem num contexto em que se produz uma intensa e clara politização da ajuda humanitária. Esta nova agenda foi particularmente problemática para as

ONG, na medida em que ao inscrever as suas actividades neste novo quadro da ajuda orientado para objectivos de segurança, foram sendo suscitados numerosos dilemas e debates éticos relativamente à manutenção da sua independência. Entre os principais problemas e críticas suscitados por esta nova concepção do humanitarismo com objectivos de médio-prazo, e que resultam em dilemas claros do ponto de vista da sua operacionalização e eficácia, podemos destacar os seguintes (Pérez, 2002: 33-36):

- Maior controlo das ONG pelos governos doadores (tentativa de reorganização do sistema internacional da ajuda e aumento do seu controlo sobre o mesmo);
- Politização da ajuda e erosão dos princípios humanitários;
- Em determinados contextos, a ajuda (de curto prazo e sem uma análise das causas dos conflitos) torna-se o único tipo de envolvimento dos Estados;
- Questionamento da ajuda humanitária como instrumento de paz (reforço da ideia de que a acção humanitária, na sua concepção clássica, tem objectivos claros de auxílio imediato a quem sofre, sem ambições ou capacidades de outro tipo);
- Falta de atenção do debate à limitada soberania e legitimidade da maior parte dos países em conflitos (falta de capacidades institucionais e de legitimidade internacional que garantam à acção humanitária a capacidade de cumprir as potencialidades que lhe são atribuídas e reconhecidas).

Em síntese, as grandes críticas feitas a esta estratégia de vinculação entre ajuda humanitária e desenvolvimento, experienciada a partir da década de 90, partem essencialmente da constatação de que contextos altamente fragilizados e politizados (como os de conflito e/ou pós-conflito interno, por exemplo), tendem a dificultar a concretização eficaz deste *continuum/contiguum* humanitário, assim como a evolução dos projectos de emergência até políticas de desenvolvimento mais amplas e sustentáveis (Macrae, 2001: 5). Esta ideia de que a vinculação não é viável em sociedades em guerra ou pós-guerra tem

também sido sublinhada por outros autores como Mark Duffield que afirma que, nestes contextos, não existem instrumentos formais ou abrangentes de desenvolvimento aos quais a ajuda humanitária e de emergência se possa vincular (Duffield, 2001: 104).

Em suma, contextos marcados por conflitos e estruturas políticas débeis e frágeis, requerem não apenas melhorias técnicas e de gestão na ajuda internacional, mas também uma profunda reformulação das estratégias da comunidade internacional nas suas respostas às crises e aos conflitos, clarificando os princípios operacionais e tarefas dos vários actores envolvidos, evitando-se o uso da ajuda humanitária como principal substituto de uma efectiva acção política que é, na maior parte das vezes, fundamental.

2.5. Pode a acção humanitária contribuir para a construção da paz?

Apesar dos argumentos enunciados no tópico anterior, cabe ainda apresentar uma análise dos debates actuais sobre a possibilidade de a acção humanitária poder ser de facto um instrumento de construção da paz. Apesar de alguns dos argumentos contra e a favor desta questão estarem implícitos no debate sobre a vinculação ajuda-desenvolvimento, existem algumas dimensões e evoluções adicionais que importa apresentar.

A) Relação entre humanitarismo e construção da paz: argumentos a favor

Os defensores desta corrente argumentam que a ajuda humanitária pode ir além de evitar os efeitos negativos da ajuda sobre o conflito (*Do no Harm*) e contribuir de forma positiva para a transformação dos conflitos e a construção da paz. Na base desta convicção está a necessidade de estabelecer uma correspondência adequada entre a ajuda humanitária e os contextos de conflito. Como sublinham Lange e Quinn (2003: 13), em muitos casos, os desafios que as agências humanitárias enfrentam são ampliados devido a uma

análise inicial incorrecta da dinâmica do conflito, que conduz a programações irreais por parte das agências doadoras e a problemas operacionais no terreno (em termos de coordenação, implementação, coerência), bem como a consequências indesejadas e a oportunidades perdidas para apoiar a paz. Para os que defendem esta abordagem, a complexidade dos novos contextos de guerra e as operações humanitárias actuais em zonas de conflito tornam necessária a incorporação de uma abordagem “sensível ao conflito” (*conflict sensitive*), já que esta contribui para a própria eficácia da assistência humanitária. Na verdade, uma intervenção imediata baseada exclusivamente no socorro às vítimas é insuficiente, uma vez que não aborda as causas da vulnerabilidade e pode mesmo chegar a agravá-las, caso crie dependência junto da população beneficiária. Esta corrente defende, assim, que a ajuda de emergência deve ter como objectivo diminuir as vulnerabilidades e fortalecer as capacidades locais para a reconciliação e a paz.

Mary Anderson (1999), a grande promotora desta abordagem, argumenta que a ajuda, ao tornar-se parte do contexto do conflito, pode contribuir para o reforço e o prolongar do conflito, mas pode também contribuir para reduzir as tensões e fortalecer as capacidades das pessoas com quem contacta na procura de opções pacíficas para os seus problemas. Anderson sublinha a ideia de que as agências de ajuda têm hoje uma nova oportunidade para moldar o seu trabalho de uma forma que cumpra os objectivos de aliviar o sofrimento humano e, em simultâneo, apoiar a procura de sistemas económicos e sociais sustentáveis e a promoção de uma paz justa e duradoura. Contudo, a autora é clara ao afirmar que esta ideia não implica a transformação das agências de ajuda em agências de paz; o que está em questão é que estas agências aproveitem as oportunidades para cumprir o seu mandato original de uma forma que apoie a paz e não a guerra.

A ajuda humanitária por si não cria nem a guerra nem a paz, mas pode ser utilizada de várias maneiras de forma a ter um impacto positivo ou negativo em contextos de conflito. Como afirma Wolfgang-Jamman (2003: 49), “[...] o potencial da ajuda para influenciar o conflito tem que ser utilizado, em vez de ser simplesmente criticado”.

Em suma, os defensores desta abordagem sustentam a ideia de que cenários de conflito não se produzem da noite para o dia, de que frequentemente existem indícios suficientes que podem fazer prever a eminência de uma crise humanitária em larga escala, pelo que a assistência se pode planear com mais antecedência, de uma forma mais informada e consciente, que tenha em conta o seu possível impacto sobre a dinâmica do conflito.

B) Relação entre humanitarismo e construção da paz: argumentos contra

Alguns académicos, como Duffield (2001: 273), argumentam que a ajuda humanitária se tornou demasiado ambiciosa e que a sua utilização como estratégia para conter os conflitos não é ética nem eficaz. Segundo esta corrente, a ajuda humanitária não deve abandonar os princípios e valores de alívio do sofrimento das pessoas, caso contrário, corre o risco de se tornar contraproducente.

Tal como na relação entre acção humanitária e desenvolvimento, uma das críticas mais comuns à incorporação de uma perspectiva de construção de paz na acção humanitária ressalta a preocupação de que esses esforços possam reforçar a tendência actual de abandono de uma acção política e diplomática separada por parte dos actores políticos, deixando a acção humanitária como a forma principal de envolvimento político em países e conflitos com menor interesse estratégico. De acordo com estas críticas, a acção humanitária é cada vez mais parte integrante da estratégia dos governos ocidentais para transformar os conflitos e “montar” o cenário para o desenvolvimento neoliberal, tornando-se a principal forma de envolvimento político nos conflitos e descurando conseqüentemente a dimensão política real destes conflitos.

De facto, a instrumentalização das agências humanitárias por parte dos governos doadores é uma tendência crescente e preocupante no âmbito humanitário. Contudo, a defesa da inclusão de uma perspectiva de construção da paz na assistência humanitária sublinha claramente que a acção

humanitária não pode, nem deve, substituir os esforços políticos de construção da paz, cuja principal responsabilidade cabe aos governos nacionais e, em certos casos, à comunidade internacional. O que se defende é que o fornecimento de recursos, ao afectar as dinâmicas sociais, económicas e políticas desses países, deve ter em conta a dinâmica do conflito e a forma como pode atender às necessidades humanas de uma forma mais eficaz.

Um outro argumento contrário à vinculação ajuda – construção da paz reside no facto de esta facilmente conduzir a uma maior politização da ajuda, gerando assim uma incompatibilidade com a concepção tradicional de neutralidade da ajuda humanitária. No entanto, os defensores desta ligação opõem-se a este argumento, sublinhando que, por um lado, a ajuda humanitária nunca foi completamente apolítica e que, por outro, a questão não é a de se o humanitarismo se quer ou não envolver com a política, mas antes em que tipo de políticas é que se envolve.

Há ainda o argumento de que os esforços para incrementar o potencial pacificador da ajuda supõem uma distorção do mandato e dos princípios humanitários fundamentais, o que pode mesmo conduzir à perda do espaço humanitário e obrigar à retirada da ajuda, deixando as vítimas abandonadas à sua sorte, devido a considerações políticas e a efeitos de longo-prazo. Este argumento de distorção dos princípios e mandatos humanitários é rebatido por muitas agências que afirmam existir hoje oportunidades para apoiar a paz que não violam o seu *ethos* humanitário (como se reflecte em algumas iniciativas que analisaremos mais adiante) e que esta lógica não implica necessariamente uma ruptura com o princípio de imparcialidade, na medida em que um enfoque de acção humanitária politicamente informado é distinto de um enfoque politicamente dirigido.

C) Principais obstáculos: análise crítica

As agências que têm tentado incorporar uma abordagem ‘sensível ao conflito’ e uma perspectiva de construção de paz nas suas actividades humanitárias enfrentam desafios e obstáculos a vários níveis, que dificultam a

aplicação prática desta abordagem e nos quais se baseiam, em grande parte, as principais críticas mencionadas. Nesta secção, tentaremos brevemente retratar alguns desses obstáculos, a partir da perspectiva das ONG humanitárias.

Segundo Michael Schlomes (2001: 9), a relação entre assistência humanitária e construção da paz é defendida sobretudo por actores governamentais e académicos, que ignoram em grande medida a natureza e o comportamento das agências humanitárias.

Em termos operacionais, Lange e Quinn (2003: 16) sublinham o financiamento inadequado e de longo-prazo, que restringe a capacidade das agências investirem em análises de contexto adequadas e em adaptar a planificação das suas acções ao contexto. De facto, a crescente dependência de muitas agências de fontes oficiais de financiamento gerou o que Goodhand e Atkinson (2001: 38) denominam de “crise de conformidade” face ao sistema governamental de ajuda. O facto de em muitos casos as ONG se tornarem meras executoras de programas oficiais de ajuda que traduzem as agendas dos doadores tem como consequência uma capacidade muito limitada dessas ONG para reagir a um cenário de politização, conduzir análises atempadas e independentes e desenvolver práticas ‘sensíveis ao conflito’.

Ao nível da gestão e capacidade interna, são também muitos os desafios que enfrentam estas organizações. Em primeiro lugar, em termos de capacidade de análise dos contextos de conflito, as críticas mais frequentes argumentam que a forma como as ONG interpretam as crises não está adaptada à realidade no terreno. Esta incapacidade resulta de vários factores, como a carência de capacidades analíticas, a dificuldade de retirar lições de experiências anteriores,⁶ a insuficiência dos recursos disponíveis, uma grande rotação de expatriados (que conduz à perda de memória institucional e prejudica a capacidade analítica das agências), bem como a realidade dos contratos de curto-prazo (que conduzem invariavelmente a perspectivas de curto-prazo).

⁶ Esta incapacidade está relacionada, por um lado, com a falta de vontade de um processo de aprendizagem, baseada no argumento de que cada crise é única, e por outro, com a falta de tradição de processos de aprendizagem institucionais.

D) Aplicação prática da perspectiva de construção de paz na acção humanitária

Apesar dos obstáculos e críticas enunciados, várias agências de ajuda, ONG e doadores reconhecem a existência de oportunidades para apoiar a paz que não violam o mandato humanitário e acrescentaram essa perspectiva às suas actividades.⁷ Esta decisão foi fundamentada em estudos e investigações e baseou-se em quadros teóricos que demonstram que a incorporação de uma perspectiva de construção da paz na acção humanitária não só é possível de uma forma consistente com os princípios e mandatos humanitários, como também é desejável perante os novos contextos de conflitos e crises humanitárias.

Um facto importante que comprova esta tendência é o aumento do financiamento a projectos e/ou ONG com mandatos específicos de resolução de conflitos e construção da paz. Mark Hoffman (2004: 2) justifica esta realidade pelo reconhecimento da necessidade de desenvolver respostas multidimensionais, baseadas nas relações complexas entre dinâmicas de conflito, ajuda humanitária, desenvolvimento e perspectivas de construção de paz. De acordo com este autor, cada vez mais agências de ajuda e governos doadores estão a aceitar a necessidade de actuar além dos mandatos técnicos e limitados e a desenvolver uma abordagem maximalista.

Esta nova abordagem confere prioridade ao nível local, complementando e reforçando os esforços de construção da paz de organizações da sociedade civil que sejam representativas e legítimas face às suas comunidades e reforçando a participação local das comunidades nos esforços humanitários, sem nunca demitir os Estados das suas principais responsabilidades.

Para avaliar o impacto que a ajuda humanitária pode ter na construção da paz em contextos de conflito, académicos e organizações humanitárias desenvolveram nos últimos anos alguns instrumentos analíticos, como o conceito de *conflict sensitivity* e os *Peace and Conflict Impact Assessments*

⁷ Entre outras, International Alert, Cruz Vermelha, ALNAP, Intermón/Oxfam, Alternatives, World Vision, Norwegian Church Aid e Habitat. Por parte dos doadores: Noruega, Holanda, Suíça, Suécia, Canadá.

(PCIA). Estes instrumentos exigem obrigatoriamente uma maior recolha de informação e uma aprendizagem institucional de experiências passadas, para o desenvolvimento da análise das causas profundas dos conflitos e dos contextos políticos de cada crise em que se intervém.

Organizações como o *Clingendael Institute* (Holanda), o *International Development Research Centre* (Canadá) ou a *European Platform for Conflict Prevention and Transformation* (Holanda), entre outras, têm desenvolvido diversos projectos e métodos para avaliar os impactos positivos e negativos da ajuda (humanitária e de desenvolvimento) em contextos de conflito.

Um exemplo desses projectos, o *Local Capacities for Peace Project* (LCPP), foi desenvolvido pela organização *Collaborative for Development Action* e dirigido por Mary Anderson, conduzindo 15 estudos de caso em 14 zonas de conflito. Propõe uma metodologia de 6 etapas para ser incorporada na programação da ajuda, partindo da premissa que, com base em experiências passadas e num processo de *lessons learned* e de análise dos conflitos, a ajuda pode, a nível micro, fortalecer capacidades locais para a paz. Esta metodologia foi testada na elaboração, monitorização e avaliação de projectos em zonas de conflito e, a partir de 2001, passou a ser aplicada de forma transversal por um número crescente de organizações humanitárias e de desenvolvimento, tanto internacionais como locais.

Um outro exemplo, desenvolvido pela Federação Internacional da Cruz Vermelha, é a *Better Programming Initiative*, que testa a validade das lições aprendidas com o LCPP, em países saídos de conflito ou com altos níveis de tensão ou violência social. Este programa parte da premissa de que a ajuda pode ser a primeira oportunidade para comunidades afectadas pela violência ou guerra experimentarem uma alternativa ao conflito como base para a sua relação com grupos opostos. Esta metodologia foi inicialmente aplicada na Colômbia, Libéria, Nigéria, Bangladesh, Tadjiquistão e Kosovo, num processo inclusivo de construção de capacidades, que envolve os actores locais na análise de contexto do programa, na sua planificação e avaliação.

Em suma, consideramos que as crises não devem ser encaradas exclusivamente como momentos de destruição, mas também como períodos de

transformação, que é necessário saber identificar. As agências humanitárias necessitam, então, desenvolver análises sobre as causas profundas dos conflitos e o contexto político de cada crise onde actuam, bem como as suas dinâmicas, actores e o potencial impacto da ajuda que vão prestar, o que implica uma recolha de informação sistemática e uma aprendizagem institucional.

É, no entanto, fundamental uma dose importante de realismo e proporcionalidade quer em relação ao impacto (positivo e negativo) que a ajuda humanitária pode ter na dinâmica do conflito, quer em relação à sua contribuição para a construção da paz em contextos de conflito. O seu papel é, sem dúvida, relativamente limitado, mas pode complementar outros instrumentos existentes, quando aplicados de uma forma coordenada e estratégica.

De facto, onde a ajuda humanitária encontre oportunidades para contribuir para a busca da paz, ao nível local e comunitário, onde a participação e a apropriação pelas comunidades favorecem os esforços de reconciliação e de paz, essas oportunidades devem ser aproveitadas: uma ajuda humanitária mais consciente e informada que contribua, em complementaridade com outras iniciativas, para os esforços de construção de uma paz sustentável. Deste modo, a ajuda humanitária poderá ir mais além do “não fazer mal” e contribuir de forma positiva para a construção de uma paz sustentável, de uma forma compatível e consistente com os princípios e mandatos humanitários.

II. Instrumentos de (re)construção e reforço dos Estados

Dentro destes dois grandes conjuntos de políticas (cooperação ou ajuda ao desenvolvimento e acção humanitária) surgem instrumentos que pretendem, supostamente, alcançar a paz, o desenvolvimento e estabilidade nos EFFC, os quais passamos a analisar. O primeiro instrumento, a reconstrução pós-bélica, que tem sido utilizado como uma solução *a posteriori*, pode também ser encarado como uma forma de prevenção de conflitos a longo-prazo. O segundo instrumento, a capacitação institucional, tem a particularidade de não se relacionar directamente com a situação de conflito, embora possa ser uma estratégia de prevenção/reconstrução, e de se enquadrar nas políticas gerais de padronização económica, política e social face aos países pobres e receptores da ajuda.

1. Reconstrução pós-bélica: um instrumento padronizado da actuação internacional

A intervenção internacional nos países mais pobres – no âmbito da ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento, prevenção de conflitos, etc. – tem sido feita com base em modelos hegemónicos e padronizados que não atentam na especificidade de cada caso, antes reproduzem de forma acrítica realidades ocidentais em países com matrizes culturais não-ocidentais. A reconstrução pós-bélica (*peacebuilding*), essencialmente protagonizada pelas Nações Unidas, através do designado *standard operating procedure*, enquadra-se nesta resposta internacional padronizada.

O objectivo deste capítulo é analisar este instrumento de promoção da paz, com vista a aferir de que forma a reconstrução pós-bélica funciona como meio de prevenção de posteriores conflitos e, neste sentido dificulta o aprofundamento da condição de EFFC. Esta análise supõe dois momentos

distintos. Em primeiro lugar, o trabalho conceptual sobre *peacebuilding*. Em segundo lugar, a abordagem das quatro dimensões do modelo de reconstrução pós-bélica referido (militar, político-constitucional, económico-social e psicossocial), as quais têm funcionado como receita comum, independentemente do país onde são aplicados

1.1. Construção da Paz (*peacebuilding*): enquadramento conceptual

O conceito de construção da paz (*peacebuilding*) surge na década de noventa, como mais um instrumento da Organização das Nações Unidas – a par da diplomacia preventiva, estabelecimento da paz (*peacemaking*) e manutenção da paz (*peacekeeping*) – para a promoção da paz mundial. Definido por Boutros Boutros-Ghali, na Agenda para a Paz, em 1992, como um conjunto de actividades associadas à capacitação institucional, reconciliação e transformação social, ou seja, à reconstrução pós-conflito, este conceito tem ganho novos contornos e novas definições consoante os actores que a utilizam. Existe, por conseguinte, uma confusão conceptual que influencia directamente a concepção e implementação dos esforços de construção da paz e torna premente a necessidade de uma clarificação do conceito. Na opinião de Roland Paris os académicos têm dado pouca atenção à análise do conceito em si, bem como aos aspectos subjacentes (Paris, 1997, *apud* Haugerudbraaten, 1998: 1).

São várias as definições de construção da paz que têm sido apresentadas, não existindo um consenso conceptual. Assim para Michael Bavy trata-se: “esforços para a paz realizados por iniciativa cidadã com o objectivo de influenciar as decisões dos líderes políticos” (Martinez, 2004: 920). Ronald J. Fischer define *peacebuilding* também como “esforços orientados para melhorar a relação entre os adversários, alcançar maiores níveis de confiança e cooperação, estabelecer novas atitudes e percepções mais precisas a respeito da outra parte, criar um clima mais positivo e comprometer uma sólida vontade política para a resolução construtiva das diferenças” (Martinez, 2004: 920). Michelle Maiese considera construção da paz, o “processo que facilita o

estabelecimento de uma paz duradoura e tenta prevenir o retomar da violência, através da atenção às causas e efeitos dos conflitos, através da reconciliação, criação de instituições (*institution building*) e transformação política e económica ” (Maiese, s.d.:1). Por sua vez, Dan Smith, investigador do PRIO (*International Peace Research Institute, Oslo*) define *peacebuilding*, destacando a sua ligação com o desenvolvimento: “*peacebuilding* é o desenvolvimento num contexto de crise e de guerra. É um tipo de desenvolvimento que é concebido para pôr fim aos conflitos, para evitar a sua eclosão ou para prevenir o seu ressurgimento” (Smith, 2003 *apud* Tonnesson, 2004: 468).

Nas várias definições aqui apresentadas podem ser identificadas cinco dimensões essenciais, as quais determinam a forma como os esforços para a construção da paz são traduzidos em práticas e explicam a falta de clarificação do conceito:

- *Objectivo*

Apesar da divergência em termos de definição existe um consenso generalizado quanto ao objectivo da construção da paz: aumentar a capacidade de uma determinada sociedade solucionar os conflitos sem recurso à violência. Por outras palavras, não só por fim às hostilidades (paz negativa), mas também atacar as raízes dos conflitos (paz positiva). Em última instância, o que se pretende com as acções de construção da paz é garantir a segurança humana, entendida no seu sentido mais lato, isto é, não exclusivamente como eliminação da violência, mas abrangendo também a defesa dos direitos humanos, Estado de direito, equidade no acesso aos recursos, etc.

- *Meios*

Existe um debate sobre quais as medidas prioritárias a adoptar na construção da paz: as dirigidas mais especificamente à intervenção política ou as medidas mais abrangentes, incluindo, para além da esfera política, a económica, a humanitária ou a esfera de segurança?

- *Aspecto temporal*

A questão temporal é crucial para a construção da paz. A definição de quando começam e terminam os esforços para a criação de uma paz duradoura é fundamental. Na concepção inicial, presente na Agenda para a Paz, construção da paz é definida como uma actividade de pós-conflito, como foi supra-referido. No Suplemento à Agenda (de 1995), o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, modifica a sua posição passando a atribuir também um carácter preventivo à construção da paz, ou seja, esta pode (e deve) ser levada a cabo em todas as fases do conflito (desde os primeiros indícios de instabilidade social até ao deflagrar da violência física, e daí até ao processo de resolução de conflitos e reconstrução pós-bélica). Essa nova transversalidade do conceito tem sido adoptada, como dissemos anteriormente, por vários círculos académicos e políticos. Convém aqui sublinhar que as actividades de construção da paz devem ser consonantes com as peculiaridades de cada fase do conflito, de modo a serem mais produtivas.

Outro aspecto polémico é a duração das actividades de construção da paz. Trata-se de um instrumento de curto ou de longo-prazo? A abordagem mais generalizada aponta para a realização das primeiras eleições livres como marco para o fim das actividades, isto é, há uma clara aposta no curto-prazo (cerca de dois a três anos). As eleições em Angola, Camboja, Etiópia e Moçambique, entre outros casos, demonstraram que o estabelecimento de prazos demasiado restritos e a aposta no curto-prazo é contraproducente. Todavia, muitos autores (v.g. Paris) e instituições de estudos para a paz (como por exemplo, o *Stockholm International Peace Research Institute* e a *International Peace Academy*) têm criticado esta abordagem, defendendo uma perspectiva inversa, de longo-prazo (entre os sete e os dez anos). Não é surpreendente o facto das instituições e organizações que suportam financeiramente a construção da paz defenderem o curto-prazo, essencialmente por razões financeiras. Os próprios Estados-alvo, muitas vezes, não são favoráveis a um conceito de construção da paz demasiado abrangente, que possa chocar, de alguma forma, com a sua soberania nacional.

- *Principais actores*

Quem são os principais actores, os construtores/fazedores da paz? Os cidadãos e organizações dos países-alvo ou os actores internacionais?

O leque de intervenientes no processo de construção da paz deve ser o mais vasto possível, uma vez que se trata de uma missão ambiciosa que deverá abarcar toda a sociedade e a estrutura estatal. Os agentes externos devem, portanto, actuar como facilitadores do processo, cabendo às forças internas (sociedade civil, governos, elites, líderes religiosos, etc.) o papel principal na definição das suas prioridades e agenda. O eventual sucesso da construção da paz depende, em grande medida, da apropriação (*ownership*) do processo pelos actores nacionais.

- *Organização*

Em que moldes deve ser feita a coordenação das actividades de construção da paz? Esta é mais uma das questões pertinentes presentes no debate. Existe uma clara dicotomia na resposta a esta preocupação. Por um lado, uma perspectiva centralizadora, formal (*top-down*) e, por outro lado, uma abordagem mais aberta, mais próxima das comunidades e das ONG (*bottom-up, multitrack*). As operações de *peacebuilding* ao longo dos tempos têm demonstrado que esta última perspectiva reúne maiores potencialidades para uma efectiva consolidação da paz.

A seguir apresentaremos um quadro síntese com as dimensões e as concepções possíveis de construção da paz, presentes na literatura sobre estudos para a paz:

Quadro 1 – Concepções de *peacebuilding*

Dimensão	Concepção 1	Concepção 2
Objectivo	Promover a boa governação e os mecanismos de resolução de conflitos	Atenção às raízes profundas dos conflitos
Meios	Intervenção política (essencialmente)	Intervenção mais abrangente nas esferas política, económica, de segurança e humanitária
Aspecto temporal	Curto-prazo	Longo-prazo
Principais actores	Comunidade internacional	Actores nacionais
Organização	Construção da paz centralizada na ONU, mais ênfase na coordenação do que à diversidade	Participação de vários actores, mais ênfase na diversidade do que à coordenação

Fonte: Haugerudbraaten, 1998:7

1.2. Dimensões da reconstrução: o modelo das Nações Unidas

As grandes transformações na cena internacional, ocorridas no pós-Guerra Fria, ditaram a necessidade de uma reformulação dos mecanismos de análise e resposta às situações de conflitos violentos e reconstrução das sociedades afectadas. É neste contexto que surge, no âmbito das Nações Unidas, uma nova estratégia de construção da paz que Clapham (1996) designou de “mecanismo

padronizado de resolução de conflitos e de consolidação da paz” (*standard operating procedure*).

O primeiro teste deste modelo, que marca fortemente a actuação da ONU na década de noventa teve lugar na Namíbia em 1989. Na já referida Agenda para a Paz, Boutros-Ghali faz a sistematização do modelo. As teorias de Johan Galtung sobre a paz positiva e a paz negativa constituem, igualmente, um dos sustentáculos conceptuais deste documento que é um ponto de referência nos estudos para a paz. O antigo Secretário-Geral da ONU definiu a paz de forma ambiciosa, abarcando tanto a tradicional resolução pacífica dos conflitos, a prevenção do retorno à violência (paz negativa) com atenção às causas mais profundas dos conflitos, e a criação de meios para a reconstrução e reconstrução das sociedades a longo-prazo (paz positiva).

O “*standard operating procedure*” surgiu, assim, com o intuito de colmatar as quatro grandes deficiências sentidas pelas sociedades no pós-conflito, no âmbito militar e de segurança (desarmamento e desmobilização das partes beligerantes, transformação da cultura belicosa...); na vertente político-constitucional (criação das instituições, celebração de eleições, boa governação); na área económica e social (ajuda humanitária, política macroeconómica) e no campo psicossocial (resolução dos traumas psicológicos). Estes campos representam desafios interligados, cujo sucesso depende da concertação e da coordenação de todos os esforços levados a cabo em cada um deles.

Importa sublinhar que o termo “pós-conflito” nem sempre espelha a verdadeira situação das sociedades após a assinatura dos tratados de paz. Por outras palavras, muitas vezes o fim do conflito é decretado formalmente enquanto que no terreno a violência continua a ser a marca dominante (vide, por exemplo, o caso paradigmático do Iraque). Por esta razão, o *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD) optou por utilizar o conceito *war-torn societies* (sociedades devastadas por conflitos violentos), exactamente, para destacar o desafio e a complexidade da reconstrução depois do fim dos confrontos armados.

Analisemos cada uma das dimensões do modelo padronizado de reconstrução pós-bélica da ONU.

A) Dimensão Militar

A primeira grande preocupação do modelo de reconstrução é a reforma do sector de segurança (aqui entendida no seu sentido mais restrito) e a desmilitarização da sociedade. O objectivo principal é, por conseguinte, evitar a re-escalada do conflito violento. A prossecução deste fim implica a criação de um novo exército nacional, de forças armadas onde as partes beligerantes estejam representadas; a eliminação das armas ligeiras e o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos antigos combatentes na vida civil, através do acompanhamento psicológico, assistência médica, integração nas redes sociais locais ou apoios financeiros (nomeadamente através de microcréditos para a criação de actividades geradoras de rendimento). O desarmamento da população civil assume-se como outra das tarefas fundamentais.

Nesta dimensão tem-se tornado cada vez mais premente a necessidade de se conferir uma atenção especial às mulheres e crianças, que constituem grupos vulneráveis em período de conflitos. Os discursos e as práticas institucionais, no que diz respeito ao papel das mulheres no terreno dos conflitos e da reconstrução pós-bélica têm evoluído ao longo dos tempos. Todavia, existe ainda um longo caminho a percorrer. As mulheres continuam a ser consideradas, de forma estereotipada, como simples vítimas, como actores passivos na transformação social, relegadas a um plano secundário. Na opinião de Tatiana Moura (2005: 91), “[...] o não reconhecimento dos papéis das mulheres combatentes, em grande medida por representar um desafio a uma feminilidade construída como pacífica (que legitima, por oposição, uma masculinidade militarizada), leva à marginalização das suas necessidades”. A participação das mulheres nas lutas de libertação de El Salvador, Nicarágua, Guatemala ou Eritreia, entre muitos outros casos, realça a necessidade de uma abordagem da construção da paz inclusiva da perspectiva das mulheres.

As crianças são as vítimas mais indefesas das guerras e nesta dimensão as crianças-soldado requerem uma atenção especial. A sua reintegração na sociedade deverá atentar em três aspectos fundamentais: a reunificação familiar, o apoio psicológico e a educação e a oportunidade de emprego.

Frequentemente, um dos maiores obstáculos a uma reintegração destas crianças na sociedade é o facto de muitos países não reconhecerem oficialmente que recrutaram crianças para combater nos conflitos, o que se traduz na ausência total de programas. Uma outra dimensão ainda mais descurada é a existência de meninas-soldado, que são invariavelmente sujeitas a todo o tipo de abusos e que raramente recebem um tratamento adequado na fase do pós-conflito.

Por razões óbvias, a dimensão militar é crucial na transição da guerra para a paz. Quando implementada de forma adequada, tendo em conta as características sócio-políticas, económicas e culturais e não estritamente militares, quando realizada num quadro temporal acertado e coordenando as acções dos actores, existem grandes hipóteses de ser um factor positivo para a construção da paz e desenvolvimento das sociedades saídas dos conflitos violentos. Por outro lado, um processo de DDR mal concebido e conduzido pode funcionar como um elemento propiciador do retorno à violência e do recrudescimento dos conflitos. Existe um conjunto de condicionantes que afecta negativamente a reconstrução em geral e DDR em particular: “ausência do Estado e de um sistema legal, falta de oportunidades económicas, competição em torno dos recursos naturais, marginalização política e ausência de sistemas apropriados de resolução dos conflitos e a facilidade em adquirir armas ligeiras” (Knight e Ozerdem, 2004: 502).

O *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR), nos vários estudos que realiza aponta alguns casos que deverão servir de lição e de aprendizagem para a condução de determinadas tarefas no âmbito da DDR. Por exemplo, em 1998, Moçambique, em virtude de um desarmamento incompleto, era a principal fonte de fornecimento de armas ligeiras da África do Sul e de outros países vizinhos como o Malawi e a Zâmbia, para além de registar uma proliferação de armas no próprio território. Nesta mesma região do globo (particularmente em Moçambique e África do Sul), a não integração sócio-económica dos antigos combatentes aumentou a sua participação em inúmeros crimes.

A estabilidade regional é também posta em causa quando o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração não é eficaz. Foi o que aconteceu, por exemplo, em 2001, na zona dos Balcãs, onde alguns antigos militares do Exército de Libertação do Kosovo (KLA) participaram no conflito na Macedónia (Knight e Ozerdem, 2004: 502).

Como já referido, a falta de coordenação é, igualmente, um factor determinante. A inexistência de concertação e planeamento da actuação de todas as entidades envolvidas pode condicionar os resultados de todo o processo. O caso da República Democrática do Congo é, neste contexto, elucidativo, a par de muitos outros exemplos. Existe neste país uma série de instituições a trabalhar nas acções de DDR, lideradas pelas Nações Unidas e algumas das suas agências (PNUD, UNICEF, OCHA) e pelo próprio governo congolês (*Bureau National de Mobilisation et Reinsertion*), todas funcionando de forma independente umas das outras.

Por outro lado, as redes familiares e sociais, nomeadamente rurais (onde elas são mais fortes) devem ser levadas em consideração quando se pensa a reintegração dos antigos soldados. Nas zonas rurais da Etiópia, por exemplo, um dos principais factores que contribuíram positivamente para a reintegração foi a aceitação e o apoio da comunidade e das famílias (Ayalew & Dercon, 2000 cit. *in* Knight e Ozerdem, 2004: 503).

B) Dimensão político-constitucional

Na grande maioria das sociedades fustigadas por confrontos violentos, o Estado não cumpre (ou fá-lo de forma incipiente) a parte que lhe cabe no “contrato social”. Por outras palavras, os Estados não dispõem de estruturas político-constitucionais (e não só) capazes de garantir a defesa dos direitos dos seus cidadãos e de proporcionar mecanismos para que os conflitos sejam dirimidos de forma não violenta. A dimensão político-constitucional do modelo de reconstrução pós-bélica “patrocinado” pelas Nações Unidas pretende, exactamente, colmatar este défice. Esta tarefa, que é considerada a mais exigente e complexa do processo de reabilitação e que apresenta algumas

nuances, conforme as agências doadoras, tem sido levada a cabo com base em três elementos principais: realização de eleições “livres e justas”; criação ou reforma da administração pública e do sistema judicial (*institution-building/state-building*) e apoio às ONG, igrejas, movimentos sociais, etc., com vista a criar uma sociedade civil participativa.

Da “agenda declarada” da comunidade internacional, principalmente a partir da década de noventa, constam os seguintes itens: transição da guerra para a paz, transição para a democracia, aposta na boa governação e na defesa dos direitos humanos. Existe, no entanto, uma “agenda escondida”, a qual pretende garantir nos países mais pobres a existência de condições para um relacionamento internacional conduzido/comandado a partir do Norte, alheio às reais necessidades das populações e às especificidades do Sul, que assim se mantém subordinado às regras neoliberais do sistema internacional.

- *Democratização*

As origens da vaga de democratização são mais remotas, mas é com o fim da Guerra Fria que, a nível global, se opta, de forma indelével, por regimes formalmente democráticos. Na década de noventa, a “exportação” desses regimes, histórica e socialmente construídos nos países ocidentais, para os antigos territórios coloniais da África e América Latina foi feita de forma superficial e, na maioria dos casos, a democracia passou a ser sinónimo de eleições.

Nas sociedades em situação de pós-conflito, as eleições são apresentadas como uma das primeiras prioridades após a assinatura dos acordos de paz. As eleições são vistas (quer pela comunidade internacional quer pelos governos locais) como “o melhor instrumento político para a escolha de uma liderança mais representativa” e como “o mecanismo de transferência de poder e legitimidade” (Zeew, 2004:6). A comunidade internacional apoia estas sociedades, financeira e tecnicamente, isto é, ajuda na formulação do enquadramento legal (reformas constitucionais e legais), na preparação dos actores envolvidos (criação de uma comissão de eleições; formação de observadores e voluntários nacionais; apoio aos partidos políticos e à sociedade civil) e na fiscalização do processo (presença de observadores internacionais).

Este apoio ganha, no contexto da reconstrução pós-bélica, uma maior urgência e importância dado que se trata de Estados sem capacidades de garantir a organização e condução de um processo eleitoral, que é imposto externamente. Deve, no entanto, para ser mais produtivo e servir os reais interesses das populações alvo, ser feito em parceria com os nacionais dos países (por exemplo, o Supremo Tribunal Eleitoral de Guatemala, sendo criado por iniciativa de juristas guatemaltecos é um bom exemplo da importância da participação activa dos nacionais, ao contrário, da Comissão Nacional de Eleições do Ruanda, um produto do acordo de paz de Arusha e cuja actuação durante as eleições de 2000 e 2003 foi muito criticada), dispor dos meios necessários, apostar na capacitação dos recursos humanos e não, exclusivamente, nos aspectos institucionais.

Como veremos mais à frente, a utilização do modelo de reconstrução pós-bélica das Nações Unidas, apesar de ser bastante alargada, não tem sido imune às críticas de vários autores. No caso concreto do apoio internacional à transição democrática existem alguns factores que concorrem para que este não produza frutos mais sustentados e não seja verdadeiramente apropriado pelos nacionais. São eles, por exemplo, a falta de conhecimento da realidade dos países (línguas, história, condições socio-políticas, etc.), a falta de coordenação entre os vários organismos internacionais ou a curta duração das missões. Na verdade, a implementação das eleições, bem como das outras componentes da dimensão político-constitucional faz-se numa lógica de “pronto-a-governar” ou “*fast-governance*”, para usar as analogias do “pronto-a-vestir” ou do “*fast food*”.

- *Reforma do sistema judicial e a defesa dos direitos humanos*

A reforma do sistema judicial é outra componente da dimensão político-constitucional. A independência deve ser uma característica do poder judicial, qualquer que seja a situação que se vive no país. No contexto de pós-conflito, a necessidade de independência torna-se premente, uma vez que se pretende alcançar a confiança da população na justiça e no Estado de Direito. O julgamento de graves violações dos direitos humanos e a respectiva punição dos responsáveis por crimes de guerra constitui um dos grandes desafios para o

sistema judiciário surgido no pós-conflito e, em muitas ocasiões, ajuda a ultrapassar uma das grandes barreiras à reconciliação das sociedades dilaceradas por conflito: a impunidade.

A defesa dos direitos humanos, sendo um dos pilares da boa governação, deveria ser uma componente essencial na construção de uma paz duradoura, sustentada, exactamente porque a violação destes mesmos direitos está na origem de muitos conflitos. No entanto, continua a ser relegada para um plano secundário, para uma “agenda perdida” (Simões, 2002:59). A criação de entidades institucionais independentes de garantia da defesa dos direitos dos cidadãos assume também uma importância fundamental, principalmente nas situações em que o Estado não está ainda em condições de o fazer.

A “comunidade internacional” tem apoiado as sociedades saídas de conflitos no campo dos direitos humanos, através do envio de missões de observação, do apoio às reformas legais e à criação de comissões nacionais de direitos humanos e do financiamento de organizações locais que trabalham nesta área. O efeito desta ajuda não tem sido tão abrangente e positivo quanto se desejaria. Existe também uma falta de conhecimento aprofundado sobre esta matéria. Tem havido, por exemplo, pouca sistematização do impacto dos instrumentos dos direitos humanos na reconciliação nacional. Existe uma tensão entre a garantia de que os perpetradores de violações não permaneçam impunes e a preocupação com o entendimento, o diálogo entre as partes com vista à reconciliação. A “*Comisión para el Esclarecimiento Histórico*” da Guatemala (de que falaremos mais à frente, na dimensão psicossocial) é considerado um caso de sucesso, neste contexto, principalmente por ter contribuído para fazer um diagnóstico completo da situação da violação dos direitos humanos durante a guerra civil, no qual se reconhecia o direito dos indígenas participarem no diálogo para a reconciliação nacional (Zeew, 2004: 13-14).

Se o tratamento do passado violento e de violação em larga escala dos direitos humanos fundamentais é invariavelmente relegado para a “agenda perdida”, já o mesmo não sucede com a importância conferida à criação ou aperfeiçoamento de mecanismos veiculadores do primado da lei. A codificação (e, em geral, o trabalho legiferante) e a criação de um poder judicial operativo

são assumidos como requisitos imprescindíveis para o alicerçar de um mercado fiável (a segurança e a previsibilidade jurídica a darem cobertura às transacções e ao exercício da iniciativa económica). É neste sentido que as reformas dos sistemas judiciais passaram a seguir um modelo padronizado e que corresponde à necessidade de um sistema de regulação credível que afiance o próprio mercado perante os operadores económicos.

- *Apoio à sociedade civil*

O apoio à sociedade civil é o terceiro elemento da reconstrução político-constitucional, a par da realização de eleições e da reforma judicial.

Antes de passar à análise da actividade protagonizada pela comunidade internacional no âmbito deste tipo de apoio, deter-nos-emos, ainda que de forma sucinta, na definição de sociedade civil e nos principais debates suscitados pela sua operacionalização, nomeadamente no contexto africano.

A utilização do conceito de sociedade civil, quer pelos políticos quer pelos académicos, tem evidenciado o seu carácter polissémico e a impossibilidade de adopção de uma definição universal, aplicável a todos os contextos. A nível do continente africano a dificuldade na identificação e definição da sociedade civil é ainda maior, uma vez que a divisão entre os vários sectores da sociedade (Estado, mercado, organizações), sugerida pela “teoria do terceiro sector”, é, na maioria dos casos, artificial (Igoe e Kelsall, 2005: 23). Na opinião de Patrick Chabal e Jean-Pascal Daloz, falar de sociedade civil em África não é mais do que o uso de uma expressão ideológica, de um slogan que não se aplica ao contexto africano, onde a esfera estatal é pouco autónoma” (Chabal e Daloz, 1999:17).

Jim Igoe e Tim Kelsall (2005:22) definem sociedade civil como o espaço de vida associativa, fora do âmbito estatal ou familiar, como “uma arena sócio-política”, marcada pela solidariedade, cooperação mas também pelo conflito e competição.

A concretização do apoio da comunidade internacional à sociedade civil dos países em reconstrução tem sido feita através de projectos na área da defesa dos direitos humanos e da capacitação e formação dos meios de comunicação social nestes países. O principal objectivo desta área de actuação

da “comunidade internacional” é, na maioria dos casos, contribuir para criar uma sociedade civil crítica, capaz de responsabilizar o Estado pelos seus actos e participar activamente em todo o processo de reconstrução e desenvolvimento do país.

Muitas vezes, este apoio é prestado de forma *ad hoc* e com base em acções de curto-prazo, como a realização de workshops e seminários, para além de haver uma forte concentração nas cidades capitais.

No contexto da sociedade civil, as organizações não governamentais possuem mais valias bastante úteis para a reconstrução pós-bélica, como o conhecimento mais próximo da realidade das comunidades locais e a proximidade dos principais intervenientes e vítimas do conflito. A sua actuação descentralizada fá-las alcançar um número mais abrangente de população. No entanto, há que questionar até que ponto os líderes das ONG representam as reais preocupações e necessidades das populações e em que medida a sua actuação é desinteressada. Muitas ONG, designadamente africanas, com vista a tornarem-se elegíveis aos fundos internacionais e legítimas aos olhos dos doadores “profissionalizam-se”, acabando por se tornar autênticas “*grassroots bureaucracies*” (Igoe e Kelsall, 2005:27).

Na verdade, a presença das ONG no terreno não é completamente inócua. Existem alguns aspectos negativos na sua actuação, nomeadamente a forte dependência em relação aos doadores de fundos internacionais (o que enviesa, à partida a seu desempenho, no sentido de pôr em causa a “neutralidade”, as “boas intenções” destas organizações, ou seja, a obtenção dos fundos passa a ser privilegiada em detrimento de um empreendimento genuíno na ajuda às populações alvo); a competição entre as organizações e os governos para a obtenção de fundos, a qual tem levado os governos a mesclar, paradoxalmente, a arena governamental com a “não governamental”, através da criação das ONGG (Organizações Não Governamentais Governamentais) ou da participação dos próprios membros do governo em ONG locais (Igoe e Kelsall, 2005:25); e a duplicação de esforços e de recursos devido à falta de coordenação e o facto de serem usadas, muitas vezes, como forma de evitar um maior comprometimento político por parte de alguns actores internacionais.

- *Apoio aos meios de comunicação social*

O apoio internacional aos meios de comunicação social é a “última moda no campo da promoção da democracia” (Zeew, 2004: 17). Entre os vários desafios que se colocam aos países depois dos conflitos encontra-se a reabilitação de uma comunicação social que, devido aos constrangimentos da guerra, na maior parte dos casos, é fraca, mal equipada e sujeita a controlo pelas elites económicas e políticas. Por conseguinte, a intervenção da comunidade internacional neste âmbito visa colmatar estas lacunas, criando uma comunicação social livre e independente, capaz de ser um espaço onde as questões de interesse nacional são discutidas.

O apoio à participação de meios de comunicação social independentes nas eleições, às reformas e regulamentações legais, à criação de órgãos de comunicação social alternativos e comunitários, à implementação de programas de resolução de conflitos e formação dos jornalistas fazem parte da lista de actividades que têm sido levadas a cabo para incrementar o sector da comunicação social, nos países a viver em situação de pós-conflito. Em relação ao primeiro instrumento (participação dos media nas eleições), existem exemplos positivos no Camboja (Radio UNTAC, *Equity News Programme*), na Serra Leoa (UNAMSIL Radio, *Independent Radio Network*) e em Moçambique (*Southern Africa Research and Documentation Centre*). Estas iniciativas contribuíram para ajudar a resolver alguns dos problemas que os jornalistas enfrentaram durante as eleições, como por exemplo a falta de cobertura (principalmente nas zonas rurais) e a falta de independência das informações. Apesar destes exemplos positivos, existem, porém, grandes entraves à sustentabilidade deste tipo de actividades, como por exemplo, o facto de serem acções de curto-prazo (para o período das eleições), dirigidas por estrangeiros (a passagem de testemunho para os nacionais não é muito frequente) e sem sustentabilidade financeira para além do período de implementação dos projectos.

Quanto à importância da criação de uma comunicação “alternativa”, diferente da vigente antes e durante o conflito, o Ruanda serve de exemplo paradigmático. A fundação, por exemplo, da Radio Agatashya foi muito importante para dar a conhecer aos ruandeses uma outra versão da situação,

oposta daquela que era divulgada pela *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL), um dos meios utilizados pelo regime para incitar o ódio e o genocídio dos hutus em relação aos tutsis. A realização de iniciativas interessantes, como teatros de intervenção, concertos, novelas ou dramas, tem sido desenvolvida em vários países exactamente com o intuito de apelar ao diálogo inter-étnico, à resolução pacífica dos conflitos e à consolidação da paz.

Em relação à formação dos profissionais da comunicação social têm sido aplicados programas diversos, nos vários países. Existem, no entanto, algumas dificuldades comuns a outras iniciativas nesta área, como por exemplo, o carácter pouco pragmático (os seminários nem sempre são a melhor forma de transmissão de conhecimentos), a transitoriedade dos programas ou a aposta quase exclusiva nos jornalistas da imprensa, em detrimento dos jornalistas da televisão ou da rádio (Zeew, 2004: 20).

Um outro tipo de iniciativa que vai além do apoio a meios de comunicação alternativos ou comunitários é o desenvolvimento específico de meios para a paz, de que é exemplo a Rádio Okapi, “a rádio do diálogo para a paz”, na República Democrática do Congo (RDC). Este projecto comum da Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC) em conjunto com a Fundação Hironnelle, uma organização de jornalistas baseada na Suíça, foi criado em 2002 com um mandato expresso de promover o diálogo inter-étnico a nível nacional, com vista à reconciliação e à construção da paz. Esta rádio é o primeiro projecto em que as Nações Unidas elegeram uma ONG como parceira, talvez num esforço de desenvolver novos modelos de acção mais sustentáveis e participativos e é considerada um elemento fundamental das suas actividades de construção da paz na RDC: oferece uma informação diária imparcial e independente a cerca de 45 milhões de congolezes e emite em cinco línguas nacionais.

Tal como nas demais dimensões da reconstrução pós-bélica, na dimensão político-constitucional também existe o perigo da comunidade internacional contribuir para o recrudescer do conflito, nomeadamente, ao apoiar líderes, que são políticos “instantâneos” (antigos militares, fortemente envolvidos na violência) e/ou que privilegiam o seu grupo étnico, em detrimento da maioria

da população; ao não integrar a oposição na governação do país ou os grupos socialmente marginalizados, como os desempregados ou jovens sem ocupação (vide o caso da Serra Leoa).

A falta de aposta nas políticas sociais, especialmente dirigidas às franjas mais pobres e marginalizadas das populações constitui uma das principais deficiências da ajuda internacional em contexto de pós-conflito e, conseqüentemente, uma fonte de realimentação da conflitualidade, uma vez que os focos de tensão social não são eliminados.

C) Dimensão económica e social

A economia dos países acabados de sair de conflitos armados é caracterizada por uma acentuada debilidade, que deriva de uma diminuta capacidade de produção e de investimento. São países também geralmente marcados por uma forte degradação ambiental (com as conseqüências que tem a nível da disponibilidade dos recursos – um aspecto importante, uma vez que a desigual distribuição de recursos é considerada uma das causas profundas dos conflitos) e diminuição da população activa (resultado das deslocações e emigração, para além das vítimas dos conflitos).

A montante desta situação encontram-se dois factores, interligados, um de cariz mais nacional e conjuntural e outro mais global e estrutural:

- por um lado, a manutenção de uma economia de guerra, na qual os recursos são “desviados” das infra-estruturas económicas e sociais e canalizados para a militarização, para a defesa;

- por outro, a acentuação dos fenómenos do capitalismo global e da democracia de mercado, caracterizados pela intensificação das relações de dependência do Sul em relação ao Norte. A globalização económica e a integração pelo mercado têm contribuído para aprofundar o fosso que separa os países ricos dos países pobres, para aumentar as “disparidades no interior das sociedades, entre os que podem jogar o jogo do mercado e os que o não podem... entre as sociedades, umas que fazem parte do mundo “útil” para o

mercado, as outras excluídas dos grandes circuitos de decisão, de comércio e de investimento” (Badie e Smouts, 1999: 326).

Tendo em conta este cenário, a reconstrução do sistema económico dos países que viveram vários anos de violência apresenta-se como uma tarefa exigente e complexa. No entanto, a resposta da comunidade internacional não se tem coadunado com esta exigência e complexidade, uma vez que ela tem sido pautada por soluções rápidas, pela implementação de economias de mercado, cujo principal objectivo é o cumprimento de requisitos impostos pelas instituições financeiras internacionais e não a melhoria das condições económicas e sociais das populações.

O contexto pós-bélico em matéria de reconstrução económica e social exige, essencialmente, dois grandes tipos de intervenção: um a nível do enquadramento macroeconómico, ou seja, da recuperação (ou criação) do tecido económico (reabilitação das infra-estruturas físicas – estradas, caminhos de ferro, pontes, edifícios, etc. – e produtivas) e outro a nível micro, isto é, no âmbito da resolução de problemas imediatos, como a reinserção social, a criação de empregos, a revitalização dos serviços básicos (saúde e educação) e a reinserção dos refugiados e dos deslocados. Este último aspecto, em particular, tem merecido uma atenção especial das agências especializadas da ONU (PNUD, ACNUR), as quais, em parceria com algumas organizações da sociedade civil, têm implementando programas como o PROGRESS (Programas para a Reabilitação e Sustentabilidade Social), em alguns países como o Haiti, o Camboja ou a Somália.

Existe uma clara tensão entre as medidas de curto-prazo e as de longo-prazo e o “desejável” é que não haja contradição entre esses dois tipos de medidas. Todavia, a comunidade internacional tem dado prioridade às intervenções de curto-prazo em prejuízo das de longo-prazo. Esta “preferência”, que é apontada como uma das críticas ao modelo de reconstrução pós-bélica, como veremos mais à frente, possui uma explicação aparente, que é dada pelos principais doadores (bilaterais e multilaterais): a falta de recursos financeiros. No entanto, existe um motivo não declarado que, no fundo, está subjacente a toda a intervenção internacional: que os países em

desenvolvimento continuem altamente dependentes da ajuda externa, à mercê dos interesses dos países do centro do sistema-mundo.

Nesta dimensão, como temos vindo a verificar, o viés ideológico presente em todo o modelo de reconstrução pós-conflito é ainda mais visível. Dada a debilidade económica destes países a dependência da ajuda externa durante todo o processo de reconstrução (e não só) é muito grande. As agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, principalmente nos últimos anos, têm condicionado o envio da ajuda ao cumprimento, rápido e não estruturado, de uma série de requisitos, como o multipartidarismo e a liberalização económica. Os conhecidos Programas de Ajustamento Estrutural, através da aplicação da ideia de “melhor Estado, menos Estado”, de fórmulas demasiado rígidas e da aposta nos cortes das despesas públicas de forma indiscriminada e alheia às especificidades das sociedades fustigadas pela guerra, contribuíram para o aumento das disparidades sociais e para o agravamento dos níveis de pobreza. Em última instância, têm contribuído para o recrudescimento dos conflitos, ao não atacar as raízes profundas dos conflitos e ao exacerbar o domínio de grupos mais fortes.

Na maioria dos casos, a intervenção externa no pós-conflito, nomeadamente através da ajuda ao desenvolvimento, não tem afectado positivamente a economia dos países receptores e, por conseguinte, não tem criado as bases para uma paz duradoura. Esta avaliação implica o repensar da própria ajuda e da operacionalização dos seus instrumentos.

D) Dimensão psicossocial

Os civis têm sido as principais vítimas das guerras nos últimos anos (por exemplo, no conflito em El Salvador, 95% das vítimas foram civis). É principalmente por esta razão que a dimensão psicossocial, apesar de ser negligenciada pela comunidade internacional, constitui um dos maiores desafios do processo de reconstrução, exactamente porque lida com questões “imateriais”, pretendendo restaurar o tecido social destruído pelas guerras. O

objectivo é, por conseguinte, conseguir ultrapassar os traumas, restaurar a dignidade das vítimas, com vista a alcançar a reconciliação da sociedade. Constitui um processo fundamental pelo qual todas as sociedades a recuperar de conflitos deverão passar, no sentido de eliminar os focos e as raízes de discórdia e conflitualidade que se podem tornar violentas. Esta vertente está intimamente ligada à problemática da defesa dos direitos humanos que aludimos anteriormente. É fundamental que a cultura de violência seja transformada em confiança e esperança na paz. “A reabilitação do tecido social de um país pressupõe, portanto, abordar as causas que subjazem às culturas de violência que conduziram ao conflito e que não desaparecem com a assinatura de acordos de paz e com o cessar das hostilidades” (Moura, 2005: 85).

Neste contexto de transformação das memórias colectivas, da tentativa de não manipulação do passado, as Comissões de Verdade e Reconciliação desempenham um papel central, apesar de só a partir dos anos noventa serem reconhecidas e apoiadas pela comunidade internacional. Na verdade, as primeiras comissões de verdade, surgidas na década de setenta, na sequência dos conflitos no Sri Lanka, Chade e Filipinas não mereceram a devida atenção por parte da “comunidade internacional”, mesmo tendo despertado muito interesse no seio das populações autóctones e dos *media*.

As comissões funcionam como fóruns de partilha da verdade sobre os conflitos, com o objectivo de, não só fazer o diagnóstico da situação mas, principalmente, de alertar para as graves violações dos direitos humanos e para a necessidade de recuperar a dignidade das vítimas. Com esta função de alerta pretendem sublinhar, junto dos governos, das instituições envolvidas e da própria população, a importância e urgência da adopção de um quadro legal de direitos humanos, com vista a precaver a repetição das atrocidades. Têm, em alguns casos, contribuído para o aumento da confiança dos cidadãos no sistema de justiça, uma vez que podem funcionar como organismos de apoio ao aparelho judicial, isto é, mesmo não possuindo a capacidade de acusar e julgar os perpetradores das violações dos direitos humanos, podem contribuir para que os processos tenham sequência nas instâncias judiciais. A seguinte afirmação de José Manuel Pureza é elucidativa das potencialidades desse tipo de mecanismo: “ as experiências das Comissões de Verdade e de Reconciliação,

criadas no quadro de processos muito complexos de transição para a democracia (...) evidenciam virtualidades que não podem ser ignoradas por quem crê que não pode haver paz sem justiça e que não há reconciliação possível em clima de agravo e de crispação da memória colectiva” (Pureza, 2001: 136). No entanto, as comissões de verdade e de reconciliação vêem a sua actuação, muitas vezes, coarctada por líderes políticos anteriormente envolvidos nos conflitos e responsáveis pelas violações, os quais detêm algum poder e influência e acabam por conseguir ficar impunes.

É na América Latina que encontramos as experiências mais conhecidas de comissões de verdade e reconciliação, cuja luta contra a impunidade tem sido a nota dominante. Desde 1983 na Argentina, passando pelo Chile, El Salvador, Haiti e até Guatemala na década de noventa, as comissões têm tido um contributo essencial para que a verdade sobre os conflitos seja conhecida e, mais importante, para que as violações dos direitos humanos sejam descobertas através da elaboração de relatórios com enorme impacto nas populações e nos media, como o “Guatemala Nunca Mais” ou “Memória do Silêncio” e de movimentos como as “*Madres de Plaza de Mayo*”, na Argentina.

Em 1995, na África do Sul foi criada também uma comissão de verdade e reconciliação, a qual, numa lógica de aprendizagem das experiências similares na América Latina, tentou não cometer as mesmas falhas. Neste sentido, apostou-se na promoção do perdão e da reconciliação através da confrontação directa entre as vítimas e os culpados. “Esta foi a primeira vez no mundo em que tantos criminosos de ambos os lados de um conflito, de hierarquia superior, admitiram publicamente detalhes horrendos sobre atrocidades que cometeram” (Simões, 2002: 71).

Em jeito de síntese concluímos este tópico destacando, uma vez mais, a importância das iniciativas locais de reconciliação, em particular, e da dimensão psicossocial, em geral, para a reconstrução de sociedades devastadas por conflitos. Esta dimensão tem uma clara função terapêutica, mas não é só uma questão psicológica, ou seja, precisa ser acompanhada de medidas sociais concretas para alterar o *status quo* anterior aos conflitos.

2. Capacitação institucional

A “capacitação institucional”, que iremos definir a seguir, é uma política integrada no sistema de cooperação para o desenvolvimento e, por isso, assume contornos reveladores das características do paradigma de desenvolvimento dominante actual.

O problema fundamental deste estudo diz respeito à reflexão sobre se a cooperação para o desenvolvimento, tendo em conta as características antes enunciadas, fortalece ou contribui para a fragilização das instituições e consequentemente do Estado. Ora, falar de instituições em geral não ajuda, depende das instituições e das consequências de agir sobre elas. As políticas *mainstream* de capacitação podem fortalecer instituições que fragilizam o Estado, logo, capacitação institucional não significa necessariamente reforço do Estado. A ideia da reforma do Estado ou da reforma, desenvolvimento e construção das instituições desde sempre acompanha as teorias e práticas sobre o papel do Estado, da administração pública e, cada vez mais, de outros actores, no Norte, no contexto do desenvolvimento.

Até que ponto a literatura sobre capacitação institucional é adequada aos contextos dos EFFC? Na medida em que as políticas de capacitação prejudicam instituições já existentes em busca da eficácia e eficiência da gestão pública (mínima) sem quase nunca conseguir atingi-las?

Durante a última década, a capacitação institucional tornou-se um lema fundamental nos círculos do desenvolvimento, sendo hoje comum atribuir as diferenças entre países nas taxas de crescimento e nas trajectórias de desenvolvimento às diferenças existentes nos sistemas institucionais.

É possível encarar a capacitação institucional através de diferentes perspectivas. Primeiro, dos países pobres em geral, considerados normalmente EFFC porque subdesenvolvidos, como forma de possibilitar a absorção das políticas macroeconómicas e sociais e da ajuda externa. Segundo, na perspectiva do pós-conflito ou pós-catástrofe, do ponto de vista da reconstrução. Capacitação institucional e reconstrução pós-bélica ou “*peacebuilding*” estão cada vez mais interligados, partindo do princípio da utilização de instrumentos de capacitação, a

que normalmente se chama “institucional”, para fins de reconstrução, estando normalmente identificada com a dimensão político-constitucional da reconstrução, levada a cabo com base em três elementos principais: realização de eleições “livres e justas”; criação ou reforma da administração pública e do sistema judicial (*institution-building/state-building*) e apoio às ONG, igrejas, movimentos sociais, etc.

2.1. Em torno dos conceitos

É indispensável, porém, clarificar, desde já, o que significa “capacitação institucional”, dividindo a explicação em três partes: 1) capacitação; 2) instituições; 3) capacitação institucional ou termos semelhantes: reforma, mudança, desenvolvimento institucional.

A) Capacitação

Um estudo do Banco Mundial em 1989 sobre a África Subsariana intitulado “Da Crise ao Crescimento Sustentável” começa por introduzir as noções de “*capacity creation*” (criação de capacidades) e “*capacity enhancement*” (melhoria das capacidades), que teriam grande acolhimento nas políticas de desenvolvimento nos anos 90. A partir de então, os termos “*capacity enhancement*”, “*capacity building*” ou “*capacity development*”, o que em português normalmente se traduz por “capacitação” ou “desenvolvimento de capacidades” começaram a entrar no vocabulário corrente do desenvolvimento e das políticas de cooperação (Banco Mundial/PNUD/agências desenvolvimento) com o objectivo de capacitar os parceiros e os destinatários da ajuda.

Já na década de 90, a noção de “*empowerment*” (processo de aquisição/atribuição de poder), popularizada pela obra de John Friedmann (1996) ganhou terreno como orientadora das políticas de desenvolvimento ao imprimir importância essencial à dimensão da participação económica e política e da apropriação (*ownership*) pelos “pobres” dos processos de desenvolvimento. Estabelece-se uma ligação entre acesso ao poder económico e acesso ao poder

político (os excluídos económicos são também politicamente excluídos) e percebe-se que as vantagens do crescimento económico não são distribuídas automaticamente por todos/as, produzindo mais exclusão. A solução estaria em dar mais poder / capacitar as pessoas para reivindicarem os seus direitos ou autonomizarem-se face aos poderes que os excluíssem (*self-empowerment*) através, por exemplo, da economia informal, das organizações económicas populares (cooperativas) ou dos movimentos de protesto e resistência civil (Friedmann, 1996: 24-28). Esta não foi a perspectiva que dominará, no entanto, mas antes a de “dar poder” ou “dar capacidades a outros” para também de alguma forma controlar a resistência. O exemplo mais comum é o de transformar movimentos de base em ONG (seguindo a tendência de proliferação das organizações gerada pelo sistema de cooperação), tal como apontado por Arundhati Roy (2004) as quais, para justificarem a sua existência/permanência transformam as populações em meras vítimas dependentes da ajuda e amortecem a resistência política (Roy, 2004).

Segundo o ECDPM (2000), a “capacidade” diz respeito à aptidão dos indivíduos, organizações ou sociedades para estabelecerem e implementarem objectivos de desenvolvimento de forma sustentável. Também para o Banco Mundial (1996), a capacidade é a “combinação de pessoas, instituições e práticas que permitem os países alcançar os objectivos de desenvolvimento”.

A capacidade é aqui vista de forma instrumental, com o objectivo específico do desenvolvimento. São usuais as referências à performance, à efectividade e à responsabilização, bem como, a noção de um processo contínuo, de permanente recriação de capacidades e não num processo datado e restrito em termos temporais. Há que diferenciar capacidades individuais das organizacionais e institucionais, de forma a evitar a confusão conceptual e política que consiste em falar de capacitação institucional quando na realidade nos referimos ao fortalecimento das organizações e dos indivíduos.

O PNUD define *capacity building*, em geral, como o processo através do qual os indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem as suas capacidades/potencialidades (individual ou colectivamente) para desempenhar funções, resolver problemas e definir objectivos (1997: 3). A questão que se coloca

é a de saber até que ponto este conceito (*capacity building*) se revela útil (Schater, 2000), uma vez que, no fundo, significa o mesmo que desenvolvimento, ou seja, é um conceito vago e neutro que não quer dizer nada e que pode ser apropriado para diferentes fins, por diversos actores. O conceito apresenta, porém, potencialidades, no sentido em que favorece, no mínimo, uma reflexão crítica sobre as formas de operacionalização do desenvolvimento. Pode ser destacado como uma tentativa (mais ou menos fracassada) de responder ao descontentamento crescente com as abordagens (oficiais) do desenvolvimento até aos anos 90 que incluíam: a performance insatisfatória e a falta de efectividade da ajuda, a cultura de gestão burocrática, a pouca atenção aos resultados e ao impacto, o domínio da agenda dos doadores, as deficiências do sistema de responsabilização e prestação de contas, etc. O seu sucesso tem sido relativo uma vez que, apesar da tendência para mudar o discurso dos doadores, as práticas perduram nomeadamente no que diz respeito à questão do controlo da agenda e da prestação de contas, bem como no que diz respeito à aferição dos resultados e ao sistema de projectos de curta intervenção com todas as limitações que isso enceta.

Assim, apesar de se perceber a noção de capacitação, quase sinónimo de desenvolvimento, dependendo da definição que adoptamos, torna-se difícil perceber a sua aplicação, nomeadamente às instituições.

B) Instituições

Numa primeira abordagem, as instituições “*representam as formas partilhadas e colectivamente aceites de interacção entre as pessoas, as formas como pensam sobre elas próprias, os outros e o mundo*, por exemplo, crenças, normas que facilitam ou dificultam a cooperação, corpos hierárquicos de resolução de conflitos (juízes, policia), família, organizações com procedimentos estandardizados de interacção (bancos, igrejas), dinheiro (unidade estandardizada de troca) e que servem para criar significados e justificações que reduzem a incerteza da interacção humana” (Bastiensen et al, 2002: 9).

A emergência das instituições enquanto problema e solução do desenvolvimento em termos de políticas é precedido por elaborações teóricas acerca das mesmas ou aproximadas. Abordaremos aqui os dois blocos de teorias

explicativas das instituições, no contexto do desenvolvimento que julgamos mais significativas:

- a) De forma óbvia e directa, o Novo Institucionalismo;
- b) Indirectamente, enquanto contribuição, as teorias do Capital Social.

Ambos os blocos focam os aspectos não económicos do desenvolvimento (capital e relações não mercantis) e as vantagens de intervir a estes níveis para alcançar uma melhor performance económica.

B.1. Novo Institucionalismo: de que falamos quando falamos de instituições?

O conceito de “instituição” é demasiado vago e abrangente. Torna-se por isso necessária uma contextualização da emergência das instituições como conceito operacional, usado pelas agências de desenvolvimento, no quadro das teorias económicas.

A preocupação com as instituições surge com o desenvolvimento, na cena económica posterior aos anos setenta, do Novo Institucionalismo cujos autores mais significativos são Ronald Coase ou Douglass North. José Reis (1998:138) explica que esta nova teoria nada tem a ver com o institucionalismo original, uma vez que retoma a visão do liberalismo clássico, em que o que conta é indiscutivelmente o indivíduo.

Para os autores do Novo Institucionalismo, as preferências são exógenas aos indivíduos, e explicam-se pela influência de instituições políticas e jurídicas ou sociais mas as instituições não estão (ao contrário do institucionalismo original) incrustadas nas interações humanas. As instituições são vistas como restrições de informações apresentadas aos agentes, não como algo que modela as preferências e a individualidade dos próprios agentes (*ibid*: 139). Procura-se explicar o fosso entre a teoria neoclássica e o mundo real, já que, para a primeira, a racionalidade instrumental determina que “as ideologias não contam, as instituições são desnecessárias” (*ibid*: 140).

North (1993: 243 *apud* Reis, 1998: 141) define instituições como “restrições informais e regras formais do jogo da interação humana”. Consideram-se incluídas no conceito também as organizações com finalidade específica (empresas, sindicatos, aparelhos políticos, etc.). A natureza das relações entre instituições e desempenho económico depende de saber como vão ser usadas as

competências e os conhecimentos adquiridos pelas organizações, se forem usadas produtivamente a economia cresce; se forem usadas para actividades redistributivas ou monopolistas (*rent seeking*) a economia não cresce.

Assim, o Novo Institucionalismo considera dois tipos de instituições fundamentais para o desenvolvimento (Shirley, 2003):

- As que protegem os direitos de propriedade em vez de a expropriarem, reduzindo a incerteza do investimento;
- As que baixam os custos de transacção e promovem a troca. As transacções têm custo: as trocas e as interacções que os agentes estabelecem num mercado não são instantaneamente acessíveis nem transparentes. Quando a fricção existe são necessários esquemas alternativos para minimizar os custos e reduzir a incerteza. É esse o papel das instituições que assim completam os mercados enquanto mecanismos de organização colectiva e põem a descoberto que os mercados não são mecanismos homogéneos (Reis, 1998: 140).

As instituições são, nesta perspectiva, os meios através dos quais se superam as falhas de mercado e formas de melhorar a previsibilidade do comportamento humano. Podem ser regras formais (normas jurídicas, regulamentos), limites informais (convenções, regras de comportamento e códigos de conduta auto-impostos) e as respectivas formas do seu cumprimento. No entanto, há que sublinhar que os processos de mudança só se confirmam quando há normas (informais) que consagram regras formais e lhes conferem a legitimidade que estas, por si só, não têm (*ibid*: 142). A função do Estado, neste contexto, é a de “estabelecer e impor as regras fundamentais que organizam a troca”.

A perspectiva do Novo Institucionalismo sobre os factores que produzem instituições fracas suscita inúmeras reticências, uma vez que se baseia na assumpção da superioridade de determinadas formas de organização, normas e valores de umas sociedades em relação às outras e faz corresponder fraqueza das instituições à incapacidade de agilizar as regras do mercado. Entre esses factores encontram-se a herança colonial (conforme a origem do colonizador), o tipo de sistema colonial (baseado na mera actividade extractiva sem investimento em competências adicionais), a inexistência de conflitos políticos pelas fronteiras e

comércio nomeadamente em África, ou a persistência das normas informais (onde essa velha questão das culturas e crenças “tradicionais”) (Shirley, 2003).

Estas teorias vêm esclarecer que, no que diz respeito ao desenvolvimento, há mais vida para além da ordem “espontânea” do mercado e que, ao contrário do que defende o pensamento neo-liberal, as organizações, redes e intervenção do Estado têm um papel importante, mostrando que apesar de o mundo estar cheio de incertezas é possível agir sobre elas através da criação de ordens/instituições novas (Chang, 2003: 50). O mercado fica assim tributário do Estado nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento e regulação dos direitos de propriedade e outras instituições do mercado. Esta abordagem baseia-se no pressuposto de que não há nada de natural na ordem criada pelo mercado, que o mercado não é a instituição primordial, que é impossível a separação entre instituições de mercado e do Estado e que deve ser promovida a defesa do Estado como zelador e reformador das instituições formais e informais (*ibid.*: 50).

O impacto destas teorias nas políticas de desenvolvimento revela-se na tendência de aprofundamento da abordagem intervencionista, o que implica mudar directamente as instituições dos países para mudar as condições de implementação da ajuda. Nos anos 90 começou-se a influenciar directamente a ordem política e administrativa através do princípio de “*good governance*” e da formulação de políticas de “capacitação institucional” ou “reforma das instituições” de forma aparentemente neutra e tecnocrática. A adaptação desta teoria económica, baseada no funcionamento das economias de mercado, à intervenção directa sobre as sociedades e economias, de forma violenta e arrasadora tem como objectivo tentar imprimir maior grau de previsibilidade das acções e estratégias dos actores sociais, políticos e económicos nos países receptores da ajuda ao desenvolvimento, através de uma reorientação do papel do Estado.

B.2. Capital social

A noção de capital social não surge na década de 90 mas é nesta altura que se populariza, fundamentalmente enfatizado pela Administração Clinton. Putnam (1993) considera o capital social enquanto benefícios de que uma sociedade goza a partir das suas redes (voluntárias), normas de reciprocidade e confiança e que

estão relacionados com aspectos como fluxos de informação, capacidade para acção colectiva, mecanismos de assistência e reciprocidade informais, sinergias entre Estado, mercado e sector colectivo, etc. Por seu turno, Bastiensen *et al.* (2002: 16) referem-se à “soma positiva de interacção social entre indivíduos e grupos a todos os níveis”.

As noções de benefícios e de soma positiva mostram a tendência para olhar a acumulação de capital social como um factor positivo para o desenvolvimento. A ideia é a de que o envolvimento e a participação em grupos pode ter consequências positivas para o indivíduo e para a comunidade, e esta é mais antiga do que o conceito propriamente de capital social (Portes, 1998:2) reporta-se a Durkheim e Marx para o demonstrar).

A novidade do conceito actual provém, segundo Portes (*ibidem*), de duas fontes: primeiro dá-se atenção sobretudo aos efeitos positivos da sociabilidade, ignorando os negativos; e segundo, chama-se a atenção para formas não monetárias de capital e sua importância enquanto fontes de poder e influência. Portes (1998: 9) utiliza a expressão *bounded solidarity* (solidariedade circunscrita ou restrita) para explicar o mecanismo de adesão a lutas colectivas, mostrando porque o doador de capital social o faz. À noção de capital social subjaz a noção de reciprocidade, o que faz com que a acumulação de capital social se diferencie da troca económica pura.

A primeira análise contemporânea do capital social pertence a Pierre Bourdieu que o definiu como “a agregação dos recursos reais ou potenciais ligados à posse de relações mais ou menos institucionalizadas de contacto social e reconhecimento” (1985: 245, *cit in* Portes, 1998: 3). O seu estudo centra-se nos benefícios, para os indivíduos, da participação em grupos ou na construção deliberada da sociabilidade com o objectivo de criar este recurso (Portes, 1998: 3). As redes sociais não são um dado natural e devem ser construídas através de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações de grupo, usadas como fonte de confiança para outros benefícios. Para Bourdieu, o capital social é composto por dois elementos: 1) a relação social em si, que permite aos indivíduos reclamar acesso aos recursos dos seus associados e 2) a quantidade e a qualidade desses recursos. Bourdieu (1985, *cit. in* Portes, 1998: 4) reclama a fungibilidade

dos diferentes tipos de capital que acabam por fundir-se em capital económico. No entanto, os processos que envolvem o capital social caracterizam-se por uma menor transparência e maior incerteza. As transacções tendem a caracterizar-se por obrigações não especificadas, limites temporais vagos e a violação das expectativas de reciprocidade. Talvez por isso, alguns autores, como Coleman, defendam uma institucionalização das formas da capital social mais modernas.

Segundo Portes (1998: 9) as funções do capital social são as seguintes: a) fonte de controlo social; b) fonte de apoio familiar; c) fonte de benefícios das redes extra-familiares. Estes diferentes tipos de capital social equilibram-se. O mais comum é encontrar explicações para o terceiro tipo, invocado para compreender questões como o acesso ao emprego, a mobilidade social ou o sucesso empresarial (Portes, 1998:12).

Ao defender a institucionalização dos laços formais, Coleman (1988) situa-se neste terceiro tipo de função, em que se sublinha a substituição dos laços primordiais, segundo o autor, em declínio. Ou seja, quando existe uma tentativa de aplicação desta vertente, estamos perante um processo de engenharia social que substitui laços primordiais pela racionalidade dos incentivos materiais e de estatuto.

A aplicação prática desta abordagem é visível no privilégio que é dado às formas organizacionais formais e modernas nas políticas de desenvolvimento.

Portes (1998: 15–20) destaca algumas das críticas que podem ser feitas às formas actualmente mais comuns de encarar o capital social. Em primeiro lugar, lembra que apesar de as visões positivas do capital social terem passado a sobrepor-se invariavelmente a quaisquer visões negativas, isso não retira validade à ocorrência de efeitos negativos, designadamente de fenómenos de exclusão. Em segundo lugar, é duvidosa a automatização da transposição das teorias do capital social do nível da interacção entre indivíduo e grupo para a interacção entre comunidades e para o nível nacional. Neste contexto, Portes (1998) critica a análise de Putnam (1993) por este encarar o capital social como atributo de cidades inteiras e até países. A virtude cívica é para Putnam o factor de diferenciação entre comunidades bem governadas e mal governadas, sendo que o capital social favorece a acção e a cooperação para benefício mútuo. É por isso que “trabalhar em

conjunto é mais fácil numa sociedade com muito capital social” (Putnam, 1993: 35-36, *cit in* Portes, 1998: 18). Portes defende que o pensamento de Putnam é tautológico e circular (o capital social é simultaneamente causa e efeito da boa governação) e viciado à partida porque se baseia apenas numa variável e não procura outras condicionantes (Portes, 1998: 18-21).

Concluindo, nos últimos anos, o conceito de capital social tornou-se extremamente popular sendo considerado a cura para todas as doenças que afectam as sociedades. No entanto, este conceito começa a aplicar-se de forma indistinta, tornando-se vago. A sua influência nos meios de decisão sobre políticas de desenvolvimento é notória (Banco Mundial, bancos regionais, PNUD, etc.) uma vez que parece oferecer soluções com menos custos e não económicas para os problemas sociais. As consequências desta utilização manifestam-se nas políticas como instrumentos de engenharia social, de criação desmedida de organizações, etc. A ligação com as instituições consiste na adaptação das mesmas de forma a reger da melhor forma os laços que criam capital social, influenciando-se a forma de organização e as regras dos grupos ou comunidades (formais e informais) com o objectivo do desenvolvimento.

C) Capacitação institucional ou capacitação para mudança?

De acordo com a definição do *Conflict Management Program* (s/d), a capacitação institucional (*institution building*) consiste na criação de capacidades de governação e inclui o desmantelamento e reformulação de organizações e instituições antigas (legais, administrativas, económicas e sociais), a melhoria da eficiência e eficácia das instituições existentes, a reconstrução das instituições destruídas e o aumento do profissionalismo das autoridades.

Para Carol Graham (2002: 1), a capacitação institucional abarca uma vasta gama de objectivos que estão no centro do combate ao subdesenvolvimento, nomeadamente: fortalecer a governação (elaborar e fazer cumprir regras e leis); melhorar os sistemas públicos administrativos e reguladores (provisão de serviços públicos, como água e estradas); garantir uma disponibilização mais eficiente e equitativa de bens e serviços públicos (defesa, educação, saúde). J. Bossuyt (2001)

define o “desenvolvimento institucional” enquanto processo centrado na capacidade dos países em desenvolvimento de conceber e implementar as políticas de desenvolvimento de forma autónoma e sustentável. Segundo este autor o desenvolvimento institucional é um conceito multidimensional que não significa apenas educação, formação ou fortalecimento organizacional, aplica-se a outros factores que afectam a performance institucional (contexto geral, padrão de organizações formais e informais, redes, cultura, estruturas sociais).

Vários autores utilizam os termos desenvolvimento institucional, reforma institucional, mudança institucional de forma indiferenciada, pelo que tomamos os vários conceitos, apesar das nuances, como quase sinónimos no contexto das políticas de desenvolvimento.

Da análise destas definições resultam dois grandes objectivos da “capacitação institucional”: a *mudança* e o *desenvolvimento*, objectivos extremamente vagos que podem ser apropriados por quem decide do teor das políticas, tendo a direcção das mesmas um número de possibilidades diverso.

- *Mudança*

Um dos objectivos da capacitação institucional diz respeito à mudança, à percepção de que, se as instituições contam, então é fundamental que se criem as instituições certas. O Novo Institucionalismo formulou o quadro de actuação do desenvolvimento nos anos 90, ao defender que a mudança institucional está no centro do processo de desenvolvimento e do crescimento económico, através da criação das organizações certas na interacção com as instituições. Isto implica que o desenvolvimento pressupõe instituições eficientes que não se baseiam nas relações interpessoais .

Como explicar a permanência e a mudança institucional? Segundo o Novo Institucionalismo, as mudanças institucionais podem ser explicadas pela agregação de processos de comportamento individuais, as mudanças reflectem-se nas alterações nos preços relativos que por sua vez alteram a estrutura dos incentivos e consequentemente a estrutura das incertezas, ficando assim as pessoas mais motivadas a mudar as regras e as estruturas sociais (mudança institucional) nomeadamente no que diz respeito aos sistemas de propriedade e à minimização dos custos de transacção (Bastiensen *et al.*, 2002: 22-26). No entanto existem

muitas disfunções e instituições ineficientes (a racionalidade económica não consegue explicar tudo). Porquê? Porque a ineficiência aparente não significa que estas instituições não compensem para alguns ou que não alimentem sistemas de dependência complexos.

North (1990 *cit in* Bastiensen *et al.*, 2002: 26) aponta duas grandes dificuldades que enfrenta a mudança institucional:

- Modelos mentais historicamente determinados (ou tradição);
- Dificuldades na acção colectiva e na mobilização que determinam que a mudança acabe por acontecer à margem, de forma mais ou menos imprevista, e não definida de forma consciente (daí que a noção de capital social ganhe terreno enquanto expressão da organização colectiva das sociedades).

Segundo o mesmo autor (*ibid.*), a insegurança provoca resistência à mudança radical, excepto em situações de desastres ou conflitos, situações extremas de choque, em que as mudanças ocorrem em curto espaço de tempo, quando as formas “normais” se tornam insuficientes para responder às necessidades.

A mudança, no sentido da reconstrução pós-conflito, por exemplo, pode representar um retorno à normalidade, a reconstrução do Estado a partir de um fenómeno destrutivo (conflito), tal como pode reconstruir no sentido de alterar completamente o que antes existia, o que pode ter sido o detonador do conflito.

- *Desenvolvimento*

O objectivo claro de todas as definições até agora propostas é o de criar condições para o desenvolvimento, através de alterações das instituições, quer através de uma melhoria na performance, na eficiência, etc.

Jutting (2003) analisa os canais de influência entre as instituições e os resultados do desenvolvimento. Através da análise de vários casos chega à conclusão que os resultados do desenvolvimento não podem ser medidos ou compreendidos apenas através das instituições, impõe-se ter em conta outras variáveis como o contexto local ou o comportamento humano individual. Mais problematizadora da medida do impacto das instituições no desenvolvimento é a inexistência de comparação de estudos com o mesmo enquadramento conceptual. Enquanto a literatura do início dos anos 90 falava de variáveis como a violência

política e as liberdades civis para fazer uma aproximação às instituições, a mais recente centra-se em medidas técnicas que influenciam a qualidade institucional, como risco de expropriação, grau de corrupção, qualidade da burocracia e força da lei. Ora, a noção de instituições “certas” ou “adequadas” para o desenvolvimento acarreta um juízo de valor que consiste em definir a qualidade das instituições. Mas face a que critérios? Normalmente fala-se de variáveis de substituição (*proxy*) que medem a qualidade das instituições, isto é, o modo como afectam crescimento e desenvolvimento económico. Não há consenso (nem tem que haver!) sobre quais os indicadores que interessam, o que define a qualidade das instituições, apesar de haver uma fórmula mais ou menos universal que decorre da literatura no Novo Institucionalismo. Assim,

Instituições de qualidade = Protecção dos direitos de propriedade + Baixo risco de expropriação + Bom funcionamento do sistema judiciário + Estabilidade política + Elevado capital social, etc.

A qualidade institucional é medida e avaliada através dos olhos dos investidores estrangeiros, daí a existência de guias como o *International Risk Country Guide* ou o *Business Environmental Risk Index*. O que é efectivamente avaliado? Quais as consequências de uma análise parcial para responder a este tipo de interesses específicos? Ao falar de instituições para saber se promovem ou não o desenvolvimento, nunca se chega a conclusões gerais porque necessariamente depende de outros factores, do tipo de instituições, etc.

2.2. Políticas de capacitação institucional: tendências e meios

A) Mudança nas políticas da ajuda e nas concepções de desenvolvimento

Há 30 anos atrás, após um período de ênfase na construção estatal, iniciou-se o período de apologia da restrição do sector público a que se chama a era de “encolhimento” de Estados (Fukuyama, 2003: 1). Depois do investimento inicial nos sectores sociais pós-independência, a crise dos anos 70 e os Programas de

Ajustamento Estrutural levaram ao enfraquecimento da administração pública, à desestruturação dos sistemas de educação e saúde, à fuga de cérebros, etc. Nos anos 80, as políticas de desenvolvimento ficaram marcadas pela noção de reforma institucional que significava cortes substanciais na administração pública, impostos pelo ajustamento estrutural e pelas respectivas políticas macroeconómicas.

Beatrice Weder (2002: 2) realça que, nos anos 70 e 80, o debate académico relativo a instituições e desenvolvimento era circunscrito à forma do sistema político. A questão essencial era, então, determinar qual dos sistemas políticos – autoritário ou democrático – promoviam melhor o desenvolvimento económico. O interesse dos doadores por questões institucionais cresceu a partir dos anos 80, como resposta às experiências dos Programas de Ajustamento Estrutural que revelaram, segundo os doadores, que a maioria dos países em desenvolvimento não tinham as capacidades de gestão e de recursos organizacionais requeridos para implementar complexos programas de ajustamento. Segundo David Dunham (2002: 2), a incapacidade ou a falta de vontade de entidades governamentais implementarem reformas recomendadas pelos doadores foi visto como o problema central da organização e gestão das políticas. Exigências administrativas pesadas, corrupção, falta de responsabilização e liderança burocrática, ou falta de vontade política foram considerados como factores que contribuíram para o fracasso de políticas de mudança. Segundo esta lógica o problema não estava nas receitas mas sim na sua implementação, ou seja, na incapacidade de implementação por parte dos receptores.

Por isso, nos anos 90, o lema passou a ser “*getting the institutions right*” através de políticas de capacitação e melhoria das instituições. David Dunham (2002: 2) refere ter havido um crescimento na consciencialização das limitações da natureza não-institucional que dominava as anteriores correntes de pensamento, juntamente com um aumento da literatura económica sobre instituições. Passou também a acreditar-se que as estruturas institucionais limitavam o impacto, eficácia e eficiência da ajuda ao desenvolvimento. Neste sentido, a boa governação, o diálogo político, o comércio justo e a apropriação, dependiam da existência de estruturas institucionais adequadas e localmente apropriadas, tanto a nível formal como informal.

Houve uma nova mudança de prioridades, tendo-se passado da redução do âmbito das actividades do Estado para o aumento da força do aparato estatal. Existe, então, uma nova premissa na comunidade de desenvolvimento, que diz respeito à importância de uma forte capacidade do Estado para executar políticas do interesse público de modo transparente e com um mínimo de corrupção (Fukuyama, 2003:1). Estes objectivos seriam conseguidos através de políticas que promovam a reforma da administração pública, a reforma constitucional, o Estado de Direito e o primado da lei, as divisões territoriais de poder (federalismo, devolução e autonomia), a integração e protecção de minorias, e os direitos humanos (Bachler, 2001).

Mais recentemente, a preocupação por assuntos institucionais alargou-se também a instituições não mercantis que podem afectar o crescimento da economia, nomeadamente, redes sociais e organizações participativas que estimulam fluxos de informação, promovem competição e aceleram a adopção de normas e valores funcionais ao desenvolvimento do mercado (Dunham, 2002: 2). Ao longo do tempo, novas dimensões institucionais foram sendo acrescentadas, procurando uma gestão mais eficaz e soluções institucionais a problemas que pareciam muitas vezes inerentemente políticos (*ibid*). Bastiaensen *et al.* (2002) referem ainda o fenómeno da crescente importância das instituições como reacção à nova abordagem da pobreza presente no Relatório de 1990 do Banco Mundial, que diz respeito à percepção da pobreza como fenómeno multidimensional, frisando-se a questão do acesso à educação e saúde, por exemplo (WDR, 1990). No Relatório do Banco Mundial de 2000 introduzem-se duas grandes alterações: 1) a primeira diz respeito à viragem para uma abordagem mais centrada nas pessoas e nas questões micro; 2) a segunda diz respeito à percepção da pobreza do ponto de vista relacional, ou seja, dos constrangimentos que os pobres enfrentam em termos de participação política, social e económica e do papel das redes sociais.

Assume-se assim uma perspectiva do capital social, também reconhecida como uma perspectiva institucional, ao assumir que existe uma relação entre as instituições e o desenvolvimento, sendo que as instituições são produtos da interacção social que, por outro lado, afectam e dão significado aos processos de interacção social, definem as oportunidades e os acessos.

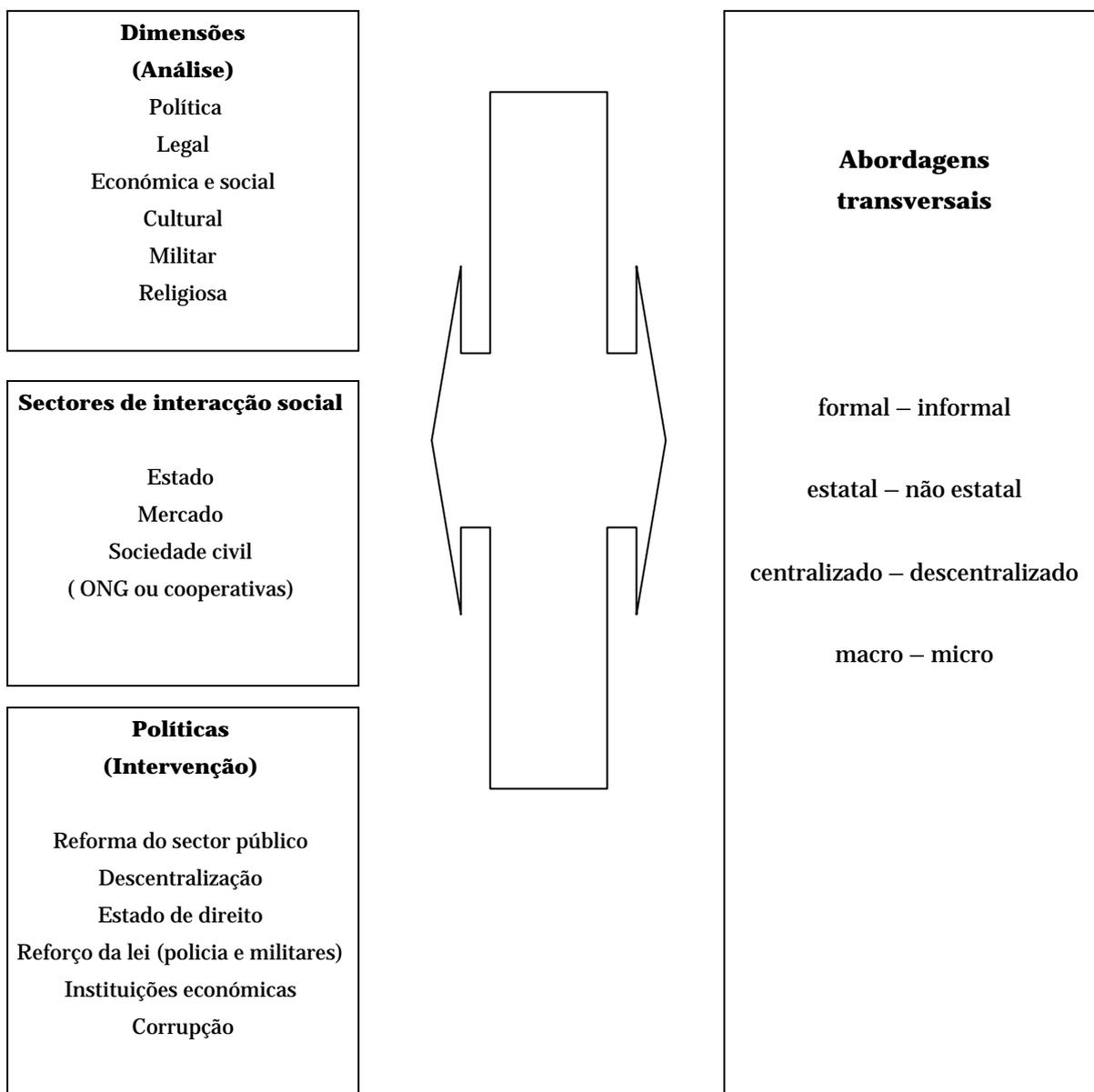
B) A proposta corrente de capacitação institucional

O que esta a significar, na prática, fortalecer ou capacitar as instituições? Na nossa perspectiva a capacitação institucional tem-se traduzido na indução de mudança institucional até que o panorama, pelo menos formal, se assemelhe a um modelo pré-definido e aplicado em receitas uniformes, sem ter em conta o tempo de mudança institucional, que é necessariamente de longo prazo. Não é razoável querer fazer uma avaliação da mudança por receita e com prazo pré-estabelecidos.

No entanto, existe um aparente consenso sobre os produtos que se pretendem das políticas de capacitação institucional: por um lado, melhorar a performance da governação, por outro, garantir uma melhor aplicação das receitas económicas e políticas, de forma a gerir as reformas e políticas “certas”.

Podem distinguir-se vários tipos de instituições a abordar, segundo linhas distintas de diferenciação. No entanto, todas elas são interdependentes, as mudanças em determinados níveis, graus ou áreas podem influenciar as outras directa ou indirectamente. Se tentarmos definir um modelo de análise e de intervenção – que não existe assim formulado na prática, uma vez que não se pode dizer que exista qualquer explicação prática de como fazer capacitação institucional, a não ser através das organizações – teremos o seguinte:

Esquema 1: Modelo de análise da capacitação institucional



- *Dimensões*

As dimensões da capacitação institucional coincidem com a classificação das instituições por áreas de análise (Jutting, 2003: 14): as instituições podem ser económicas (regras que definem a produção, distribuição de bens e serviços, incluindo os mercados); políticas (eleições, regras eleitorais, tipo de sistema político, medidas do governo, estabilidade política); legais ou jurídicas (tipo de sistema legal, definição e reforço das normas de propriedade); ou sociais (acesso à

saúde, educação, segurança social, impacto no equilíbrio de género e na relação entre os actores; etc.). Além disso acrescentamos outras que nos parecem relevantes, como as militares e as religiosas.

- *Sectores de interacção social (organizações)*

Os sectores de interacção, Estado, mercado, sociedade civil, dizem respeito à divisão ocidental que faz uma abordagem com base na existência de uma trindade institucional (Jutting, 2003: 13). O problema está em conseguir dividir estas instituições em compartimentos estanques, tal como perceber que sentido faz aplicar esta divisão sem uma análise prévia das sociedades e seu funcionamento.

- *Políticas (intervenção)*

As instituições visadas são aquelas que, de alguma forma, perturbam o funcionamento do mercado, procurando, através do Estado, proporcionar novas instituições económicas (propriedade, monopólios, incentivos, etc.), políticas (democratização, descentralização, sociedade civil) e culturais (integração das autoridades tradicionais e religiosas nas políticas de desenvolvimento).

As intervenções focam sobretudo o fortalecimento ou desenvolvimento organizacional e os exemplos vão desde tentar melhorar a performance de organizações individuais até projectos de mobilização social e transformação, bem como novos quadros regulatórios. As práticas correntes de capacitação institucional, apesar de muitas vezes confundidas com a questão organizacional e não de reflexão sobre as diferentes formas de instituições, têm assumido a forma de pacotes de receitas económicas, administrativas e políticas uniformes utilizáveis em qualquer parte do mundo.

- *Abordagens transversais*

- ▶ Formal e informal: as instituições podem dizer respeito a regras formais (constituições, regulações, leis, direitos de propriedade) e informais (resultam da interacção humana repetida: modificações ou extensões das regras formais, costumes, tradições, formas de sanção dos comportamentos sociais, códigos de conduta) (Jutting, 2003). Existem instituições formais e informais quer nos países ricos, quer pobres. Mas a questão está em perceber

o que é realmente informal. A tendência é de reforçar as regras formais que podem mudar rapidamente mas não as informais.

- ▶ Estatal e não-estatal: As áreas de actuação, como acima referido, têm sido alargadas do sector público para os sectores privado (empresarial) e social (organizações da sociedade civil).

- ▶ Centralizado e descentralizado: A dimensão local e informal é considerada cada vez mais fundamental nos processos de capacitação institucional, devido à importância das estruturas tradicionais e comunitárias. Deste modo, segundo a corrente dominante, a criação de instituições deve também passar pela capacitação de instituições tradicionais e locais, e dos seus agentes e actores, pela sua potencial importância em processos de desenvolvimento. Neste sentido, a descentralização e a governação local aparecem como componentes importantes nos processos de capacitação institucional. De facto, a descentralização pode fornecer uma série de benefícios e a possibilidade de uma influência local muito maior na actividade do desenvolvimento. Contudo, estas iniciativas requerem também uma mudança radical nos sistemas sociais e políticos e uma melhoria substancial na performance institucional local (Griffith, 1999: 53). A descentralização é o novo *ex libris* da democratização e *good governance*. No entanto, há que ter em conta que o “Estado” local parece tão ou mais vulnerável como o central à corrupção, por exemplo, que se pretende combater. Os resultados da perspectiva “localista” são, até agora, duvidosos: assiste-se, por vezes, à destruição das instituições locais e à criação de outras que não compensam porque estão desenquadradas do meio; portanto só valerá a pena apostar nesta abordagem se representar alguma mudança real face à perspectiva centralizada tradicional.

- ▶ Macro e micro: A mais recente abordagem relativa a este campo é uma abordagem “macro” institucional, segundo a qual faz pouco sentido construir capacidades desde o exterior na ausência de condições de apoio (nomeadamente, confiança social, responsabilização e participação). Esta

abordagem sistémica defende, então, ser necessário melhorar a capacidade da sociedade como um todo, tratando-se de um exercício de inovação social em vez de uma melhoria meramente técnica (Bossuyt, 2001: 9). O que significa uma “radicalização” do projecto de construção e alteração das instituições à escala mundial, tal como Duffield (2001) chama a atenção no caso da cooperação para o desenvolvimento em geral. Por outro lado, a abordagem pode ser feita ao nível micro, desde o individual ao dos grupos e comunidades, inspirado nas teorias do capital social (construir capital social e instituições ao nível local para lutar contra a pobreza).

2.3. Capacitação, instituições e EFC

- *Dinâmica das sociedades*

As instituições são dinâmicas e dependem da sociedade onde se inserem. Além disso não provêm de uma única “fonte” de produção institucional:

“The institutional landscape to be found in many countries can (...) be described as polycephalus or pluriform involving (...) different arenas, being the product of different historical periods and being based on varying systems of meaning, rules and key players (Bierschenk *et al.* 2000: 10).

Assim, tentar compreender todas as sociedades através de uma única lógica, torna invisíveis, por exemplo, por detrás da fachada de “modernidade”, as instituições ditas informais. A divisão formal/informal aplica-se obviamente a todas as sociedades, mesmo as ocidentais, a questão está em perceber o que é formal e informal nas outras sociedades. Não se deve assumir à partida nem a semelhança nem a diferença, mas sim partir dos estudos de casos concretos e do profundo conhecimento do funcionamento das sociedades.

- *Papel do Estado*

A questão da capacitação institucional é desde sempre atravessada pelos debates acerca do papel do Estado na economia e no desenvolvimento, abarcando

as discussões em torno dos binómios intervencionismo/liberalismo; público/privado; Estado/sociedade; etc. Khan (2002: 1-2) divide as funções que o Estado pode ter num contexto de reforma institucional para o desenvolvimento em 1) prestação de serviços e 2) transformação social. Consideramos que a tarefa da transformação social diz claramente respeito a transformações fortes e dolorosas na transição para o capitalismo e modelo moderno/burocrata de Estado, o que pode ser ainda mais duro em fase pós-conflito (mudar instituições à força assume sempre um carácter violento de mudança). Além disso, a primeira tarefa, da prestação de serviços, existe para colmatar as consequências desta transformação, através da implementação da ordem, lei, justiça, segurança social, está, por isso, sempre em relação com a segunda. O problema é que esta a prestação de serviços é frequentemente descuidada, podendo parecer que as políticas se centram nela quando, de facto, pretendem alcançar a uma transformação social de forma não declarada.

- *Instituições e fragilidade*

A questão institucional é apenas uma das características apontadas pela corrente dominante na literatura sobre EFC, sendo as instituições (em geral) caracterizadas como fracas. O que significa instituições fracas, quais os factores de fraqueza das instituições nos EFC, que instituições são supostamente fortes e fracas? Porquê? O Estado tem outras dimensões para além da institucional que podem fazer com que qualquer que seja a política de capacitação não venha a ter o mínimo resultado.

- *Resultados e eficácia*

Para Dunham (2002) as reformas introduzidas ao nível institucional não têm conseguido mais eficiência dos Estados (porque cada vez mais dirigidas, pelo discurso, aos sistemas sociais por inteiro e não só ao Estado?) nem aumentado as suas capacidades em relação ao que supostamente pretendiam eliminar (monopólios, busca de ganhos pessoais, clientelismo). Tal como já referido, pretende-se cada vez mais que a resposta para o sucesso esteja no aprofundamento das reformas atingindo os níveis político e institucional. Foi nesse sentido que as políticas do Banco Mundial foram evoluindo, primeiro centrando-se na redução do

Estado, na redução da corrupção e boa governação para depois focarem também o sector privado, o contexto micro-institucional e as instituições fora da esfera do mercado (redes sociais, organizações participativas) mas que o influenciam.

As razões do insucesso são colocadas no plano da má ou incompleta implementação das reformas e não ao seu conteúdo inicial e à possibilidade de adaptação às diferentes situações (Dunham, 2002)

Dunham (2002) considera que a chave do sucesso não tem a ver com as noções de Estado forte ou fraco, mas sim com a capacidade de o Estado fomentar o investimento e de implementar decisões de forma firme que possam não ser populares no curto-prazo e a capacidade de manter a ordem e o apoio político necessário para levar as reformas até ao fim. Esta teoria do Estado capaz de pedir sacrifícios à população mantendo a estabilidade institucional revela-se, por vezes, incomportável nos países em desenvolvimento uma vez que, por um lado, as condições de vida atingiram já um nível tão baixo que é difícil ficarem piores e por outro lado não há responsabilização do poder político da mesma forma que nas democracias liberais mas sim de acordo com as redes sociais e de clientela locais.

Assim, é importante perceber para quem são afinal os ganhos da capacitação e da reforma das instituições na aproximação aos modelos pré-definidos das agências de desenvolvimento. Assim, por exemplo, na África Subsariana o Estado é fortemente dependente da ajuda, prevalecendo um estilo presidencial e o clientelismo como forma de distribuição de rendimentos institucionalizada, pelo que o reforço da ajuda pode ter efeitos no reforço dos padrões de poder pessoal, permitindo a acumulação por parte das elites. As decisões ficam assim a cargo dos doadores numa espécie de governo paralelo.

Considerando que as mudanças institucionais mexem nos equilíbrios de poder, dando mais influência a uns grupos, retirando-a a outros, não pode ignorar-se que quem implementa as reformas modela-as à sua medida procurando consolidar o seu poder.

“Institutions are not necessarily set up to be socially efficient. They are devised (or re-moduled) to serve the interests of those who are in a strong enough position to enforce such changes” (North, 1990 cit in Duham, 2002).

Tendo em conta as características da cooperação para o desenvolvimento e especificamente das políticas de intervenção institucional, em que medida estas podem ser úteis para prevenir ou reconstruir EFFF, se até ao momento, as evidências apontam como resultados a fragilização progressiva do Estado?

- *Instituições, conflito e EFFF*

Gunter Bachler (2001: 1), defende a existência de uma relação íntima entre reforma estatal e conflito. Neste sentido, a reforma do Estado pode ser vista como um pré-requisito para a transformação de conflitos, mas pode também facilmente tornar-se uma fonte de conflito. Para Mbembe (1999) existe em África uma ligação directa entre o primado da privatização, aumento da violência e criação de organizações militares, paramilitares ou jurisdicionais privadas. Já para Bachler (2001: 8), o potencial da reforma estatal depende do estabelecimento apropriado de estruturas, valores e atitudes que permitam aos diferentes grupos numa sociedade lidar pacificamente com os seus conflitos. A reforma institucional é vista, então, como essencial para a reconstrução e desenvolvimento democrático de Estados falhados e para resolver os problemas provocados pela ausência do governo e pela guerra civil, como forma de estabelecer estruturas que re-legitimem o poder estatal e possibilitem a resolução pacífica de conflitos. No entanto, esta aplicação das políticas da capacitação e reconstrução de instituições segue o mesmo modelo que é utilizado para Estados pobres mas sem conflito declarado. Tudo isso; sem referências de grande profundidade às sociedades respectivas, sem estudos de impactos nas mesmas nem dos possíveis factores endógenos de fortalecimento institucional.

3. Síntese da Segunda Parte

Perante a expansão da preocupação com o fenómeno dos EFFC, as intenções, por parte da comunidade internacional, em antecipar e responder ao fracasso estatal aumentaram consideravelmente na última década, pelo menos ao nível dos discursos.

As preocupações humanitárias e de segurança, o medo das sociedades privilegiadas em relação ao desconhecido tido como violento e à sua aproximação do Norte, ou a procura de estabilidade para as actividades de apropriação de recursos à escala global, independentemente do valor ou objectivo moralmente estimável, dão origem a determinadas respostas que a “comunidade internacional” tem vindo a desenvolver.

Essas respostas estão tradicionalmente inseridas nos mecanismos de cooperação e ajuda humanitária que vão adquirindo formas e orientações distintas ao longo do tempo, conforme as prioridades (geográficas, estratégicas, económicas) e a sustentação teórica dominante em cada período, não estando isentas de objectivos políticos contrários aos efeitos positivos que deveriam induzir.

O tipo de respostas obedece à lógica de intervenção do centro (países ricos, ocidentais ou países mais fortes dentro da periferia) na periferia do sistema-mundo e serve-se de instrumentos já existentes, como a cooperação para o desenvolvimento e a acção humanitária, instrumentos cada vez mais interdependentes por via da crescente associação entre desenvolvimento e segurança, com o objectivo de “normalizar” situações de crise, conflito ou pobreza extrema. A integração progressiva dos princípios de actuação que dizem respeito ao desenvolvimento, ao humanitarismo e à construção da paz corresponde, por sua vez, a uma estratégia universal de construção estatal (*state-building*).

Os instrumentos concretos de operacionalização desta estratégia de construção estatal procuram responder àquelas que são, supostamente, as causas essenciais da fragilidade ou colapso dos Estados: por um lado, o conflito

violento, por outro lado o mau desempenho económico e a não conformidade política, social e cultural das instituições com o modelo ideal desenhado.

Desenvolvemos neste uma análise de dois instrumentos, a reconstrução pós-bélica e a capacitação institucional, que materializam duas estratégias diferentes. Por um lado a reconstrução do Estado (*state re-building*), essencialmente protagonizada pelas Nações Unidas, através do designado *standard operating procedure*, que é um instrumento padronizado de actuação. Por outro, a capacitação ou reconfiguração do Estado (*state capacity building*), operacionalizada por múltiplos actores de desenvolvimento, e que, de forma declarada ou inconsequente, é considerada a maneira mais eficaz de garantir a ordem e a estabilidade que tornem seguras as intervenções na periferia, nomeadamente no que diz respeito aos investimentos financeiros, e de redesenhar procedimentos e regras que garantam a efectividade das receitas institucionais dos doadores.

Terceira Parte – Avaliação crítica

O objectivo deste estudo é o de elaborar pistas de enquadramento e reflexão teóricas para o estudo dos EFFC e dos meios de resposta aos mesmos a nível internacional. Para tal, é essencial que sejam agora sistematizadas todas as críticas que ao longo do estudo foram sendo abordadas de maneira a que possamos ter um quadro de análise que nos permita repensar algumas das fontes de incoerência e confusão sobre esta temática e que se reportam aos tipos de instrumento de resposta aos EFFC. As linhas de orientação para estas críticas são as seguintes:

- ▶ *Confusão conceptual:* existem várias dificuldades a este nível, por exemplo, no que diz respeito ao viés dos conceitos que provém da sua integração e apropriação pelos discursos institucionais para fins contraditórios. Por exemplo, o conceito de Estado falhado pode servir para justificar intervenções militares externas animadas por propósitos de dominação estratégica. Outro exemplo é o da possibilidade de orientar a capacitação institucional para um desenho institucional específico e ideologicamente determinado.

- ▶ *Problemas de operacionalização e operacionalidade:* o funcionamento concreto do sistema de ajuda e de intervenção não corresponde aos discursos políticos e declarações de intenções repetidamente proclamados. Não significa isto que uma hermenêutica da suspeição que dá como certa uma “agenda escondida” mas sim que, precisamente devido ao esvaziamento conceptual de que falámos antes e às debilidades estruturais dos sistemas de interacção (ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária, intervenções militares e forças de paz), muitos dos conceitos ou políticas a que nos referimos nunca saíram do papel.

▶ *Estandarização dos modelos e engenharia social*: um dos motivos para a ausência de experiências que incorporem as “boas práticas” aparentemente consensuais, é o da reprodução aleatória e irreflectida de modelos de intervenção à escala mundial, cada vez mais radicais nos fins a atingir e no grau de transformação social pretendidos e que têm como objectivo último a recriação de sociedades ideais e padronizadas de acordo com o modelo dominante.

I. Críticas ao modelo de prevenção de conflitos

1. Interesse nacional e soberania, intervenção e vontade política

Um dos principais problemas que se colocam ao desenvolvimento de um regime de prevenção de conflitos é a primazia do interesse nacional das grandes potências (globais ou regionais) sobre o interesse comum, associado à tendência dominante de investir com baixo risco para obter resultados rentáveis a curto prazo (Aguirre, 1998: 50). É muito mais difícil gerar os recursos, a vontade política e os instrumentos para prevenir um conflito violento, do que intervir e parar a violência uma vez que esta tenha eclodido, isto porque a atenção a problemas emergentes é geralmente desviada por emergências altamente visíveis – a violência e a guerra atraem sempre muito mais atenção e recursos disponíveis.

O princípio da soberania estatal limita o envolvimento externo na prevenção ou resolução de problemas internos, especialmente em fases pré-conflito. Além disso, ainda não surgiu nenhuma definição legal geralmente aceite de intervenção em situações pré-conflito. Não há nenhum acordo sobre quando, como, porquê e quem deve intervir. Um entendimento universal sobre intervenção atempada deve também produzir os instrumentos para o fazer de um modo justificado e adequado, e deve produzir os mecanismos que impeçam o abuso de uma intervenção atempada.

Por outro lado, as organizações internacionais estão limitadas na influência sobre os Estados membros pela sua própria natureza. As Nações Unidas e organizações regionais apenas podem fazer o que os seus Estados membros lhes permitem. Estas organizações foram sobretudo criadas para proteger e defender, e não desafiar e enfraquecer, a soberania estatal.

Um outro obstáculo que necessita ser ultrapassado é o fosso analítico que existe entre académicos e os actores directamente envolvidos na prevenção. É

fundamental desenvolver formas de transmitir as análises académicas a estes actores, assegurando resultados válidos e fidedignos. Falta alguma coerência e coordenação entre os actores relevantes que possam implementar medidas preventivas.

Além disso, a retórica sobre a prevenção de conflitos raramente se traduz em práticas concretas. Apesar de algum consenso sobre a utilidade e necessidade da prevenção de conflitos, pouco tem sido feito para operacionalizar este conceito ao nível das políticas.

Em suma, o grande desafio da prevenção de conflitos é um desafio fundamentalmente político.⁸ A verdade é que as medidas de prevenção implicam fundos e recursos que poderiam ser gastos em emergências e intervenções mais visíveis, o que torna difícil convencer os doadores e governos a adoptarem esta perspectiva. Os líderes preferem envolver-se em actividades com grande visibilidade pública, cujos impactos são mais facilmente medidos, e que se traduzam em benefícios políticos específicos. Neste sentido, a prevenção de conflitos é encarada como uma estratégia extremamente arriscada, na medida em que requer a atribuição de recursos e um compromisso político para com actividades cujos impactos podem ser deficientemente entendidos ou mesmo indeterminados.

2. Relação problemática entre conflito e desenvolvimento

A relação entre cooperação para o desenvolvimento e a prevenção de conflitos é um campo de investigação em ascensão. Tal como se depreende da análise de Duffield (2001), o desenvolvimento é em grande medida considerado como a base da estabilidade que é essencial ao desenvolvimento, pelo que as duas categorias se tornaram interdependentes e complementares

⁸ Como afirmou o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, “convencer os decisores políticos investir na prevenção de conflitos, é como pedir a um adolescente que comece a poupar para a sua reforma”.

entre si e reforçando-se reciprocamente. Deste modo, um desenvolvimento que sirva para desactivar previamente potenciais conflitos armados deve estar baseado numa concepção que vá além dos indicadores económicos de produtividade e crescimento. Não obstante, o desenvolvimento não implica automaticamente a diminuição dos conflitos sociais. De facto, em alguns casos, o crescimento económico pode aumentar os conflitos entre grupos sociais ou comunidades ao potenciar a discriminação entre sectores. De acordo com Duffield (1994b), os conflitos em Estados frágeis são expressão e estão a dar lugar a novos tipos de complexas relações económicas e políticas, nas quais as economias ilegais e a violência desempenham um papel essencial e oferecem benefícios líquidos a diferentes actores. Neste contexto, o desenvolvimento exogenamente promovido e apontado a reformas democrático-liberais não tem necessariamente êxito. Esta linha de análise não exclui o interesse em estudar a relação entre desenvolvimento e as raízes dos conflitos armados no quadro das chamadas novas guerras; pelo contrário, impõe que se analise em profundidade e de forma crítica o papel que a cooperação para o desenvolvimento pode ter. Tanto para os doadores oficiais como não governamentais, é fundamental conferir prioridade à reflexão sobre as consequências das suas políticas, retirando as necessárias ilações da noção de que uma cooperação mal orientada pode produzir efeitos altamente indesejáveis a médio e longo prazo.

Podemos identificar na cooperação elementos que podem ajudar a dividir e a criar mais tensões (*capacidades para a guerra*) e aqueles que podem funcionar como ponte entre os actores em conflito (*capacidades para a paz*): a assistência internacional pode piorar os conflitos de duas formas, alimentando as tensões inter-grupos e debilitando as relações entre os grupos. Quando a ajuda tem algum destes impactos, pode inadvertidamente exacerbar os conflitos. Pelo contrário, a ajuda pode promover o fim da guerra, diminuindo a tensão entre grupos e fortalecendo as suas relações.

Como afirma Mariano Aguirre (2003) a relação não é automática: há sociedades muito pobres onde não existe conflito armado, embora haja violência criminal. Correlativamente, a cooperação para o desenvolvimento pode ajudar a prevenir conflitos ou colaborar com a sua acentuação, já que os

processos de modernização acelerados geram tensões entre incluídos e excluídos da mudança socio-económica.

O vínculo entre pobreza e conflito não é evidente. Como explica Linda Agerback, “a pobreza não é por si só uma causa suficiente [...]. A causa não é tanto a falta de recursos *per se* mas a injustiça: as estruturas sociais, económicas e políticas que mantêm o domínio de um grupo no centro sobre outros grupos situados na sua periferia” (Agerback, 1998: 29).

A cooperação para o desenvolvimento pode desempenhar um importante papel em três momentos dos ciclos dos conflitos: como estímulo para promover acordos entre as partes em disputa onde não tenha havido escalada para violência e, especialmente, para impulsionar e ajudar os governos com vontade de paz; como incentivo para que as partes em guerra aceitem chegar a acordos de paz; e, como forma de fortalecer processos de reconstrução pós-bélica e a construção da paz.

Possivelmente, um dos elementos mais importantes do vínculo entre cooperação para o desenvolvimento e prevenção de conflitos encontra-se na diferença entre prevenção de curto prazo e prevenção estrutural. A diplomacia tradicional e as operações de manutenção da paz estavam orientadas para restabelecer a ordem e o equilíbrio quando estes sofriam perturbações. Todavia, uma nova concepção das acções diplomáticas (e eventualmente militares) pode conduzir à necessidade de relacioná-las com uma perspectiva mais ampla e profunda: ao abordar crises procura-se que não venham a recrudescer, mas isto obriga a enfrentar as raízes dos conflitos.

3. Globalização, aumento das desigualdades e obstáculos à prevenção

No quadro da internacionalização das relações económicas e de um mercado global de livre concorrência, os países e regiões mergulhados em situações prolongadas de conflito armado vão perdendo capacidades, permanecendo no limiar da sobrevivência, dependentes das ajudas

internacionais e do crescimento das economias ilegais (Aguirre, 2000). O actual modelo de globalização ameaça excluir da economia internacional as nações e as classes sociais menos competitivas, aumentando a sua vulnerabilidade e neutralizando as esperanças de uma redução do fosso Norte-Sul.

A globalização da economia contribui decisivamente para que um conjunto de países estabilize numa condição estruturalmente frágil. A globalização tem o paradoxo de unir os centros de poder e marginalizar os Estados, regiões e grupos sociais que estão incapacitados de seguir o rápido ritmo do mercado mundial, produzindo-se assim uma criação e integração progressiva dessas sociedades excluídas em redes económicas ilegais dentro da zona periférica do sistema mundial. A ênfase na liberalização dos mercados, na desregulação das operações financeiras e na abertura de fronteiras para bens e capital leva a que os Estados centrais e fortes compitam enquanto se coordenam em organismos como o G-8 ou a Organização Mundial de Comércio (OMC).

Um aspecto em aberto na prevenção de conflitos é o papel do Estado, que nomeadamente no quadro da globalização económica perdeu muito peso, em particular nos países periféricos e institucionalmente frágeis. Boaventura de Sousa Santos refere que no actual contexto económico internacional, os Estados mais poderosos têm limitado de modo sem precedente a “autonomia política e a soberania efectiva dos Estados periféricos e semiperiféricos” (Santos, 2001: 42). Sendo certo este esvaziamento selectivo da soberania, há, no entanto, hoje, uma chamada de atenção, por parte das próprias instituições financeiras internacionais, no sentido de que seja garantida uma revalorização do papel que o Estado deve cumprir na promoção do desenvolvimento. Isto é importante porque toda a política de prevenção deveria estar estrategicamente orientada para uma reconstrução do país afectado e da sociedade. Sem Estado, não há processo de reconstrução institucional e social de pós-guerra e o ciclo poderá recomeçar.

4. Padronização, ocidentalização

Uma das tendências mais actuais e dominantes é a de encarar a prevenção como a expansão de um ou mais ideais “abstractos” da agenda internacionalista liberal: mercado, reforma económica, democracia, comércio, Estado de direito. No entanto, promovê-los de forma geral não significa necessariamente prevenir conflitos num espaço e tempo específicos (Lund, 1996: 19). O aspecto estrutural da prevenção não significa que qualquer esforço generalista de desenvolvimento e democratização possa contribuir para a mesma.

O debate mais significativo diz respeito à pluralidade de regimes democráticos, bem como aos novos modelos de desenvolvimento e portanto também de prevenção, que tentam encontrar soluções novas e imaginativas, as quais podem não significar sucesso garantido ou o desaparecimento dos problemas. É necessário que as questões se coloquem ao nível global e com um sentido emancipatório mas também é preciso que as pessoas concretas, em cada local tenham acesso aos serviços básicos, sendo, simultaneamente, também elas a emancipar-se.

II. Críticas ao modelo de reconstrução pós-bélica

O modelo de reconstrução pós-bélica das Nações Unidas faz parte de um quadro geral das relações Sul-Norte (da cooperação internacional, em particular mas também da governação global) que, como temos vindo a referir ao longo deste relatório, se caracteriza por uma transposição acrítica de valores ocidentais liberais, instituições políticas e capitalismo de mercado para o mundo subdesenvolvido.

Nos últimos tempos surgiram algumas críticas a este modelo. Elas têm sido feitas avulso e dirigidas ao modelo em si, aos actores e à sua actuação e não têm sido incorporadas por parte dos principais intervenientes, ou seja, a aprendizagem com os erros tem sido (quase) nula. As críticas feitas prendem-se não só com a essência, a concepção do próprio modelo, mas também com a sua operacionalização, isto é, com a forma como ele tem sido aplicado nas diversas situações de pós-conflitos, surgidas nos últimos anos. Mas as deficiências apontadas em vez, de serem colmatadas em intervenções subsequentes acabam, pelo contrário, por ser consolidadas, na maioria dos casos. Neste sentido, a aplicação deste modelo ao longo dos tempos não produziu os frutos esperados e em vez de fazer parte da solução para os conflitos acaba por contribuir para o agravar de situações conflituosas e, conseqüentemente, para perpetuar as causas, as raízes da violência, para realimentar a conflitualidade.

Vejamos sete das principais falhas apontadas ao modelo dominante de reconstrução pós-bélica:

1. Centralidade e unicidade na escolha do interlocutor

A primeira falha tem a ver com a escolha do interlocutor principal para a consolidação de paz, ou seja, o Estado tem sido privilegiado em detrimento das ONG e de outras organizações da sociedade civil, numa clara perspectiva

estatacêntrica, autoritária e impositiva. Importa aqui assinalar, todavia, que em muitos casos, as ONG também não são a melhor alternativa ao Estado, uma vez que também não estão alheias aos interesses económicos e ao substrato ideológico das intervenções externas.

Para uma missão de *peacebuilding* bem sucedida, a “comunidade internacional” deverá também considerar os cidadãos nacionais como possíveis interlocutores do processo numa clara aposta da abordagem *bottom-up* em contraposição à *top-down*, enquadrando as acções de *peacebuilding* numa estratégia global de desenvolvimento dos países. De notar, a este respeito que, segundo Dan Smith (2004: 10) mais de 55% dos projectos, no âmbito do *peacebuilding*, implementados pelas cooperações mais desenvolvidas (Noruega, Holanda, Reino Unido, Alemanha) não se inserem em qualquer estratégia global.

2. Menorização da dimensão psicossocial

Em consonância com esta primeira crítica existe uma segunda que tem que ver com o facto da dimensão psicossocial ser preterida em relação às outras dimensões do modelo. O que prova que a condução do processo de paz enfatiza o contexto macro, ficando o nível micro, a perspectiva informal, frequentemente subalternizado.

Existe uma evidente hierarquização das dimensões da reconstrução, ficando a vertente psicossocial num plano secundário, uma vez que, de acordo com a perspectiva dominante, ela foge ao cânone formal da construção da paz, encontrando-se na esfera privada, no campo subjectivo (ao contrário da dimensão político-constitucional e da dimensão económica). De acordo com esta visão, as “pessoas normais” (os indivíduos), em comparação com o Estado, não possuem o mesmo apoio para poder contribuir mais activamente na consolidação da paz (Eade, 2001 *apud* Moura, 2005: 87).

3. Primazia ao curto-prazo

A terceira crítica relaciona-se com uma questão fundamental em todo esse processo: a duração das missões de *peacebuilding*. A maior parte das acções de construção e consolidação da paz têm sido feitas com base em *quick fixes* (medidas de resolução imediata), e nenhuma delas cumpre o tempo apontado como necessário (entre dois a cinco anos para a estabilização e cinco a dez anos para a reconstrução). A participação da comunidade internacional nas sociedades devastadas pelos conflitos tem-se pautado pela superficialidade. A escassez de recursos financeiros e, principalmente, a falta de vontade política em empreender uma transformação sustentada e duradoura explicam essa actuação.

4. Etnocentrismo do modelo

A quarta crítica apontada ao modelo diz respeito à sua forte “ocidentalização”. Por outras palavras, o “*standard operating procedure*” funciona como um veículo de “exportação” de valores e ideologias intrinsecamente ocidentais, contextualizados historicamente, para sociedades não ocidentais, com matrizes políticas, sociais e culturais diferentes. Este modelo faz tábua rasa das características intrínsecas de cada país onde é aplicado, adoptando medidas do tipo “*one size fits all*”.

Deste modo, a criação instantânea de economias de mercado e de regimes democráticos de baixa intensidade – dois dos pilares do designado modelo internacionalista liberal – nos países em pós-conflito é uma evidência de que a genuína consolidação da paz não é a principal prioridade.

5. Primado da unidimensionalidade e da descontinuidade

A quinta falha tem a ver também com a questão temporal, mais concretamente, com a necessidade de se desconstruir a forma sequencial como têm sido abordados e aplicados os instrumentos de consolidação da paz: *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*. O conflito deve ser analisado de forma holística e multidimensional, devendo estes instrumentos ser considerados em *continuum*, e não como compartimentos estanques, apesar de, por motivos académicos e, principalmente, para uma melhor operacionalização das actividades que estes conceitos encerram, ser importante estabelecer uma clarificação e delimitação de fronteiras conceptuais de cada um dos instrumentos. O simples cumprimento de calendário, de uma sequência temporal pré-definida (primeiro estabelecimento da paz, a seguir manutenção da paz e só depois construção da paz) põe em causa todo o processo de consolidação da paz. Na opinião de João Gomes Cravinho, “(...) nos esforços de estabilização e reconstrução pós-conflito torna-se importante inserir desde logo, na própria fase do apoio humanitário, medidas que permitam o desenvolvimento a mais longo prazo e que promovam a estabilização duradoura das condições no país; (...) é fundamental que no período de emergência se esteja já a pensar na prevenção (...)” (Cravinho, 2005: 2).

6. Masculinização da construção da paz

Uma outra crítica ao modelo de reconstrução é preconizada pelas abordagens feministas, segundo as quais existe uma “subalternização das mulheres na agenda do modelo da ONU, decorrente de uma visão estereotipada e universalizadora dos papéis que lhes são reconhecidos e da homogeneização das práticas correspondentes” (Moura, 2005:88).

As mulheres continuam completamente arredadas das dimensões formais onde o processo de reconstrução é conduzido. Em nenhuma das dimensões as suas especificidades, quer enquanto vítimas quer enquanto combatentes, são tidas em consideração, ficando-lhes, assim, vedado, o acesso aos centros de poder e de distribuição dos recursos. Neste sentido, o *status quo* anterior aos conflitos, marcado pela violência contra as mulheres e pela sua marginalização acaba por ser preservado. De acordo com as críticas feministas, os estereótipos (passividade feminina em tempos de paz e durante as guerras) que originam a subalternização das mulheres são mantidos através do modelo de consolidação da paz.

7. Inoperância das organizações regionais

As organizações regionais e sub-regionais, nomeadamente as africanas – União Africana, SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), IGAD (Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento), CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) – têm vindo a constituir-se como actores no âmbito da prevenção e resolução de conflitos devido, segundo a justificação dominante, ao seu conhecimento e compreensão das causas mais remotas e profundas dos conflitos e à noção generalizada de que os conflitos actuais têm uma forte componente regional, quer em termos de origens (a crise de soberania em alguns Estados levou ao reforço de ligações étnicas, linguísticas e culturais que ultrapassam os limites territoriais, por outras palavras as fronteiras cada vez mais porosas) quer em relação às consequências (o efeito *spill over*, refugiados, criminalidade).

Na realidade as causas para este crescente protagonismo, mais do lado dos discursos do que das práticas, estão relacionadas com o crescente desinteresse da comunidade internacional em intervir nos países mais pobres, principalmente em África, depois dos fracassos na Somália (1992) e no Ruanda (1994).

Assim, tem vindo a desenvolver-se uma viragem no seio destas organizações, inicialmente criadas com objectivos estritamente económicos

(criação de zonas de comércio livre, livre circulação de bens e serviços), para as questões da paz e dos conflitos. Essa mudança de actuação consubstancia-se na criação de instituições, organismos direccionados para a prevenção de conflitos e reconstrução das sociedades dilaceradas pelas guerras.

Convém, no entanto, analisar o verdadeiro alcance das organizações regionais nesta matéria.

Em primeiro lugar, apesar de o seu objectivo inicial ser a integração económica, os resultados a este nível são quase nulos, na maior parte dos casos, devido a fragilidades estruturais não só no que diz respeito à configuração dos sistemas económicos específicos mas também a dificuldades criadas pela pertença simultânea dos Estados-membros a várias organizações sub-regionais, as quais muitas vezes possuem agendas contraditórias, dificultando a existência de políticas comuns; pela discrepância interna, ou seja, a existência de membros hegemónicos, como seja a Nigéria (CEDEAO) e África do Sul (SADC), que monopolizam as estratégias e actividades em detrimento da concertação proliferação de instituições sem grande capacidade prática de execução; ou pela natureza de decalque que assume o desenho institucional das organizações inspiradas nos exemplos da União Europeia e das Nações Unidas, que se revela inadequado e demasiado pesado.

As organizações regionais revelam-se, assim, mais um cenário de inoperância estrutural incentivado internacionalmente de forma a demonstrar que existe uma tendência para valorizar a apropriação pelos Africanos das políticas de prevenção e resolução de conflitos, sem expor em demasia a demissão das grandes potências face aos mesmos.

Na opinião de Bach (2005: 9), em África como em outras partes do mundo as organizações regionais funcionam como estruturas geopolíticas. É, por conseguinte, neste contexto que deve ser visto o apoio internacional dado a estas organizações. A disponibilização de fundos para a consolidação da paz está na origem da multiplicação de instituições que surgem exactamente na lógica de captação dos recursos financeiros. O fosso entre a criação de instituições (*institution-building*) e a implementação das políticas constitui um défice estrutural, que tem sido menosprezado e considerado como uma simples uma “disfunção temporária” (Bach 2005: 2).

“Num contexto marcado por uma pressão extra-regional crescente para o envolvimento africano nas questões da paz e da segurança, a insegurança e o colapso do Estado contribuem para a revitalização dos projectos regionais. Isto também criou um “*new momentum*” para o apoio às organizações regionais e sub-regionais por parte dos doadores”. Este apoio, a nível económico e financeiro não tem produzido frutos. (Bach, 2005:2)

Na generalidade das situações a construção da paz não é feita a pensar na prevenção de posteriores conflitos, mas sim no cumprimento quase escrupuloso de um calendário internacional, restritivo, ditado por interesses ideológicos e económicos claramente identificados e por um evidente desprezo pelo que se passa “fora de portas”, apesar dessa ideia, actualmente, encontrar-se em fase de esboroamento uma vez que a fronteira entre o interno e o internacional/global é cada vez mais ténue (vide a actual campanha de luta contra o terrorismo).

III. Críticas ao modelo de capacitação institucional

1. Dificuldades conceptuais e desconhecimento das realidades

O problema principal dos institucionalistas é que muitos falam de instituições sem especificar de que estão a falar, alguns nem definem instituição, e o uso de *proxies* também não ajuda a esclarecer (Shirley, 2003). Isto acontece porque não se conhece bem o funcionamento e as instituições das sociedades onde se pretende actuar. É preciso estudar a evolução própria das instituições nestes países, ver os factores de mudança e permanência e as consequências reais sobre a economia e a sociedade e contextualizá-los num processo difícil para quem chega mais tarde à economia internacional num contexto de globalização.

Os resultados decepcionantes da ajuda em muitos receptores levou as agências doadoras a descobrirem as instituições e a sua importância no processo de desenvolvimento. Contudo, para M. Shirley (*ibid*) a maioria das agências tem falhado em considerar seriamente as implicações das instituições para a ajuda externa. Por exemplo, a autora refere que alguns relatórios do Banco Mundial têm redefinido as instituições de um modo elástico, de modo a incluir regras formais e informais, organizações e políticas. No entanto, estas definições acabam por permitir às agências de ajuda caracterizar virtualmente qualquer actividade de reforma como reforma institucional sem uma mudança radical de abordagem.

2. Negligência das consequências sociais

A obsessão com a eficiência das instituições parece fazer negligenciar as consequências sociais das mesmas na passagem das sociedades pré-capitalistas para o capitalismo, porque é disto que se trata ideologicamente. Khan (2002)

defende que esta passagem deve ser acompanhada por processos de democratização e boa governação, ou seja, a ajuda continua a ser o desenvolvimento dos outros de acordo com os nossos modelos. O problema é sempre que a reforma não seja bem dirigida e não a reforma em si, porque não tem em conta os efeitos profundos e não sabe orientar-se para os resultados certos.

Convém salientar que a mudança das instituições não é neutra nem a-política ao ponto de pretender o bem de todos. Favorece sempre determinado grupo(s) em detrimento de outro(s). Será, nesse sentido, pertinente acrescentar outras abordagens à questão do Estado, desde logo as que o assumem não como instituição mas sobretudo como dominação (Codato & Perissinotto, 2001).

3. Negligência de outros factores: redução da complexidade

O debate sobre o papel das instituições no desenvolvimento económico tem vindo a simplificar-se. O conceito vago de instituição tornou-se, de forma quase tautológica, o objectivo intermédio de qualquer reforma económica. O não funcionamento ou disfunção na economia significam que as suas instituições estão necessariamente erradas. Sachs (2003) chama a atenção para outros factores decisivos, para além das instituições, para justificar o nível de desenvolvimento económico de um país como sejam os recursos, a geografia física, a geopolítica, a política económica, os aspectos da estrutura social interna, a desigualdade de sexos e etnias, etc. A visão contrária leva a acreditar que os países com sucesso económico têm as “boas” instituições, as “certas”, enquanto os outros têm as “más” e que as falhas do desenvolvimento resultam do falhanço das instituições e não da falta de recursos ou da marginalização dos circuitos económicos, quer de escoamento, quer de atracção de capital, por exemplo.

A capacitação institucional funciona, no fundo, como a nova versão da teoria das diferenças e capacidades culturais para explicar a falta ou não de desenvolvimento, fundamentando-as em diferenças nas instituições, umas mais avançadas que outras, claro.

4. Padronização

Capacitação institucional significa, em geral, adaptar a sociedade ao modelo económico e não o contrário (tal como no Ocidente). A transformação das sociedades comporta sempre algum grau de violência, e este tipo de violência acabou por tornar-se consensual e ideologicamente legítimo, normalizando a transformação das sociedades através da imposição de modelos externos que não passam disso mesmo, modelos, uma vez que nunca funcionam totalmente nem mesmo nos países com economia de mercado avançada. O projecto político do liberalismo em tempo de globalização é claramente o de transplantar instituições (políticas, económicas e sociais) inteiras para países fragilizados (Brett, 2002). O que constitui claramente um projecto de transição para a modernidade ou de aprofundamento da mesma, sem pensar na cultura local, a partir de uma teoria social individualista e de uma solução universal para os problemas da exclusão e da pobreza. Estas crenças são fortalecidas cada vez mais com recurso ao exemplo chinês, voltando à noção de que a transição para o capitalismo pode ser feita por um governo intervencionista e um Estado forte, daí surgindo a tentação de procurar responder aos problemas dos EFTC.

Existe a tendência para procurar as causas plausíveis para as falhas na capacitação institucional ao nível da implementação, ou seja, as propostas são boas mas não são bem aplicadas; no entanto, pensamos que será mais viável pensar em termos de inadequação de paradigma, ou seja, as propostas são más e partem de pressupostos errados que nunca se verificam. Apesar de uma diluição do fundamentalismo de mercado com as teorias do regresso do Estado, o investimento na redução da pobreza e da dívida, a aposta na “boa governação”, podemos afirmar que pouca coisa mudou fundamentalmente.

Pelo contrário, talvez estejamos a assistir a um projecto ainda mais ambicioso camuflado de retórica de homogeneização das sociedades ao nível global.

5. Duplicação institucional: formal e informal

É necessário estudar como funciona na prática a capacitação externamente conduzida e as estratégias de subterfúgio ensaiadas para criar uma assinalável duplicidade entre as instituições adaptadas a um perfil de modernidade e as verdadeiras instituições que permanecem ao nível do que na perspectiva dos doadores são as instituições informais. Além disso, convém ter em conta que um Estado sem financiamento próprio, trabalhando permanentemente para justificar ao exterior os recursos que lhe são atribuídos, não funciona da mesma forma que um Estado com maior nível de autonomia. É ainda neste registo de duplicidade entre aparência e realidade que a abordagem das instituições/estruturas tradicionais é crescentemente cuidada, mas quase invariavelmente na perspectiva de as integrar na ordem moderna, sempre de forma subordinada e marginal.

A reforma institucional cria situações em que novas estruturas emergem perante as antigas (desaparecendo os sistemas de classes e valores que as sustentavam), o que conduz a um dualismo institucional e a uma relação contraditória e antagonista entre as estruturas de poder, regras, incentivos e sistemas de valores competitivos incluídos nas estruturas institucionais novas e antigas (Brett, 2002: 12). Além disso, as reformas ameaçam os interesses das elites e grupos existentes, e criam novas oportunidades e capacidades para outros, pelo que a relação antagónica entre instituições em competição também se manifestará em conflito político pelos ganhos e perdas associados com a transferência de um sistema para outro. Mushtaq Khan (2002: 5) defende que os tipos mais persistentes de fracasso estatal ocorrem quando as instituições falham devido a uma correspondência desadequada entre estruturas políticas internas e as instituições e intervenções através das quais os Estados tentam acelerar a transformação e o crescimento.

6. Discrepância entre a retórica da nova agenda de desenvolvimento e a prática das agências doadoras

De acordo com o EPCDM (2004: 6), o recente debate à volta do desenvolvimento de capacidades institucionais reflecte também um descontentamento com as abordagens que dominaram a assistência ao desenvolvimento até meados dos anos 90. Sabendo-se hoje que uma verdadeira apropriação é fundamental para a sustentabilidade, existe um reconhecimento de que o processo da cooperação para o desenvolvimento precisa de ser completamente mudado. Apesar de existir um reconhecimento virtual por parte de todas as agências externas dos limites das formas de cooperação guiadas pelos doadores, e de estarem a reformular as suas políticas de cooperação, existe ainda um grande fosso entre a nova agenda de desenvolvimento e a prática de muitas agências doadoras (com estilos de operação orientados pelo controlo). Samwel Wangwe (2001: 10) sintetiza os problemas da assistência externa de doadores, salientando vários factores que têm prejudicado a utilização dessa assistência:

- *Falta de iniciativa e apropriação*: a maioria dos países africanos não tem um papel significativo na análise dos problemas de capacidade e na elaboração de soluções. A “voz africana” é frequentemente ignorada, e há uma tendência para reproduzir as noções e preferências dos doadores em termos de capacidade, e subverter a apropriação local.

- *Objectivos de curto prazo*: na maioria dos casos, os doadores operam com objectivos de curto prazo em mente, através de projectos, tendo orçamentos baseados num período de tempo restrito e, conseqüentemente, sendo julgados com base em resultados de curto prazo. Contudo, os países receptores e as suas instituições não têm, muitas vezes, uma estrutura de longo prazo para construção de capacidades.

- *Abordagem fragmentada*: faz pouco sentido intervir a nível micro na ausência de um ambiente macro que permita a utilização de capacidade. Do mesmo modo, a escolha não é entre apoio à capacidade do sector público, privado ou sociedade civil, mas todos eles. Muitos governos africanos e

doadores têm estabelecido unidades de construção de capacidades separadas, gerando “projectos de capacitação”. Mas a capacidade não é construída através de projectos, e este tipo de abordagens fragmentadas não geram a massa crítica requerida para ultrapassar grandes problemas estruturais.

- *Agenda de políticas sobrecarregada*: os doadores muitas vezes ligam assuntos de políticas a apoio a programas ou projectos, requerendo que os governos e instituições receptoras mudem as suas políticas em várias áreas como condição para esse apoio. Deste modo, sobrecarregam a agenda política, esperando que governos fracos lidem com um conjunto crescentemente complexo de assuntos de preocupação para eles. Demasiados itens nas suas agendas submergem oficiais governamentais chave, deixando-os sem tempo para realizar outras funções e deveres. Como a maioria dos países africanos não tem a capacidade adequada para fazer analisar e formular políticas, grande parte dessas políticas não recebe a atenção devida o que, por sua vez, leva a um baixo nível de compromisso e apropriação limitada.

- *Assistência técnica*: esta é a principal abordagem dos doadores para a capacitação, para a qual são destacados expatriados. O uso de expatriados é baseado na premissa de que, durante a sua estadia nos países receptores, realizarão certas tarefas para as quais não existe capacidade local e, no processo, formarão pessoas locais. A experiência tem mostrado que a capacidade técnica tem falhado em assegurar esta suposta transferência efectiva de conhecimento.

Quarta Parte – Um Estudo de Caso: Angola

I. Introdução

O caso que nos propomos estudar é a República de Angola,⁹ um país afectado por quase três décadas de um conflito armado que foi alimentado tanto por actores internos em busca do poder conferido pelo controlo dos recursos naturais do país, como por actores externos, quer inseridos no contexto da guerra fria, quer motivados por elevados interesses económicos. Com o final da guerra em Abril de 2002, o país encontra-se agora num processo de transição importante, em que tem de enfrentar obstáculos colossais para conseguir garantir a consolidação da paz.

É, no entanto, fundamental referir desde já a especificidade de Angola, que a torna um caso extraordinariamente difícil de analisar, ao mesmo tempo que limita a possibilidade de retirar ilações que sejam aplicáveis a outros casos. Esta especificidade prende-se, entre muitos outros elementos, com o seu percurso nacional em termos de movimentos de libertação anti-colonial e de construção estatal e com o seu poder excepcional em termos de recursos naturais, que associado a práticas de corrupção e patrimonialismo características de vários países africanos, ainda assim assume em Angola padrões únicos que colocam este país numa posição singular no que diz respeito à sua relação com a comunidade internacional de doadores.

⁹ Com um território nacional de 1.246.700 km², Angola situa-se na costa ocidental de África, e possui fronteiras a norte com a República Democrática do Congo e a República do Congo, com a Zâmbia a leste, e com a Namíbia a sul. O país tem uma população de aproximadamente 14 milhões de habitantes, composta por vários grupos étnicos: o maior é o *Ovimbundu* (estimado em 37%), e os restantes são o *Mbundu* (25%), *Bakongo* (13%), mestiços (mistura de europeus e africanos – 2%), europeus (1%) e outros (22%). A língua oficial é o Português, sendo o *Umbundu*, o *Kimbundu*, o *Kikongo* e o *Tchokwe* as principais línguas nacionais. A principal religião é a Católica (51%), seguida da Protestante (17%), Animista (30%) e outras (2%).

De facto, Angola é um país com uma enorme importância estratégica, tanto a nível regional como internacional, nomeadamente no que diz respeito aos seus recursos naturais e ao papel que pode vir a desempenhar como potência na região. Contudo, a liderança política e a vida do país em geral pautam-se por níveis de corrupção e clientelismo dos mais elevados do mundo, que traduzem a existência de uma elite cada vez mais rica e corrupta, com interesses profundamente instalados, e de uma população em condições de vida cada vez mais indignas e miseráveis. Esta realidade será analisada à luz dos argumentos teóricos que desenvolvemos relativamente à problemática dos EFC.

Para além disso, a compreensão da forma como o processo de reconstrução nacional está a ser conduzido assume uma extraordinária importância para entender se este pode de facto ser encarado como um compromisso real e sustentado de prevenção do retorno ao conflito. Os desafios fundamentais para os próximos anos são imensos, mas podemos apontar a reinserção de dezenas de milhares de antigos combatentes, o desarmamento da sociedade, o apoio aos sectores mais vulneráveis da população, a luta contra a corrupção e a má governação, a reconciliação nacional e o respeito pelos direitos humanos como alguns dos principais, cuja superação será fundamental para a construção de uma nova sociedade que integre gerações que nunca conheceram a paz e que cresceram numa cultura de violência, exclusão e corrupção.

A parte final deste estudo de caso debruça-se brevemente sobre a dialéctica das eleições em Angola, previstas para Setembro de 2006, tentando articular por um lado, as incoerências da comunidade internacional no que diz respeito à condicionalidade política, baseada no fenómeno de democratização no continente africano e, por outro, as expectativas e a necessidade desesperada de mudança de uma sociedade que procura ainda a sua conquista de cidadania e dignidade.

É importante, ainda, uma nota de cautela relativamente ao facto de alguns dos dados quantitativos relativos a Angola e apresentados neste estudo terem de ser encarados com precaução, quer devido à inexistência de análises nacionais completas no período do pós-guerra, quer ao facto de

frequentemente os únicos dados acessíveis serem de fontes oficiais, o que impede a possibilidade de os contrastar. Cumpre, finalmente, salientar o facto de que não nos propomos a fazer uma análise completa e exaustiva da realidade angolana, tendo em conta a complexidade do país, dos seus processos e dos actores que nele jogam um papel preponderante, mas antes reflectir sobre alguns elementos que consideramos adequados à complexidade da reflexão teórica que desenvolvemos neste relatório.

II. O fenómeno de construção estatal em Angola

O sistema político angolano está profundamente enraizado numa determinada forma de patrimonialismo, que é produto de um percurso histórico e político muito específico e que necessita ser claramente entendido.

De facto, para podermos compreender o que é hoje o sistema político angolano e analisá-lo à luz das hipóteses teóricas colocadas por este estudo, é imperativo um entendimento claro do fenómeno de construção estatal, que envolve claramente várias etapas, entre elas a análise do legado colonial e a emergência pós-colonial de Angola. Optámos por dividir esta análise em três elementos cujo entendimento consideramos fundamental para o objectivo já mencionado: 1) as divisões identitárias sócio-culturais produto do colonialismo português e a sua importância política na formação dos nacionalismos angolanos, na transição para a independência e no período pós-independência; 2) o processo centralizado de construção do sistema político e administrativo angolano; e, finalmente, 3) a lógica funcional do sistema patrimonial angolano.

Antes de iniciar esta análise, torna-se necessário sublinhar a profunda complexidade do processo de formação dos nacionalismos angolanos e da evolução histórica deste país, desde o pós-independência até à actualidade. Queremos ressaltar o risco frequente de simplificação generalista que correm as investigações sobre a realidade angolana, importando-nos por isso reforçar a ideia de que a análise subsequente se vai centrar apenas em alguns elementos específicos considerados importantes para o objectivo deste estudo, mas que de

forma alguma traduzirão, de forma cabal ou completamente, a já referida complexidade.

1. Divisões identitárias sócio-culturais e a sua importância política

A análise das divisões identitárias sócio-culturais e a sua importância política assume uma extraordinária importância na medida em que oferece o contexto em que se torna possível compreender os laços de solidariedade preferencial na fase do pós-independência, bem como a presente complexidade sócio-cultural e política da realidade de Angola.

O desenvolvimento desigual em termos históricos e geográficos do colonialismo português em Angola produziu divisões sócio-culturais profundas entre as elites que não foram afectadas de modo significativo pela colonização portuguesa e aquelas que o foram (o produto de um processo de criouliização¹⁰).

O início da criouliização pode apontar-se para finais do século XVI, quando Portugal começou a favorecer a área central-norte (Luanda e o seu interior) em detrimento do Norte (S. Salvador do Congo), de acordo com uma nova estratégia comercial e militar de incursão no interior do país. A nova dinâmica produzida pela conquista do interior de Luanda, ao longo dos rios Kwanza, Dande, Bengo e Lukala, atraiu comerciantes e agricultores que criaram comunidades distintas da restante população sob a jurisdição dos chefes tradicionais. Devido aos níveis relativamente elevados de riqueza e educação a que estas comunidades tinham acesso, tornaram-se uma elite destacada face ao resto da população circundante, desenvolvendo alianças e

¹⁰ Por 'criouliização' entende-se o processo através do qual emergiu uma nova categoria sócio-cultural – os Crioulos, que engloba um conjunto amplo de elementos heterogéneos como os descendentes dos europeus nascidos em Angola (brancos e mestiços), os africanos de alguma forma adaptados à cultura europeia (os chamados 'civilizados' ou 'assimilados' na terminologia colonial portuguesa), que formavam um grupo intermédio entre os europeus da metrópole e a maioria da população negra rural não aculturada. Esta definição é desenvolvida por Jill Dias, 1984: 61.

redes de apoio comercial e financeiro entre reinos do interior, comerciantes do interior e comerciantes de Luanda.

O estatuto, poder e prestígio sócio-económico destas alianças entre elites intensificou-se durante os séculos XVII e XVIII, baseados principalmente num controlo quase total do comércio de escravos no interior (e em muito menor medida na agricultura). Para além de um tipo de relação comercial, de consanguinidade e clientelismo, esta elite desenvolveu traços sócio-culturais singulares, nomeadamente a arte de combinar (apesar de não isenta de contradições internas) a herança de um duplo registo, africano e europeu. É neste duplo registo que reside a essência do crioulo como um fenómeno sócio-cultural (e que nunca pode ser reduzido à questão da cor da pele), cujas fronteiras enquanto grupo sócio-cultural são muito imprecisas dado o seu carácter híbrido.

O processo da crioulição acompanhado por uma organização social clientelista complexa sofreu um enorme retrocesso em meados do século XIX devido a importantes transformações que ocorreram na economia colonial angolana: a substituição do comércio de escravos por um comércio 'legítimo' de açúcar, café e algodão, bem como a crescente competição a todos os níveis resultante da chegada crescente de portugueses da metrópole. Esta realidade conduziu também a um declínio económico e político progressivo das elites crioulas, que gerou a sua primeira reacção cultural/política entre 1870 e 1930, por vezes designada de proto-nacionalismo para a distinguir da subsequente forma intitulada de nacionalismo moderno – iniciada na década de 50 entre as elites crioulas e a partir da qual vai emergir o MPLA como a organização com o projecto político mais claramente definido.

O processo de 'crioulição' está assim na origem da principal divisão sócio-cultural entre as elites profundamente influenciadas pela colonização portuguesa e as que o não foram (neste caso, o conceito de elite pode ser definido como grupos sociais privilegiados em termos sócio-económicos, sócio-profissionais e educacionais) (Cahen e Messiant, 1989: 122). Esta divisão, reforçada durante o final do século XIX e durante a primeira metade do século XX, fornece a explicação para a análise da divisão dos nacionalismos angolanos

e o conflito futuro entre os três movimentos nacionalistas iniciais (MPLA, UPA e UNITA).

De facto, o movimento nacionalista em Angola, com origem na década de 50, surgiu num cenário bastante polarizado, e evoluiu em torno de duas elites separadas geograficamente (e que se rejeitavam mutuamente) e a uma terceira que surgiu posteriormente.

Uma das elites era conhecida como os ‘velhos assimilados’ ou Velhos Crioulos, com origem na burguesia colonial multiracial, composta principalmente por mulatos, e cujo estatuto social sofre um declínio com o aumento da estratificação racial da sociedade colonial, em inícios do século XX. É deste grupo, que passa a denunciar a dominação racial do colonialismo e o fracasso da assimilação e que adopta o nacionalismo apoiado em valores crioulos, universalistas, nacionais, multiraciais, humanistas-cristãos e também socialistas, que irá emergir a forma, o discurso e a ideologia do MPLA.

A outra elite, conhecida como os ‘*évolués* Bakongo’¹¹, desafiava o colonialismo, através da exaltação da raça negra e do orgulho do povo congolês. Este grupo foi o fundador da UPNA (União dos Povos do Norte de Angola), depois transformada na UPA (União dos Povos de Angola) e finalmente (em 1962) na Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). Assim, a FNLA era antes de mais um movimento etno-nacionalista, com uma ideologia liberal-nacionalista, mas radicalmente africana, oposta não apenas ao colonialismo mas também a qualquer tipo de influência cultural portuguesa.

Finalmente, a terceira elite de nacionalistas angolanos que emergiu era conhecida como os ‘novos assimilados’, com origem na sociedade africana indígena e que apenas foram assimilados no século XX, nomeadamente após a Segunda Guerra Mundial, através da educação missionária (nomeadamente protestante) que receberam nos meios indígenas. No entanto, para este grupo, a assimilação não se traduziu em promoção social, devido tanto à já mencionada estratificação racial rígida desse período como à forte competição dos ‘velhos assimilados’, a maioria dos quais católicos. Contrariamente aos

¹¹ A expressão ‘*évolués* Bakongo’ advém do facto de que estas elites emergiram dos numerosos emigrantes Bakongo para o Congo belga, especialmente Léopoldville, em que as elites eram conhecidas como *évolués*.

outros dois campos polarizados que se organizaram em grupos políticos de acordo com as suas posições sociais e culturais, os ‘novos assimilados’¹² juntaram-se a um ou outro campo, de acordo com as linhas de fractura específicas do seu grupo religioso, étnico ou regional.

Devido à especificidade histórica e às relações sociais próximas entre as duas fracções de assimilados, a maioria dos ‘novos assimilados’ nos velhos centros de colonização (Luanda e seu interior, Lobito e Benguela) juntaram-se ao MPLA, enquanto no resto do país, a maioria optou pela FNLA nos inícios da década de 60, apesar do seu nacionalismo étnico.

Podemos, assim, resumir as consequências políticas deste fenómeno em três pontos fundamentais: 1) a divisão original do nacionalismo angolano entre o MPLA e a UPA/FNLA baseou-se em distinções sócio-culturais mutuamente exclusivas entre dois grupos, cuja principal diferença foi o facto de terem ou não sofrido um processo de miscigenação e aculturação por parte dos colonos portugueses; 2) a emergência importante de uma aliança nos velhos centros da colonização entre os velhos e novos crioulos no MPLA; 3) a terceira via da divisão do nacionalismo angolano deu-se em meados da década de 60, quando Savimbi e os seus seguidores decidem abandonar a UPA/FNLA, acusando-a de favorecer os Bakongo, e formam o seu próprio movimento, a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola).

Torna-se claro, deste modo, a forma como as principais divisões sócio-culturais entre as elites angolanas tiveram importantes consequências políticas, ao representar um forte impedimento à unificação dos movimentos nacionalistas contra o colonialismo. De facto, a luta entre os próprios movimentos pela liderança hegemónica do nacionalismo angolano durante a década de 60 relegou frequentemente a luta anti-colonial para segundo plano, e teve implicações profundas na transição para a independência e no período pós-independência.

De facto, após a assinatura dos acordos de paz entre Portugal, o MPLA, a FNLA e a UNITA, no verão de 1974, iniciou-se um processo de transferência de

¹² Os ‘novos assimilados’ pertenciam a três religiões distintas e a comunidades específicas com fronteiras etno-linguísticas (Bakongo nas missões baptistas, Mbundu das missões metodistas e Ovimbundu, das missões congregacionais do planalto central).

poder, que culminou com a assinatura de um acordo quadripartido entre Portugal e os movimentos angolanos em Alvor, Portugal, a 15 de Janeiro de 1975. Este acordo definia um governo de transição e coligação entre os três movimentos, responsável pelo exercício de funções até à realização de eleições gerais e a independência formal, a 11 de Novembro do mesmo ano. A confrontação armada violenta entre os movimentos conduziu rapidamente à queda deste governo tripartido e ao início de uma das mais longas guerras civis africanas.

Apesar de ser verdade que a guerra reforçou rapidamente a 'solidariedade étnica' e conferiu uma dimensão étnica crescente ao conflito, a caracterização da guerra civil angolana como um mero conflito étnico é demasiado simplista e falha em compreender, por um lado, a instrumentalização das diferenças sociais e culturais existentes feita pelas elites na sua busca individual pela liderança hegemónica do país e, por outro, as consequências que o envolvimento do país na luta bipolar surtiram num recrudescer da oposição entre os movimentos e numa forte exacerbação e politização das diferenças entre a população.

Um outro elemento que assume também uma relevância fundamental para retirar ao conflito angolano a caracterização simplista de conflito étnico reside ainda na capacidade estratégica do MPLA em integrar, ou cooptar, membros de outras regiões e grupos etno-linguísticos, ampliando desta forma o espectro da aliança Crioula/Mbundu de uma forma sem paralelo face aos outros dois movimentos.

A escalada do conflito foi imediatamente seguida por uma intensidade do envolvimento externo. Enquanto a FNLA recebia o apoio regular das unidades do exército zairense e a ajuda encoberta dos EUA desde Janeiro de 1975, o MPLA era beneficiário de apoio soviético e cubano, cujo incremento a partir de Março de 1975 também provocou a extensão do apoio americano à UNITA. Em Fevereiro de 1976, com um crescente apoio soviético e cubano, o MPLA derrota as forças da FNLA a norte e as forças da UNITA a sul. As Forças de Defesa Sul-africanas, que tinham invadido o território angolano em Agosto de 1975 em apoio à FNLA e à UNITA, vêem-se obrigadas a retirar-se para a Namíbia em Março de 1976, como consequência do fim da ajuda americana às

facções angolanas (resultante da adopção da Emenda Clark) e a uma maior pressão das tropas cubanas.

Para concluir este tópico de análise, há que referir que o contexto interno e externo deu origem a uma luta hegemónica de poder pelo controlo do Estado e gestão dos seus recursos. O Estado era encarado no período colonial como um mecanismo para o controlo das estruturas administrativas, militares e económicas e, neste sentido, controlava o fracasso ou o sucesso social e económico. Nestes termos, torna-se lógico que a luta pelo poder no futuro Estado tenha assumido uma importância vital e se tenha tornado um jogo de soma-zero, em que os perdedores estariam à mercê da cooptação do vencedor, sendo sempre marginalizados na futura hierarquia política e económica. Nuno Vidal (2002) explica como o discurso dos movimentos em confronto nos anos de 1975-76 traduz claramente esta realidade: o MPLA considera o conflito como ‘uma luta pela hegemonia e exclusividade do poder’; a FNLA encarava o conflito da mesma forma, ‘convencida que o seu poder militar lhe permitiria no final controlar todo o sistema; enquanto que para a UNITA, a vitória eleitoral esperada ou até um possível arranjo político federalista eram encarados como a forma mais desejável de ‘conseguir a maior fatia’ e um papel central no novo sistema político.

Apesar de todas as complexidades deste processo, o ponto mais importante que pretendemos salientar a este respeito é o facto de o MPLA ter ganho a luta pela hegemonia do Estado após o confronto militar aberto entre os três movimentos, ganhando também dessa forma a liderança e o domínio do sistema patrimonial que foi rapidamente implementado.

2. A construção de um sistema político e administrativo extremamente centralizado

A análise que em seguida apresentamos sobre o desenvolvimento do sistema político-administrativo angolano desde a independência centra-se num dos seus processos específicos, nomeadamente a concentração do poder

político e a centralização administrativa em paralelo com um crescente 'elitismo' no acesso aos benefícios e privilégios patrimoniais. Como explica Nuno Vidal (2003), ao contrário da maioria dos outros casos semelhantes na África Subsaariana, Angola não seguiu o que é geralmente denominado de caminho comum, não alcançou um ponto de estabilização operativa. O sistema que supostamente iria relacionar governantes com governados, ligar centros a periferias, áreas rurais a áreas urbanas, entrou simplesmente em colapso. Tornou-se extremamente concentrado no topo, nas mãos de uns poucos (o Presidente e um ciclo restrito) e excluiu a maioria da população de qualquer participação política real. Além disso, na medida em que era o sistema político e administrativo que dava acesso a benefícios e privilégios materiais, este fenómeno também representava a quase total negligência distributiva relativamente à maioria da população. Esta realidade foi ainda facilitada pela natureza de enclave da principal fonte de receita nacional – o petróleo. A especificidade do patrimonialismo angolano, erguido sobre duas administrações presidenciais e que conseguiu superar o fim do modelo socialista, corre o risco de se perpetuar na suposta 'nova era' da democracia multipartidária.

Para melhor analisar o processo histórico em que este fenómeno se desenvolveu, é útil distinguir entre as duas administrações presidenciais – Agostinho Neto (1975-1979) e José Eduardo dos Santos.¹³

2.1 Administração de Agostinho Neto

Com a derrota dos outros dois movimentos na altura da independência, a presidência de Agostinho Neto esteve desde o início vulnerável a uma nova ameaça política interna, que começou como um activismo político pró-MPLA, mas que se descontrolou e alcançou o seu clímax com a tentativa de golpe de estado a 27 de Maio de 1977, liderado por Nito Alves. Esta ameaça tornou-se a

¹³ A administração de José Eduardo dos Santos pode ser dividida em dois períodos: a chamada fase socialista (1979-1987) e o período de transição para uma democracia multipartidária e uma economia de mercado (1987 até ao presente).

desculpa perfeita para dar início a um triplo processo: em primeiro, uma campanha de limpeza violenta e sanguinária, com milhares de mortes pelo país, que semeou o terror e o medo;¹⁴ depois, o lançamento de um movimento de rectificação do partido, com o estabelecimento de processos rígidos para a filiação partidária, que degenerou nos primeiros sinais de 'elitismo';¹⁵ em terceiro, um processo de forte centralização administrativa e concentração de poder.

Relativamente a esta última dimensão do processo, houve quatro fases de revisão e reforma constitucional, que culminaram na aprovação de novos poderes executivos e legislativos para o Presidente, no que diz respeito ao governo central e local. A abolição, nessa altura, dos cargos de Primeiro-ministro e Vice-primeiro-ministro e a integração dos comissários provinciais no Conselho de Ministros, devolveram a Agostinho Neto a condução directa do governo central e local.

2.2 Administração de José Eduardo dos Santos

Ao assumir a presidência em 1979, Eduardo dos Santos continuou a política do seu predecessor em termos de selectividade partidária, centralização administrativa e concentração de poder. No entanto, estes processos adquiriram uma intensidade extrema.

Devido à discriminação partidária e à centralização a par da escalada dos gastos públicos com a guerra, as camadas mais baixas do espectro social foram crescentemente negligenciadas pelo sistema distributivo, o que conduziu a uma paralisia da actividade das células do partido em inícios dos anos 80. Nos anos seguintes, houve uma necessidade de mobilizar novos membros com vista ao cumprimento dos programas do Partido (principalmente tarefas de

¹⁴ Esta campanha teve como resultado entre 5.000 a 30.000 mortes em todo o país, dependendo respectivamente de fontes de informação 'optimistas' ou 'pessimistas', com uma incidência particular em jovens activistas, intelectuais e quadros.

¹⁵ Um dos critérios definidos para a filiação partidária baseava-se no nível educacional dos membros, ignorando o facto de cerca de 60% de toda a força produtiva se dedicar à agricultura e de cerca de 74% da população residir ainda em áreas rurais, o que teve como consequência a marginalização dos camponeses da distribuição patrimonial.

segurança), embora os critérios de selecção continuassem a discriminar a população rural e iletrada.

Relativamente à centralização administrativa e concentração de poder durante a fase socialista do Presidente Dos Santos, os dois passos políticos principais do processo foram: por um lado, a introdução de uma emenda à Constituição em Agosto de 1980, que conferiu ao Presidente o controlo e a capacidade de revogar todos os actos executivos e legislativos da Assembleia Nacional dos Povos e das Assembleias Provinciais dos Povos, bem como um aumento exponencial do controlo presidencial sobre os assuntos económicos externos, logo sobre as fontes de rendimento externas ou, por outras palavras, das receitas do petróleo; por outro lado, a atribuição ao Presidente, pelo Conselho de Ministros, de ‘poderes de emergência’ – como resposta às incursões sul-africanas no Sul de Angola – tornando-o praticamente plenipotenciário sobre os Conselhos Militares Regionais divididos pelo país. O Presidente passou, assim, a exercer em pleno, as suas funções de presidente do Partido, Chefe de Estado, Chefe de Governo e Comandante-Geral das Forças Armadas, situação que se prolongou até meados da década de oitenta.

A partir de 1987¹⁶ inicia-se um período diferente, caracterizado pela transição para uma economia de mercado e um sistema multipartidário. Após a aprovação de uma nova lei constitucional em 1990,¹⁷ realizaram-se as primeiras eleições em Angola, cujos resultados foram rejeitados pela UNITA, como é amplamente conhecido, o que conduziu ao reiniciar do conflito. O Protocolo de Paz de Lusaka de 1994 foi implementado parcialmente até 1998, momento em que o MPLA o decidiu suspender, como consequência da falta de cumprimento permanente das suas responsabilidades por parte da UNITA. A opção por uma solução militar do conflito por parte do MPLA foi consumada em Fevereiro de 2002, com a morte de Savimbi.

No que diz respeito à análise do sistema político e administrativo durante o período de transição entre 1994 e 1998, é importante referir que a Assembleia Nacional fervilhava com uma vida política multipartidária como

¹⁶ Apesar de oficialmente o modelo socialista ter vigorado até ao Congresso de 1990, o ano de 1987 é geralmente escolhido para marcar o final do Socialismo em Angola.

¹⁷ Era esperado que após as eleições se negociasse uma Constituição completamente nova.

nunca antes na história angolana e as discussões sobre o tipo de modelo político-administrativo que Angola deveria ter alcançaram uma boa parte da sociedade, através dos meios de comunicação social e debates públicos.

Havia nessa altura dois projectos políticos claramente identificáveis: por um lado, o do MPLA; por outro, o da UNITA e da FNLA. Enquanto do lado do MPLA dominava (ainda que não oficialmente) um projecto de semi-presidencialismo (um presidencialismo disfarçado), com apenas uma câmara e em que o Presidente ocupava o papel central, tanto a UNITA como a FNLA demonstravam um forte interesse por um sistema que protegesse uma autonomia muito alargada das províncias, algo entre o regionalismo e o federalismo, em que todas os cargos eram eleitos directamente pelo povo. Nas palavras do então líder parlamentar da UNITA, Abel Chivukuvuku, este projecto era absolutamente necessário para “acomodar ambições rivais entre os partidos da oposição e indivíduos”, já que a centralização e concentração de poder extremas, acompanhadas de uma centralização inerente da gestão dos recursos, estavam a fomentar sentimentos secessionistas (Vidal, 2002).

No entanto, com a suspensão súbita do protocolo de Lusaka em fins de 1998, o abandono dos deputados da UNITA do parlamento, o reinício da guerra e a derrota e humilhação militar da UNITA, o contexto sofreu uma profunda mutação. O novo projecto constitucional foi negociado bilateralmente entre o MPLA e a UNITA e foi aprovado em Janeiro de 2003 – conhecido como o acordo de Alvalade, que consagrava basicamente o projecto original do MPLA. De acordo com o modelo aprovado, o Presidente da República é o Chefe de Estado, que nomeia e designa os governadores provinciais, e o Parlamento tem uma única câmara.

Mais recentemente, em 2004, os partidos da oposição com assento na Comissão Constitucional (responsável pela redacção constitucional final a ser apresentada para aprovação pela Assembleia Nacional) retiraram-se da referida Comissão, acusando o MPLA de manter o calendário das eleições presidenciais e legislativas refém da aprovação constitucional. Embora de modo implícito, a UNITA parece reconhecer assim que o acordo de Alvalade foi assinado num contexto de fragilidade política, e juntou-se então aos partidos

de oposição num esforço para adiar a aprovação da nova constituição para a próxima legislatura.

3. A lógica funcional do sistema patrimonial angolano

Como já foi mencionado, a lógica do patrimonialismo em Angola traduziu dinâmicas diferentes das descrições gerais da África pós-colonial. Os laços de interdependência distributiva, que seriam a base das redes patrimoniais, não se consolidaram, pelo contrário foram diluídos. A partir de fins da década de 70 e durante os anos 80, a distribuição de recursos diminuiu drasticamente e as redes reduziram-se e fragmentaram-se. Apesar do nível da disponibilidade de recursos, a tendência crescente foi a de os deter na fonte e desviar cada vez mais quantidades de dinheiro por aqueles com um acesso privilegiado aos recursos estatais, negligenciando os dependentes.

Noções como responsabilização política ou participação política, diluíram-se e perderam grande parte do seu significado. A participação e a intervenção políticas da população diminuíram consideravelmente devido, em especial, à incapacidade de trocar votos por favores.

Face à quebra dos laços distributivos entre os governantes e os governados, os princípios éticos informais, que supostamente obrigam a alguma distribuição que ligue o topo e a base da hierarquia patrimonial, abriram caminho a ideais pragmáticos e flexíveis de acordo com os quais, os fins – sobrevivência da maioria, enriquecimento da minoria – justificavam os meios. Isto conduziu a que todas as camadas da sociedade se envolvessem em práticas de ‘ataque total’ aos recursos estatais disponíveis, o que facilitou acima de tudo a destruição do sistema burocrático e administrativo do Estado – processo iniciado pelo enorme ‘exército’ de funcionários públicos esquecidos nas margens do sistema distributivo.

A questão que vários autores (Vidal, 2003) colocam, então, é a de entender a razão pela qual a diluição dos laços distributivos, em teoria as bases do sistema patrimonial, não conduziu à sua destruição, mas antes a uma forma

extrema do seu desenvolvimento. No caso de Angola, a resposta parece residir em três factores principais.

O primeiro factor consiste basicamente na crescente insularidade e autonomia do poder económico e político das elites governantes e, reciprocamente, na dependência extrema e perda de poder económico e político das massas. Este factor compreende dois elementos:

Por um lado, enquanto as elites governantes ganharam uma independência económica resultante dos rendimentos do petróleo que contribuiu para uma queda drástica da produção e produtividade internas, a fragilidade económica profunda que afectou a população resultou do facto de o 'ataque' aos recursos disponíveis não ter solucionado os seus problemas económicos (devido à crescente restrição em termos de quantidade e de acesso aos recursos para aqueles que não se encontravam no topo do sistema) e de o sector informal da economia não fornecer um apoio socio-económico suficiente nem políticas sociais. Deste modo, o poder económico de negociação das massas diminuiu drasticamente, à medida que a sua importância económica dentro do sistema patrimonial também diminuía.

Por outro lado, este fenómeno também incluiu o processo de fechamento do sistema político formal. A concentração de poder político na presidência e seu círculo próximo atingiu níveis extremos e o sistema político ficou isolado de qualquer participação política efectiva da população, limitada a mecanismos pessoais e informais. No entanto, estes mecanismos informais tornaram-se praticamente ineficazes já que a população carecia de qualquer relevância económica e política dentro do sistema patrimonial. Em termos económicos, não era uma fonte de rendimento; em termos políticos, não tinha votos para trocar por benefícios.

O segundo grande factor foi a dinâmica acumulativa do patrimonialismo face à crescente escassez económica, que conduziu a um reforço das características patrimoniais aos níveis económico, político e ético.

A um nível económico, a crescente negligência da distribuição intensificou o recurso a soluções verticais, preferenciais e sectárias. Deste

modo, um contexto de escassez de recursos crescente favorece o reforço da lógica patrimonial.

Ao nível político, contrariamente ao que poderia ser esperado, a negligência dos governantes das suas obrigações não despertou nenhuma forma de consciência de classe da população. Pelo contrário, acentuou os elementos de divisão (micro-identidade)¹⁸ e fez ignorar o que objectivamente a unia (a condição económica), o que impossibilitou a mobilização política e a organização em grupos que se identificassem horizontalmente como classes. Esta realidade é compreensível na medida em que, numa sociedade dominada pela informalização e personalização das relações sociais, em que nada é resolvido por meios institucionais sem um contacto pessoal influente, facilmente emerge um sentimento de desamparo colectivo, que inibe o surgimento de uma lógica de cidadania alternativa. Deste modo, um contexto de fragmentação social crescente favorece o reforço da lógica patrimonial.

Ao nível ético, a ruptura de laços distributivos intensificou a lógica funcional do patrimonialismo já que reforçou a fragmentação social e a miséria económica. Por um lado, o carácter informal da busca de soluções reforça a crença ou ilusão pessoal na eficácia das relações sectárias e promove uma cultura de 'esquemas' (como é comum escutar em Angola) que apenas se traduz num incremento extraordinário de soluções individualizadas de curto-prazo, que conduzem a mais opções sectárias e preferenciais. Como resultado, o tecido social torna-se cada vez mais fragmentado e a população mais dividida, vulnerável e marginalizada. Por outro lado, em termos económicos objectivos, a liberdade permitida por soluções preferenciais, pessoais e sectárias através de todos os meios disponíveis é uma clara ilusão: de facto, para a grande maioria da população, este tipo de liberdade não corresponde a nada mais que uma sobrevivência miserável. Por exemplo, os milhares de pequenos comerciantes (informais/ilegais) de Luanda e das principais cidades provinciais, que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) queriam encarar como a génese de uma classe empresarial, são na realidade um conjunto de pessoas que vivem na mais absoluta miséria, lutando

¹⁸ O conceito de micro-identidade refere-se a laços de solidariedade com base na família, região, religião, etnia, entre outros.

desesperadamente pela sua sobrevivência física (e das suas famílias) numa base diária.

Desta forma, o ataque generalizado aos recursos disponíveis por todos os meios possíveis não resolveu os problemas de escassez e vulnerabilidade económica da maioria da população; de facto, apenas os piorou.

O terceiro e último factor que explica esta dinâmica patrimonial em constante reforço foi a guerra. Num sistema em que prevalecia a solidariedade preferencial baseada em critérios de identidade micro e em que o Estado era uma arena para grupos rivais pela apropriação patrimonial de recursos, a existência de um conflito civil reforçou todas as dinâmicas já mencionadas, através de uma maior escassez económica e fragmentação social.

Por um lado, reforçou a escassez económica através da absorção de recursos e destruição das infra-estruturas e dos sistemas produtivos no país, aumentando assim a dependência económica das receitas do petróleo. Consequentemente, reforçou também a autonomia dos governantes e a vulnerabilidade dos governados.

Por outro lado, intensificou alinhamentos políticos de micro-identidade com os dois lados em confronto. A guerra civil ganhou contornos étnicos ao reforçar a identificação entre os Ovimbundu e a UNITA, que era encarada como uma ameaça à identidade sócio-cultural das elites no poder ou, mais precisamente, à que pode ser chamada cultura Crioula/M'Bundu no centro do MPLA. Quanto mais forte era a actividade de guerrilha da UNITA (particularmente aguda na década de 80), mais forte era a ameaça à cultura Crioula/M'Bundu, o que forneceu ao MPLA muito mais apoio do que seria de esperar caso não tivesse havido essa instrumentalização. Esta dimensão foi particularmente clara durante a campanha eleitoral em 1992, em que as ameaças da UNITA à forma 'urbana' de vida e à cultura Crioula/M'Bundu se provaram uma vez mais cruciais para a união da grande família do MPLA (como usado no slogan oficial). Este foi também o factor principal que permitiu um processo ambíguo em que foi possível ao governo alienar (económica e politicamente) a maioria da população, mas sem perder inteiramente o seu apoio político (pelo menos daqueles que se identificavam com a cultura

Crioula/M'Bundu e que receavam a UNITA). Isto é absolutamente crucial para compreender não só a relação entre governantes e governados e a legitimidade do governo em Angola, mas também a relação entre as subdivisões dentro das elites governantes no âmago do MPLA, estabelecendo um pacto de silêncio implícito cada vez que surgem ameaças existentes ou imaginadas.

Deste modo, a guerra tornou-se um importante apoio ao reforço da lógica funcional patrimonial e à estruturação do próprio sistema político.

Em suma, deparamo-nos com uma dinâmica patrimonial cumulativa que atinge níveis extremos no seu desenvolvimento, representando uma forma de patrimonialismo incompreensível.

III. Processo de reconstrução nacional: um meio de prevenção de conflitos?

Após mais de três anos da assinatura da paz, pode-se afirmar que Angola está num caminho (sem retorno) para a consolidação desta paz, nomeadamente se tomarmos em consideração alguns dos progressos conseguidos, como a desmobilização militar da UNITA e a sua transformação em partido político, a melhoria da crise alimentar e o processo em marcha de retorno de centenas de milhares de refugiados angolanos.

Não obstante, esta oportunidade histórica de deixar para trás quase três décadas de violência armada apresenta ainda numerosos desafios, a que tanto o país como a comunidade internacional devem responder de forma decidida.

Durante quase trinta anos, a existência da guerra civil em Angola serviu para justificar a falta de desenvolvimento social e económico, a ausência de serviços públicos e a pobreza extrema em que vive a maior parte da população. Qualquer crítica ao governo era rebatida com o argumento da prioridade de ganhar a guerra e aqueles que as pronunciavam era acusados de “fazer o jogo” ou de pertencer à UNITA. Agora, mais de três anos volvidos sobre a assinatura dos acordos de paz, este argumento deixou de ser válido. Com o calar das armas, urge a promoção de um processo de reconciliação real e o cumprimento de uma paz social que confira dignidade às condições de vida dos cidadãos de um país tão rico em petróleo, diamantes e terra fértil. Contudo, as dimensões da corrupção a todos os níveis do aparelho estatal são cada vez mais visíveis e o MPLA continua a recorrer a uma retórica nacionalista anti-colonial face aos que, dentro e fora do país, denunciam a opacidade das políticas públicas e o desvio das receitas do petróleo para benefício pessoal.

Angola está, de facto, em paz, mas vive uma paz instável, cuja consolidação exigirá uma melhoria real das condições de vida dos angolanos. Existem alguns avanços no processo de democratização, sendo esperadas eleições para o ano de 2006, e a economia parece começar lentamente a reactivar-se, mas as elites governantes e o círculo de poder que rodeia o

Presidente José Eduardo dos Santos recusam-se a perder o controlo absoluto que têm mantido sobre a economia e as receitas do petróleo. Por outro lado, à complexidade da situação política e económica nacional, junta-se a influência que os actores externos têm na perpetuação desta realidade.

Cabe então agora analisar alguns dos elementos da situação actual do país, com atenção a algumas dimensões do seu processo de reconstrução nacional, à luz tanto dos progressos já feitos e dos obstáculos que ainda se lhe colocam, como dos interesses (declarados e ocultos) dos vários actores envolvidos, tanto a nível interno como externo.

1. O legado da guerra e a prestação de ajuda humanitária

Depois de quase três décadas ininterruptas de guerra civil, a morte de Savimbi em Fevereiro de 2002 e a assinatura do cessar-fogo, conhecido como o Memorando de Entendimento ou os Acordos de Luena,¹⁹ a 4 de Abril do mesmo ano, trouxeram finalmente a paz à República de Angola.

No final dos 27 anos de confronto armado entre o MPLA e a UNITA, que produziram cerca de 1 milhão de mortos e 500.000 refugiados, existiam em Angola 4,3 milhões de deslocados internos. Num país que tem cerca de 13 milhões de habitantes,²⁰ estas cifras, aliadas a uma destruição quase total das infra-estruturas físicas do país e do sistema económico e a uma herança de milhões de minas anti-pessoais enterradas em solo angolano, traduzem uma ruptura violenta dos equilíbrios sociais e económicos e requerem um esforço colossal, concertado e de longo prazo para lidar com a reconstrução e a reconciliação nacionais.

¹⁹ Baseados nos Acordos de Lusaka de 1994.

²⁰ Estimativas do governo, agências internacionais e sociedade civil, sendo de referir que o último censo nacional foi realizado em 1970.

A situação de crise e emergência humanitária melhorou consideravelmente desde o fim da guerra, apesar de em graus distintos consoante as zonas geográficas,²¹ devido ao acesso gradual que as agências humanitárias foram tendo às populações afectadas e ao aumento da produção alimentar. Contudo, e como é comum na maioria das situações de reconstrução pós-bélica, esta melhoria traduziu-se num progressivo abandono, por parte das agências humanitárias e do Governo angolano, das acções de emergência para se começarem a centrar em iniciativas de reabilitação, desenvolvimento e fornecimento de serviços básicos.

Cabe, no entanto, recordar que os indicadores sociais continuam a classificar Angola como um dos países em pior situação do mundo em termos de desenvolvimento. De facto, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2004, Angola aparece classificada em 166º, no Índice de Desenvolvimento Humano. Segundo este relatório, a esperança média de vida é de 40 anos. O país apresenta alguns dos piores indicadores sociais do planeta, onde cerca de dois terços da população vive abaixo da linha da pobreza e cerca de 27% com menos de 70 cêntimos de dólar por dia (ver tabela seguinte).

²¹ Por exemplo, em Maio de 2004, a missão do ACNUR na província do Zaire estava ainda a debater-se com a impossibilidade de conseguir promover o retorno de vários grupos de deslocados às suas zonas de origem, devido à destruição de estradas e pontes. De facto, teve que ser esta missão a construir os 60 km de estrada que ligam a fronteira com a República Democrática do Congo e a capital da Província, M'Banza Congo, onde o ACNUR montou um centro de trânsito para retornados, o Centro Kiowa.

Alguns Indicadores de Desenvolvimento Humano relativos a Angola

% população a viver em pobreza (menos de \$1US por dia, 2000)	68%
% população a viver em pobreza extrema (menos de \$0.76 por dia, 2000)	27%
Esperança de vida à nascença (anos e índice)	40 / 0,25
Mortalidade infantil	154/1000 nascimentos
Mortalidade em crianças menores 5 anos	260/1000 nascimentos
Índice de Educação	0.38
% população adulta iletrada (2000)	26%
% mulheres iletradas	50%
% população com educação básica (2000)	57%
Médicos por 100,000 habitantes (1999)	8
% desnutrição crónica (2000)	49%
Estimativa taxa infecção nacional de HIV/SIDA(2003)	3.9% [1.6 – 9.4]
% população com acesso a serviços saúde	25%
% população sem acesso água potável (2000)	62%
% população sem serviços sanitários (2000)	56%
% população sem acesso a electricidade	50%

Fonte: IDH, PNUD 2004²²

Apesar de a produção alimentar ter aumentado de forma considerável e de ter havido uma redução no número de pessoas dependentes da ajuda internacional, ainda existem cerca de 2 milhões de angolanos em situação de insegurança alimentar e de dependência da ajuda internacional, uma ajuda cada vez menor devido às novas prioridades dos doadores.²³ Neste sentido,

²² http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf

²³ Convém recordar que Apelo Humanitário Inter-agências das Nações Unidas, o *Consolidated Appeal Process*, de 2003, realizado para o Iraque recebeu 65% do montante solicitado para todas as crises humanitárias do mundo.

tanto o Programa Alimentar Mundial (PAM) das Nações Unidas como outras organizações humanitárias no terreno têm feito apelos contínuos à comunidade internacional para contribuir com mais doações. No entanto, em Março de 2004, o PAM apenas tinha recebido uma quarta parte dos 143 milhões de dólares solicitados para esse ano (IRIN, 2004), o que levou esta agência a anunciar a redução do fornecimento das rações de alimentos à população beneficiária. Em Julho de 2005, o PAM representa ainda a única forma de subsistência de cerca de 700.000 pessoas. Nas palavras do director do PAM em Angola, Rick Corsino, *“We believe that the donors are giving up sooner than they probably should. It's not fair or accurate to say, 'the war is over; the emergency is over now, so we can stop giving aid'. Just because oil [was recently] over [US] \$61 a barrel does not mean all the problems in the country will be fixed - over the very long term that may be the case, but this country's been devastated by war”* (IRIN, 2005a).

Para além desta realidade, o facto de Angola enfrentar uma mistura complexa de desafios de emergência e de desenvolvimento resulta de outros factores. Colocar um fim à prestação de ajuda de emergência é prematuro, na medida em que isso significa ignorar que Angola depende há décadas da assistência humanitária. À escassez de recursos é ainda necessário acrescentar a dificuldade de acesso a milhares de pessoas vulneráveis em todo o país, resultante da destruição ou deterioração das principais vias de comunicação e infra-estruturas, da insegurança provocada pela existência de minas anti-pessoais, bem como pelas complicações sempre existentes na época das chuvas. Um último factor fundamental, e raramente apresentado, é o facto de a maior parte das principais áreas onde se concentra a população mais vulnerável serem áreas negligenciadas há décadas, mesmo durante o período colonial, cuja deterioração e abandono foram claramente exacerbadas pela guerra e divisões políticas.

Como se torna claro com a tabela de indicadores atrás apresentada, tanto em termos de índice de mortalidade infantil, como da percentagem da população com acesso a recursos sanitários e médicos, Angola enfrenta também uma crise sanitária grave. De acordo com as estatísticas das Nações Unidas, Angola é um dos piores países do mundo para se ser criança. Entre as

principais causas de mortalidade infantil encontram-se doenças curáveis como o sarampo (responsável pela morte de mais de 10.000 angolanos cada ano), a poliomielite ou a malária. O Governo, juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), tem desenvolvido importantes campanhas de vacinação que alcançaram vários milhões de crianças angolanas (Martín, 2004: 5). Por outro lado, com o final da guerra e consequente aumento da circulação de pessoas pelo país, Angola corre o risco de o HIV/SIDA se tornar um fenómeno avassalador, à semelhança do que acontece em toda a região da África Subsaariana. As Nações Unidas calculam que, em 2010, o índice de infectados pela doença se aproximará de 20% da população angolana.

Relativamente à situação humanitária dos deslocados e refugiados, há que recordar que aproximadamente um terço dos angolanos teve que abandonar a sua casa durante a guerra. As agências das Nações Unidas no terreno calculam que desde a assinatura dos acordos de paz já regressaram aos seus locais de origem mais de três milhões de deslocados internos e cerca de 320.000 refugiados. Este retorno, porém, não foi isento de problemas e críticas. De facto, o Gabinete das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (OCHA) alertou constantemente para a falta de condições para o retorno e para o facto de apenas uma pequena parte dos retornados ter recebido alguma forma de assistência (Martín, 2004: 6). A maior parte do regresso dos deslocados internos deu-se de forma espontânea (o que limita as possibilidades de apoio), embora também haja informação sobre regressos forçados, tanto de deslocados como de antigos militares da UNITA. As zonas para onde regressou a maioria das pessoas carecem das infra-estruturas e serviços básicos necessários para a sua sobrevivência e muitas delas estão cobertas de minas anti-pessoais. Várias organizações internacionais, como os Médicos Sem Fronteiras (MSF), a *Refugees International* (RI) ou a *Human Rights Watch* (HRW) denunciaram frequentemente a falta de acompanhamento e de protecção a estas pessoas, bem como a existência constante de violações de direitos humanos.

Relativamente aos refugiados, já mencionámos anteriormente que cerca de 500.000 angolanos fugiram do país durante a guerra civil nomeadamente

para a Zâmbia, Namíbia, República Democrática do Congo, Botswana e África do Sul. Dos 320.000 refugiados que já regressaram ao país, cerca de 185.000 (pouco mais de metade) recebeu apoio do ACNUR em termos de transporte ou de distribuição de kits de comida. Algumas das principais razões que impedem o regresso dos mais de 150.000 refugiados angolanos que ainda estão nos países vizinhos estão intimamente relacionadas com a previsão de eleições para o ano de 2006 e o receio de instabilidade e violência política, bem como com preocupações face à sua sobrevivência e a ausência de serviços sociais básicos nas áreas de regresso. A partir do final de 2005, os programas internacionais de repatriação organizada chegam ao fim,²⁴ apesar de o PAM pretender continuar presente nos centros de recepção de refugiados e fornecer kits de comida e bens agrícolas, durante pelo menos mais um ano (IRIN: 2005b). No entanto, e como já referimos anteriormente, os apelos do PAM à comunidade internacional têm sido ignorados em grande medida e corre-se o risco de esta agência não ter como continuar a apoiar os refugiados angolanos até ao final do ano, altura em que se espera o regresso de mais 55.000 pessoas.

Neste momento, outro dos desafios principais é a reintegração destes refugiados na sociedade angolana, mas os obstáculos que se colocam são imensos, nomeadamente a ausência de infra-estruturas e serviços básicos e a abundância de minas, que limita extraordinariamente a reactivação da agricultura. Há também que referir que uma muitas destas pessoas passou toda a sua vida em campos de refugiados, o que os sujeitou a restrições à liberdade de movimentos e limitações de convivência social que tornam a sua inserção em comunidades um processo sensível. Por outro lado, o único ofício que a maior parte dos refugiados tem é a agricultura e, uma vez mais, a questão das minas,²⁵ associada a uma distribuição vergonhosa da terra em Angola, deixam poucas esperanças no futuro para muitos dos refugiados que já regressaram há

²⁴ A única excepção que o ACNUR pode considerar é um grupo de 3.000 refugiados angolanos de Cabinda que ainda se encontram na República Democrática do Congo com receio de regressar a esta província ainda em conflito.

²⁵ O Coordenador das Nações Unidas em Angola, Pierre-François Pirlot, afirmou que os especialistas estimam que levará ainda 7 a 8 anos para chegar a um nível aceitável de desminagem no país (IRIN, 27/07/05).

algum tempo, nomeadamente nas zonas do interior do país próximas da fronteira com a Zâmbia.

Uma outra dimensão dramática que dificulta a reintegração dos refugiados é o facto de estes serem frequentemente alvo de uma recepção pouco amistosa, na medida em que alguns angolanos os encaram, não como “irmãos que regressam ao país”, mas como estrangeiros que vêm competir com eles por recursos já em si escassos. Situações de tensão, discriminação e violência são comuns em muitos locais de retorno, e esta discriminação é ainda agravada em termos de procura de trabalho pelo fenómeno da língua, na medida em que pessoas que passaram a sua vida em campos de refugiados noutros países não falam o Português. Finalmente, a questão da intolerância política assume uma dimensão fundamental, nomeadamente face aos que regressam a zonas que eram controladas por um dos lados a que não pertenciam ou simpatizavam.

Em suma, um dos maiores desafios à reintegração dos refugiados, que terá um impacto extraordinário no próprio processo de reconciliação nacional, é um tratamento justo e igual, por parte do governo, das agências e organizações internacionais e das ONG angolanas, tanto aos refugiados como às comunidades locais onde estes se estão a procurar inserir. É fundamental que continue a pressão das várias agências das Nações Unidas e das ONG angolanas junto do Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS), no sentido de garantir que as áreas a que regressam os refugiados e deslocados, que são naturalmente as mais destruídas pelo conflito e as mais desprovidas de infra-estruturas e de serviços sociais, recebam uma atenção prioritária a médio e longo prazo.

Por último, cabe fazer referência à situação complexa de Luanda, capital do país projectada para acolher cerca de 400.000 pessoas e que se tem convertido num dos principais destinos dos retornados. Neste momento, estima-se que a população de Luanda atinja os 4 milhões de pessoas, a maior parte das quais vive numa situação de miséria colossal nos musseques que rodeiam os centros políticos e económicos das elites angolanas e das empresas multinacionais. Este crescimento vertiginoso é alarmante não só no que diz respeito à falta de condições de salubridade e serviços básicos, mas também

porque a gritante desigualdade que se espelha na capital angolana, associada a uma crescente insatisfação social, a níveis crescentes de desemprego e à existência disseminada de armas ligeiras, se pode facilmente converter num potencial de delinquência e violência.

2. Desmobilização, desarmamento e reintegração

Com a assinatura dos acordos de paz, o Governo comprometeu-se a fornecer abrigo e segurança aos antigos combatentes desmobilizados e às suas famílias, com a ajuda das Nações Unidas, assim como a facilitar a sua rápida integração através de programas de formação profissional (Martín, 2004: 3). No entanto, e apesar de desde o final da guerra se terem produzido alguns avanços no processo de desmobilização, o seu alcance real em termos de reintegração continua a ser muito limitado.

Cerca de 5.000 antigos combatentes da UNITA foram integrados nas Forças Armadas Angolanas (FAA) e, em inícios de 2004, o Governo tinha conseguido completar a fase de desmobilização de cerca de 100.000 soldados da UNITA e de 350.000 familiares. Estes foram recebidos em 35 campos de acantonamento, que foram sendo paulatinamente encerrados até finais de 2003, com apoio do programa “Estamos contigo”, que distribuiu um kit básico de sobrevivência composto por mantas, sementes e ferramentas, bem como 100 dólares em numerário, para iniciar a sua reinserção. No entanto, esta fase foi alvo de muitas críticas, nomeadamente resultantes do incumprimento dos prazos previstos no transporte dos desmobilizados, dos atrasos na entrega dos pacotes de ajuda e da excessiva concentração de pessoas nos campos de aquartelamento. Esta excessiva concentração produziu-se, em muitos casos, pela presença de civis nestes campos, que queriam beneficiar do tratamento preferencial que suspeitavam que as organizações internacionais poderiam dar aos soldados. Face a esta situação, havia um perigo real nos campos de crescimento da frustração e da impaciência entre a população desmobilizada que, em alguns casos, acabou por procurar saídas na pilhagem e na violência.

Por outro lado, um aspecto dramático desta fase foi, em muitos casos, a grave situação humanitária a que estas pessoas estiveram sujeitas depois da sua saída destes centros. De facto, o governo reconheceu que, após o encerramento de alguns campos, cerca de mil pessoas, entre soldados da UNITA e seus familiares (metade dos quais eram menores), vieram a morrer como consequência da terrível situação humanitária em que se encontravam (*ibid.*).

A outra fase do processo envolveu programas de formação e a reinserção que, até ao momento apenas beneficiaram alguns milhares de soldados, embora o governo se tenha comprometido a destinar mais de 200 milhões de dólares a este processo durante os próximos dois anos. De qualquer maneira, a verdade é que os programas de formação existentes para os desmobilizados são insuficientes e são os antigos soldados da UNITA que enfrentam os maiores problemas, na medida em que são na sua maioria originários de áreas rurais e não tiveram acesso a nenhuma educação no passado. A persistência desta situação crítica dos desmobilizados e a falta de alternativas pode facilmente vir a traduzir-se em focos de tensão e instabilidade, nomeadamente em termos de violência criminal.

É de assinalar que nenhum dos programas de desmobilização, desarmamento e reintegração contemplaram as mulheres ex-combatentes, que apenas tiveram direito a receber ajuda humanitária enquanto civis.

Igualmente dramática é a quantidade e realidade das crianças-soldado no país. No final da guerra, em Abril de 2002, havia cerca de 16.000 menores angolanos nas fileiras dos dois grupos, de acordo com o Relatório Global sobre Crianças Soldados de 2004.²⁶ Houve outras dezenas de milhares que, apesar de talvez nunca terem empunhado uma arma, foram escravizados, passaram fome, realizaram trabalhos forçados ou foram abusados sexualmente. Segundo este relatório, durante a guerra civil, foram raptados cerca de 30.000 menores por ambos os exércitos. Alguns rapazes menores recrutados pelas forças do governo permaneceram no exército quando a guerra acabou; a maioria pertencia a áreas rurais e boa parte deles tinha já entrado na idade adulta.

²⁶ Relatório publicado pela Coligação Mundial Contra o Uso de Crianças Soldado.

Abubacare Sultan, Coordenador da Área de Protecção de Menores do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em Angola, afirma que falar de crianças soldados em Angola é complexo e está relacionado com as diferentes fases do conflito. Em 1994, data da assinatura do Protocolo de Lusaka, havia cerca de 9.000 crianças soldado identificadas: a maioria nas fileiras da UNITA e cerca de 500 recrutadas pelas Forças Armadas, de acordo com Mary Daily, coordenadora em Angola do *Christian Children's Fund*. Desses 9.000, cerca de 4.000 foram identificados e reintegrados nas suas famílias, “mas então a guerra reiniciou e o processo parou aí”, afirmou Mary Daily. Para além disso, este programa de desmobilização não incluiu as meninas soldado, que não receberam uma assistência específica, como referiu o relatório da HRW *Child Soldiers Forgotten in Angola*, de Abril de 2003. Os resultados de Lusaka podem assim ser encarados como um fracasso porque a maior parte dos menores (desmobilizados) foram novamente recrutados pelo exército (com o reinício dos confrontos), já que estavam perfeitamente identificados pelo governo como parte da força beligerante, o que foi um grave erro do processo. Ao contrário de Lusaka, o Memorando de Luena não contemplou programas especiais para a desmobilização e reintegração de crianças soldados, meninos ou meninas, o que, de acordo com o já mencionado relatório de 2003 da HRW, transgride o compromisso de Angola de fornecer cuidado e atenção às vítimas de conflitos armados.

Como em Angola não houve esse processo de registo especial de desmobilizados, foi difícil dar-lhes um tratamento específico. Por outro lado, não há oportunidades para os adolescentes, nem nas zonas rurais nem nas urbanas, o que se traduz num número crescente de crianças e jovens de rua nas grandes cidades envolvidos em actos de delinquência.

Antes de finalizar este tópico, é fundamental abordar a questão do desarmamento da sociedade. De facto, a proliferação de armas ligeiras entre a população pode vir a representar uma séria ameaça para a segurança, a estabilidade política e a manutenção da paz. Estimativas do governo e de organizações da sociedade civil apontam para a existência de entre 3 a 4 milhões de armas ligeiras em posse de cerca de um terço da população civil. Apesar de o Governo ter dado alguns passos neste âmbito, como a aprovação

de uma lei sobre o desarmamento de civis ou a implementação de um programa de recolha de armas, apenas conseguiu recolher cerca de 10% das armas em circulação. Este resultado prende-se sobretudo com a ausência de uma política nacional de desarmamento real, que tome em consideração vários factores complexos. De facto, apesar de até ao momento terem sido já recolhidas mais de 100.000 armas, persiste em muitos sectores da população uma sensação generalizada de insegurança, em muito dependente da falta de confiança nas instituições estatais e policiais. Esta desconfiança nas forças policiais e no destino dado às armas recolhidas é um enorme entrave à entrega de armas por parte da população, que exige a sua destruição através de um processo transparente. Existe no país uma cultura de medo enraizada e até a população sentir confiança nas instituições responsáveis pela sua protecção e a garantia de que não haverá um retorno à violência, será muito difícil conseguir avanços neste processo. Convém alertar que o medo que a população sente e a sua recusa em entregar as armas estão também relacionados com o facto de grupos de 'Defesa Civil'²⁷ armados se terem começado a reorganizar, como tem sido denunciado por várias ONG angolanas, que exigem saber de quem dependem estes grupos e quem os arma. Por outro lado, o legado de uma militarização de mentalidades, que tem as suas origens já na década de 60, pode facilmente traduzir-se numa cultura de violência latente que exige um compromisso e políticas sérias para ultrapassar este risco ao processo de reconciliação nacional. Com o aumento da criminalidade e da violência urbana, é ainda mais improvável esperar que os cidadãos, que não confiam nas forças policiais para a sua protecção, desistam de ter armas em sua posse, na medida em que as encaram como o meio mais seguro para a sua protecção pessoal e das suas famílias. Este tema voltou a ganhar um destaque central com as crescentes discussões em redor da realização das próximas eleições, já que o desarmamento é encarado pelos partidos da oposição e pelas ONG angolanas como uma pré-condição eleitoral.

²⁷ Durante a guerra formaram-se milícias armadas conhecidas como 'Defesa Civil' em quase todas as áreas controladas pelo governo, que eram armadas pelas FAA. A participação era virtualmente obrigatória para os jovens e adultos de meia idade do sexo masculino e a recusa em participar era encarada (e castigada) como falta de apoio ao governo (Parsons, 2004: 43).

3. O cenário político-constitucional e seus actores

Como mencionámos na discussão sobre a construção estatal em Angola, as instituições democráticas nacionais resultam dos consensos alcançados nos Acordos de Bicesse, em 1991, e no Protocolo de Lusaka, em 1994.

Bicesse definiu o início do caminho para o multipartidarismo no país e a passagem do regime de partido único para o sistema multipartidário foi estabelecida na IX Sessão da Assembleia do Povo (parlamento monopartidário angolano), que introduziu profundas alterações à Lei Constitucional de 1975, destinadas “à criação das premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária, à ampliação do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como à consagração constitucional dos princípios basilares da economia de mercado”. A sua institucionalização deu-se através da Lei nº 12/91, de 6 de Maio de 1991, com a Lei de Reforma Constitucional. Os Acordos de 1991 permitiram também à UNITA adquirir o direito de ser um partido político legal, livre de realizar e participar em actividades políticas, no respeito da constituição revista e das leis relevantes para a criação de uma democracia multipartidária.

A Lei Constitucional revista, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei Eleitoral, aprovadas em 1992, marcaram definitivamente o fim do regime de partido único e estabeleceram o quadro institucional necessário para a realização de eleições multipartidárias em Setembro/Outubro do mesmo ano e o início da transição democrática.

De facto, em Setembro de 1992 celebraram-se as primeiras eleições legislativas e presidenciais em Angola, disputadas por 18 partidos ainda num ambiente de forte tensão política e militar, e cujos resultados traduzem em grande parte o que ainda é hoje o cenário político nacional.

É sabido que foram os dois principais partidos nacionais – MPLA e UNITA – a dominar a competição eleitoral, totalizando 87,84 por cento dos votos válidos (Santos, 2004: 189). O PRD, o PAJOCA, a FNLA, o PDP-ANA, o PNDA, o FDA, a AD-COLIGAÇÃO, o PRS, o PSD e o PLD conseguiram eleger

deputados para o Parlamento.²⁸ No total, vinte e um deputados, correspondendo a 9,5 por cento dos assentos parlamentares. Cumpre, porém, fazer referência a dois elementos que alteraram substantivamente o lugar do terceiro partido mais votado (Miranda, 2004: 27). Como explicámos anteriormente, a FNLA tinha uma forte base étnica Bakongo, representando entre 10 a 15% da população angolana. No entanto, apenas conseguiu reunir cerca de 3% dos votos. Curiosamente, o Partido de Renovação Social (PRS), cuja base de apoio popular é o povo Chokwe (predominantemente baseado na Lunda Norte e na Lunda Sul, na parte nordeste do país), conseguiu, devido às regras de composição da Assembleia Nacional, eleger 6 deputados e afirmar-se como o terceiro partido na Assembleia, apesar de ter conseguido poucos mais votos que a FNLA e o PDL.

Para as eleições presidenciais, em que concorreram onze candidatos, José Eduardo Santos conquistou 49.57 por cento dos votos e Jonas Malheiro Savimbi obteve 40.07 por cento (*ibid.*). António Alberto Neto conseguiu 2.16 por cento, seguido por Holden Roberto com 2.11 por cento. Esses resultados obrigavam a realização de uma segunda volta, uma vez que nenhum dos candidatos conseguiu mais de 50 por cento dos votos. O regresso da guerra civil inviabilizou a realização da segunda volta. Todo esse processo culminou com o falecimento, em combate, do segundo candidato mais votado, Jonas Malheiro Savimbi, e a declaração do primeiro classificado, José Eduardo dos Santos, de que não seria candidato às próximas eleições presidenciais (Pinto de Andrade, 2004: 4).

O Protocolo de Lusaka de 1994 – encarado formalmente como uma adenda aos Acordos de Bicesse – definiu um acordo de partilha de poder entre o MPLA e a UNITA, que se quebrou em 1998, com o argumento do seu fracasso em cumprir com o estabelecido em Lusaka e com o retorno ao conflito.

²⁸ Os onze partidos políticos com assento parlamentar em Angola são, por ordem alfabética: o Fórum Democrático Angolano (FDA), a Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), o Partido da Aliança Juventude, Operários e Camponeses de Angola (PAJOCA), o Partido Democrático para o Progresso – Aliança Nacional de Angola (PDA-ANA), o Partido Liberal Democrático (PDL), o Partido Nacional Democrático de Angola (PNDA), o Partido Renovador Democrático (PRD), o Partido de Renovação Social (PRS), o Partido Social Democrata (PSD) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

No período do pós-guerra, o debate político em Angola tem sido marcado por dois temas: as eleições e a promulgação da nova Constituição, processo que como já referimos entrou em crise. Tanto os partidos da oposição como o MPLA apresentaram propostas sobre o tema, tendo chegado a consenso relativamente ao pacote legislativo eleitoral, que está agora para assinatura e promulgação pelo Presidente da República de Angola, na sequência de um acórdão do Tribunal Supremo relativo à Lei Eleitoral. A oposição reagiu criticamente ao acórdão do Tribunal Supremo, denunciando um claro pendor político na sua decisão e contestando a sua imparcialidade.

Esta é, aliás, uma das grandes críticas ao sistema judicial nacional, sendo que os três anos volvidos sobre a assinatura da paz não produziram as reformas fundamentais esperadas pelos angolanos. Apesar de avanços recentes em algumas reformas, a falta de independência e imparcialidade, bem como a quase total ausência de confiança por parte da população no sistema judicial, continuam a ser as notas dominantes. Por um lado, o poder judicial está ainda profundamente influenciado pelo (e, em alguns casos, até mesmo refém do) poder político. Por outro lado, as leis e o sistema judicial alcançam apenas uma pequena percentagem de cidadãos: por exemplo, nos 163 municípios do país, apenas existem 13 tribunais municipais. A reforma judicial e a formação de juizes e advogados é, sem dúvida, uma das áreas mais necessitadas de apoio internacional.

A realidade do acesso à justiça está intimamente relacionada com a situação de direitos humanos do país. Nas províncias, continuam a ocorrer casos bizarros de violação da lei, como são exemplo a realização de julgamentos e veredictos sem a presença dos advogados ou, até mesmo, sem a presença dos próprios arguidos, frequentemente na prisão sem transporte para os levar até ao julgamento. Por outro lado, continuam a ser recorrentes casos de violação do direito dos cidadãos a manifestarem-se por parte das autoridades, nomeadamente em relação a partidos políticos, sindicatos e movimentos estudantis. O relatório sobre violações de direitos humanos nas Lundas, apresentado em Março de 2005 por Rafael Marques e Rui Falcão de Campos, intitulado “Lundas, as pedras da morte”, é um exemplo chocante dos abusos atrozes que continuam a verificar-se em várias províncias do país.

Na medida em que na parte inicial deste estudos, se dedicou uma atenção particular à construção e funcionamento do Estado angolano, cabe agora fazer uma breve nota sobre o potencial de mudança e apoio ao processo de reconstrução e reconciliação nacional dos actores internos com um papel a desempenhar na arena política, nomeadamente os partidos políticos, as organizações da sociedade civil (aqui entendidas como ONG, grupos de base religiosa e movimentos sociais) e os meios de comunicação social.

3.1 Partidos políticos

Relativamente aos partidos políticos, em Angola existem hoje 126 partidos políticos legalmente reconhecidos, o que poderia traduzir a existência saudável de um sistema multipartidário competitivo. No entanto, estima-se que grande parte deles tenha deixado de existir, mas é difícil confirmar este facto, na medida em que não existe em Angola um mecanismo para registar a dissolução de partidos políticos. Por outro lado, a ideia de que o período pós-guerra poderia ser uma oportunidade para aumentar a participação e a consciência dos partidos políticos relativamente à necessidade de ouvir as reivindicações da sociedade civil e exigir mudanças relativamente às condições sociais e humanas aterradoras da maioria da população angolana colide com a sua realidade. De facto, os partidos da oposição são pequenos, têm grandes problemas de financiamento e a maioria carece de uma real base de apoio social, bem como de experiência política. Além disso, muitos deles apenas existem com o objectivo de ter acesso a fundos e outros foram criados pelo próprio MPLA. Finalmente, e talvez o argumento mais preocupante relativamente à incapacidade de os partidos políticos se poderem tornar actores de mudança na sociedade angolana, prende-se com a própria lógica do funcionamento político nacional. De facto, a cultura política angolana traduz uma lógica de procura de poder, que visa o controlo do aparelho estatal com vista à apropriação de recursos e a criação de autocracias predatórias. O facto de nenhum partido político apresentar um programa com soluções para os problemas e necessidades reais da população, nem uma alternativa clara em

termos da natureza do Estado ou do sistema político e económico, traduz uma reprodução do sistema vigente e não deixa espaço para a sua consideração como agentes de mudança na sociedade angolana.

Por último, é interessante referir um dos principais resultados de um inquérito realizado em 2003 pelo Instituto Republicano Internacional e o Instituto de Pesquisa Social de Angola sobre as percepções dos angolanos face às próximas eleições (IRI/A-IP, 2004: 50). De facto, apesar de a maior parte dos inquiridos ser filiado em algum partido político, o sentimento e conotação geral face aos partidos políticos é extraordinariamente negativo, já que a população os sente muito distantes de si e dos seus problemas diários e os encara cada vez mais como instrumento para servir os interesses dos seus líderes.²⁹ Ainda assim, é indiscutível o facto de a discussão política em Angola estar inquinada por um quadro de pertença aos partidos históricos, o MPLA e a UNITA. De facto, independentemente do descontentamento generalizado, da miséria e da exclusão social, da distância abissal entre os políticos e a maior parte da população e da ausência de programas e projectos políticos e cívicos por qualquer destes partidos, a verdade é que estes continuam a funcionar como provedores de uma identidade, como marcadores identitários da população angolana. É este quadro primário de pertença partidária que impede, em última análise, o desenvolvimento de um exercício real de cidadania em Angola.

3.2 Sociedade civil

No que diz respeito à sociedade civil em Angola, é comum que as análises internacionais reforcem a ideia de que o fracasso da perspectiva dos movimentos cívicos pela paz sobre a solução do conflito,³⁰ se traduziu na

²⁹ Outro dos resultados mais interessantes é o facto de os inquiridos terem apontado as instituições públicas como as entidades menos confiáveis do país, nomeadamente as forças policiais, os tribunais e a Assembleia Nacional.

³⁰ Estes movimentos defendiam a ideia de que não havia uma solução militar para o conflito e que a paz e a reconciliação nacionais deviam ser procuradas através do diálogo, da identificação das raízes do conflito e da acomodação de interesses entre as partes beligerantes.

fragilização da sociedade civil como potencial actor de mudança e força política no contexto angolano. Além disso, esta é geralmente caracterizada como incipiente e relativamente fraca. Ora, não há dúvidas relativamente ao facto de as ONG angolanas sofrerem várias fragilidades e limitações, mas isto deve-se a vários factores que convém mencionar. Se por um lado, muitas destas ONG são produto de um contexto de emergência, ou por outras palavras, produto da comunidade internacional doadora no período seguinte a Bicesse, por outro lado, sofrem de uma extraordinária ausência de meios (materiais e humanos) e de uma quase absoluta dependência de recursos financeiros externos, o que as deixa invariavelmente condicionadas às agendas, prioridades e ritmos dos doadores e organizações internacionais, que frequentemente desconhecem ou decidem ignorar as realidades e necessidades específicas dos actores angolanos. É, no entanto, necessário destacar que as ONG angolanas têm, de facto, uma capacidade de coordenação bastante limitada e que algumas delas tendem a confundir o problema sobre o qual se ocupam com as tarefas que desempenham (ou seja, tendem mais facilmente a fazer propaganda das suas acções do que de facto a fornecer testemunho sobre a realidade em que trabalham). Aponta-se além disso a ausência de um real entendimento sobre o seu papel político e responsabilidade na articulação de um discurso crítico destinado a criar correntes de opinião e a gerar mudanças na percepção da realidade.

Contudo, há também que destacar um nível importante e crescente de consciência de cidadania entre as ONG e o facto de algumas se destacarem pela denúncia da corrupção e de abusos de direitos humanos, pela exigência de processos de transparência e de participação pública e pela exigência ao governo de que este assuma o seu papel como garante dos direitos dos cidadãos. Há claramente uma dinâmica vibrante neste meio e várias ONG possuem uma forte credibilidade e potencial para mudança devido ao trabalho que desenvolvem ao nível das comunidades do interior do país, nomeadamente através da construção de pontes de comunicação entre as Administrações Municipais do Estado e os cidadãos, bem como da inclusão de espaços de participação e debate tradicionais nos seus projectos de educação cívica que,

apesar de quase sempre invisível, traduz um contributo extraordinariamente importante para a construção da cidadania nas várias províncias de Angola.

Um dos elementos mais recentes e positivos a destacar foi o envolvimento da sociedade civil nos debates sobre o projecto de Lei de Terras como um ponto de partida para o acesso ao debate político e possibilidade de influenciar políticas públicas. O debate que se produziu dentro de diversos grupos da sociedade civil e entre estes e os sectores políticos foi real e profundo, para além de ter sido a primeira campanha a alcançar o nível do Parlamento e a permitir contactos directos com estes sectores. Em termos de aprendizagem e de experiência, esta é avaliada como uma iniciativa valiosa em si mesma, o primeiro teste ao poder, influência e capacidade de sensibilização da sociedade civil no pós-guerra, para além de elemento de análise dos instrumentos e mecanismos que esta tem ao seu dispor.

Finalmente, cabe sublinhar o papel fundamental que a sociedade civil pode desempenhar na promoção da reconciliação nacional e para a qual necessita de um apoio internacional real. Este não é um tema da agenda política e não existe um debate sério a nível do país sobre esta questão. De algum modo, os líderes nacionais parecem não se dar ao trabalho de encarar a realidade de que a paz política entre os antigos dois combatentes não traduz a paz social e a reconciliação da população angolana, que foi sujeita a, e que cometeu, atrocidades inomináveis durante os anos de conflito. O retorno e reintegração de refugiados e deslocados e a desmobilização e reintegração dos antigos soldados nas mesmas comunidades exigem uma atenção e actuação séria, que apenas tem sido visível nas iniciativas de algumas organizações de base religiosa e ONG. É ainda mais preocupante recordar que a maior parte das comunidades de retorno se concentram nas partes leste do interior do país, onde a presença de organizações da sociedade civil e de meios de comunicação social é, na melhor das hipóteses, quase inexistente.

3.3 Meios de comunicação social

No que diz respeito à realidade dos meios de comunicação social angolanos, os principais órgãos (e os únicos com alcance nacional) são propriedade estatal e monopolizaram até há pouco tempo o mercado informativo, com uma clara tendência para o jornalismo “governamental”. No entanto, existem também já jornais privados e independentes que, apesar da precariedade de recursos humanos e financeiros e das pressões que sofrem por parte do governo, têm dado passos rumo ao pluralismo informativo, permitindo que propostas alternativas e debates a partir da sociedade civil possam ser expressos e ouvidos. As principais deficiências do sector informativo privado em Angola radicam na deficiente formação de muitos jornalistas, no recurso regular ao sensacionalismo e no facto de estes terem uma distribuição centrada basicamente em Luanda, o que traduz uma cobertura prioritária dos assuntos da capital e pouca atenção dedicada às restantes províncias. Há uma necessidade expressa de informação sobre a realidade das outras regiões do país e de que haja um fluxo de informação entre elas: a informação existente é fragmentada e incompleta, o que se traduz numa menor capacidade de pressão e de articulação de exigências conjuntas.

Junto dos meios de comunicação social, falta ainda em certa medida desenvolver uma consciência de pertença à sociedade civil e a noção de responsabilidade na educação da população, na disseminação dos seus direitos ou na promoção de reconciliação nacional. Há pouco trabalho de investigação e de análise das causas e consequências dos temas, bem como das grandes questões a nível nacional e das que no plano internacional afectam Angola. Esta realidade é, em grande medida, consequência da falta de recursos económicos e da escassa formação dos profissionais, tanto em técnicas jornalísticas como em temas específicos de economia, política, direito e relações internacionais. A falta de acesso a fontes oficiais, a pressão por parte das autoridades e a precariedade do trabalho são elementos adicionais a impedir que o jornalismo angolano alcance o nível de qualidade e exigência necessário. Cabe, no entanto, referir também avanços qualitativos recentes e o

trabalho importante que tem sido desenvolvido pelo SJA na promoção da formação de jornalistas e de melhorias das suas condições profissionais.

Relativamente à liberdade da imprensa e de expressão, é ainda necessário transformá-las num pilar da democracia angolana, mas não é possível afirmar taxativamente que estas existem ou não em Angola. Como é comumente afirmado por Ismael Mateus, antigo Secretário-Geral do Sindicato de Jornalistas Angolanos (SJA), deve-se antes falar de uma liberdade de imprensa e de expressão a três velocidades: a velocidade de Luanda (onde estas existem, ainda que de forma relativa); a velocidade das províncias do litoral e das que têm um maior desenvolvimento económico (em que este processo se começa a desenvolver de uma forma mais livre e crítica); e, por último, a não velocidade do resto do país, em que a interferência e controlo do poder político é de tal ordem que nem os meios de comunicação social nem os cidadãos podem exprimir livremente as suas ideias e opiniões sem receio de represálias.

A comunidade internacional tem-se destacado pelo seu apoio aos meios de comunicação social independentes, mas a sua actuação não é isenta de críticas. Por um lado, este apoio traduz-se frequentemente em cursos de formação para jornalistas ou apoios financeiros para impressão dos jornais. Ainda que extraordinariamente importantes em termos de capacitação individual, estas formações pecam pela falta de sustentabilidade e pelo facto de muitas vezes os formadores não terem um conhecimento adequado da realidade do jornalismo em Angola. Por outro lado, é comum ouvir-se críticas por parte dos jornalistas ao apoio que a comunidade internacional dá a meios específicos, por exemplo o Jornal Agora ou a Rádio Ecclésia. Apesar deste apoio se ter demonstrado extraordinariamente importante ao fortalecer o papel da Rádio Ecclésia como a única voz radiofónica independente e imparcial do país, capaz de envolver os cidadãos nos debates sobre os principais desafios que o país enfrenta (o que levou mesmo o governo a acusá-la de fazer “terrorismo jornalístico”), a crítica baseia-se no facto de ser necessário um apoio e pressão generalizados, e não específicos, para permitir a liberalização nacional da comunicação social. Também neste campo há um papel claro para um apoio internacional comprometido.

4. Recuperação económica ou perpetuação de uma “monarquia sustentada pelas petrolíferas”?

O conflito em Angola dizimou sectores como a agricultura, a transformação dos produtos agrícolas e o comércio interno e destruiu um mercado nacional unificado e infra-estruturas físicas, como as linhas ferroviárias, as pontes, as centrais eléctricas, as vias de comunicação e os sistemas hidroeléctricos. No entanto, a guerra e os gastos militares não são a única justificação para o abandono do investimento em serviços básicos, como a educação, a saúde e infra-estruturas, já que a corrupção e o desvio das receitas do petróleo assumem aqui uma importância considerável, que continuaremos a analisar mais adiante.

Com a chegada da paz, o Governo de Angola comprometeu-se a reabilitar as principais infra-estruturas físicas e de comunicação do país, bem como a recuperar os serviços educativos e sanitários, com o apoio da comunidade internacional. Há, sem dúvida, que apontar progressos na recuperação de infra-estruturas, como a reabilitação de cerca de 1.000 km de estradas e a reconstrução de pontes, ou o facto de no último ano (2004), mais de um milhão de crianças ter sido reinserido no sistema escolar. Ainda assim, e apesar de algumas administrações locais e provinciais terem restabelecido parcialmente algumas escolas e centros de saúde, o seu funcionamento continua a ser precário devido à falta de recursos para manutenção e pagamento de profissionais e é uma realidade incontestável que a situação económica e social geral do país continua extraordinariamente precária.

Angola possui uma diversidade e quantidade impressionantes de recursos naturais. Para além de ser o 2º produtor de petróleo na África Subsaariana e o 4º produtor mundial de diamantes, tem um grande potencial em outros recursos naturais. Como explica Hodges (2001: 140), para além do petróleo, diamantes e outros minerais como o ouro, o urânio, o gás natural e o magnésio, o país “tem condições climatéricas favoráveis e solos propícios à produção de inúmeros produtos agrícolas e à criação de gado, águas ricas em peixe e um enorme potencial hidroeléctrico”.

Os rendimentos do comércio legítimo de diamantes somam 7% das receitas estatais, e os demais produtos combinados apenas 1% do total das exportações. No entanto, a imensa dependência do petróleo (que nos anos 90 representou cerca de 90% das exportações oficiais e 80% das receitas governamentais), tem consequências internas profundas, como sejam a vulnerabilidade face às flutuações do seu preço no mercado mundial e a falta de investimento e o abandono de outros sectores. Neste sentido, o extraordinário potencial agrícola nacional está por explorar, mas os milhões de minas herdadas da guerra e o peso que é dado ao petróleo na economia do país faz com que a maioria das suas importações se baseie em produtos alimentares. No passado, Angola exportava açúcar, arroz, tabaco e peixe, e foi o 3º produtor mundial de café; actualmente, recebe cerca de 200 toneladas de ajuda alimentar cada ano. O produto interno bruto (produção total de bens e serviços) é de cerca de 1.700 dólares *per capita* e o valor da dívida externa em 2002 era de 9.8 biliões de dólares americanos. Os principais parceiros comerciais são os EUA, Bélgica, Portugal, Alemanha, França, Espanha, Brasil e África do Sul.

Deste modo, a reconstrução e pacificação definitiva do país estão também intimamente associadas a uma exploração destes recursos que reverta para o desenvolvimento económico e social do país. No entanto, é fundamental que a economia angolana deixe de estar completamente dependente das receitas do petróleo e comece a diversificar-se, para deixar de importar a maior parte dos produtos que consome. De facto, a indústria petrolífera não beneficia a população local, já que dá pouco emprego à mão-de-obra local e devido ao facto de todo o rendimento ser acumulado pelo governo. Entre outras medidas, é urgente estabelecer as condições necessárias para a consolidação da agricultura, de modo a que esta possa garantir a segurança alimentar da maioria da população, através do apoio a pequenos agricultores, como o acesso a terras e a programas de micro-crédito, para além da continuação dos programas de desminagem.

Antes de passar à análise da questão da exploração dos recursos e da corrupção a ela associada, bem como do papel que desempenham os actores externos na perpetuação da falta de transparência na sua gestão, é importante

referir outra das questões mais problemáticas na dimensão económica, mas transversal aos aspectos da vida política e social do país, com um enorme potencial de conflito, a questão da terra. A aprovação recente na nova Lei de Terras trouxe esta questão para o debate nacional. Como explica Pacheco (2004a: 47), os problemas centrais que se colocam a este respeito centram-se em três aspectos: 1) o direito reivindicado pelas comunidades de possuírem um título de propriedade (e não apenas de uso) das terras que consideram suas por as terem herdado dos seus antepassados; 2) o direito dessas mesmas comunidades reaverem terras extorquidas durante a colonização e que agora estão a ser entregues a empresários; e 3) o reconhecimento da importância da propriedade da terra como aspiração legítima e necessidade de todos aqueles que pretendem dedicar-se à agricultura e à sua modernização. Organizações como a Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA) têm apoiado as comunidades rurais e urbanas nas suas reivindicações e tentado trazer para o debate público a necessidade de uma reforma agrária e a ideia de que o sector familiar agrícola (que não está apenas vocacionado para a subsistência) poderá garantir mais emprego e desenvolvimento a curto e médio prazo que o empresarial. A forma como esta questão seja tratada nos próximos anos pode traduzir-se na criação de ingredientes para novos conflitos, nomeadamente se continuar a excluir as comunidades camponesas pobres, que consistem cerca de 80% da população rural.

4.1 O petróleo e os actores externos: um jogo de soma zero para a população angolana

As reservas de petróleo de Angola são excepcionais e já explicámos na primeira parte deste estudo de caso a influência central que teve na feroz luta pelo poder das elites nacionais.³¹ Angola é o segundo produtor de petróleo da África Subsahariana, com uma produção actual diária de 900.000 barris e

³¹ O petróleo é, também, a questão central no conflito em Cabinda, província responsável por mais de 55% da produção petrolífera do país, e cuja causa separatista é alimentada pela perspectiva de viabilidade financeira.

calcula-se que no ano 2008 possa superar a Nigéria. É um recurso de boa qualidade, relativamente fácil e barato de extrair e cuja localização *offshore* o confina a um enclave seguro onde pode ser facilmente protegido, como ficou demonstrado durante o conflito. Existem cerca de trinta empresas petrolíferas a operar em Angola e calcula-se que tenham pago somas enormes para obter as suas concessões, embora estes dados nunca tenham sido publicados.

Várias organizações internacionais têm vindo a denunciar a corrupção do regime de Luanda. Por exemplo, a *Human Rights Watch* calculou, com base nas últimas negociações do governo de Angola com o FMI e em estudos de auditorias internacionais, que entre 1997 e 2002 foram desviados mais de 4.200 milhões de dólares procedentes das receitas do petróleo, o que equivale cada ano a cerca de 9,25% do Produto Interno Bruto (Human Rights Watch, 2004: 16).

A expressão “*Angola plays the international community like a Stradivarius violine*”,³² é elucidativa da forma como o governo angolano continua a fazer negócios lucrativos ao jogar governos, empresas multinacionais e organizações financeiras internacionais uns contra os outros, já que a ambição os leva a competir por contratos vantajosos. As relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) datam de meados dos anos oitenta e, desde então, têm seguido um mesmo padrão:³³ Angola aceita, pelo menos de forma aparente, condições sobre a transparência orçamental e a prestação de contas sempre que a situação económica e social é complicada, para as atrasar indefinidamente ou as suspender assim que o contexto melhora.

Em 2002, o facto de a organização *Transparency International* ter situado Angola em 98º no seu *Índice de Percepção de Corrupção*, num total de 102 países, levou à afirmação generalizada de que, mais do que um dividendo de paz, Angola necessita um dividendo de transparência. De acordo com um relatório do *Economist Intelligence Unit* de 2003, 39 cidadãos angolanos possuem uma fortuna calculada num mínimo de 50 milhões de dólares e

³² Proferida pelo Professor Gerald Bender, da *University of Southern Califórnia*, na Conferência do British-Angola Fórum, Chattam House, Londres, 13 de Novembro de 2003.

³³ Estas relações começaram imediatamente após a desvalorização do Kwanza (a moeda nacional) e num contexto de hiper-inflação, agravado posteriormente pelo colapso dos preços do petróleo.

outros vinte detêm pelo menos 100 milhões.³⁴ Os seis mais ricos estavam há já algum tempo no governo e o sétimo apenas há dois anos. Em conjunto, a sua fortuna somava os 3.950 milhões de dólares, face a um PIB total, para 13 milhões de habitantes, de 10.200 milhões no ano de 2002.

As empresas petrolíferas não tiveram nenhum problema em participar neste sistema, mas não foram as únicas empresas internacionais a fazê-lo. Os créditos financiados pela usurpação das receitas do petróleo serviram para realizar avultados pagamentos a empresas construtoras que participam na reconstrução (como a Egil de Portugal, Odebrecht do Brasil e Dar Al-Handasah do Egipto, entre outras), bem como a vários executivos dessas empresas e das petrolíferas.³⁵

As receitas do petróleo estão totalmente nas mãos da Sonangol, que é controlada pelo Presidente e, deste modo, em grande parte fora do controlo do governo e da supervisão administrativa. Por outro lado, o Presidente autorizou contratos de empréstimos garantidos por petróleo que não estão sancionados por legislação internacional nem interna, que não estão adequadamente contabilizados no orçamento estatal, e claramente hipotecam o futuro do país em negócios financeiros que estão ligados ao regime, e não ao Estado. A combinação destes factores forneceu ao regime de Angola um instrumento económico extremamente poderoso. Conferiu-lhe um extraordinário grau de poder, que tem sido aumentado pelo facto de que os países ocidentais, de onde são originárias as empresas que extraem o petróleo angolano, têm sido extraordinariamente cooperantes com tais práticas.

Angola pertence a um grupo muito selecto de países com recursos internos e receitas de exportação suficientes para recusar as condições impostas sobre África pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM). Apesar de a situação financeira do país se ter deteriorado marcadamente durante o passado recente, à medida que a dívida externa aumentava rapidamente, o regime ainda tem condições para implementar a reforma económica e política ao seu próprio ritmo – e para quebrar frequentemente políticas previamente acordadas, tais como uma maior

³⁴ Economist Intelligence Unit, *Angola: Country Report*, Maio 2003.

³⁵ *International Consortium of Investigative Journalists, in Ibidem.*

divulgação das receitas do petróleo. As implicações políticas desta realidade são claras: o poder angolano resultante das suas reservas de petróleo permite-lhe retirar grandes concessões do mundo estrangeiro, uma das quais a de que ignore os abusos políticos. Angola é, assim, um exemplo claro da incoerência da comunidade internacional, em termos da condicionalidade política da ajuda bilateral e multilateral relativa à democratização e à competição multipartidária.

4.2 Angola como recipiente/parceiro da cooperação para o desenvolvimento

Miranda (2004: 12) apresenta a já mencionada relação ambígua entre Angola e a comunidade doadora. De facto, apesar das autoridades angolanas continuarem a recusar a maior parte de formas de condicionalidade política e económica da comunidade doadora, continuam também a exprimir o seu descontentamento face ao tratamento diferenciado e à discriminação a que são sujeitos (por exemplo, em comparação com o Afeganistão e o Iraque) em termos de um dividendo da paz traduzido numa entrada maciça de assistência humanitária e de desenvolvimento. O governo angolano quer uma conferência de doadores para receber ajuda para a reconstrução nacional, mas nega-se a aceitar as condições impostas pelos governos doadores e as organizações internacionais.

O facto de Angola não ser comparável ao Afeganistão e ao Iraque decorre de várias razões. Uma das explicações mais óbvias prende-se com o facto de Angola não ser considerada uma ameaça na estratégia de segurança contra o terrorismo dos EUA e seus aliados. Contudo, a que talvez possa ser encarada como a mais importante tem a ver mais com a ausência de interesse por parte da comunidade internacional numa real mudança de regime no país, do que com o argumento comumente apresentado de que a riqueza de Angola justifica uma assistência oficial ao desenvolvimento mais reduzida (*ibid.*).

Os fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) para com Angola têm, assim, sido bastante limitados, como demonstra o quadro seguinte (em milhões de dólares):

ANO	2000	2001	2002	2003
AOD	306,67	288,59	421,37	498,74

Fonte: CAD/OCDE

Cabe, agora, apresentar sucintamente as principais dimensões da política de cooperação para o desenvolvimento da comunidade internacional com o governo de Angola. De acordo com a OCDE e o Banco Mundial, os principais doadores bilaterais de ajuda oficial ao desenvolvimento a Angola em 2002 foram os E.U.A., o Japão, a Holanda e a Noruega. Assim, apesar de os EUA serem a fonte bilateral mais importante de AOD, a maior parte deste tipo de ajuda vem de facto da Europa, quer através da Comissão Europeia, quer através de programas bilaterais de ajuda. De todas as formas, o nível de compromisso bilateral é bastante baixo, como indica a seguinte tabela:

10 PRINCIPAIS DOADORES DE AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO	
A ANGOLA (2002)	(milhões USD)
1 Estados Unidos	131
2 CE	65
3 Japão	30
4 PAM	29
5 Holanda	24
6 Noruega	23
7 Itália	18
8 Portugal	17
9 Alemanha	15
10 Suécia	14

Fontes: OCDE, Banco Mundial

A próxima tabela resume a intervenção dos principais doadores em Angola no ano de 2003, tanto em termos de actividades de assistência humanitária como de desenvolvimento:³⁶

Resumo das intervenções			
Doadores	Actividades Principais	Gastos Humanitários	Gastos de Desenvolvimento
Banco Mundial (Estratégia Apoio à Transição)	DDR (através da ADRP), ³⁷ Gestão dos Gastos Públicos (EMTA ³⁸), Fundo de Acção Social (FAS) e programas na área do HIV/SIDA	N/D	ADRP: \$30m / 4 anos EMTA: \$17m / 4 anos FAS III: \$58m / 5 anos HIV: \$20m / 4 anos
CE (Estratégia de Apoio Nacional)	Ajuda Humanitária (AH), Saúde, Educação, Segurança Alimentar, Governação	\$43.5 m	\$65 m
ECHO	AH, Saúde, Nutrição, Logística	\$8.7 m + decisões de emergência	N/D
França	AH, Saúde, Educação	\$16.3 m	\$12.75 m
Reino Unido	AH, DDR, Media, Redução Pobreza, Reforma Económica e Governação	£6.5 m	\$25 m
Itália	AH, Saúde, Agricultura, Infra-estruturas	\$15.2 m	\$12 m

³⁶ Os dados aqui apresentados são resultado de uma estimativa da contribuição total destes doadores em Angola no ano de 2003, obtidos em Luanda e que poderão conter algumas inexactidões e falhar em abranger todas as áreas em que actualmente os doadores estão envolvidos.

³⁷ DDR: Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; ADRP: *Angola Demobilisation and Reintegration Programme*.

³⁸ EMTA: Economic Management Technical Assistance.

Holanda	AH, Direitos Humanos, Construção da Paz	\$11 m	N/D
Noruega	AH, Serviços Sociais, Reforço da Sociedade Civil, Desminagem, Energia e Ambiente	\$7 m	\$14 m
Portugal	AH	\$2 m	N/D
Espanha	AH, Saúde, Educação, Agricultura, Pescas, Direitos Humanos	\$5 m	\$1.6 m
Suécia	AH, Saúde Infantil e Materna, Desminagem, Reforço Sociedade Civil	\$11.8 m	\$5.3 m
EUA	AH, Saúde, Agricultura, Segurança Alimentar, Governação	\$99 m (60% em alimentos)	\$29 m

Em termos multilaterais, a Comissão Europeia e o Banco Mundial convergem no sentido de considerar a existência de instituições democráticas como uma condição essencial para um desenvolvimento sustentável e a boa governação, que inclui a luta contra a corrupção e a existência de um Estado de Direito, como decisiva para as estratégias de redução de pobreza – a sua prioridade e objectivo em termos de desenvolvimento. Neste contexto, o controlo da corrupção e a transparência em termos financeiros, monetários e comerciais são alguns dos elementos mais sensíveis na sua relação com o governo angolano.

Em termos bilaterais, os objectivos declarados das políticas de cooperação dos doadores em relação a Angola não se diferenciam dos relativos a outros países. De facto, as linhas gerais das suas agendas são o compromisso para com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, com uma focagem principal na questão da redução da pobreza como um elemento chave da sua política de desenvolvimento. A promoção da boa governação, do respeito pelos direitos humanos e de um clima empresarial favorável à criação de emprego e ao crescimento económico são outros dos objectivos declarados. Para cumprir estes objectivos, um dos principais instrumentos utilizados é a promoção de parcerias com organizações da sociedade civil e com empresas.

Apresentamos agora, ainda que de forma muito sucinta, as linhas orientadoras específicas dos doadores com um papel mais preponderante na cooperação com Angola: a União Europeia e os EUA, optando também por mencionar a cooperação com Angola do DFID, pelas suas características interessantes.

A) União Europeia

Em 2002, a União Europeia (UE) adoptou uma posição comum em relação a Angola, que permitiu a assinatura da 'Estratégia CE/Angola para 2002-2007' entre a União Europeia e o governo angolano em Janeiro de 2003.

Algumas das linhas principais desta estratégia são: apoio ao processo de reconciliação e democratização, através da promoção da boa governação e da tolerância política entre os partidos políticos e todos os sectores da sociedade civil; estímulo à realização de eleições o mais rápido possível, à reforma constitucional, à reforma judicial e à promoção de direitos humanos no país; implementação de transparência na gestão de recursos e nas contas do Estado; e, conclusão do acordo com o FMI, entre outras (Miranda, 2004: 22).

Há, ainda, que mencionar um dos principais programas que a UE está a financiar em Angola, o Programa de Apoio à Reabilitação (PAR),³⁹ tanto pelo seu carácter inovador e potencialmente positivo, como pelas limitações que apresenta. Este programa tem como grupos alvo trinta e um municípios em quatro províncias (Huambo, Huíla, Benguela e Bié), onde a implementação municipal foi confiada a ONG nacionais e internacionais, que agem como Operadores de Referência Municipal. Apesar de o PAR ser principalmente um

³⁹ O PAR é um programa do Governo de Angola financiado através de uma Convenção de Financiamento assinada entre este e a União Europeia e inscreve-se no âmbito das acções propostas na Mesa Redonda de Doadores realizada em Bruxelas em Setembro de 1995, alguns meses após a assinatura do protocolo de paz em Lusaka. De acordo com Ana Emília Martinho, Coordenadora Nacional do PAR, as principais dificuldades que enfrentam registam-se não por falta de verbas, mas porque os processos financeiro, administrativo e burocrático do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) são extremamente pesados e os seus procedimentos não têm sido adaptados à realidade de Angola. Outro constrangimento apontado foi o das consecutivas mudanças dos Peritos ou Conselheiros da Delegação da Comunidade Europeia que acompanham o Programa. Muitos acertos feitos com anteriores conselheiros ficam invalidados com a chegada dos novos, o que exige que tudo tenha de ser alterado.

programa de reabilitação, a sua estrutura inovadora ao nível dos fóruns consultivos significou a possibilidade de um reforço das capacidades institucionais e de uma pressão mais efectiva pela descentralização e democratização da política local. O facto de as ONG nacionais e internacionais, mais conscientes sobre a necessidade de um poder decisório responsável e eficaz ao nível local, estarem envolvidas nos ORM teve como resultado uma pressão adicional para a descentralização. No entanto, o financiamento para a terceira fase (implementação efectiva dos programas de reabilitação) foi parado pela União Europeia. Este término prematuro frustrou as expectativas para os projectos de reabilitação, e desperdiçou recursos e esforços gastos no esboço de estudos de diagnóstico e de programas, na medida em que o projecto em si só fazia sentido com a implementação da terceira fase.

B) Estados Unidos (EUA)

De acordo com Ana Paula Fernandes (2004: 88), até 1997, os EUA aplicaram cerca de 350 milhões de dólares em ajuda de emergência e humanitária e foram também responsáveis por cerca de 30% das despesas de funcionamento da missão da ONU em Angola, entre 1995 e 1997.

A Agência Norte-Americana de Desenvolvimento Internacional (USAID) implementou-se em Angola em 1996, após o reconhecimento do Governo de Angola pela Administração Clinton, privilegiando o apoio a iniciativas para o fortalecimento do sector privado e a capacitação das estruturas públicas angolanas.

Os objectivos e prioridades declarados da política de desenvolvimento da USAID, para além de um crescimento económico sustentado e do estabelecimento de democracias sustentáveis, são a prossecução dos objectivos de política externa norte-americana (Barret *et al*, 2003: 44).

Os interesses nacionais dos EUA em Angola são, de acordo com a USAID, sócio-económicos, humanitários e políticos: os Estados Unidos procuram apoiar Angola na sua reabilitação económica, reconciliação nacional, retorno e reintegração das populações afectadas pelo conflito, reconstrução da infra-estrutura nacional e estabelecimento de processos democráticos e de uma

economia de livre mercado.⁴⁰ Nomeadamente no que concerne o apoio ao processo de democratização em Angola, o fortalecimento da sociedade civil e a preparação das eleições são os dois principais eixos da actuação americana, nomeadamente através do *National Democratic Institute*, que promoveu a criação de um Rede Eleitoral de ONG angolanas, centrada em questões de educação cívica, e do *International Republican Institute*, mais vocacionado para a formação e assessoria técnica aos partidos políticos. É, no entanto, constante a referência, por parte de vários sectores da sociedade civil angolana, ao facto de que estas iniciativas, ao contrário de um apoio a acções e projectos nacionais existentes, traduzem a criação de novas estruturas com uma ideologia e actuação claramente de inspiração americana (e não angolana).

É fundamental a referência ao facto de Angola ser o oitavo fornecedor de petróleo aos EUA que, por sua vez, é maior doador bilateral deste país africano. A cooperação com Angola visa, assim, assegurar o desenvolvimento do país, garantindo as possibilidades de investimento americano em sectores importantes da economia, como o petróleo (Fernandes, 2004: 110).⁴¹ As relações entre o Presidente angolano, José Eduardo dos Santos, e a Administração Bush estão num momento auge, de que são exemplo a sua visita à Casa Branca em Maio de 2004 e o início de contactos para cooperação a nível militar.

C) Reino Unido

Durante o conflito angolano, o Reino Unido contribuiu, directa e indirectamente, para os esforços de ajuda de emergência e resposta às necessidades humanitárias. Com o final do conflito, uma das áreas em que o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), agência de cooperação inglesa, esteve mais envolvido foi o apoio ao processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de antigos combatentes. Um exemplo do seu envolvimento foi o fornecimento de consultores com

⁴⁰ www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/angola/index.html

⁴¹ A aliança público-privada entre a USAID e a ChevronTexaco para o desenvolvimento empresarial de Angola é um exemplo desta realidade.

experiência no caso da Serra Leoa para apoiar o Banco Mundial e o Governo de Angola no esboço do seu programa de DDR, nomeadamente na fase de reintegração.

Angola é um país que continua a suscitar o interesse para o envolvimento do Reino Unido em termos de cooperação para o desenvolvimento nas áreas da promoção da consolidação da paz e de reformas políticas e económicas. Nesta fase, o DFID identificou o trabalho conjunto com o Banco Mundial, a Comissão Europeia e parceiros bilaterais chave, como os Estados Unidos, como a forma mais coordenada de responder às necessidades de Angola.⁴²

O plano de acção do DFID define três objectivos principais: 1) a consolidação da paz e a prevenção do retorno ao conflito; 2) a construção de um sistema político que permita a todos os cidadãos influenciar a política e a prática estatal;⁴³ e 3) a existência de sistemas governamentais de utilização transparente dos recursos e que confirmam prioridade à redução da pobreza.⁴⁴ Os seus parceiros são o governo e a sociedade civil de Angola, bem como actores multilaterais, bilaterais e não governamentais a nível internacional.

Uma iniciativa interessante do DFID, apesar de não se ter traduzido (ainda) num programa concreto, foi o envio de uma missão de consultores a Angola, em Agosto de 2004, na tentativa de identificar potenciais “agentes de mudança” dentro da sociedade angolana, analisar as suas forças e fraquezas a curto, médio e longo prazo, com vista a elaborar recomendações sobre quais as dinâmicas e actores com maior probabilidade de produzir mudanças na situação de pobreza.⁴⁵

⁴² www.dfid.gov.uk/countries/africa/angola.asp

⁴³ O apoio à reforma constitucional e à realização de eleições é considerado um elemento fundamental para alcançar este segundo objectivo.

⁴⁴ No campo da transparência da gestão de recursos, o DFID continua esforços diplomáticos para envolver o Governo de Angola nas actividades da *Extractive Industries Transparency Initiative*, que tem como objectivo aumentar a transparência sobre os pagamentos e receitas nos sectores extractivos de países altamente dependentes destes recursos, de modo a assegurar que as receitas sejam direccionadas para a eliminação da pobreza e a promoção de um desenvolvimento sustentável.

⁴⁵ Esta iniciativa visava reproduzir a experiência do projecto “Nigeria’s *Drivers of Pro-poor Change*”.

Para concluir a análise sobre as relações entre Angola e a comunidade internacional em termos de cooperação para o desenvolvimento, convém referir o facto de o já referido apelo por parte do governo de Angola à comunidade internacional para a realização da conferência de doadores, ter vindo a ser aproveitado por estes para alcançar um conjunto de objectivos de desenvolvimento e deixar claro ao governo que a sua realização estará dependente do apoio das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). O FMI colocou ao governo de Angola duas condições principais: o estabelecimento (pela terceira vez) de um Programa Monitorizado (*Staff Monitored Programme*), com o objectivo de conseguir a transparência das finanças públicas, e o compromisso para com a definição de uma Estratégia de Redução de Pobreza, para fornecer ao país a base para as políticas de desenvolvimento nacional, incluindo as prioridades da AOD (Miranda, 2004: 15).

Para a comunidade de doadores, é importante que estas exigências do FMI sejam impostas como um todo, na medida em que é já sabido que os equilíbrios macroeconómicos exigidos pelo FMI raramente se traduzem na implementação de políticas socialmente responsáveis, embora, por outro lado, tenham claro que as políticas de redução de pobreza necessitam de uma base financeira sustentável.

No entanto, cabe recordar uma vez mais o tipo de comportamento que o governo angolano costuma ter para com a comunidade internacional, para além de mencionar que o processo nacional de redacção da Estratégia de Combate à Pobreza, ao contrário do que é afirmado pelos responsáveis angolanos, foi pautado por uma extraordinária centralização, com processos de consulta à sociedade civil extraordinariamente limitados e cujo resultado final (basicamente para consumo externo), apesar de corresponder às exigências das IFIs, falha em traduzir muitas das prioridades e necessidades reais do país. Por último, mas não menos importante, a introdução de novos actores no jogo do petróleo em Angola, com particular atenção para a China, que tem concedido ao governo angolano créditos de vários milhões de dólares, pode facilmente traduzir-se numa nova fonte de financiamento fácil, sem exigência das cláusulas políticas e económicas típicas da condicionalidade da cooperação para o desenvolvimento dominante. Uma vez mais, a potencial vítima desta

dinâmica é a população angolana, sem garantias de implementação de políticas sociais reais de redução de pobreza e promoção do seu desenvolvimento.

IV. A dialéctica das eleições em Angola

Sem pretender repetir os argumentos já apresentados anteriormente, cumpre, no entanto, uma breve reflexão sobre a imposição por parte da comunidade internacional do fenómeno de democratização, entendido frequentemente na sua dimensão mais limitada como a realização de eleições, ao continente africano como elemento de mudança política, de desenvolvimento e de consolidação da paz.

Não é novidade que este tipo de processos traduz um viés político e uma superficialidade acentuada, mas cabe apontar duas considerações fundamentais.

Por um lado, a adopção de um sistema formalmente democrático e a realização de eleições não significam necessariamente estabilidade política e liberdade de expressão nem uma maior participação dos cidadãos ou de todos os grupos sociais ao mesmo nível. De facto, se as eleições não forem realizadas de uma forma adequada e inclusiva, podem levar à consolidação do poder nas mesmas mãos e, mais ainda, conferir-lhes uma cobertura democrática que tornará mais difícil futuras mudanças e reformas. Podem também consolidar a exclusão da maioria da população. Estes factores significam que a celebração de eleições não é em si mesmo uma garantia de estabilidade e de democracia e pode mesmo ser a causa de problemas políticos adicionais para o futuro e até de novas tensões.

Por outro lado, lições internacionais retiradas de eleições em situações de pós-conflito demonstram que a qualidade da democracia melhora quando existe competição e pluralismo na esfera política. Legitimando a “nova” ordem política, a possibilidade de eleger representantes ao nível local, provincial e nacional, é um sinal inequívoco de que as causas que conduziram ao conflito foram eliminadas e que existe um passo genuíno das “Balas aos Votos” (Roemersma, 2004). Sem uma definição clara da qualidade do processo até às eleições e a garantia de que esses critérios de qualidade sejam cumpridos, não há grande dúvida de que umas eleições organizadas desta forma podem causar mais (novos) problemas do que os resolver, como ficou demonstrado em Angola depois de 1992.

Ora, no que diz respeito a muitos casos no continente africano, o impacto da realização de eleições multipartidárias, fruto de pressão por parte da comunidade internacional, sobre uma mudança política real é muito questionável. Em termos positivos, não há dúvida que a pressão e fiscalização internacionais, para além de expor os mecanismos de nepotismo, clientelismo e corrupção, conduziram a uma maior liberdade de expressão e ao surgimento de meios de comunicação mais livres, para além de permitirem que a oposição e a sociedade civil se envolvessem numa crítica mais livre e sistemática dos regimes no poder e forçassem os governos a debater questões políticas importantes. Não obstante, e como defende Patrick Chabal, a avaliação de mais de quinze anos de sistema político multipartidário em África não é muito encorajadora, na medida em que o efeito da imposição de sistemas multipartidários no continente não tem sido – como inicialmente previsto pelo Ocidente – o de disputas eleitorais terem como resultado uma melhoria da governação e do desenvolvimento. Com poucas exceções, as consequências do que tem crescentemente vindo a ser encarado pela comunidade internacional como *good enough elections* têm sido a continuação de políticas neopatrimoniais, uma forma de governação que é (pelo menos a longo-prazo) simplesmente incompatível com o desenvolvimento económico e social da população.

De todas as formas, a data prevista para a celebração das próximas eleições gerais em Angola é o próximo ano de 2006, e estas serão as segundas eleições no país desde que este iniciou o caminho para o multipartidarismo e as primeiras desde que a paz foi alcançada.

Como afirma Fernando Pacheco (2004b: 1), a democracia foi oferecida aos angolanos nos inícios da década de 90 como a solução para os problemas do país, o que conduziu simultaneamente à imposição de um certo modelo democrático, o já então hegemónico modelo neoliberal. Nas palavras do mesmo autor: “... nós, angolanos, não fomos capazes de contrariar isso e tentar construir um modelo de desenvolvimento mais justo e um modelo de democracia que estivesse mais de acordo com uma sociedade diversificada

como a nossa, do ponto de vista étnico-cultural e religioso, onde o processo de construção da Nação não está consolidado”. Por estas e outras razões, o conceito de democracia em Angola é acima de tudo um conceito novo, devido a razões culturais e históricas, que não permitiram a construção de uma cultura democrática.

Ainda assim, e apesar de ser parecer claro que estas eleições não conduzirão nem a uma mudança política nem económica do regime angolano, por outro lado, a sua realização é encarada como necessária por uma sociedade desesperada por mudança e pela procura da sua conquista de cidadania e dignidade.

A realização das próximas eleições em Angola têm, acima de tudo, um forte valor simbólico para a maioria da população como um ponto final definitivo à guerra, traduzindo uma oportunidade para encerrar o processo vivido desde 1992 até agora e servindo de teste definitivo a uma transição e paz sustentáveis. Neste contexto, várias organizações da sociedade civil acreditam que o processo que conduzirá às eleições pode ser um teste à vontade do governo e da classe política de apostar num sistema político mais aberto e também uma oportunidade para a própria sociedade civil se identificar como um agente de mudança mais forte e para definir o papel que pode jogar no futuro do país.

No entanto, estas organizações têm uma noção clara dos obstáculos e limitações a esta sua visão. A paisagem política nacional, com um sistema que implica a exclusão social da maior parte da população e com a existência de um único partido com uma estrutura que alcança todo o país, é um exemplo claro das ameaças e limitações a um processo inclusivo, participativo e aberto. Por outro lado, um elemento que estes actores têm claramente identificado é a extraordinária diferença entre Luanda e as principais cidades do litoral com as restantes províncias do país, tanto em termos de desenvolvimento e acesso a bens e serviços, como de acesso à informação, de exercício de liberdade de expressão e de participação política.

Uma dimensão fundamental que merece uma atenção séria na análise sobre Angola é, ainda, a cultura de medo que se vive no país relativamente à

liberdade de expressão e à participação na vida democrática. Uma cultura de medo que não está apenas relacionada com questões de integridade física, mas também, ou principalmente, com o medo de perder privilégios, empregos ou acesso a bens, o que se traduz na ausência de iniciativas e exigências por parte dos cidadãos. Um conceito de medo amplo, equivalente a dependência e que mais que um problema político, traduz uma realidade cultural. Neste sentido, a necessidade de ‘despartidarizar’ a vida diária e de ultrapassar o enorme abismo de comunicação entre aqueles que detêm o poder e os que a ele estão submetidos é um dos elementos fundamentais para uma mudança real.

Em suma, não há grandes ilusões relativamente à possibilidade de as próximas eleições serem um momento de mudança política efectiva ou de uma real alternância de poder no país. Deste modo, mais do que um fim em si mesmo, as próximas eleições em Angola devem ser encaradas como um marco no processo de democratização política e no progressivo desenvolvimento do exercício de cidadania, em que os actores da sociedade civil têm a oportunidade de participar na definição de prioridades e na exigência de um conjunto de condições prévias para a democratização nacional, com o objectivo último de alargar o espaço de participação pública dos cidadãos angolanos, para que estes possam exercer o seu direito de cidadania sem restrições e para que a sua voz comece a ter eco nas políticas nacionais que influenciam a sua vivência diária.

V. Conclusão

Com base nos elementos apresentados, caberia agora tentar responder a uma das questões fundamentais deste estudo, a de saber se Angola é ou não um Estado frágil, falhado ou em colapso. No entanto, e como temos defendido ao longo desta reflexão, esta análise pode ser feita a partir de diferentes tipos de abordagem, com diferentes pressupostos e funções, não só científicas, como políticas ou ideológicas.

De facto, é preciso questionar a partir de que perspectiva se aborda então o Estado angolano. A partir da sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas básicas da população ou da visão institucionalista formal de ‘boa governação’, bastião do discurso dos doadores e decisores internacionais? Há que olhar para Angola como um Estado pós-colonial institucionalmente frágil mas forte em termos autoritários? Como um Estado sem legitimidade devido à quebra do contrato social e à promoção da desigualdade e da miséria da sua população ou como um Estado com um forte aparelho de segurança, com controlo sobre a quase totalidade do seu território e uma posição estratégica reconhecida no cenário das relações internacionais?

Recuperando os elementos fundamentais da análise deste capítulo, e numa tentativa de clarificar estas questões, podemos resumir as principais características do Estado angolano da seguinte forma:

- Centralização administrativa e concentração de poder extremas;
- Burocracia pesada e densa herdada do período colonial e também do modelo marxista de organização estatal (o chamado centralismo democrático);
- Personalização do sistema político e das instituições estatais, na medida em que os cargos dependem fortemente do carácter, personalidade e poder pessoal de cada indivíduo em cada conjuntura política específica e, em especial, da sua relação com o Presidente em determinado momento;
- Consequentemente, informalização do sistema político, na medida em que os canais institucionais não são necessariamente os mais eficazes

para resolver problemas (existe na sociedade angolana um consenso geral relativamente ao facto de que não se pode fazer ‘nada’ sem um contacto pessoal influente resultante de laços de solidariedade ou de preferência);

- Tecido social profundamente fragmentado;
- Diferenciação extraordinariamente fraca entre os domínios do público e do privado, em que os funcionários encaram os seus empregos como um meio legítimo para conseguir acesso aos recursos estatais para benefício privado, e não como uma missão pública para implementar um projecto público/político;
- Aparelho de segurança estatal temido pelos cidadãos, cujas credenciais de terror construídas após a tentativa de golpe de estado de 27 de Maio de 1977 continuam presentes na memória da maioria da população;
- Continuidade do fenómeno de justaposição entre Estado, partido e estruturas presidenciais, tal como construído durante as décadas de setenta e oitenta, durante o período ‘socialista’; e,
- Ausência de participação política do cidadão comum – existe uma distância abismal entre governantes e governados, entre o povo e a política (fenómeno que é transversal a todos os partidos políticos).

De acordo com os critérios desenvolvidos pela maioria dos autores que se tem dedicado à reflexão teórica deste fenómeno, Angola poderia em muitos dos casos ser caracterizado como um Estado frágil. Além disso, se partimos da sistematização que elaborámos relativa às características geralmente atribuídas a este tipo de Estado, Angola preenche facilmente vários dos critérios. É um Estado com efectividade questionável, devido à ausência de garantia da segurança da população e da prestação dos serviços sociais básicos, com uma legitimidade discutível devido à quebra do pacto social e à ausência de um consentimento traduzido por processos democráticos, caracterizado por instituições e processos económicos e políticos sequestrados por práticas patrimoniais e por um predomínio de práticas informais e ilegais. Goza, no entanto, de reconhecimento internacional, controla o seu território (com a

questão sensível da província de Cabinda) e o seu poder não está sujeito a disputa por parte de grupos étnicos, religiosos ou de outra natureza.

Contudo, e como procurámos demonstrar ao longo de toda a análise teórica, os conceitos evidenciam uma enorme dificuldade em definir e explicar a complexidade dos elementos que constituem a realidade de países como Angola. Impera, assim, uma vez mais, a desconstrução desta análise. Mais importante do que categorizar o Estado angolano, definindo-o através de um conceito, muito provavelmente esvaziado de conteúdo e facilmente contestável dependendo da abordagem e da perspectiva a partir da qual se analisa, importa acima de tudo compreender a complexidade da sua realidade específica.

Parece claro que a noção de Estado em Angola se encontra muito distante da visão ocidental dos teóricos e doadores internacionais. A construção do Estado em Angola obedeceu sempre a uma lógica clara de apropriação de recursos e benefícios para fins pessoais. Não existe um processo de enfraquecimento da capacidade de governação do Estado motivado por questões externas ou internas, antes uma opção clara das elites governantes por um determinado modelo de governação, a já analisada lógica funcional de patrimonialismo. A redistribuição clientelar, a opacidade na gestão dos recursos naturais e a privatização desregulada traduzem Angola como um “Estado predador” (Bergesen e Haugland, 2000), em que as receitas do petróleo são direccionadas para a satisfação dos interesses das elites e para o financiamento dos meios de manutenção de poder (Hodges, 2002: 264).

Também em relação às recorrentes análises sobre as consequências da globalização e ao tipo de condicionalidade política e económica por parte das instituições financeiras internacionais, Angola apresenta-se como um exemplo distinto dos tradicionalmente considerados Estados frágeis. De facto, quase invariavelmente,⁴⁶ o regime de Angola não necessita do apoio dos doadores e tem conseguido evitar a imposição de medidas de ajustamento estrutural por parte das instituições financeiras internacionais, com a única excepção “do acordo com o FMI para um programa monitorizado em 1995 que, significativamente, foi abandonado alguns meses depois” (*ibid.*). A

⁴⁶ À excepção de alguns períodos pontuais de dificuldades financeiras causadas por quedas súbitas dos preços de petróleo nos mercados mundiais.

consequência que, nos raros exemplos de submissão às regras do jogo internacional, nomeadamente em termos de relações bilaterais, é comum à generalidade dos países afectados por estas políticas é um reforço da falta de investimento e do quase abandono das prioridades sociais. Convém ainda lembrar que dificilmente a grande maioria dos doadores bilaterais se arrisca a promover a deterioração das suas relações com o governo angolano, já que existe uma necessidade clara de salvaguardar os interesses das suas respectivas empresas petrolíferas, bem como da sua política externa. Uma vez mais, é o povo angolano a vítima deste equilíbrio de interesses.

Por outro lado, a quebra do contrato social, o sequestro do Estado pelas elites governantes e a insatisfação generalizada da população não se traduziu numa forma organizada de contestação interna nem de ameaça à existência do próprio Estado.

Como se tornou claro através da análise deste capítulo, impõe-se a compreensão do fenómeno de construção estatal neste país a partir da sua própria racionalidade, da forma como as lealdades e dependências foram construídas, em suma, da sua formação histórica original. O importante a realçar é que a gestão patrimonialista do Estado angolano que conduziu à marginalização da maioria da população não é um resultado óbvio de um processo de globalização. O jogo político, estratégico, financeiro, económico e comercial internacional tem com certeza contribuído para a intensificação destes fenómenos, mas a sua raiz e complexidade são anteriores e exigem uma análise muito mais profunda. É no entendimento claro e no cruzamento destas duas realidades – a dimensão interna/local e o seu enquadramento sistémico internacional – que encontramos as explicações e os elementos de análise para a realidade angolana.

Para concluir, apresentamos agora um resumo das principais limitações ao processo de reconstrução nacional já apresentadas, que podem questionar o seu potencial de prevenção de conflitos.

Tornou-se claro com esta análise que Angola não tem apenas que afrontar os desafios da reconstrução do país, mas também a construção de uma nova sociedade, que integre gerações inteiras desconhecedoras do que é a paz e que cresceram numa cultura de violência, exclusão e corrupção. A guerra

terminou, mas a paz, para se tornar sustentável, tem de ter um carácter multidimensional, que garanta que o dividendo da paz não reverta apenas para as elites políticas e militares, mas sim para toda a população civil; que aborde as causas do conflito e da violência estrutural que condenou grande parte do país à exclusão e pobreza extrema; e cuja construção se baseie na participação e protagonismo de um novo tecido social em emergência.

O facto de muitos dos antigos combatentes da UNITA estarem abandonados à sua sorte, já que foram realizados poucos programas de formação profissional e apoio económico e não parecer haver meios disponíveis nem grande vontade política para assegurar a sua concretização futura, traduz um risco extraordinário para a consolidação da paz no país. A sua reintegração assume uma importância crucial, não apenas para os próprios antigos militares da UNITA – que podem ou não vir a confirmar se constituem uma ameaça à paz – mas também para a consolidação efectiva da paz entre as comunidades e na sociedade como um todo. É fundamental que a discriminação e humilhação a que os antigos combatentes têm sido sujeitos não se tornem elemento propiciador do retorno à violência, nem uma fonte de tensões económicas e sociais nas comunidades em que estão inseridas.

Por outro lado, a deficiente implementação de um processo real de desarmamento da população civil a nível nacional representa uma ameaça considerável, nomeadamente se tivermos em conta as recentes demonstrações de intolerância política e de tensão social em algumas províncias do país.

O aumento da violência social e da criminalidade está intimamente relacionado uma situação de exclusão económica e social da maior parte da população e com a realidade de um país com uma população extraordinariamente jovem, que enfrenta níveis de desemprego altíssimos e a quem não são apresentadas alternativas e oportunidades económicas de sobrevivência legal. De facto, a falta de aposta por parte do governo em políticas sociais especialmente dirigidas às franjas mais pobres e marginalizadas da população, com a contínua cumplicidade de vários actores internacionais, a par com uma distribuição da riqueza cada vez mais desigual e da gestão abusiva dos recursos naturais do país por parte das elites, pode

facilmente tornar-se uma das principais fontes de realimentação das tensões e da violência social.

Finalmente, a marginalização política da maior parte dos cidadãos e a ausência de um processo real e inclusivo de reconciliação a nível nacional são fortes obstáculos à recuperação psicossocial dos angolanos.

Quinta Parte – Recomendações

Um dos principais objectivos deste projecto de investigação consiste em envolver os actores (responsáveis e agentes) da cooperação portuguesa nos debates sobre os actuais desafios da cooperação para o desenvolvimento, que decorrem da proliferação de situações de emergência complexa conotadas com o fenómeno dos EFFF. É neste sentido que apresentaremos, a seguir, um conjunto de recomendações com vista a agilizar a inserção estratégica da cooperação portuguesa nos quadros bilaterais e multilaterais que se relacionam com esta dimensão estrutural do sistema internacional.

De acordo com os pressupostos apresentados no início deste Relatório e face às limitações e críticas expostas na Terceira Parte, no que diz respeito à utilização e operacionalização dos conceitos/políticas estudados, destacamos como princípio essencial transversal à nossa reflexão sobre recomendações de actuação, o princípio da precaução. Precaução no que diz respeito às análises das realidades, à sua construção conceptual, às consequências nefastas de políticas conduzidas com base em abstracções pouco ligadas à realidade.

Em primeiro lugar, enunciaremos uma lista de recomendações gerais, onde sugerimos um conjunto de propostas de orientação e de operacionalização da cooperação portuguesa, o que inclui orientações estratégicas, mas também algumas mais específicas como as que dizem respeito às áreas e linhas de acção que consideramos prioritárias no âmbito da investigação e formação. Em segundo lugar, apresentaremos as recomendações mais específicas relativas aos instrumentos de (re)construção e reforço dos Estados: prevenção de conflitos, reconstrução pós-bélica e capacitação institucional.

I. Recomendações gerais

As recomendações gerais deste Relatório visam fornecer pistas de actuação estratégica e de inserção da cooperação portuguesa no âmbito dos mecanismos de governação global em que a problemática dos chamados EFFC surge como nuclear, ao nível das metodologias utilizadas na concepção e operacionalização de políticas e no que diz respeito ao apoio, em concreto, à investigação e à disseminação de resultados;

1. Do ponto de vista da actuação institucional e da orientação estratégica da política de cooperação é necessário ter em conta os benefícios e as limitações da actuação face a diferentes actores – Estados, Organizações Internacionais, ONG, etc. – e seguir uma mesma linha estratégica que procure a coerência nas relações entre os mesmos. Assim, sendo, a cooperação portuguesa pode:

a) Aprofundar a análise do papel das organizações regionais, mediante apresentação de resultados concretos, tendo em conta a dimensão regional dos conflitos, procurando averiguar da suposta capacidade delas para lidar com o fracasso estatal nas suas regiões;

b) Promover junto das organizações internacionais a capacidade de incorporar nas suas políticas um conhecimento mais aprofundado e realista sobre o fracasso estatal, em termos de natureza, manifestações e melhores vias de actuação, nomeadamente através de realização de fóruns abertos à sociedade civil que permitam a difusão de visões alternativas e inovadoras;

c) Apoiar a ONG, movimentos sociais, grupos de cidadãos, movimentos populares, etc. para que, perante rupturas iminentes de equilíbrios, tenham possibilidades de denunciar e propor soluções para crises pontuais ou estruturais, de forma a fortalecer a capacidade de diagnóstico.

2. No plano das relações bilaterais, a cooperação portuguesa deve, na medida do possível, rever os mecanismos de condicionalidade da ajuda:

a) Evitando a sobrecarga da agenda política, concentrando-se em alguns itens essenciais de actuação de forma a garantir a apropriação das políticas pelos receptores;

b) Estabelecendo critérios equilibrados entre a responsabilidade externa na defesa dos direitos humanos e efectividade interna no cumprimento das condições impostas.

3. No que diz respeito às metodologias da cooperação e ajuda humanitária, sugere-se a introdução de novas preocupações de rigor e aprofundamento, nomeadamente:

a) Enfatizando a importância das fases de diagnóstico e avaliação dos projectos/programas/políticas de cooperação implementados ou financiados pela cooperação portuguesa, à luz de critérios como a articulação das questões culturais e históricas, a análise das experiências passadas e a criação de memórias organizacionais dos projectos e das políticas;

b) Ajustando o que é específico e o que é semelhante em cada caso, sem adoptar uma postura fácil de receitas pré-definidas, promovendo o desenvolvimento de indicadores complexos para situações diversas;

c) Redefinindo a lógica de projecto dominante, promovendo discussões em torno das noções de apropriação, parcerias, responsabilização e transparência, pensadas de forma séria e consequente, nomeadamente prestando maior atenção à escolha dos interlocutores e à relação estabelecida com os mesmos – olhar o outro como sujeito e não apenas como objecto – procurando enfatizar soluções internas sem as mitificar e não descurando os benefícios de perspectivas diversificadas sobre o mesmo problema;

d) Garantindo a implementação de abordagens que tenham em conta a existência de grupos vulneráveis e excluídos, olhando-os não apenas como vítimas mas também como sujeitos com potencial de transformação e incluídos numa lógica social total, não descurando a análise das relações de poder estruturais ao nível económico, político, cultural, etc.

4. De acordo com o que foi sendo demonstrado neste Relatório, sugerimos ainda que a cooperação portuguesa, possa, no sentido de dar seguimento ao esforço iniciado com a promoção deste estudo, apoiar como áreas e linhas prioritárias de investigação aquelas que:

a) Apostem numa investigação com uma forte componente prática – experimentação e acção – e baseada em abordagens complexas e abrangentes das realidades, inseridas numa matriz crítica da cooperação e do desenvolvimento;

b) Privilegiem o conhecimento local e a participação real dos sujeitos nos processos de análise e desenvolvimento de políticas, evitando abordagens maniqueístas do conhecimento e favorecendo a troca de experiências e de conhecimentos em pé de igualdade através de:

i. prioridade às equipas bi ou pluri-nacionais de investigação e intervenção;

ii. apoio a investigadores estrangeiros de forma a funcionar como estímulo ao auto-conhecimento dos destinatários da cooperação portuguesa, procurando um conhecimento mais profundo sobre as instituições locais e promovendo a criação de uma massa crítica de investigadores no terreno.

c) Articulem abordagens macro e micro que aliem uma melhor compreensão das realidades locais e sua inserção em contextos e quadros de análise de escala global, complementando a perspectiva das políticas internas com o que de forma sistémica as orienta;

d) Promovam novos sujeitos e lugares de estudo de modo a acompanhar as configurações actuais dos conflitos, estudando grupos específicos, como as mulheres, ou os contextos de guerra não formal sob a forma de micro-guerras e guerras urbanas, por exemplo, e que diversifiquem o âmbito geográfico de estudo, apesar das dificuldades financeiras que colocaria uma reorientação da cooperação portuguesa e das possíveis vantagens da especialização da mesma;

e) Adoptem uma perspectiva multidimensional na análise dos conflitos, evitando abordagens primordialistas, inspiradas nas diferenças étnicas e culturais como justificação única para as rupturas e tensões violentas;

f) Pretendam dedicar-se ao aprofundamento de conceitos instrumentais (como o de sociedade civil, ou a oposição entre sociedade e Estado tradicionais e modernos, por exemplo) procurando perceber se há correspondência entre as realidades e as políticas, e quais as consequências da utilização dos mesmos na escolha dos actores e interlocutores dos projectos de investigação e das políticas de desenvolvimento.

5. Do ponto de vista da consolidação e disseminação dos estudos nesta área, propomos:

a) Apoio à criação e desenvolvimento de redes entre universidades, centros de investigação e agências de desenvolvimento com diversidade geográfica pertinente que permitam discussão a longo prazo e troca de experiências;

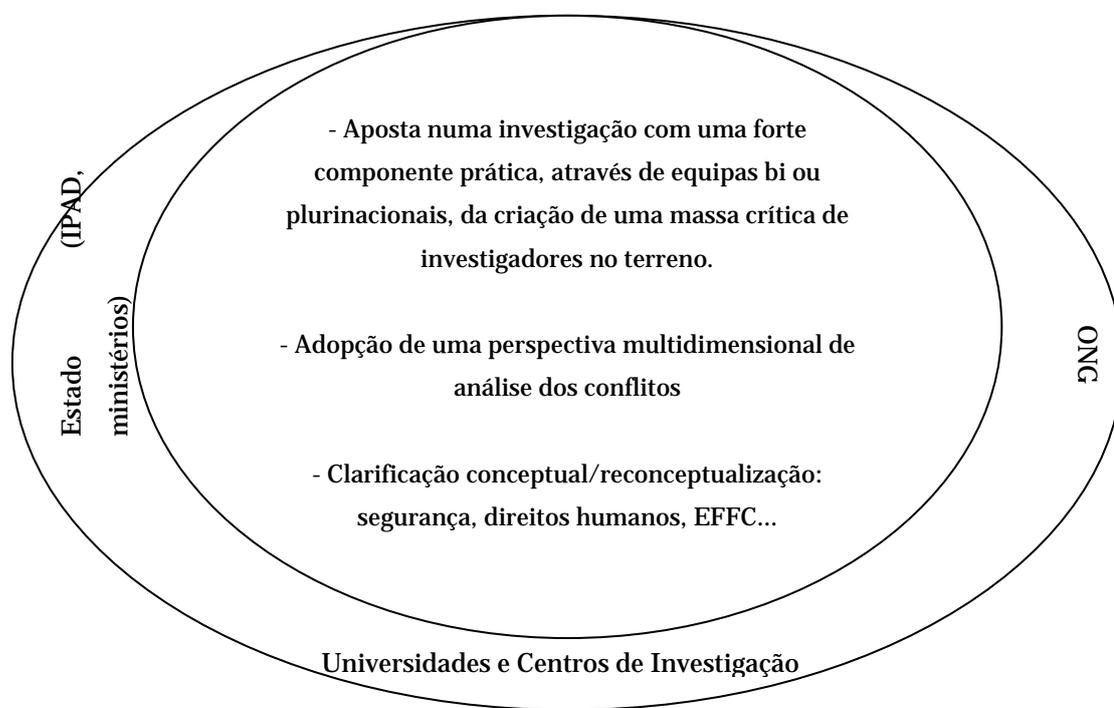
b) Promoção da disseminação dos estudos realizados nesta área, através de:

i. actuação ao nível da formação formal, não formal e informal de forma a dotar funcionários da cooperação (governamentais e não-governamentais), com especial destaque para os responsáveis pela avaliação na cooperação

portuguesa; corpo diplomático; ONG; media, etc., de instrumentos analíticos e operacionais necessários para avaliar os cenários da cooperação em EFFF;

ii. articulação com universidades e centros de investigação para desenvolver e continuar a explorar as pistas de reflexão em aberto;

iii. promoção de uma plataforma digital onde se possam concentrar os resultados deste e de outros estudos na mesma linha, favorecendo a disseminação alargada dos mesmos.



Síntese das recomendações em investigação e formação e actores implicados

II. Recomendações específicas

Procurando orientar estratégica e operacionalmente os instrumentos ao alcance da cooperação portuguesa para lidar com as realidades identificadas como EFC – em caso de conflito, pós-conflito ou com baixa performance – apresentamos as seguintes recomendações:

1. Prevenção de conflitos

De forma a introduzir e desenvolver a prevenção de conflitos como componente essencial da cooperação portuguesa recomendamos que:

- Do ponto de vista estratégico:

1. Sejam envidados esforços no sentido de valorizar a componente específica da cooperação para o desenvolvimento na política externa, conferindo-lhe maior peso relativo e autonomia, dentro da mesma, para evitar que esta seja encarada como mera extensão subalterna da política externa num sentido mais lato.

- Do ponto de vista operacional:

2. A cooperação portuguesa contribua para a consolidação de mecanismos de alerta e acompanhamento que estejam em coordenação permanente com os mecanismos europeus, não descurando:

a) As zonas urbanas, os campos de refugiados e deslocados enquanto incubadoras de potenciais conflitos;

b) A oportunidade de integrar na diplomacia portuguesa uma perspectiva mais ampla, atenta às raízes dos conflitos e conhecedora de mecanismos de actuação.

3. Sejam desenvolvidos mecanismos de avaliação do papel da cooperação para o desenvolvimento na prevenção de conflitos que se reflectam nomeadamente na política orçamental da cooperação, no respeitante ao estabelecimento de prioridades e estratégias e na análise cuidada e aprofundada dos resultados, mesmo os menos visíveis à partida.

2. Reconstrução pós-bélica

Ao nível da reconstrução pós-bélica, a cooperação portuguesa deverá centrar as suas preocupações e os seus objectivos na criação de condições que inviabilizem o retorno dos conflitos. Neste sentido, recomendamos que:

- Do ponto de vista estratégico:

1. Se analisem os conflitos de forma holística e multidimensional, rejeitando a forma sequencial como têm sido abordados e aplicados, em termos de políticas públicas e de mecanismos financeiros, os instrumentos de consolidação da paz – *peacemaking, peacekeeping e peacebuilding*:

a) Favorecendo abordagens estruturais, de longo-prazo, que pretendam uma genuína consolidação da paz e não se destinem meramente ao cumprimento de um calendário internacional previamente imposto;

b) Procurando enquadrar as intervenções de *peacebuilding* numa estratégia geral para o país em causa, de forma a potenciar resultados mais sustentáveis;

c) Tendo em consideração as matrizes políticas, sociais e culturais de cada país, no sentido de evitar que a construção da paz seja um meio acrítico de padronização.

- Do ponto de vista operacional:

2. Adopte uma abordagem equilibrada na escolha dos interlocutores, evitando intervenções que, por um lado, perpetuem uma resposta estatocêntrica e impositiva, privilegiando o âmbito estatal em detrimento de outros actores e níveis e, por outro, possam fragilizar o Estado ao promover sem critérios actores que o substituam;

3. Valorize a dimensão psicossocial, a perspectiva informal da reconstrução do tecido social, no sentido de atenuar/anular a hierarquização das dimensões da reconstrução (que favorece claramente a vertente político constitucional e económica);

4. Privilegie perspectivas/abordagens que tenham em atenção as necessidades específicas das mulheres durante os conflitos (quer enquanto vítimas quer enquanto combatentes) e o seu contributo para a construção da paz.

3. Capacitação institucional

Com o objectivo de clarificar e lançar pistas de orientação à cooperação portuguesa no âmbito das políticas de capacitação institucional, sugere-se que:

- Do ponto de vista estratégico:

1. Se invista na superação das dificuldades conceptuais e do desconhecimento das realidades relativas ao quadro institucional dos destinatários da cooperação portuguesa, através de:

a) Distinção entre a noção de capacitação organizacional e a noção de capacitação institucional e estabelecimento de parâmetros claros e objectivos razoáveis e pertinentes para as diferentes situações;

b) Enfoque da análise institucional nos factores de mudança e permanência, nas consequências reais sobre a economia e a sociedade e na duplicação formal – informal:

i. repensando os modelos de integração das estruturas informais e das autoridades tradicionais, de forma a ultrapassar a perspectiva minimalista que consiste em integrá-las na ordem moderna, sempre de forma subordinada e marginal, não reflectida, com a ressalva de que essas instituições são por vezes opressivas, exploradoras, discriminatórias e intolerantes, sobretudo para as mulheres;

ii. tendo em conta que as reformas ameaçam os interesses das elites e grupos existentes e criam novas oportunidades e capacidades para outros, ou são manipuladas de forma a continuar a servir os interesses dos mesmos apesar da aparente mudança.

- Do ponto de vista operacional:

1. Sejam colocadas no centro da decisão política as consequências sociais da mudança institucional:

a) Tendo em conta que a mudança das instituições não é neutra nem a-política ao ponto de pretender o bem de todos, antes favorece sempre determinado grupo(s) em detrimento de outro(s);

b) Não determinando o conteúdo das políticas (reformas, capacitação) apenas pela lógica económica, mas pela necessidade de defender e apoiar movimentos políticos e sociais relevantes.

2. Se proceda a abordagens complexas e multi-factoriais da realidade:

a) Procurando outros factores decisivos, para além das instituições, na explicação das condições económicas de um país como sejam os recursos e sua distribuição, a geografia física, a geopolítica, a política económica, os aspectos da estrutura social interna, a desigualdade de sexos e etnias, etc;

b) Evitando que a capacitação institucional se torne na nova versão da teoria das diferenças e capacidades culturais para explicar a falta ou não desenvolvimento.

3. Seja contrariada a tendência para a padronização das receitas de capacitação institucional:

a) Aceitando como causa plausível para as falhas na capacitação institucional a inadequação de paradigma e não apenas as falhas internas na implementação das políticas;

b) Procurando intervir face a necessidades internas e não apenas para responder a exigências externas.

4. Se integrem aprendizagens históricas:

a) Recusando como viáveis períodos de transição de 5-10 anos actualmente dados aos países em desenvolvimento para elevar os seus padrões institucionais ao nível dos “padrões globais”;

b) Tendo em conta a razoabilidade da imposição de instituições “caras” e muitas vezes “desnecessárias” e que não podem sequer ser sustentadas a não ser através da dependência da ajuda externa.

Referências Bibliográficas

Adebajo, A., Sriram, C. (eds.) (2001), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. London: Frank Cass Publishers.

Abrahamsen, R. (2001), “Democratisation – Part of the Problem or the Solution to Africa’s ‘Failed States’?” April,

<http://www.sussex.ac.uk/Units/CGPE/Failed%20States/abrahamsen.pdf>

Ackermann, A. (2003), “The Idea and Practice of Conflict Prevention”, *Journal of Peace Research*, Volume 40, number 3, May, 339-347 .

Addison, T. (2001), “From Conflict to Reconstruction”, Discussion Paper N° 2001/16, United Nations University, WIDER, June.

Addison, T.; Mansoob, M. (2001), “From Conflict to Reconstruction: Reviving the Social Contract”, Discussion Paper N° 2001/48, WIDER, August.

Agerback, L., “Romper el ciclo de la violencia: promover el desarrollo en situaciones de conflicto”, in Eade, D. (ed.) (1998), *Desarrollo en estados de guerra*, Barcelona: CIP/Oxfam/Intermón/Icaria.

Aguirre, M. (2003), “Guerras Modernas y Estados Frágiles”, *Crítica, Madrid*, n° 902, Febrero.

Aguirre, M. e Bruhn, C. (2002), *Guerra y Olvido. La Unión Europea y la prevención de conflictos en África*. Colección: Informes, Intermón Oxfam.

Aguirre, M. et al, (2000), *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*, Medicos Sin Fronteras, Cuadernos para el debate N°1, Barcelona.

Aguirre, M. (1998), “La prevención de conflictos armados”, *Política Exterior*, Vol. XII, N°65.

Anderson, M. B. (1999), *Do No Harm: How Can Aid Support Peace – Or War*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

Anderson, M. B., Woodrow, P. (1989), *Rising from the Ashes: development strategies in times of disaster*. USA: Westview Press e UNESCO; Londres: Boulder.

Annan, K. (2002), *Prevenção de Conflitos Armados, Relatório do Secretário-geral*. Nova Iorque: Nações Unidas

Ayoob, M (1996), “State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of ‘Third World’ Insecurity”, in Van de Goor, Luc; Rupsinghe, Kumar; Sciarone, Paul (eds.), *Between development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*. London: MacMillan Press Ltd.

Bach, D. (2005), “Regional Economic Integration in Africa: Current trends and prospects”, A África e A Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional, Conferência Internacional, Lisboa, 30-31 de Maio de 2005, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Bächler, G. (2001), “Conflict transformation through State Reform”, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlim: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management,
(<http://www.berghofhandbook.net/baechler/index.htm?intro.htm~bottomFrame>)

Badie, B. ; Smouts, M. C. (1999), *O mundo em viragem*, Sociologia da cena internacional. Lisboa: Instituto Piaget.

Bayart, J. F. (2004), *Le gouvernemeny du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris: Fayard.

Bayart, J.-F. *et al* (1999) *The criminalization of the state in Africa*. OxfordBloomington: International African Institute: James Currey: Indiana University Press, (African Issues).

Bastiensen, J. *et al*, "Poverty, Institutions and Interventions. A framework for an institutional analysis of poverty and local anti-poverty interventions". Discussion Paper. University of Antwrep. Institute of Development Policy and Management, January 2002.

Bem-Dor, G. (1983), *State and Conflict in the Middle East: Emergence of the Post-Colonial State*. New York: Praeger.

Bierschenk, T. *et al* (2000), *Courtiers en Développement : Les villages Africains en quête de projet*. Paris : Karthala.

Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, New York: United Nations Department of Public Information (A/47/277 – S/24111).

Boutros-Ghali, B., Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations,. Reposrt of the Secretary-General on the work of the Organizations. 3 January 1995. Disponível em <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

Bossuyt, J. (2001), *Mainstreaming Institutional Development: Why is it important and how it can be done?*. Maastricht: ECDPM.

Brett, E. (2002), "Liberal Theory, Uneven Development and Institutional Reform: Responding to the Crisis in Weak States", Crisis State Programme, London School of Economics, Development Research Centre, Working Paper no 12, July (<http://www.crisisstates.com/Publications/wp/wp12.htm>)

Bull, H. (1995), *The anarchical society: a study of order in world politics*. Basingstoke: Macmillan Press.

Cairns, E. (1997), *A Safer World. Reducing the Human Costs of War*. Londres: Oxfam.

Canadian International Development Agency, "Peacebuilding Initiative Strategic Framework" www.acdi-cida.gc.ca, consultado no dia 21 de Abril de 2005.

Cardoso, F. J. *et al.* (2001), "Prioridades da cooperação para o desenvolvimento, União Europeia-África", *Estratégia*, número 15, 2º semestre, 13-29.

Carment, D. (2001), "Anticipating State Failure", paper presented at the conference on *Why States Fail and How to Ressuscitate Them*, January.

Carment, D. and Schnabel, A. (2000), "Conflict Prevention: Naked Emperor, Path to Peace, Grand Illusion or Just Difficult?", Paper presented at *Reflection, Integration, Cumulation: International Studies Past and Future*, The 41st Annual Convention of the International Studies Association, Los Angeles.

Carment, D., James, P. (eds.) (1997), *Wars in the Midst of Peace. The international Politics of Ethnic Conflict*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), *Preventing Deadly Conflict. Final Report*. New York: Carnegie Corporation of New York.

Castilla, J. (2002), "On the Nature of Humanitarian Action", *Ayuda humanitaria suministrada por los ejércitos. El ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias de alimentos en Afganistán*, MSF-Cuadernos para el debate 14, Barcelona: Ed. Dirección General, 15-17.

Chabal, P.; Daloz, J.P., (1999), *Africa Works, Disorder as political instrument*. The International African Institute, James Currey, Indiana University Press.

Chang, H (2001), "Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective – Lessons from Developed Countries in Earlier Times", presented at the European Association of Evolutionary Political Economy Annual Meeting, Siena, Italy, 8-11 November, (<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/research/chang.pdf>)

Chang, H.J. (2003), *Globalisation, economic development and the role of the state*. Penang: Third World Network; Londres: Zed Books.

Clapham, C. (2000), "Failed States and Non-States in the Modern International Order", *Failed States III: Globalisation and the Failed State*, Purdue University, Florence, April, (www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/clapham.html)

Clapham, C. (1996), *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge University Press.

Cliffe, L; Luckham, R. (1998), *Complex Political Emergencies & The State: towards an understanding of recent experiences & an approach for further research*, COPE working paper n°2.

Cliffe, L.; Luckham, R. (2000), *Complex Political Emergencies & The State: questions for comparative analysis*, COPE working paper n°36.

Coleman, J. S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Collier, P. *et al* (2003), *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*. Washington: World Bank: Oxford University Press.

Collier, P. (1998), "Social Capital and Poverty", *Social Capital Initiative Working Paper*, N°4, World Bank, Washington D.C.

Conflict Management Program, "Institutional Building", School of Advanced International Studies,
(<http://cmtoolkit.sais-jhu.edu/index.php?print=yes&name=sb-instbuild>)

Cravinho, J. (2005), Intervenção na Sessão de Abertura, A África e A Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional, Conferência Internacional, Lisboa, 30-31 de Maio de 2005, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Cravinho, J. (2003), "The Limits and the Potentialities of EU Development Aid for Conflict Prevention", Leipzig Winter School, 20 November 2003.

Deng, F., "Anatomy of Conflicts in Africa" (1996), *in* Van de Goor, L.; Rupesinghe, K.; Sciarone, P. (eds.), *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*. London: MacMillan Press Ltd, 219-237.

Dorff, R. (2002), "State Failure and Responding to it", Paper prepared for delivery at the 2002 Annual Convention of the International Studies Association, New Orleans, LA, 23-27 March.

Dorff, R. (1999), "Responding to the Failed State: What to do and what to expect", *Failed States and International Security II: Sources of Prevention*,

Modes of Response and Conditions of State Success and Renewal, Purdue University, West Lafayette, April 7-10,

(www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Dorff.html)

Duffield, M. & Waddell, N. (2004), "Human Security and Global Danger. Exploring a Governmental Assemblage". Report. University of Lancaster.

Duffield, M. (2002), "Reprising Durable Disorder: Network War and Securitisation of Aid" in Hettne, B. & Odén, B. (eds.) *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Duffield, M. (2001), *Global governance and the new wars, the merging of development and security*. London and New York: Zed Books.

Duffield, M. (1994a), "Complex Political Emergencies and the Crisis of Developmentalism", *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, Vol.25, N°3, October, 43-48.

Duffield, M. (1994b), "The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid", in Macrae & Zwi (eds.), *War & Hunger. Rethinking Responses to Complex Emergencies*. London: Zed Books, 50-69.

Dunham, D. (2002), *States, Reforms and Institutional Change: on the Dynamics of Failure*, Institute of Social Studies, The Hague,

(http://www.grc-exchange.org/email_update/email_oct03.html)

European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *Institutional Development: Learning by Doing and Sharing – Approaches and tools for supporting institutional development*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2004

[http://www.google.com/search?hl=pt&ie=UTF-8&q=institutional+development+learning+by+doing+and+sharing&lr=\)](http://www.google.com/search?hl=pt&ie=UTF-8&q=institutional+development+learning+by+doing+and+sharing&lr=)

European Stability Initiative (ESI), “Stability, Institutions and European Integration”, Brussels Discussion Paper, 31st October 2000

[http://www.esiweb.org/showdocument.php?document_ID=12\)](http://www.esiweb.org/showdocument.php?document_ID=12)

Evans, G. (1993), *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 90's and beyond*. New York: Allen and Unwin Publishers.

Failed and Collapsed States in the International System (2003), report prepared by the African Studies Centre (Leiden), Transnational Institute (Amsterdam), Peace Studies Group (Coimbra), Peace Research Centre (Madrid).

Falk, R. (1995), *On humane governance: toward a new global politics: the World Order Models Project report of the global civilization initiative*. Cambridge: Polity Press.

Faria, F. (2005), “The role of the European Union in conflict resolution in Africa”, *A África e A Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*, Conferência Internacional, Lisboa, 30-31 de Maio de 2005, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Ferreira, P. (2005a), “A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional”, *A África e A Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*, Conferência Internacional, Lisboa, 30-31 de Maio de 2005, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Ferreira, P. (2005b), “O papel das organizações regionais na resolução de conflitos”, *Janus*. Lisboa: Público/UAL.

Ferreira, P.; Guimarães, S. (2002), “Desenvolvimento em Situações de Crise? Limitações e Oportunidades da Cooperação Europeia na Guiné-Bissau”, *Revista Fórum Desenvolvimento e Cooperação*, 28 Março.

Ferreira, P. (2001), “Conflitos em África, Guerras do Esquecimento: causas e natureza dos conflitos em África Subsahariana”, *Estratégia*, número 15, 2º semestre, 79-185.

Fisas, V. (1998), *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.

Friedmann, J. (1996), *Empowerment. Uma politica de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Celta Editora.

Fukuyama, F. (2003), “Weak States and the Black Hole of Public Administration”, presented at a lecture series on *The Role of the State in the Aftermath of September 11th*, Cornell University, 9 May.

(<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2249>)

Gakunzi, D. (2005), “Dialogue Europe-Afrique: Bilan et chantiers, cinq ans après le Sommet du Caire”, A África e A Europa: Resolução de Conflitos, Governança e Integração Regional, Conferência Internacional, Lisboa, 30-31 de Maio de 2005, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Gakunzi, D. (2004a), “Falta de instituições potencia os conflitos”, *Diário de Notícias*, 7 de Abril.

Gakunzi, D. (2004b)., “O Papel da Cooperação para o Desenvolvimento no Âmbito das Estratégias de Prevenção de Conflitos”, Comunicação apresentada no Ciclo de Seminários do Núcleo de Estudos para a Paz 2004, 29 de Abril.

Galama, A.; Van Tongeren, P. (eds.) (2002), *Towards better peacebuilding practice. On lessons learned, evaluation practices and aid & conflict*. Utrecht: European Centre for Conflict Prevention.

Galtung, J. (1997), “‘Health as a Bridge for Peace’ in the Context of Humanitarian Action in Complex Emergency Situations”, prepared for the World Health Organisation – Division of Emergency and Humanitarian Action, January.

Galtung, J. (1993): *Peace and Conflict, Development and Civilization* (não editado)

Gleditsch, N. *et al.* (2001), *Armed Conflict 1946-2000: A New Dataset*, presented at the Euroconference “Identifying Wars: Systematic Conflict Research and its utility in Conflict Resolution and Prevention”, Uppsala, June 8-9.

Goodhand, J. e Atkinson, P. (2001), *Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement – A Synthesis of Findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka*. Londres: International Alert.

Goodhand, J.; Hulme, D. (1997), “NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies: an Introduction”, *Working Paper Series Peace Building and Complex Political Emergencies*, Paper n°1, IDPM, University of Manchester.

Graham, C. (2002), *Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries*, Policy Brief no. 98, The Brookings Institution, Washington DC, April.

Griffith, G. *et al.* (1999), *Institutional Development and Poverty Reduction*, Policy Series 2, Natural Resources Institute.

Gunnarssen, C. (2001), "Capacity Building, institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs", report prepared for the Expert Group on Development Issues, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, February, 19-21

(http://216.239.39.104/search?q=cache:n6g39w5R5AJ:www.egdi.gov.se/pdf/study/2001_1.pdf+capacity+building.+institutional+crisis+and+the+issue+of+recurrent+costs&hl=pt)

Gurr, T. et al. (1998), "The State Failure Project: Early Warning Research for US Foreign Policy Planning", *Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences*, Purdue University, West Lafayette, February 25-27.

Harribey, J.M., "Desenvolvimento não significa necessariamente crescimento", *Le Monde Diplomatique*, Julho 2004, 24-25.

Harris, D. (2002), "Post-Conflict Elections or Post-Elections Conflict: Sierra Leone 2002 and Patters of voting in Sub-Saharan Africa. Changing Patterns Politics in Africa", AEGIS Conference, Lisbon 25 to 27 September.

Haugerudbraaten, H., "Peacebuilding: six dimensions and two concepts", www.iss.co.za/pubs/ASR/7No6/Peacebuilding.html, consultado no dia 21 de Abril de 2005.

Havermans, J., (2002), *Lessons learned from ten years of experience in conflict prevention*. Published in: *Searching for Peace in Central and South Asia*.

Held, D. (1995), *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.

Helman, G.B; Ratner, S.R. (1993), "Saving Failed States", *Foreign Policy*, 98,3-20.

Hibou, B. “La décharge, nouvel interventionnisme”. *Politique Africaine* n° 73 – mars 1999. pp. 6-15.. *Politique Africaine* n° 73 – mars 1999. pp. 6-15. 5

Hoffman, M. (2004), “Peace and Conflict Impact Assessment Methodology”, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berghof Research Center for Constructive Management.

Igoe, J. e Kelsall, T. (eds.) (2005), *Between a rock and a hard place, African NGOs, donors and the state*. Carolina Academic Press.

Illich, I. (1971), *Libérer l'avenir*. Paris: Seuil.

Jackson, R. (1998), “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and ‘Failed States’”, *Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences*, Purdue University, West Lafayette, February 25-27.

Jongman, A. (1998), “New Literature on Early Warning and Conflict Prevention”, *Conflict Prevention Newsletter*, European Platform for Conflict Prevention and Transformation, vol. 1, n°1, 6-7.

Cardoso, F. J. *et al.* (2001) “Prioridades da Cooperação para o Desenvolvimento União Europeia-África”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, 15, 2º semestre 2001, 13-29.

Jung, D. (2003a), *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars. A Political Economy of Intra-State Wars*. London: Routledge.

Jung, D. (2003b): “A political economy of intra-state war: confronting a paradox” in Jung, Dietrich (ed.): *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars. A political economy of intra-state war*. London, Routledge. pp. 9-26

Jütting, J. (2003), *Institutions and Development: A Critical Review*, Technical Papers no. 210, OCDE Development Centre, July.

(<http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>)

Kaldor, M. (2001), *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.

Kauzya, J. (2003), "Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries", *DESA Discussion Paper no 33*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, August. (<http://www.un.org/esa/esa03dp33.pdf>)

Khan, M. (2002), "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform", presented at the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, Oslo, 24-26 June.

(<http://www.google.com/search?hl=pt&ie=UTF-8&q=institutional+development+learning+by+doing+and+sharing&lr=>)

Kirton, J., Stefanova, R. (eds.) (2004), *The G8, the United Nations, and conflict prevention*. Aldershot: Ashgate.

Knight, M. & Ozerdem, A. (2004), "Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace", *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 4, July, 499-516.

Krasner, S. D. (2004) "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States". *International Security*.

Lagoa, J. (2000), "El conflicto en el umbral del siglo XXI", *Cuadernos de Estrategia*, N.º111, 219-245.

Lange, M. e Quinn, M. (2003), *Conflict, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: Meeting the Challenges*. Londres: International Alert.

Latouche, S. (1986), *Faut-il refuser le développement ?*. Paris : PUF.

Lund, M. (1996), *Preventing Violent Conflict. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C.: United States institute of Peace Press.

Lund, M. (1995), “Underrating Preventive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, Vol.74, N°4.

Macrae, J. (2001), *Aiding Recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*. London: Zed Books with ODI.

Macrae, J.; Zwi, A. (1994), “Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview”, in Macrae & Zwi (eds.), *War & Hunger. Rethinking Responses to Complex Emergencies*. London: Zed Books, 6-37.

Maiese, M., “What it means to build a lasting peace” in www.beyondintractability.org/m/peacebuilding.jsp consultado no dia 19 de Abril de 2004.

Mancheño, J. A. (2000), “Noam Chomsky. Descubriendo el lado oculto de los conflictos”, *Cuadernos de Estrategia*, N°111, pp. 219-245.

Martinez, M. L. (2004), *Enciclopédia de paz y conflictos*, Tomo II, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada.

Mason, A. (2001), “Colombian State Failure: The Global Context of Eroding Domestic Authority”, Conference on Failed States, Florence, Italy, April 10-14.

Mbembe, A. (2001a) (tradução de), “On the postcolony” in Berrett, A. M., *et al.*, *Studies on the history of society and culture*. Berkeley: University of California Press.

Mbembe, A. (2001b), “At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality, and Sovereignty in Africa”, in Appadurai, Arjun (ed.), *Globalization*. Durham & London: Duke University Press.

Mbembe, A., “Récompositions sociales” intervenção na Conferência Internacional « Africa at the Turn of the Century », Lisboa, 20-23 Setembro 2000.

Mbembe, A. (1999), « Du gouvernement privé indirect », *Politique Africaine*, n° 73, mars 1999, pp. 103-121.

Menkhaus, K. (2004), “Conflict prevention and human security: issues and challenges”, *Conflict, Security & Development*, Volume 4, Number 3, December 2004.

Mepham, D. (2004), “Are we failing ‘failing’ states?”, *Financial Times*, 26th January (www.ft.com)

Mepham, D, Maass G. (2004), “Promoting Effective States – a progressive policy response to failed and failing states”, relatório conjunto do Institute for Public Policy Research e Friedrich Ebert Stiftung, January.

(<http://www.ippr.org.uk/research/files/team36/project108/PROMOTING%20EFFECTIVE%20STATES%2014.1.PDF>)

Moita, M. (2005), “Prevenção de conflitos: as políticas da ONU, do BM, da UE e da OSCE”, *Janus*. Lisboa: Público/UAL.

Moore, J. (1998), *Hard Choices: moral dilemmas in humanitarian intervention*. Lanham, New York, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc.

Morris, C., “What is peacebuilding? One definition” in www.peacemakers.ca/publications/peacebuildingdefinition.html , consultado no dia 14 de Abril de 2005

Moura, T. (2005), *Entre Esparta e Atenas, Mulheres, paz e conflitos armados*. Coimbra: Quarteto.

Ndulo, M. (1999), “Democracy, Institution Building, and Poverty in Africa”, Villa Borsig Workshop Series.

Nicholson, M. (1999), “Globalization, Weak States and Failed States”, *Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response and Conditions of State Success and Renewal*, Purdue University, West Lafayette, April 7-10.

www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Nicholson.html

Nicolaïdes, K. (1996), “International preventive action: developing a strategic framework, in R. Rotberg, *Vigilance and vengeance*. Washington D. C.: Brookings Institution Press and The World Peace Foundation.

OECD/DAC (1999), *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, Evaluation and Aid Effectiveness*, 1.

Ohlson, T.; Söderberg, M. (2002), “From Intra-State War to Democratic Peace in Weak States”, Uppsala Peace Research Papers, n°5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.

http://www.pcr.uu.se/publications/UPRP_pdf/UPRP_NO_5.pdf

Olsen, G. R., “Europe and Africa’s failed states: from development to containment”. Paper given at the conference on The Global Constitution of 'Failed States': The Consequences of a New Imperialism? / University of Sussex, 18-20 April 2001, disponível em

<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/105olsen.htm>, consultado em 16 de Março 2005

Olukoshi, A. (2004), Nota de Abertura na Reunião Internacional de Peritos *Globalisation and Sub-Saharan Africa*, co-organizado pelo TNI, Xmin Y, Both Ends e NiZA, no Parlamento Europeu, Bruxelas, 15 e 16 de Abril 2004.

Partant, F. (1997), *La fin du développement*. Paris : Actes Sud.

Olowu, D. (2001), “Local Political and Institutional Structures and Processes”, report prepared for the UNCDF Symposium on *Decentralization and Local Governance in Africa*, Cape Town.

(http://www.uncdf.org/capetown/docs_statements/paper4.pdf)

Osorio, T. *et al* (2001), *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*, Medicos Sin Fronteras, Cuadernos para el debate N°1, Barcelona.

Peou, S. (2003), “Democratic Institution Building for Peace and Development: the Cambodian Experience”, Japanese Society of International Law.

(http://wwwsoc.nii.ac.jp/jsil/annual_docs/2003/autumn/houkoku-abstr/Panel%20F3%20Peou%20paper.pdf)

Pérez De Armiño, K. (2002), “La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas”, *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, número 33, Vitoria-Gasteiz.

Pestana, N., (2003), “As dinâmicas da sociedade civil em Angola”, *Occasional Papers* do Centro de Estudos Africanos. Lisboa: ISCTE.

Portes, A., “Social Capital: its origins and applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 1998, 24, 1-24.

Pureza, J. M. ;Cravo, T. (2005), “Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, Junho 2005, 5-19.

Pureza, J. M. (2001), *Para uma cultura da paz*. Coimbra, Edições Quarteto.

Putman, RD. (1993), “The prosperous community:social capital and public life”, *American Prospect*, 13, 35-42.

Rahnema, M (2001), “La construction moderne du développement” in *L'Écologiste*, décembre.

Reis, J. “O Institucionalismo Económico: crónica sobre os saberes da economia”, *Notas Económicas*. Dezembro 1998, 130-149.

Reno, W. (2000), “Clandestine economies, violence and states in Africa”, *Journal of International Affairs*, 53, no. 2.

Reno, W. (2000), “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, *National Strategy Forum Review*.

(www.nationalstrategy.com/nsr/v10n2Winter00/100201.htm)

Rey, F.; Currea-Lugo, V. (2002), *El debate humanitario*. Barcelona: Icaria editorial.

Rist, G. (1996), *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po.

Roberts, A. (1996), “Humanitarian action in war”, *Adelphy Paper* 305. London: Oxford University Press.

Rosenau, J. (1990) *Turbulence in World Politics*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Rotberg, R. (2003a), "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Prospects", in *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, cap. 1, Washington, DC: Brookings Institution Press, January.

Rotberg, R. (2003b), "Nation-State Failure: a Recurring Phenomenon?", November.

(http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_11_06_papers/panel_2_nov6.pdf)

Rotberg, R. (2002), "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly*, Summer, 25: 3, 85-96.

Roy, A., "Les périls du tout humanitaire", *Le Monde Diplomatique*, Octobre 2004, disponível em <http://www.monde-diplomatique.fr/2004/10/ROY/11569>

Sachs, J., « Les institutions n'expliquent pas tout », *Finances et Développement*, Juin 2003.

Santos, B. (2003), "O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico" in Santos, Boaventura Santos; Trindade, João Carlos (orgs.) *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.

Schater, M. (2000), "Capacity Building: a new way of doing business for development assistance organizations", Policy Brief n° 6. Institute on Governance, Ontario.

Schlichte, K. (2003): "State formation and the economy of intra-state wars" in Jung, Dietrich (ed.), *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars. A political economy of intra-states wars*. London, Routledge, pp. 27-44

Schloms, M. (2001), "Humanitarianism and Peace. On the (im-)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts", *Journal of Humanitarian Assistance*.

Schnabel, A. (2002), *Challenges of Operational Conflict prevention: From Proactive to Reactive Prevention*. United Nations University Global Seminar – 3rd Shimane Session, August 4.

Sciarone, P. (1997), "Intra-state conflicts and policy orientations for development cooperation", in Fortman, B., Veldhuis, M. (eds.), *Internal conflicts, security and development*, RAWOO lectures and seminar, Publication n°14, 70-73.

"Searching for Peace in Africa, An overview of conflict prevention and management activities", *European Platform for Conflict Prevention and Transformation*. Utrecht: The Netherlands, 1999.

Shirley, M. (2003), *Institutions and Development*, Ronald Coase Institute.
(<http://coase.org/w-shirley2003institutionsanddevelopment.pdf>)

Siccama, J. (1997), "Intra-state conflicts and development", in Fortman, B.; Veldhuis, M. (eds.), *Internal conflicts, security and development*, RAWOO lectures and seminar, Publication n°14, 15-19.

Simões, M. (2002), *A agenda perdida da reconstrução pós-bélica: O caso de Timor Leste*. Coimbra: Quarteto.

Sisk T. (1999), "Deeply Divided and Failed States: Democratization in Unfavourable Circumstances", Freedom House.
(<http://www.freedomhouse.org/survey99/essays/sisk.html>)

Slim, H. (2001), "Military intervention to protect Human Rights: the humanitarian agency perspective", International Council for Human Rights Policy, March.

Slim, H. (1997), "Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral responsibility in Political Emergencies and War", *Disasters*, vol.21, number 3, 244-257.

Smith, D. (2004), "Towards a strategic framework for peacebuilding: getting their act together", Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, Evaluation Report 1/2004.

Sriram, L. and Nielsen, Z. (eds.) (2004), *Exploring subregional conflict: opportunities for conflict prevention*, Boulder: Lynne Rienner Publishers (Project of the International Peace Academy).

Stiglitz, J. (1998), "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", Prebish Lecture, October 19, 1998, UNCTAD. Geneva.
Disponível na internet em

<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/prebis98.pdf>

Sogge, D. (2004), "Estados Adjectivados", in *P@x – Boletim do Núcleo de Estudos para a Paz*, nº1, Março, 4.

(<http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/boletim.php>)

Sogge, D. (2002), *Give & Take: What's the Matter with Foreign Aid?*, Zed Books.

Sorensen G. (1999), "Development in Fragile States", *Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal*, Purdue University, West Lafayette.

(http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Sorensen.html)

Spanger, H. (2000), "Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions", *Failed States III: Globalisation and the Failed State*, Purdue University, Florence, April 2000.

(www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/spanger.html)

Stewart, F. (1998), "The Root Causes of Conflict: Some Conclusions", Queen Elizabeth House Working Paper Series, Working Paper Number 16, University of Oxford.

Strange, S. (1996), *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge Studies in International Relations, n°49.

Tamarit, I. (2001), *Conflictos Armados y Pobreza, el desarrollo como vía hacia la paz*. Colección Documentos, Intermón Oxfam.

The Nacional Security Strategy of the United Status of America, September 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

"The responsibility to protect", December 2001, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.

The World Bank (1996), "Partnership for Capacity Building in Africa", Strategy and Program of Action. Washington.

Tonnesson, S. (2004), "Strategic deficits in peace building and conflict prevention" in *Conflict, Security & Development*, volume 4, number 3, December 2004, 465-472.

Tortosa, J. M., (2001), *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Barcelona: Icaria Editora.

UNDP (1999), *Human Development Report: Globalization with a Human Face*. <http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>

UNDP (1996), *Human Development Report 1996. Economic growth and human development*. <http://hdr.undp.org/reports/global/1996/en/>

UNPD (1990). *Human Development Report, Concept and Measurement of human development*. <http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en>

United Nations Development Program (1997), "Capacity Development", Technical Advisory paper 2. New York.

Wallensteen, P. & Moller, F. (2003), "Conflict Prevention: Methodology for knowing the unknown", Uppsala Peace Research paper No. 7.

Wallensteen, P. (2002), *Understanding Conflict Resolution, War, Peace and the Global System*. London: Sage Publications.

Wallensteen, P. (2000), "Beyond State Failure: on Internal and External Ways of Ending State Failure", *Failed States III: Globalisation and the Failed State*, Purdue University, Florence, April.
(http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/wallensteen.html)

Wallensteen, P. (2001), *Global Development Strategies for Conflict Prevention*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.

Wallensteen, P. (ed.) (1998), *Prevention of Violent Conflicts: Past Record and Future Challenges*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.

Wallerstein, I. (1997): *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria.

Wangwe, S. e Rweyemamu, D. (2001), "Human Resource and Institutional Development in Africa: an overview", *Economic and Social Research*

Foundation (ESRF), presented at the First Pan African Capacity building Forum, Bamako, Mali, 22-24 October.

Weder, B. (2002), "Institutions, Corruption and Development and their Ramifications for International Cooperation", *in* Hans, G., et al (Eds), *Human Development and the Environment*, UNU Millennium Series, United nations University Press, Tokyo.

<http://www.unu.edu/millennium/weder.pdf>

Weiss, T. G. (1999), *Military-civilian interactions: intervening in Humanitarian crises*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers Inc.

Wolfgang-Jamann (2003), "Aid Can Diffuse Conflicts", *Humanitarian Affairs Review*, 49-51.

Wood, B. (2001), Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building, An independent study prepared for the Bureau for Crisis Prevention & Recovery, UNDP (formerly Emergency Response Division), Ottawa, Canada, June.

Woodward, S. (2004): "The State Failure Agenda: from Sovereignty to Development", comunicação apresentada na Conferência Peace and Development: New Challenges, New Responses, Madrid, 21 de Outubro de 2004.

WDR (1990) *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford University Press, New York.

WDR (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>.

Zartman, W. (1995), *Collapsed States – The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner Publishers, pp. 1-11; 267-273.

Zeew, J. (2004), “Projects do not create institutions, The record of democracy assistance in post-conflict societies”, paper presented for the UNU/WIDER Conference on “Making Peace Work”, Helsinki (Finland), 4-5 June.

Zeew, J. (2001), “Building Peace in war-torn societies: from concept to strategy”, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Conflict Research Unity.

Estudo de caso: Angola

Barret, S. *et al*, *Member State and Other Donor Approaches to Good Governance in Development Cooperation – Final Report*, submitted by New Academy of Business to the European Community’s Poverty Reduction Effectiveness Programme (EC – PREP), 30 June 2003.

Bergesen, H. e Haugland, T. (2000), *The Puzzle of Petro-States. A Comparative Study of Azerbaijan and Angola*. Oslo: Instituto Fridtjof Nansen.

Cahen, M. e Messiant, C., “Luttes politiques, tensions sociales et cultures ethniques: Luanda, de la lutte anti-portugaise aux agressions sud-Africaines”, *in* Cahen, Michel (ed.) (1989), *Bourgs et villes en Afrique Lusophone*. Paris: L’Harmattan.

Department for International Development Angola,

www.dfid.gov.uk/countries/africa/angola.asp

Dias, J. (1984), “Uma questão de identidade; respostas intelectuais às transformações económicas no seio da elite crioula de Angola Portuguesa entre 1870 e 1930”, in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, I.

Economist Intelligence Unit, *Angola: Country Report*, Maio 2003

Fernandes, A. P. (2004), *EUA e Angola: a Diplomacia Económica do Petróleo*. Cascais: Principia.

Hodges, T. (2002), *Angola. Do Afro-Estalinismo ao Capitalismo Selvagem*. Cascais: Principia.

Human Rights Watch, *Forgotten Fighters: Child Soldiers in Angola*, April 2003, Vol. 15, Nº 10 (A).

Human Rights Watch, *Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenues and its Impact on Human Rights*, January 2004, Vol. 16, Nº1 (A).

Integrated Regional Information Network, “Angola: Funding Deficit Puts WFP Food Aid at Risk”, 23 de Março de 2004.

Integrated Regional Information Network, “Angola: Painful Period of Transition”, 27 de Julho de 2005a

Integrated Regional Information Network, “Angola: Focus Shifts to Reintegration of Refugees”, 27 de Julho de 2005b

IRI/A-IP (2004), *Inquérito de Opinião – Percepções dos Angolanos em relação às Próximas Eleições*. Luanda: Angola – Instituto de Pesquisa Social e Instituto Republicano Internacional.

Martín, O., “Angola, Construyendo la Paz – Retos e y perspectivas trás dos años sin guerra”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Estudios Africanos ‘África Camina’, Barcelona, 12-15 de enero de 2004.

Miranda, A. (2004), *Angola 2003/2004 – Waiting for Elections*. Bergen: Chr. Michelsen Institute Report 11.

OECD Development Assistance Committee, Destination of Official Development Assistance and Official Aid, Disbursements (Table 2A): Online database at <http://www.oecd.org>

Pacheco, F., “A problemática da terra no contexto da construção da paz: desenvolvimento ou conflito?” in Meijer, Guus (ed.), *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*. Londres: Conciliation Resources, Número 15, 44-47, 2004a.

Pacheco, F., “Cidadania e Reconstrução Pós-Conflito: Caminhos para uma Angola nova”, Comunicação apresentada no Seminário ‘*Peace and Development in Fragile States: new challenges, new answers*’, Fundação “La Caixa” e Fundação Ford, Madrid, 21 Outubro 2004b.

Parsons, I., “Para além do calar das armas: desmobilização, desarmamento e reintegração em Angola” in Meijer, Guus (ed.) (2004), *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*. Londres: Conciliation Resources, Número 15, 40-43.

Pinto de Andrade, V., “O Processo de Transição Política em Angola”, para publicação das actas do Colóquio sobre “O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola”, realizado a 19 e 20 de Agosto de 2004 em Luanda (no prelo).

Roemersma, R. *et al*, “From Bullets to Ballots: A Country to be Built”, Report prepared for NIZA’s Workshop, Luanda, 21 August 2004.

Santos, O. (2004), *Eleições Angolanas 1992 – Uma Lição para o Futuro*. Luanda: USAID.

United Nations Development Programme, “Human Development Indicators”, *Human Development Report 2004 – Cultural Liberty in Today’s Diverse World*, 2004, 139-250,

http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf

Vidal, N. (2002), *Post-modern patrimonialism in Africa: the genesis and development of the Angolan political system, 1961-1987*. London: King’s College, a PhD thesis.

Vidal, N. (2003), “Modern and Post-Modern Patrimonialism” in Newitt, Malyn, Chabal, Patrick & MacQueen, Norrie (eds.), *Community & the State in Lusophone Africa*. London: King’s College.

USAID Angola,

www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/angola/index.html

Watteville, N. (2002), “Addressing Gender Issues in Demobilization and Reintegration Programs”, *Africa Region Working Paper Series No. 33*, Washington: World Bank.