

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIOVANI BASTIANI ROGGIA

**AS CONTRADIÇÕES ENTRE A CONSTRUÇÃO DA PAZ
E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO:
uma discussão necessária**

Porto Alegre

2015

GIOVANI BASTIANI ROGGIA

**AS CONTRADIÇÕES ENTRE A CONSTRUÇÃO DA PAZ
E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO:
uma discussão necessária**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Sônia Maria Ranincheski

Porto Alegre

2015

GIOVANI BASTIANI ROGGIA

**AS CONTRADIÇÕES ENTRE A CONSTRUÇÃO DA PAZ
E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO:
uma discussão necessária**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: Porto Alegre, 02 de Julho de 2015.

Prof. Dra. Sônia Maria Ranincheski – orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
UFRGS

Prof. Dr. André Luís Reis da Silva
UFRGS

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter me acolhido por esses (tantos!) anos e me propiciado um ensino de qualidade. Dentro da universidade, gostaria de agradecer à Fabiana, da Comissão de Graduação de Relações Internacionais, por toda a paciência e disponibilidade nesse longo processo cheio de prazos esquecidos e entregas em cima da hora. Agradeço também o Professor Érico Duarte Ribeiro, por ter me auxiliado nos primeiros passos dessa caminhada, e especialmente à Professora Sônia Maria Ranincheski, por ter me orientado na execução desse trabalho sempre com muita calma, dedicação e motivação.

Gostaria de agradecer em também a alguns amigos que foram muito especiais durante todo esse processo: Jéssica, Francisco, Luísi e Carolina. O apoio e os puxões de orelhas que recebi de vocês foram essenciais para que eu finalmente tocasse esse projeto adiante.

Por fim, gostaria de agradecer minha família por todo apoio e amor que recebi. À minha mãe Cecília, meus pais Carlos e Júlio, e meus irmãos Larissa, Isadora, Victor e Sofia e minha segunda mãe, Vânia. E não posso esquecer também da minha vó Edi, que tenho certeza que nesse exato momento está rezando para que eu conclua esse projeto de uma vez.

A vocês, todo meu amor.

RESUMO

Esse trabalho tem como tema os projetos internacionais de Construção da Paz e Construção do Estado pós-conflito. O objetivo central é identificar e discutir, à luz da literatura acadêmica da área, as principais contradições entre a Construção da Paz e a Construção do Estado pós-guerra. O paradigma da Construção do Estado, que vem servindo de estratégia de Construção da Paz há mais de uma década, encontra-se hoje desgastado. Os resultados dos esforços para consolidar a paz através da (re)construção de Estados tem ficado bem aquém das expectativas da sociedade internacional e das populações alvo. A paz resultante é frágil, as causas do conflito subsistem e o Estado obtido sofre de baixa legitimidade e capacidade. Isso sugere que a Construção do Estado não é nenhuma panaceia para países pós-conflito. Ao contrário, tudo parece indicar que há importantes contradições entre os processos de consolidar a paz e fortalecer o Estado. À luz destes eventos, adotaremos definições de Construção da Paz e de Construção do Estado que nos permitam distingui-las por seus objetivos finais, e baseados na literatura especializada, estabeleceremos uma discussão informada das principais contradições entre Construção da Paz e Construção do Estado.

Palavras-chave: Construção do Estado. Construção da Paz. Contradições. Conflito Interno. Operações de Paz.

ABSTRACT

This study has as its core subject the internal projects of post-conflict peacebuilding and statebuilding. Its main goal is to identify and discuss, in light of the specialized academic literature, the main contradictions between post-war peacebuilding and statebuilding. The statebuilding paradigm, which has been serving as the core strategy for peacebuilding for over a decade, now shows signs of exhaustion. The results of efforts to consolidate peace through the reconstruction of states have been underwhelming for both international society and the targeted populations. The resulting peace is fragile, the causes of conflict remain and the state achieved suffers from low capacity and legitimacy. This suggests that statebuilding is no panacea for post-conflict countries. On the contrary, everything points towards important contradictions between the processes of consolidating peace and strengthening the state. In light of these events, we will adopt definitions of peacebuilding which will permit us to distinguish them through their end-goals and, based on specialized scholarship, hold an informed discussion about the main contradictions between the processes of peacebuilding and statebuilding.

Keywords: Peacebuilding. Statebuilding. Contradictions. Internal Conflict. Peace Operations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Espectro da Paz.....	16
Figura 2 - O Fluxo de Recursos em Países em Desenvolvimento.....	55
Figura 3 - O fluxo na Prática	55

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A DEFINIÇÃO TEÓRICA DA CONSTRUÇÃO DA PAZ E DO ESTADO.....	14
2.1 A Discussão da Paz e do Estado	14
2.1.1 A Definição de Paz	14
2.1.2 A Definição de Estado	16
2.2 A Emergência das Operações de Construção da Paz e Construção do Estado	19
2.2.1 A Emergência das Operações internacionais de Construção da Paz	19
2.2.2 A Emergência das Operações de Construção do Estado	23
2.3 A Definição de Construção da Paz e Construção do Estado	26
2.3.1 A Definição de Construção da Paz	26
2.3.2 A Definição de Construção do Estado.....	29
2.3.3 Abordagens da Construção da Paz	31
3 COLOCANDO EM RISCO A PAZ: CONSTRUÇÃO DO ESTADO, COMPETIÇÃO E VIOLÊNCIA	33
3.1 A Busca pelo Controle do Estado, Competição e Violência.....	33
3.2 Fortalecimento das Capacidades Estatais e Risco de Reincidência	39
4 ENFRAQUECENDO O ESTADO: AJUDA HUMANITÁRIA E PARTILHA DE PODER	45
4.1 A Busca da Paz e a Partilha do Poder dentro do Estado	45
4.2 Construção da Paz, Ajuda Humanitária e o Enfraquecimento do Estado	52
5 CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia discute, a partir da literatura, as contradições presentes na relação da Construção da Paz e a Construção do Estado em países pós-guerra. Neste sentido o objetivo geral é problematizar essa relação tomando como referencia alguns dos principais autores que tratam do tema.

Guerras civis, definidas como conflitos predominantemente internos onde há contestação do controle ou da forma do Estado (CALL, 2012), são hoje o mais numeroso e prevalente tipo de conflito armado. Conflitos internos corresponderam a 104 dos 111 conflitos armados verificados entre 1989 e 2000 (WALLENSTEEN; SOLLENBERG, 2001). Conflitos internos representam uma ameaça à segurança regional, e por vezes global, dada a tendência de conflitos internos de transbordar¹ através da fronteira e aos efeitos destabilizadores dos fluxos de refugiados (PARIS, 2004). Além disso, o dano humanitário destes conflitos é considerável, especialmente se levado em conta que, segundo algumas estimativas, o número de vítimas não-combatentes em conflitos internos chega a 90% do total (COLLIER et al., 2003).

Somado a essa problematização, há ainda um fenômeno bem particular de países pós-conflito interno: a tendência à reincidência do conflito. Muitos dos países recém emergindo de guerras civis permanecem “no limite entre a paz e a guerra, com seus habitantes divididos por animosidades, ressentimentos e medos, e com uma grande quantidade de armas prontamente disponíveis e ex-combatentes proficientes em seu uso” (PARIS, 2004, p. 3, tradução nossa)². Estes países são permeados por instituições fracas ou inexistentes e condições econômicas precárias. Com efeito, Collier e colaboradores afirmam que um país pós-conflito interno tem 43.6% de chance de assistir ao reinício do conflito nos primeiros 5 anos de transição (COLLIER et al., 2003, p. 83), e o relapso à violência após uma tentativa fracassada de paz frequentemente desencadeia um conflito mais severo que a guerra original (CALL; COUSENS, 2007).

A resposta da comunidade internacional ao desafio dos conflitos intraestatais veio na forma das operações de Construção da Paz. O fim da Guerra Fria, com o declínio da importância relativa dos conflitos interestatais, o relaxamento da interferência das grandes potências e a vitória do modelo ocidental de democracia de mercado, forneceu a demanda e as

¹ Do inglês *spillover*.

² No original: “[...] on the brink between peace and war, with their inhabitants divided by mutual animosities, resentments, and fears, and with large numbers of readily available weapons and ex-combatants proficient in using them.”

condições para que a Organização das Nações Unidas (ONU) assumisse um papel de destaque na segurança internacional, lidando com o problema de conflitos civis através de operações de paz multidimensionais, robustas e intrusivas, que passaram a ser conhecidas como Construção da Paz (CAVALCANTE, 2010; PARIS, 2004). Essas operações se multiplicaram em número, e conflitos civis e Construção da Paz rapidamente conquistaram espaço no estudo das relações internacionais. Desde 1989, a ONU lançou 19 operações de grande porte de Construção da Paz (BARNET; FANG; ZURCHER, 2014).

Essas missões, acompanhadas inicialmente por uma grande dose de otimismo e entusiasmo, apresentaram um histórico de sucesso misto e inconclusivo. A razão, foi argumentado, teria sido o foco insuficiente no Estado. Dessa forma, e acompanhando o processo de evolução semelhante na comunidade desenvolvimentista internacional, a experiência da Construção da Paz trouxe um renovado foco nas instituições do Estado, bem como em sua capacidade e sua legitimidade, o qual ficaria conhecido como Construção do Estado. A Construção do Estado logo se tornou parte integral das operações de Construção da Paz e sua principal abordagem (ROCHA MENOVAL, 2010; SORENSEN, 2012).

No entanto, hoje em dia o futuro das missões de Construção da Paz e Construção do Estado parece incerto. Grande parte dos especialistas argumentam que essas operações fizeram mais bem do que mal, e se tomarmos como parâmetro de sucesso a ausência de reincidência da violência, parecem estar certos (PARIS; SISK, 2009a). Países que foram alvo de operações multidimensionais de paz, incluindo elementos de Construção da Paz e muitas vezes Construção do Estado, apresentaram riscos reduzidos de relapso ao conflito (DOYLE; SAMBANIS, 2006).

Ainda assim, o histórico é misto, e sugere que algo mais pode ser feito. Algumas operações de Construção da Paz foram fracassos totais, como evidenciam o violento processo na Libéria e a operação em Ruanda, a qual falhou em impedir o genocídio de 1994. Outras foram largamente festejadas como sucessos, apenas para assistir ao reinício da violência, como o caso do Timor Leste em 2006, apesar de anos de uma operação complexa e cara, com a ONU assumindo o controle de fato do país e aplicando vários elementos da Construção do Estado. Em outros casos, a violência não retornou, mas o Estado e a qualidade da paz que ficou de legado para a população não corresponderam às expectativas internacionais e locais. A Construção da Paz e do Estado na Bósnia, por exemplo, apresentou um envolvimento internacional sem paralelo para o seu tempo, com o atores como a ONU, a União Européia, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial investindo pesadamente na criação de uma sociedade pacífica e um Estado efetivo no coração

da Europa. Apesar de a paz parecer consolidada, mesmo após 20 anos de envolvimento internacional as divisões comunitárias nunca foram superadas e o Estado permanece inefetivo, se encontrando frequentemente paralisado. Sua legitimidade é tão baixa que em 2014 o país enfrentou uma onda de protestos envolvendo um nível de violência não visto desde 1995. Com efeito, Richmond e Franks, dois dos mais eminentes críticos dessa abordagem conjunta de Construção da Paz e Construção do Estado, a qual denominam de Construção da Paz liberal, analisaram a qualidade da paz alcançada em diferentes contextos e concluíram que ao contrário da paz emancipatória prometida pelo discurso da paz liberal, o que se obtém normalmente é uma paz que representa pouco mais do que uma paz negativa (RICHMOND; FRANKS, 2009).

Esses e outros casos levaram dois dos principais acadêmicos da Construção da Paz e do Estado a afirmar, em 2009, que “o experimento histórico em Construção do Estado e Construção da Paz parece ter chegado à uma encruzilhada, e não está claro qual direção ele vai tomar, ou sequer se ele vai prosseguir” (PARIS; SISK, 2009a, p. 12, tradução nossa)³. Ao que nos parece, mais de 5 anos depois, esse grande experimento continua parado no mesmo lugar. A prática da Construção da Paz e Construção do Estado continua enfrentando os mesmos problemas sem desenvolver métodos e soluções alternativas, apesar de poucos acadêmicos e práticos apoiarem *o status quo* dessas operações. Isso não quer dizer que a comunidade acadêmica e a infinidade de “práticos-acadêmicos” que compõe o campo não tenham feito progresso. Pelo contrário, a produção acadêmica vem se expandindo e refinando a um passo acelerado.

A idéia inicial do tema dessa monografia surgiu no final de 2012, quando foram realizadas as primeiras pesquisas. Ao retornar ao projeto em 2015, a quantidade, qualidade e abordagem do material disponível haviam sido ampliadas de forma considerável. É importante notar que além da tradicional produção acadêmica do campo, baseada em lições aprendidas e solução de problemas, um número de interessantes modelos alternativos de Construção da Paz vem conquistando espaço na literatura (ver CALL, 2012; MAC GINTY, 2011; RICHMOND, 2014). Talvez o campo esteja se aproximando de uma evolução parecida com a que ocorreu quando da incorporação da Construção do Estado à Construção da Paz (ver CHESTERMAN, 2004; FUKUYAMA, 2004; PARIS, 2004). Estranhamente, no entanto, esses novos desenvolvimentos da área ainda não foram capazes de penetrar a prática dos

³ No original: “[...] the historic experiment in peacebuilding and statebuilding appears to have arrived at a crossroads, and it is unclear what direction this experiment will take, or indeed whether it will proceed at all.”

principais atores internacionais de Construção da Paz e do Estado, embora já tenham conquistado algum espaço em seus discursos. Sendo assim, a prática de Construção da Paz e Construção do Estado não parece ter se modificado substancialmente nos últimos anos, e continua envolta nos mesmos problemas. Talvez os novos modelos ainda não estejam evoluídos o suficiente para embasar uma abordagem prática diferente. Talvez eles simplesmente não tenham, no momento, apelo suficiente para comandar um consenso entre a legião de atores envolvidos no processo, como tiveram a Construção da Paz tradicional com o final da Guerra Fria e a Construção do Estado com os ataques terroristas de 2001.

Sendo assim, ainda hoje a maior mudança paradigmática da Construção da Paz continua sendo a incorporação da Construção do Estado como ferramenta e estratégia. Mas foco nas instituições, capacidade e legitimidade do Estado apresenta, como vimos, sucessos mistos e parciais. Ele é mais robusto, informado e comprometido que o modelo anterior, mas ao mesmo tempo ainda representa uma transferência de valores e instituições de um contexto ocidental, desenvolvido e individualístico que não corresponde às necessidades e aspirações locais (RICHMOND, 2013).

Passada a euforia inicial da Construção do Estado como Construção da Paz, alguns estudos se dedicaram a analisar de forma crítica a relação entre a Construção da Paz e a Construção do Estado (ver CALL; WYETH, 2008; CALL, 2012; CHOPRA, 2009; CURTIS, 2013; JARSTAD; SISK, 2008; PARIS; SISK, 2009; RICHMOND, 2014; RICHMOND; FRANKS, 2009). Esses estudos variam em nível de análise, foco, metodologia e pressupostos, mas todos questionam de uma forma ou de outra a relação entre a Construção da Paz e a Construção do Estado. Os resultados são bastante interessantes, e indicam que a relação entre Construção da Paz e Construção do Estado é repleta de contradições e dilemas que nos permitem questionar até que ponto a melhor maneira de promover a Construção da Paz é através da Construção do Estado e até onde vai a suposta complementaridade entre os dois. Como afirmam Paris e Sisk, “a Construção do Estado não é nenhuma panaceia” (PARIS; SISK, 2009a, p. 11). É importante reconhecer que há contradições e elas nem sempre se apoiam mutuamente (HAIDER, 2012). No entanto, estudos que apontam e problematizam de forma sistematizada e concreta as contradições entre Construção da Paz e Construção do Estado são poucos (ver, por exemplo, CALL; WYETH, 2008). Essas contradições se encontram espalhadas através da ampla, variada e interdisciplinar literatura de Construção da Paz e Construção do Estado.

Neste sentido, este estudo procura identificar e discutir as principais contradições entre a Construção da Paz e a Construção do Estado em países pós-guerra. Esta tarefa ganha

importância pelos seguintes motivos: 1) o paradigma da Construção da Paz pautada pela Construção do Estado possui um histórico de sucesso misto e normalmente encontra problemas tanto na tentativa de promover uma paz que vá além de uma precária ausência de conflito quanto na tentativa de construir um Estado capaz e legítimo; 2) a crítica desse modelo vem começando a oferecer alternativas viáveis para a Construção da paz, colocando em dúvida o futuro da abordagem de Construção da Paz pela Construção do Estado e aumentando a necessidade de sua discussão; e 3) apesar da existência de uma crítica bem desenvolvida, estudos que discutem diretamente a as contradições entre Construção da Paz e Construção do Estado são escassos e essa discussão acaba pulverizada através da extensa literatura do área.

A análise será informada pela literatura acadêmica de Construção da Paz e Construção do Estado e áreas associadas, como democratização e resolução de conflitos. Metodologicamente, quatro contradições principais serão identificadas e analisadas à luz dessa literatura. Duas nas quais esforços para a Construção do Estado entram em contradição com a Construção da Paz, e duas nas quais esforços para a Construção da Paz entram em contradição com a Construção do Estado. É importante notar que os projetos internacionais de Construção da Paz e Construção do Estado apresentam um número bem maior de dilemas e contradições que merecem análise, mas este estudo preocupa-se com aqueles em que há uma contradição específica entre Construção da Paz e Construção do Estado.

Para este fim, partiremos do princípio de que Construção da Paz e Construção do Estado são processos diferentes, que apesar de frequentemente ocorrerem no mesmo contexto (países pós-guerra) e por vezes se fazerem valer das mesmas ferramentas (Reforma do Setor de Segurança [RSS], Desarmamento, Desmobilização e Reintegração [DDR], Direitos Humanos, entre outras), possuem objetivos claramente distintos: no primeiro caso, uma paz estável e consolidada; no segundo caso, um Estado capaz e legítimo (CALL, 2008a; RICHMOND, 2013). Esta distinção é importante, pois observa-se por vezes uma fusão dos conceitos que é bastante problemática, uma vez que falha em perceber que Paz e Estado não são sinônimos, e os caminhos que levam a um são geralmente diferentes dos caminhos que levam ao outro. Tal distinção nos permite ainda pressupor que a paz pode, em teoria, ser possível na ausência de um Estado moderno. Sem essas distinções, nem o presente estudo nem a literatura crítica e modelos alternativos de Construção da Paz fariam sentido.

A monografia está dividida em três capítulos. O primeiro estabelece o contexto do trabalho, adotando uma definição satisfatória de Paz e Estado para nossos propósitos. Em seguida, ela apresentará uma breve contextualização do surgimento da Construção da Paz e Construção do Estado. Finalmente, ela adotará um conceito de Construção da Paz e

Construção do Estado pautado pelos seus objetivos finais, a exemplo do discutido acima, e fará uma breve contextualização das principais abordagens de Construção da Paz. Estabelecido esse contexto, o segundo capítulo discutirá os dois principais meios pelos quais a Construção do Estado entra em conflito com a Construção da Paz: no próprio estabelecimento do processo competitivo e frequentemente violento de Construção do Estado, e no desenvolvimento excessivo da capacidade do Estado sem contrapartida equivalente para sua legitimidade. O terceiro capítulo, por sua vez, fará o processo inverso. Ele analisará as duas principais formas com que a Construção da Paz pode acabar prejudicando a Construção do Estado: através do instauração e do estímulo a arranjos de partilha de poder dentro do Estado, e no contorno das instituições estatais a fim de prestar assistência humanitária e serviços diretamente à população.

2 A DEFINIÇÃO TEÓRICA DA CONSTRUÇÃO DA PAZ E DO ESTADO

Esse capítulo buscará lançar as definições e contextualizações necessárias para a realização de nosso estudo. Serão estabelecidos conceitos de Paz e Estado que sejam úteis para os propósitos desta monografia. Será feita também uma contextualização da emergência da Construção da Paz e da Construção do Estado. Serão então adotados conceitos definições precisas para ambos conceitos, as quais nortearão a análise posterior. Por fim, esse capítulo contextual descreverá brevemente as principais abordagens de Construção da Paz.

2.1 A Discussão da Paz e do Estado

Paz e Estado são termos abrangentes, controversos, e objetos de séculos de investigação acadêmica. Não obstante, ao tratar da relação entre termos que contém a palavra “construção”, como Construção da Paz e Construção do Estado, um primeiro imperativo é tentar definir, da melhor forma possível, o que está sendo construído. É com esse imperativo que se preocupa essa seção.

2.1.1 A Definição de Paz

Segundo Johan Galtung, um dos pioneiros e principais figuras no campo de pesquisa conhecido como Estudos da Paz (*Peace Studies*), Paz normalmente é encarada como um conceito “guarda-chuva”, ou seja, capaz de conter um número muito grande de objetivos ou itens. Galtung afirma que o termo paz “tem a vantagem de expressar preocupações globais, coletivas. Para isso, ele não pode ser muito específico, pois caso o fosse, ele não poderia mais servir para proósitos gerais” (GALTUNG, 1967, p. 6, tradução nossa)⁴. Ainda assim, algum nível de definição de paz deve ser buscado, a fim de que um dos objetos do presente estudo, a Construção da Paz, não se torne um termo carente de valor analítico.

Galtung afirma que há três direções na conceituação do conceito de Paz: a primeira se refere à estabilidade ou equilíbrio, na idéia de uma ordem social previsível, mesmo que essa ordem seja sustentada pela força ou pela ameaça de uso da força (GALTUNG, 1967). Em segundo lugar, há a conceituação de paz como a ausência de violência coletiva, ou seja, entre

⁴ No original: [...] has the advantage of expressing global, collective concerns. To fulfill this function the concept must not be too specific, for if it were very specific, then the term could no longer serve general purposes.

grupos humanos. Ela pode se referir a violência interestatal, violência intraestatal, entre diferentes grupos sociais dentro de um mesmo Estado. Galtung se refere a esse conceito como “paz negativa”. Ele exclui homicídios e episódios ocasionais de violência de grupos, na base de que para consistir em uma ruptura da paz, a violência deve ser coletiva e organizada (GALTUNG, 1967). E, por fim, há um conceito bem mais abrangente e menos definido, o de “paz positiva”, que apresenta uma ênfase menor na ausência de violência e maior na cooperação e integração entre grupos humanos (GALTUNG, 1967). Galtung apresenta uma lista de dez fatores que podem estabelecer uma paz positiva: a presença de cooperação, a ausência de medo, a ausência de necessidade, crescimento e desenvolvimento econômico, ausência de exploração, igualdade, justiça, liberdade de ação, pluralismo e dinamismo (GALTUNG, 1967, p. 14).

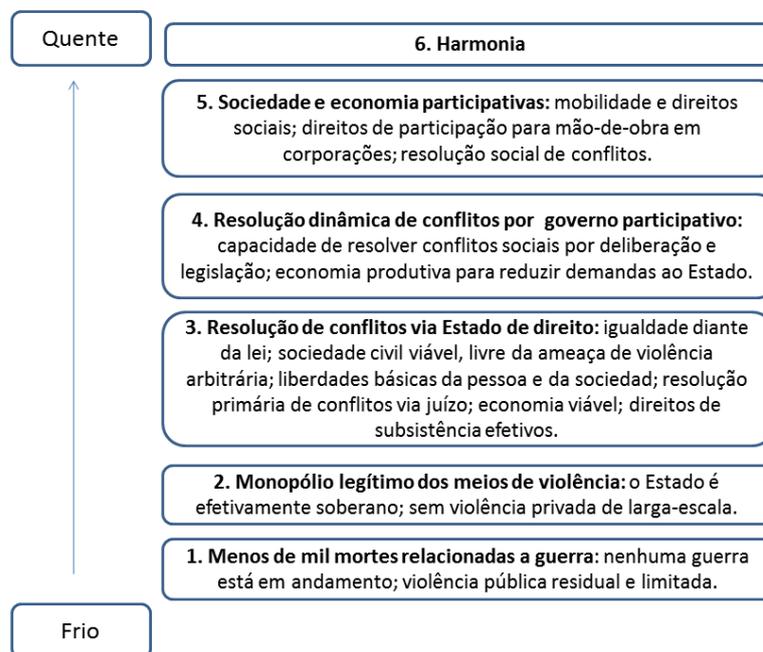
A literatura e prática da Construção da Paz geralmente considera o alcance de objetivos tão elevados como “ambicioso mesmo para sociedades pacíficas e industrializadas” (CALL, 2008a, p. 6), quem dirá para sociedades pós-conflito, que via de regra são pobres, desiguais e divididas. Mesmo assim, a conceituação de Galtung é importante, pois a existência de uma paz meramente negativa é normalmente considerada insuficiente para a Construção da Paz, e a perseguição de objetivos relacionados à paz positiva se fazem presentes em todos os mais importantes documentos da área⁵. A Construção da Paz envolve a busca da consolidação da Paz, e nisso se afasta da concepção de paz negativa e adota alguns elementos da de paz positiva, como também será feito mais adiante nesse estudo.

Outro modelo útil para discutirmos a paz é o de Doyle e Sambanis (1999), que abandona a visão da paz como mera ausência de violência organizada e adota alguns elementos de paz positiva, como legitimidade, participação política, integração social e desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que reconhece a impossibilidade de se definir paz como justiça econômica e harmonia social sem confundi-la com outros objetivos legítimos. Partindo dessa premissa, eles enxergam a paz como um espectro de insegurança (frio) para segurança (quente) (DOYLE; SAMBANIS, 1999, p. 1-2). O espectro pode ser visto na figura 2.1. Doyle e Sambanis fazem questão de ressaltar que esse espectro não representa uma sequência. Embora os itens mais “quentes”, associados com uma paz positiva, sejam inatingíveis sem os itens mais “frios”, relacionados à paz negativa, muitos dos componentes dos 5 itens mencionados se entrelaçam e interpõem temporalmente (DOYLE; SAMBANIS, 1999, p. 2).

⁵ Ver, por exemplo, ONU (1992), ONU (2000) e ONU (2007).

Levando em conta esta discussão, e mantendo em mente a necessidade de estabelecer um conceito de Paz que tenha utilidade analítica para o presente estudo e corresponda às necessidades das operações de Construção da Paz, definiremos Paz, ou mais especificamente, paz consolidada, como: a ausência de violência coletiva e organizada e a presença de um mecanismo de resolução de conflitos pautado por um processo político participativo. Ela incorpora, assim, um módulo de paz positiva, e no espectro de Doyle e Sambanis, englobaria os itens 1 e 2 e parte dos itens 3 e 4. Feita essa definição, partiremos para a conceituação de Estado.

Figura 1 - O Espectro da Paz



Fonte: Doyle & Sambanis, 1999, adaptação e tradução nossa.

2.1.2 A Definição de Estado

Embora uma definição do Estado seja necessária, estabelecer uma discussão sistemática das principais teorias sobre a natureza do Estado e seus componentes exacerbaria o escopo deste estudo. Dessa forma, nesta subseção, vamos brevemente olhar para o surgimento do Estado moderno, verificar seus principais componentes e adotar uma definição para orientar este trabalho.

A emergência do Estado moderno se deu, como nos ensina Charles Tilly, pelos esforços de reis para se protegerem de ameaças externas e competidores internos que pudessem desafiar sua supremacia, bem como para estender sua autoridade sobre cidades-

estado autônomas e limitar o poder de autoridades religiosas sobre a população (TILLY, 1975;1990). Esse teria sido um processo violento de absorção pelo Estado de outras unidades independentes e de conflito com outras unidades semelhantes. Em uma máxima hoje bastante utilizada, Tilly afirmou que “a guerra fez o Estado, e o Estado fez a guerra” (TILLY, 1975, p. 42, tradução nossa⁶). A construção do Estado estaria ainda historicamente atrelada à extração de recursos por meio de taxaço e conquistas, e com o passar do tempo à provisào de serviços para atender aos interesses da população (TILLY, 1985).

No contexto pós colonial, a formação de Estados teria sido pautada por três fatores: posse colonial, estruturas de governança determinadas pelo colonialismo e a política de reconhecimento externo (TILLY, 1990). Dado esses processos históricos, Sisk (2013) afirma que Estados são hoje os tijolos do sistema estatal internacional. De 51 Estados-membro originais da em 1945, a ONU possuía 193 Estados-membro em 2011, sendo o mais recente o Sudão do Sul, independente no mesmo ano.

Teorias modernas do Estado tendem a enfatizar quatro componentes ou dimensões do Estado: autonomia, autoridade, capacidade e legitimidade (SISK, 2013). Theda Skocpol (1985) sugeriu a análise do Estado como um ator autônomo, ou seja, com um certo grau de independência das forças sociais, ao invés de um mero produto de suas interações. Ela definiu o Estado como uma série de instituições administrativas, policiais e militares encabeçadas e de certa forma coordenadas pelo executivo. O Estado extrairia recursos da sociedade, e usaria estes recursos para criar e manter estruturas administrativas coercivas (SKOCPOL, 1985). Dessa forma, o Estado é independente dos líderes e burocratas que detém seu controle em um determinado momento. O poder muda de mãos, mas o Estado persiste (SISK, 2013).

O segundo elemento, autoridade, deriva da famosa definição de Weber do Estado como uma “comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1921). Desta forma, o Estado detém a autoridade suprema dentro de seu território, e subjuga formas locais e supraestatais de poder. Giddens afirma que o processo de construção do Estado é um processo de remoção da violência da política, e a regulação do uso da violência pelo Estado através da polícia, das forças armadas e do Estado de direito (GIDDENS, 1985).

Relacionada à autoridade, e talvez englobando-a, temos a capacidade estatal. Call (2008a) nos diz que a capacidade do Estado é visível predominantemente em duas funções: instituições que garantem o monopólio do uso coercivo da força (autoridade) e instituições

⁶ No original: “War made the state, and the state made war.”

que coletam a arrecadação e governam os gastos. Além disso, a capacidade do Estado, vista como sua habilidade de “fazer as coisas funcionarem” (Sisk, 2013), se refere ao alcance e a capacidade de todos ministérios e agências estatais, incluindo aqueles responsáveis por justiça, finanças, agricultura e comércio, entre outros (CALL, 2008a).

O último componente ou dimensão do Estado seria sua legitimidade. Sisk afirma que a capacidade e autoridade estatais não podem ser empregadas se consideradas ilegítimas por seus cidadãos (SISK, 2013). A legitimidade permeia todas outras dimensões ou componentes do Estado, e significa “a percepção generalizada de uma comunidade política que a reivindicação da autoridade por um grupo de instituições sobre o território é própria ou apropriada” (CALL, 2012, p. 43, tradução nossa⁷), refletindo assim a percepção de que o monopólio da autoridade e da coerção no território pelo Estado é “correto”. Sisk (2013) realça o fato que a legitimidade é um fenômeno complexo e multifacetado que elude uma definição precisa, e parece prover de diversas fontes, incluindo uma fonte externa nos termos de reconhecimento internacional, e internas na forma do processo político através do qual governantes são eleitos e leis são feitas, da capacidade estatal de prover serviços e bens públicos, e de crenças comuns ou fontes tradicionais como identidade, tradição e religião (SISK, 2013, p. 57-58).

A legitimidade do Estado é um termo recorrente em países pós-conflito. Neste sentido, vale a pena ressaltar dois tipos de legitimidade: legitimidade vertical e legitimidade horizontal (HOLSTI, 1996). Legitimidade horizontal é a forma mais tradicional de se exercer a legitimidade, e refere-se ao grau com que o Estado está apropriadamente intervindo, regulando, representando ou avançando os interesses da sociedade. O grau com que o Estado importa relativamente a outros níveis de autoridade também está referido aqui. A legitimidade vertical, por sua vez, refere-se ao quanto os vários grupos dentro de uma sociedade aceitam e toleram uns aos outros. Ela se refere às percepções dos diversos grupos sociais em relação uns aos outros e seus diferentes relacionamentos com o Estado (Holsti, 1996) O Estado pode ser altamente legítimo para uma comunidade, mas rejeitado por outra, denotando uma falta de legitimidade horizontal (CALL, 2012). A legitimidade horizontal é de especial importância para esse estudo.

Reconhecendo estas dimensões ou componentes do Estado, será adotada a seguinte definição: Estado é um conjunto de instituições soberanas (no nível externo) e autônomas (no nível interno) que centralizam o poder dentro de um dado território e sobre determinada

⁷ No original: “[...] a generalized perception of a political community that the claim to authority by a collection of institutions over its territory is proper or appropriate.”

população, detendo a autoridade final e o monopólio da força e da taxaço dentro de sua jurisdição, e envolvendo um certo grau de consentimento (legitimidade). Soberano aqui se refere ao reconhecimento do Estado, no âmbito externo, como o detentor final da autoridade no seu território. Autônomo se refere a um grau de existência independente da sociedade e dos detentores de cargos públicos num determinado momento.

2.2 A Emergência das Operações de Construção da Paz e Construção do Estado

Definidos os conceitos de Paz e Estado a serem utilizados em nosso estudo, serão brevemente contextualizados o surgimento da Construção da Paz e da Construção do Estado, a fim de propiciar um entendimento mais completo do objeto de estudo.

2.2.1 A Emergência das Operações internacionais de Construção da Paz

O final da Guerra Fria trouxe consigo importantes mudanças para o modo como a sociedade internacional responde a conflitos internos e guerras civis em seus membros mais fracos e periféricos. A década de 1990 testemunhou um aumento dramático no número de operações de paz, bem como mudanças em seus mandatos, objetivos e abrangência. As operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), antes pouco numerosas e restritas a operações de Manutenção da Paz⁸, tornaram-se multidimensionais e complexas, passando a envolver um grau de engenharia política e social e a incorporar a possibilidade de uso da força para objetivos além da defesa própria. Essas operações de paz multidimensionais receberam a alcunha de Construção da Paz, e sua emergência esteve diretamente relacionada às consequências do fim da Guerra Fria. Essa subseção se preocupará em descrever brevemente o processo de emergência das operações de Construção da Paz.

Conforme observamos na introdução, a partir do do final da década de 1980 e início da década de 1990, conflitos internos passaram a chamar a atenção de analistas e tomadores de decisão, tanto como ameaças à segurança internacional como ao bem-estar humano (CALL; COUSENS, 2007; COLLIER et al., 2003; PARIS, 2004; PARIS; SISK SISK, 2009a). A problemática dos conflitos internos como ameaças securitárias e humanitárias não pode, no entanto, explicar por si só a emergência de operações da Construção da Paz: guerras

⁸ Do ingles *Peacekeeping operations*. Esse tipo de operação de paz realizado pela ONU envolve o uso de um pequeno contingente levemente armado para monitorar um cessar fogo e patrulhar zonas neutras entre ex-combatentes (Paris, 2004).

civis e conflitos internos não eram novidades da década de 1990, mas as operações de paz durante o período da Guerra Fria eram menos frequentes e em sua maioria se restringiam à Manutenção da Paz, sempre com a preocupação de não interferir diretamente nos assuntos internos do país alvo e não perturbar a balança de poder do conflito. Essas operações receberam a de denominação de operações de paz de primeira geração (DIEHL, 2008). Paris e Sisk (2009) nos dão quatro motivos para isso: 1) a Carta da ONU expressamente proibia a intrusão em assuntos domésticos de seus membros; 2) a expansão do papel das operações para além do monitoramento de cessar-fogos requeriria um papel mais intrusivo do que aquele que as partes normalmente estariam dispostas a aceitar; 3) os Estados Unidos e a União Soviética, ambos detentores de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estavam ambos preocupados em manter suas esferas de influência e impedir envolvimento externo nas mesmas; e 4) a polarização ideológica da Guerra Fria tornava impossível para a ONU promover qualquer tipo específico de governança doméstica dentro das fronteiras de um Estado-membro (PARIS; SISK, 2009a, p. 5). Call (2012) afirma ainda que a dinâmica da Guerra Fria dava primazia ao conflito interestatal nos círculos de tomada de decisões e entre os principais comentaristas, relegando conflitos internos para aqueles mais preocupados com dinâmicas regionais.

A emergência das operações de Construção da Paz esteve ligada, portanto, ao relaxamento das tensões da Guerra fria e sua conclusão no final da década de 1980 e início da década de 1990, a qual engendrou um ambiente mais permissivo e condutivo à expansão do número e escopo das operações de paz multilaterais. (CAVALCANTE, 2010; PARIS, 2004; PARIS; SISK, 2009a). A conseqüente diminuição do engajamento dos Estados Unidos e da Rússia em países na periferia permitiu que a ONU se envolvesse mais diretamente em esforços para tentar dar fim a conflitos internos, ao passo que tal desengajamento enfraqueceu regimes que mantinham-se em pé devido à assistência econômica e militar dos rivais da Guerra Fria, o que por sua vez intensificou em número e gravidade os conflitos internos, gerando uma demanda maior por operações. (CAVALCANTE, 2010; KEIKEN, 2013; PARIS, 2004; PARIS; SISK, 2009a). Paris (2004) escreve que “o resultado desse crescimento combinado de demanda e oferta foi um aumento acentuado no número de missões multilaterais lançadas nos anos imediatamente após o final da Guerra Fria” (PARIS, 2004, p. 17, tradução nossa⁹).

⁹ The result of this combined growth in demand and supply was a sharp rise in the number of multilateral missions launched in the years immediately following the Cold War.

As mudanças na abrangência e intrusividade das operações, por sua vez, podem ser explicadas pelo contexto normativo do final da Guerra Fria de suposta vitória dos valores Ocidentais de democracia liberal e economia de mercado sobre o modelo de socialismo soviético (CAVALCANTE, 2010; DIEHL, 2008; PARIS; SISK, 2009a). Esse ambiente normativo/ideológico engendrou um consenso mínimo entre os diversos atores envolvidos, a partir do qual organizações internacionais adotaram a liberalização política e econômica como solução para o conflito civil e estratégia de Construção da Paz (SISK, 2013). Assim, em busca da consolidação da paz, o objetivo final das operações de Construção da Paz seria uma democracia liberal de mercado (PARIS, 2004). As partes constituintes dessa abordagem incluiriam democratização, direitos humanos, Estado de direito, sociedade civil e liberalização econômica (RICHMOND; FRANKS, 2009). Dessa forma, somente entre 1989 e 1999 foram lançadas trinta e três missões de paz, mais que o dobro de todo o período da Guerra Fria (PARIS, 2004), sendo 15 delas de “primeira grandeza”¹⁰ (PARI; SISK, 2009a).

Assim, além de mais numerosas, essas operações exigiram da ONU que realizasse atividades mais complexas, intrusivas e até então pouco familiares, variando desde o monitoramento eleições até assumir diretamente a administração de um país inteiro, como no Camboja em 1992 (PARIS, 2004; RICHMOND; FRANKS, 2009). Como consequência dessas novas atividades, o conceito de “operações de Manutenção da Paz” já havia se tornado insuficiente para englobar o espectro de atividades assumidas pelas operações da ONU em locais como Namíbia, El Salvador, Angola e Camboja, fazendo com que o termo genérico “operações de paz” fosse adotado (PARIS, 2004).

Em face do crescente e complexo papel que a ONU havia começado a exercer desde 1989, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali lançou em 1992 o emblemático documento “Uma Agenda para a Paz”, no qual ele busca sistematizar os objetivos, conceitos e lógica das novas operações de paz da ONU e de seu renovado papel na segurança internacional. Boutros-Ghali separou as tarefas da ONU no setor entre: 1) diplomacia preventiva¹¹; 2) estabelecimento da paz¹²; 3) manutenção da paz¹³; e, finalmente,

¹⁰ Refere-se a operações de paz que sucederam conflitos internos e empregaram mais de 200 militares (PARIS; SISK, 2009a).

¹¹ Do inglês *preventive diplomacy*. Definida como ações para evitar a emergência de disputas, impedir que estas escalem para o conflito, e impedir que os conflitos se espalhem quando os mesmos ocorrerem (ONU, 1992).

¹² Do inglês *peacemaking*. Definida como a ações para fazer com que as partes cheguem a um acordo, essencialmente por meios pacíficos (ONU, 1992).

¹³ Do inglês *peacekeeping*. Definida como o emprego da presença das Nações Unidas no campo, normalmente envolvendo pessoal militar e/ou polícia, e frequentemente civis (ONU, 1992).

4) Construção da Paz¹⁴. Boutros-Ghali definiu a Construção da Paz como “ações para identificar e dar suporte a estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz para evitar a reincidência do conflito” (ONU, 1992, parágrafo 21, tradução nossa)¹⁵. A Agenda para a Paz definiu a Construção da Paz, portanto, como uma atividade essencialmente pós-conflito, e incluiu entre suas possíveis tarefas o desarmamento das partes previamente em conflito, restauração da ordem, custódia e possível destruição de armas, repatriação de refugiados, assistência e treinamento para forças de segurança, monitoramento de eleições, avanço de esforços para proteger direitos humanos, reforma ou fortalecimento das instituições estatais e a promoção de processos formais e informais de participação política (ONU, 1992, parágrafo 55). Como Boutros-Ghali afirmou:

Uma vez que esses [estabelecimento e manutenção da paz] houverem alcançado seus objetivos, somente um trabalho sustentado e cooperativo para lidar com problemas fundamentais econômicos, sociais, culturais e humanitários pode assentar a paz alcançada sobre uma fundação durável. Diplomacia preventiva é evitar uma crise; Construção da Paz pós-conflito é prevenir uma recorrência (ONU, 1992, parágrafo 57, tradução nossa)¹⁶.

A maior parte das operações de paz a partir de 1989 seguiu a lógica exposta por Boutros-Ghali, diferindo grandemente da prática das operações de Manutenção da Paz do período da Guerra Fria. Essas operações multidimensionais ficariam conhecidas como operações de paz de segunda geração (DIEHL, 2008). Mais adiante, as lições das operações na Somália e Rwanda trariam ainda a incorporação de um elemento militar mais assertivo, podendo ser empregado para proteger direitos humanos ou mesmo perseguir opositores do processo de paz. A incorporação desse elemento coercivo, sem modificar os parâmetros multidimensionais da segunda geração, daria início às chamadas operações de paz de terceira geração (DIEHL, 2008).

Não foram só os objetivos, métodos e a frequência das operações que passaram por alterações. Paris (2004) chama atenção para o fato de que novos atores passaram a fazer parte integral das operações de Construção da Paz, entre eles a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), várias agências especializadas da ONU, em especial o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agências regionais como a União Europeia

¹⁴ Do inglês *peacebuilding*.

¹⁵ No original: “[...] action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict.”

¹⁶ No original: “Once these have achieved their objectives, only sustained, cooperative work to deal with underlying economic, social, cultural and humanitarian problems can place an achieved peace on a durable foundation. Preventive diplomacy is to avoid a crisis; postconflict peace-building is to prevent a recurrence.”

(EU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e no campo da reconstrução econômica, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e uma constelação de agências de desenvolvimento bilaterais e organizações não-governamentais (ONGs) (PARIS, 2004, p. 18-19).

A emergência das operações de Construção da Paz se deu, portanto, no contexto político-normativo do final da Guerra Fria, em que as condições estreitas da política de poder dos Estados Unidos e da União Soviética foram relaxadas, gerando a possibilidade e necessidade de ação internacional, e a democracia liberal de mercado surgiu como a forma legítima de Estado e garantidora da paz, resultando em um consenso mínimo capaz de pautar o envolvimento internacional (PARIS, 2004; RICHMOND; FRANKS, 2009).

2.2.2 A Emergência das Operações de Construção do Estado

A consolidação das operações e do conceito de Construção da Paz foi seguida, no final da década de 1990 e início da década de 2000, por uma redescoberta do papel central das instituições estatais para a consolidação da paz e o desenvolvimento econômico. Segundo Roland Paris e Timothy D. Sisk:

Uma das mais importantes macro-mudanças na estratégia de Construção da Paz se deu no final dos anos 90 e início dos anos 2000, quando as principais agências de Construção da Paz começaram a enfatizar a construção ou o fortalecimento de instituições governamentais em países pós-conflito (PARIS; SISK, 2009a, p. 1, tradução nossa¹⁷).

Essa ênfase nas instituições governamentais foi fruto de um processo dual que partiu tanto dos acadêmicos e práticos da Construção da Paz quanto da comunidade do desenvolvimento (ROCHA MENOCAI, 2010; SORENSEN, 2012) e representa o início do que hoje é conhecido como Construção do Estado. Esse processo de emergência da Construção do Estado na virada do século será o foco desta subseção.

Um primeiro fator para entendermos este processo está ligado às “lições aprendidas” durante as operações de Construção da Paz da década de 1990. O resultado misto dessas operações chamou atenção para uma lacuna nas operações de Construção da Paz: a negligência do Estado e de suas instituições (ROCHA MENOCAI, 2010; CALL, 2008a). Segundo Call (2008), “eventos no final da década de 1990 levaram construtores da paz a

¹⁷ No Original: “One of the most important macro-level shifts in peacebuilding strategy occurred in the late 1990s and early 2000s, when major peacebuilding agencies began emphasizing the construction or strengthening of legitimate governmental institutions in countries emerging from civil conflict.”

reconhecer que haviam negligenciado o Estado, em detrimento das sociedades pós-conflito” (CALL, 2008a, p. 12, tradução nossa)¹⁸. A fraqueza das instituições estatais em casos como Libéria, Serra Leoa, Haiti e República Democrática do Congo (RDC) provou-se significativa para os resultados precários desses processos de paz (CALL, 2008a). Embora as operações de Construção da Paz buscassem consolidá-la através da promoção de uma democracia liberal de mercado, como mencionado na seção anterior, isso se dava na forma de soluções rápidas de liberalização política e econômica, em especial eleições, privatizações e a adoção de uma política econômica neoliberal. Pouca atenção era dedicada às instituições políticas que pudessem consolidar essas transformações e mitigar seus efeitos adversos (PARIS, 2004; PARIS; SISK, 2009; SISK, 2013). Chandler e Sisk, refletindo sobre os resultados dessa fórmula para consolidação da paz, escreveram que:

[...] o modelo inicial de recuperação pós-guerra da “transição democrática” necessitava de uma reformulação crítica, e a terminologia inicial de “Construção da Paz” pós-guerra foi incrementado por um foco na assistência internacional para reconstruir (ou, em alguns casos onde novos Estados emergiram, para construir do zero) a autoridade, legitimidade e capacidade do Estado. A Construção do Estado internacional evoluiu como abordagem estratégica para paz sustentável em países pós-guerra no final dos anos 1990 em um movimento explícito para uma perspectiva de mais longo termo para consolidação da paz. (CHANDLER; SISK, 2013, p. xxii, tradução nossa)¹⁹.

O consenso emergente era que sem um sistema de governança capaz de mediar disputas e reconciliar interesses sociais a paz permaneceria ilusória, uma vez que frustrações e disputas desembocariam em violência organizada (FEARON; LATIN, 2004). Uma abordagem interna à literatura de Construção da Paz que foi especialmente influente para a adoção da Construção do Estado como ferramenta estratégica de consolidação da paz foi a estratégia de “*Institutionalization-before-liberalization*” de Roland Paris, a qual apesar de reafirmar a importância de uma democracia de mercado para a consolidação da paz, reconhece a necessidade de um engajamento internacional com um horizonte temporal maior que se dedique a construir e reforçar instituições estatais antes de prosseguir com a liberalização política e econômica (PARIS, 2004).

¹⁸ No original: “Events in the late 1990s led peacebuilders to recognize they had neglected the state to the detriment of postconflict societies.”

¹⁹ No original: “[...] the initial ‘democratic transition’ model of post-war recovery required critical rethinking, and the initial terminology of post-war ‘peacebuilding’ has been augmented by a focus on international assistance to rebuild (or, in some cases where new states have emerged, to build anew), the authority, legitimacy, and capacity of the state. International statebuilding evolved as a strategic approach to sustainable peace in post-war countries in the late 1990s as an explicit move toward a more long-term perspective on engendering peace.”

Além da preocupação com o histórico misto e a falta de efetividade das operações de paz, o debate acerca do Estado ganhou força também na comunidade desenvolvimentista, com uma crescente percepção de que a fraqueza do Estado e de suas instituições estava intrinsecamente ligada a uma fraca performance econômica (ROCHA MENOCA, 2010). Isso representou uma significativa transformação do ambiente normativo da década de 1980 e 1990, durante as quais organizações bilaterais de desenvolvimento, o FMI e o Banco Mundial tentaram limitar o escopo e a força do Estado (CALL, 2008a; CHANDLER, 2006). Os Programas de Ajuste Estruturais do Banco Mundial, por exemplo, vinham há algum tempo buscando reduzir e enfraquecer o Estado na periferia mundial. O fracasso desses programas levou o Banco Mundial a reconsiderar esta estratégia e focar no Estado e no desenvolvimento de suas instituições como meios de possibilitar, implementar e institucionalizar as reformas que levariam ao desenvolvimento econômico (CHANDLER, 2006; SORENSEN, 2012).

De fato, já em 1997 o Banco Mundial começou a dar destaque ao fortalecimento das instituições estatais, como evidenciado em seu *World Development Report* daquele ano (BANCO MUNDIAL, 1997). Outros dois exemplos bastante mencionados desse novo enfoque no reforço das instituições estatais, ou Construção do Estado, pelas principais organizações internacionais são o relatório da Comissão para a África do governo britânico, e o painel especializado do *Millenium Project* da ONU, responsável por divisar estratégias para o alcance dos *Millenium Development Goals* (CHANDLER, 2006; SORENSEN, 2012). O primeiro estudo relata que problemas na capacidade do Estado são a barreira central para o desenvolvimento na África (CFA, 2005), ao passo que o segundo sugere que o problema central enfrentado por países endividados é a fraca governança, elaborada como a falta de recursos e capacidade para gerir uma administração pública eficiente (PNUD, 2005). Estados inefetivos e instituições fracas passaram a ser vistos como um problema para o desenvolvimento econômico, e a Construção do Estado, reforma estatal ou reconstrução foi enxergada como a solução (CURTIS, 2013, p. 93).

A percepção da marginalização do Estado pelas operações de paz dos anos 1990 e a “redescoberta” das instituições estatais pela comunidade desenvolvimentista internacional se entrelaçaram com novos imperativos de segurança internacional trazidos à tona pelo ataque às torres gêmeas em setembro de 2001. Fukuyama (2004) argumenta que o fim da Guerra Fria deixou como legado um grande número de Estados fracos e falidos, do sul da Ásia à Europa Central. A fraqueza e o colapso do Estado haviam dado origem a um número de desastres humanitários. Por algum tempo, os Estados Unidos e outros países puderam fingir que esses problemas eram apenas locais, mas os ataques de 11 de setembro evidenciaram a natureza

global do desafio estratégico do colapso e da fraqueza estatal e tornou a tornou-o um problema tanto nacional quanto internacional de primeira ordem (FUKUYAMA, 2004, p. x-xi). Segundo Fukuyama, o problema de Estados fracos e falidos e a necessidade de construir estados já existia há muitos anos, e os ataques de 9 de setembro apenas os colocaram em evidência (FUKUYAMA, 2004, p. 2). A fraqueza estatal passou a ser relacionada com a geração de problemas não só domésticos, mas também internacionais, através do transbordamento do conflito, instabilidade, terrorismo, tráfico de drogas e armas e violência organizada através das fronteiras do Estado (ROCHA MENOCA, 2010).

A emergência do conceito e das operações de Construção do Estado esteve relacionada, portanto, com a convergência de diferentes fatores. Sua origem esteve relacionada às experiências da Construção da Paz e da assistência ao desenvolvimento econômico, e foi impulsionada pela percepção de que Estados fracos e falidos representavam uma fonte de ameaças à segurança internacional. Como afirma Curtis “[...] as considerações de segurança nacional de Estados poderosos, o alargamento das idéias de Construção da Paz e as novas preocupações do desenvolvimento convergiram na Construção do Estado” (CURTIS, 2013, p. 93, tradução nossa)²⁰.

2.3 A Definição de Construção da Paz e Construção do Estado

O objetivo deste estudo, identificar as contradições entre a Construção do Estado e a Construção da Paz em ambientes pós-conflito, requer que seja adotada uma definição precisa para ambos conceitos. Isso se faz especialmente necessário pelo fato de que a definição dos conceitos tende a variar de estudo a estudo e de organização a organização, ao ponto de as vezes serem empregados sem distinção, o que seria bastante problemático a questão a ser investigada. Assim, o objetivo dessa seção será adotar uma definição de Construção do Estado e de Construção da Paz para nortear as discussões durante o restante do trabalho.

2.3.1 A Definição de Construção da Paz

Vimos na seção anterior que em uma influente e pioneira conceituação de Construção da Paz, o ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali a definiu como “ações para identificar e dar suporte a estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz para evitar a

²⁰ No original: “[...] the national security concerns of powerful states, the broadening of ideas of peacebuilding and new development concerns all converged upon statebuilding.”

reincidência do conflito” (ONU, 1992, parágrafo 21). Outras duas importantes conceituações de Construção da Paz dentro das Nações Unidas são as dispostas no Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, conhecido como Relatório Brahimi (2000), e a decisão do Comitê Político do Secretário-Geral de maio de 2007. O primeiro define Construção da Paz como “atividades realizadas após o conflito para assemelhar as fundações da paz e prover as ferramentas para a construção sobre essas fundações de algo que seja mais que a mera ausência da guerra” (ONU, 2000, parágrafo 13, tradução nossa)²¹, ao passo que o segundo documento afirma que:

Construção da Paz envolve uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de caída ou recaída em conflito através do fortalecimento de capacidades nacionais para gestão de conflitos em todos os níveis, e construir as fundações para paz sustentável e desenvolvimento (ONU, 2007, tradução nossa)²².

Essas três definições, elaboradas em três momentos diferentes da história das operações de Construção da Paz, exercem ainda hoje forte influência. Elas tem como denominador comum a caracterização da Construção da Paz como um processo promovido de fora, e que vai além de uma paz negativa caracterizada pela ausência de guerra, buscando criar estruturas e processos que resultem em uma paz estável e duradoura. No entanto, as duas primeiras estabelecem a Construção da Paz como uma operação pós-conflito, ao passo que na terceira ela envolve todo o espectro do conflito, da prevenção ao pós-conflito, como é o caso também no Suplemento da Agenda para a Paz de 1995.

Outras definições podem ser mais estreitas ou muito mais abrangentes. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por exemplo, afirmou que a esforços para a Construção da Paz devem envolver esforços para desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, governança transparente e responsável, promoção da democracia, respeito aos direitos humanos, Estado de direito e a promoção de uma cultura de paz e não-violência (CSNU, 2001). Call (2008a) questiona a utilidade deste tipo de conceito por envolver vários elementos de paz positiva que podem ser considerados ambiciosos mesmo para as pacíficas e estabelecidas democracias Ocidentais. Segundo ele, esse tipo de conceito é “abrangente demais para ser útil” e não consegue distinguir fracassos absolutos como Rwanda e Libéria na

²¹ No original: “[...] activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war.”

²² No original: “Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundations for sustainable peace and development.”

década de 1990 de sucessos parciais como El Salvador e Moçambique, onde a paz foi consolidada apesar da permanência de causas fundamentais do conflito inicial (CALL, 2008a, p. 6). Além disso, definições abrangentes e objetivos ambiciosos superestimam o que a intervenção externa pode realmente fazer (CALL; COUSENS, 2007). Com efeito, Call adota em suas duas principais obras (CALL; WYETH, 2008; CALL, 2012), um conceito bem mais estreito. Paris (2004) tende a seguir a mesma linha. Já Jarstad (2008), por exemplo, adota um conceito de Construção da Paz ainda mais estreito, que engloba estritamente a implementação dos acordos de paz que colocaram um fim à violência.

Buscando identificar as contradições entre a Construção da Paz e a Construção do Estado, limitaremos nossa definição de Construção da Paz como um projeto/conceito pós-conflito, ou seja, que ocorre após um cessar fogo ocorrido tanto por vitória militar quanto por acordo de paz, embora ainda admita a possibilidade da continuidade de certo nível de violência quando do início do processo. Ela adota ainda uma concepção de paz que vai além de uma paz puramente negativa, envolvendo portanto algum elemento nacional de resolução de conflitos. Essas qualificações são consistentes com a maior parte dos estudos acadêmicos sobre Construção da Paz, como Call e Wyeth (2008), Call (2012) e Paris (2004), bem como com as definições desenvolvidas no ambiente da ONU descritas acima, embora seja um pouco mais estreita. Mantendo em mente a necessidade traçar uma distinção analítica entre Construção da Paz e Construção do Estado, e dado que a primeira vem na última década utilizando a segunda como ferramenta, nossa definição se dará mais em termo dos objetivos do que dos métodos empregados pela Construção da Paz.

Dessa forma, Construção da Paz, neste estudo, refere-se a esforços no nível local, nacional e internacional para consolidar a paz em sociedades pós-guerra, cujo sucesso pode ser medido através da ausência de recorrência do conflito armado e a presença de algum mecanismo nacional de resolução de conflitos pautado por um processo político participativo. A adoção dessa definição, fortemente influenciada por Call e Wyeth (2008), tem a vantagem de permitir distinguir eficientemente a Construção da Paz da Construção do Estado, ao mesmo deixando em aberto a abordagem utilizada para sua consecução, que é fonte de disputa e se encontra em transformação, como veremos mais adiante.

Feita a definição de Construção da Paz, passaremos para a definição de outro conceito de suma impotência, a Construção do Estado.

2.3.2 A Definição de Construção do Estado

Suhrke e Wimpelmann nos dizem que a Construção do Estado se refere ao desenvolvimento de estruturas estatais, com alguma referência quanto a o que estas estruturas devem fazer (funções) e o modo como devem fazê-lo (*accountability*, transparência e legitimidade) (SUHRKE; WIMPELMANN, 2007). O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE-CAD), responsável por estabelecer os princípios de atuação e coordenar a assistência humanitária dos maiores doadores bilaterais do mundo, define a Construção do Estado como “um processo endógeno para desenvolver a capacidade, instituições e legitimidade do estado, conduzido pelas relações Estado-sociedade” (OCDE, 2008, tradução nossa)²³. Francis Fukuyama, por sua vez, definiu Construção do Estado como “a criação de novas instituições estatais e o fortalecimento das já existentes (FUKUYAMA, 2004, p. ix, tradução nossa)²⁴. Já Chesterman a definiu como “construir ou reconstruir instituições de governança capazes de prover segurança física e econômica aos cidadãos” (CHESTERMAN, 2004, p. 5, tradução nossa)²⁵.

Em comum nestas definições é a ausência de referências ao espectro do conflito interno, ao contrário do visto nas definições de Construção da Paz na subseção anterior. Isto porque, enquanto Construção da Paz é geralmente vista como uma atividade pós-conflito, e por vezes a ser exercida antes e durante o conflito, a Construção do Estado, por sua vez, emergiu não só como uma abordagem ou estratégia de Construção da Paz, mas também como resposta aos imperativos do desenvolvimento econômico e segurança internacional, conforme vimos na seção anterior. Iniciativas internacionais buscando a Construção do Estado são aplicadas a um grande número de “Estados frágeis”, buscando prevenir um conflito armado interno, assistir na transição pós-guerra e na consolidação da paz, lançar as bases para o desenvolvimento econômico e impedir o uso do território por elementos criminosos geradores de instabilidade internacional. A Construção do Estado tem forte relação com a prevenção ou recuperação de um conflito interno, pois a fragilidade do Estado é vista como importante fator ou facilitador para o conflito, ao passo que conflitos internos tendem a exacerbar situações de fragilidade. Com efeito, na prática boa parte dos países sujeitos a esforços de Construção do Estado são também países pós-conflito. Mas a Construção do Estado é geralmente

²³ No original: “An endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations.”

²⁴ No original: “State-building is the creation of new government institutions and the strengthening of existing ones.”

²⁵ No original: “[...] constructing or reconstructing institutions of governance capable of providing citizens with physical and economic security.”

impulsionada também em países que não sofreram de conflitos internos ou que são vistos como já que tendo superado a fase pós-conflito.

Feitas essas observações, alguns autores tendem a limitar seus estudos de Construção do Estado a ambientes pós-conflito, limitando a aplicabilidade mais ampla mencionada acima. Esse é o caso de Paris e Sisk (2009), Call e Wyeth (2008), Call (2012) e Sisk (2013). Dada nossa intenção de identificar contradições entre a Construção do Estado e a Construção da Paz, e visto que a última é um projeto essencialmente pós-conflito, seguiremos essa linha. Construção do Estado, neste estudo, irá se referir à Construção do Estado pós-conflito. Quando se limita Construção do Estado à casos pós-conflito, faz sentido ver a Construção do Estado como uma determinada abordagem, componente ou estratégia da Construção da Paz, como fazem Paris e Sisk (2009), Call e Wyeth (2008) e Call (2012) e Sisk (2013), sem, no entanto, esquecer de enfatizar a diferença de objetivos da Construção do Estado e da Construção da Paz. O objetivo final do primeiro é a reconstrução de instituições estatais capazes e legítimas, enquanto o do segundo é a criação de condições sob as quais a violência não irá recorrer (CALL, 2008a, p. 13; PARIS; SISK, 2009a, p. 14).

Sendo assim, a Construção do Estado, nesse estudo, refere-se a um processo normalmente endógeno mas com um grau considerável de influência e interferência externa, para construir ou reconstruir a capacidade, instituições e legitimidade do Estado em ambientes pós-conflito. Dessa maneira, é descartada a forma de Construção do Estado que se dá países que não estão emergindo de conflito civil, que tende a apresentar interferência internacional muito menor que sua forma pós-conflito. Essa forma não se relaciona diretamente com o processo de Construção da Paz e, portanto, seria de limitado uso para nossos objetivos neste estudo. Além disso, nossa definição reconhece a necessidade de criar instituições que são tanto capazes quanto legítimas, sendo hoje em dia componente integral da Construção da Paz. A definição não engloba ou prescreve métodos para atingir esse objetivo, por dois motivos: primeiro, da mesma forma que métodos e abordagens da Construção da Paz estão sempre em disputa, adaptação e mutação, o mesmo se dá com a Construção do Estado; segundo, a Construção da Paz e a Construção do Estado partilham, na prática, de diversos métodos semelhantes. Assim, uma definição de Construção do Estado e da Paz que enfatize seus objetivos finais diferentes, consolidação da paz e construção de um Estado legítimo e efetivo, permite discutir melhor as contradições entre ambos processos.

Feitas as definições de Construção da Paz e Construção do Estado, serão verificadas as principais macro-abordagens de Construção da Paz, para fins de contextualização de nosso estudo.

2.3.3 Abordagens da Construção da Paz

Nas seções anteriores adotamos as definições de Paz, Estado, Construção da Paz e Construção do Estado a serem utilizadas no presente estudo. Além disso, verificamos como emergiram os processos de Construção da Paz e Construção do Estado, a segunda como estratégia da primeira. Nesta subseção iremos tratar brevemente das principais macro-abordagens de Construção da Paz, incluindo a que incorpora a Construção do Estado como ferramenta inestimável. As principais abordagens são: Construção da Paz liberal, Construção da Paz como Construção do Estado e a abordagem crítica da Construção da Paz. Essa divisão baseia-se principalmente nas categorias propostas Call (2012) e Richmond e Franks (2009).

A Construção da Paz liberal é, em essência, a busca da consolidação da paz através da promoção de democracia e reformas econômicas de mercado no contexto pós-guerra (CALL, 2012). O termo ganhou popularidade com a obra de Roland Paris, que a definiu da seguinte maneira:

No ambiente político, liberalização significa democratização, ou a realização de eleições periódicas e genuínas, limitações constitucionais ao exercício do poder governamental e respeito à liberdades civis básicas, incluindo a liberdade de expressão, assembléia e consciência. No ambiente econômico, liberalização significa mercantilização, ou o movimento em direção a um modelo orientado pelo mercado, incluindo medidas para limitar a intrusão do governo na economia, e a maximização da liberdade para investidores, produtores e consumidores privados de perseguir seus respectivos interesses econômicos (PARIS, 2004, p. 5, tradução nossa)²⁶.

A Construção da Paz liberal espera atingir a consolidação da paz através destes métodos. Richmond e Franks (2009) afirmam que essa abordagem emergiu de quadro complexo de um ambiente político, econômico, social, conceitual e metodológico bem específicos ao final da Guerra Fria, embora se pretenda universal. Ele é baseado nos pilares da democratização, direitos humanos, mercados livres e globalizados e desenvolvimento econômico neoliberal (RICHMOND; FRANKS, 2009, p. 3-4). Ela representa o ambiente normativo e prático do surgimento da Construção da Paz que vimos na seção anterior. Richmond e Franks (2009) denotam ainda que a Construção da Paz liberal representa um consenso mínimo com o qual os principais doadores e organizações internacionais da área conseguem concordar. Segundo Call (2012), nenhum teórico da Construção da Paz se

²⁶ No original: “In the political realm, liberalization means democratization, or the promotion of periodic and genuine elections, constitutional limitations on the exercise of governmental power, and respect for basic civil liberties, including freedom of speech, assembly and conscience. In the economic realm, liberalization means marketization, or movement toward a market-oriented economic model, including measures aimed at minimizing government intrusion in the economy, and maximizing the freedom for private investors, producers, and consumers to pursue their respective economic interests.”

promove como avatar do modelo, e sua aplicação por vezes gera certo desconforto nos práticos. Ainda assim, a normatividade da Construção da Paz liberal orientou de forma dominante as operações dos anos 1990 e representa até hoje um modelo capaz de produzir consenso mínimo entre diferentes atores da Construção da Paz.

O segundo modelo é o da Construção da Paz como Construção do Estado. Como vimos anteriormente, a emergência da Construção do Estado, em especial seu componente pós-conflito, esteve em certa medida atrelada às lições aprendidas e buracos percebidos na Construção da Paz. A crítica ao modelo anterior da paz liberal, a nova ênfase do desenvolvimento nas capacidades estatais e a questão securitária pós-2001 resultaram em um novo foco da Construção da Paz em instituições estatais, ou como afirma Call (2012), numa abordagem que vê Construção da Paz como consistindo em grande medida de Construção do Estado. Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados em Fukuyama (2004), Chesterman (2004), Paris (2004), Call & Wyeth (2008), Paris & Sisk (2009) e Sisk (2013) e diversos documentos do Banco Mundial, OCDE-CAD e ONU. Richmond & Franks (2009), bem como outros teóricos da abordagem crítica da Construção da Paz, consideram essa abordagem focada na Construção do Estado como uma continuação ou evolução do modelo da Construção da Paz liberal, sem consistir em um modelo separado.

Um terceiro macro-modelo se refere à abordagem crítica da Construção da Paz. Segundo Call, teóricos críticos rejeitam o caráter universalizante da Construção do Estado e da Construção da Paz liberal, e representam a mais sustentada alternativa à última (CALL, 2012). A abordagem crítica permanece ainda concentrada predominantemente na academia. Dentre seus principais nomes constam Richmond (2013; 2014; com FRANKS, 2009), Chandler (2006), Pugh, Cooper & Turner (2011) e Mac Ginty (2011). Essa abordagem teve início como uma crítica ou mesmo rejeição do paradigma da Construção da Paz liberal/Construção do Estado, e atualmente se esforça por apresentar uma alternativa às mesmas, baseada em estudos pautados pela economia política, a formação da paz a nível local e formas híbridas de Construção da Paz, envolvendo a mistura entre o modelo normativo externo e as estruturas e preferências locais.

Feita esta breve contextualização das principais abordagens teórico/práticas de Construção da Paz, está encerrado o capítulo dedicado à definição e contextualização de Construção da Paz e do Estado, e o próximo capítulo partirá para a identificação e análise das contradições entre a Construção da Paz e Construção do Estado.

3 COLOCANDO EM RISCO A PAZ: CONSTRUÇÃO DO ESTADO, COMPETIÇÃO E VIOLÊNCIA

Como vimos, a Construção do Estado é tanto um fenômeno completamente separado da Construção da Paz, quando sua aplicação em países que não estão emergindo de conflitos, quanto uma abordagem ou estratégia específica da Construção da Paz quando em ambientes pós-guerra. Ela tem, porém, um objetivo final diverso. Enquanto a Construção da Paz procura consolidar uma paz estável e duradoura, a Construção do Estado busca estabelecer um Estado capaz e legítimo. Diferentes atores podem dar maior ou menor ênfase cada um dos processos.

Apesar das aparentes complementaridades entre Construção da Paz e Construção do Estado, e o *status quo* da Construção da Paz que realça a importância da Construção do Estado para o processo (PARIS, 2004; SISK, 2013), há importantes contradições entre os dois processos. Nesse capítulo serão discutidas duas maneiras pelas quais a Construção do Estado contradiz a Construção da Paz. A primeira é através da instauração de um processo competitivo e frequentemente violento: a própria (re)criação do Estado. A segunda, é através do fortalecimento das capacidades desse Estado sem devida atenção ao processo político e à legitimidade.

3.1 A Busca pelo Controle do Estado, Competição e Violência

Vimos no capítulo anterior que a agenda da Construção da Paz da década de 1990 tinha como fundamento teórico a idéia de que a criação de um Estado liberal (RICHMOND; FRANKS, 2009) ou uma democracia de mercado (PARIS, 2004), levaria à consolidação da Paz. O histórico controverso de poucos sucessos, muitos sucessos limitados e algumas falhas fenomenais deu origem à incorporação da Construção do Estado à Construção da Paz.

No entanto, como aponta boa parte da literatura, o processo de formação do Estado é um fenômeno intrinsecamente político que gera vencedores e perdedores. Fukuyama afirmou que “mesmo que a a sociedade como um inteiro esteja melhor com boas instituições, todo novo arranjo institucional produz vencedores e perdedores, e pode-se contar com os últimos para proteger suas posições relativas” (FUKUYAMA, 2004, p. 33) Construir um Estado pode redistribuir os ativos estatais através da concessão de direitos e monopólios, e a disputa pelo seu controle, bem como o controle em si, pode contribuir para o reinício do conflito (MENKHAUS, 2008). Condicionando os resultados de um abrangente estudo coletivo temático e de caso, uma das principais conclusões de Call é que “apesar de estados

serem essenciais para a paz, o processo de construção de estados pode criar ou facilitar conflitos armados, especialmente se o estado nascente é outorgado poderes demais rápido demais” (CALL, 2008b, p. 374, tradução nossa)²⁷. Jarstad e Sisk (2008) também afirmam que “enquanto a democracia, como sistema político, é associada com a pacífica administração de conflitos “[...] a estrada para a democracia é frequentemente pautada pelo conflito” (JARSTAD; SISK, 2008, p. 19, tradução nossa)²⁸. Roland Paris chega à uma conclusão semelhante:

Apesar de democracias de mercado bem-estabelecidas tenderem a ser mais pacíficas e prósperas que outros tipos de Estados, o processo de transformar um país em uma democracia de mercado em si é tumultuoso e conflituoso, particularmente nas frágeis circunstâncias de países devastados pela guerra, os quais tipicamente carecem de instituições governamentais capazes de administrar os efeitos perturbadores da liberalização (PARIS, 2004, p. 152, tradução nossa)²⁹.

Sendo assim, o objetivo de criar um Estado legítimo e efetivo (dado o atual ambiente normativo da Construção do Estado, uma democracia de mercado) parece estar, no curto a médio prazo, em conflito com o objetivo de consolidação e estabilização da paz. A análise da literatura sob esse recorte indica que a Construção do Estado cria pressões sobre a consolidação da paz em pelo menos dois momentos: durante a preparação para eleições, que podem significar a redistribuição de poder político, econômico e militar (JARSTAD. SISK, 2008; HOGLUND, 2008), e durante os primeiros anos que seguem o processo eleitoral, quando o equilíbrio de poder que gerou o acordo de paz é desfeito à favor dos grupos que obtiveram o controle do Estado (CALL 2012; COLLIER, 2008; WALTER, 2002). Neste sentido, esta seção se preocupará com as dinâmicas pelas quais a Construção do Estado pode prejudicar a Construção da paz no período pré-eleições.

Um acordo de paz ou vitória militar em um conflito interno raramente tem como resultado direto o fim da violência. A presença de forças mobilizadas, a desconfiança mútua entre os ex-combatentes (e ex-aliados), o legado físico e humanitário da guerra e a institucionalização da violência como forma de resolução de disputas fazem com que o ambiente seja condizente à um reinício das hostilidades. Acordos políticos não finalizam conflitos, apenas representam um entendimento de continuar barganhando sob regras mutuamente acordadas (WATERMAN, 1993). Como visto anteriormente, a resposta

²⁷ No original: “Although states may be essential to peace, the process of building states can spark or facilitate armed conflict, especially if the emergent state is endowed with too many powers too quickly.”

²⁸ No original: “While democracy as a political system is often associated with peaceful conflict management [...] the road to democracy is often conflict-ridden.”

²⁹ No original: “Although well-established market democracies do tend to be more peaceful and prosperous than other types of states, the actual process of transforming a country into a market democracy is tumultuous and conflictual, particularly in the fragile circumstances of war-shattered states that typically lack governmental institutions capable of managing the disruptive effects of liberalization.”

internacional para os dilemas do período pós-conflito interno se deu na forma da Construção da Paz da década de 1990 e da integração dos projetos de Construção da Paz e de Construção do Estado no final da década de 1990 e início da década de 2000. A questão é que, como observado anteriormente, o Estado objetivado não é qualquer Estado, mas sim um Estado liberal pautado na democracia de mercado. E o principal marco de uma democracia é o exercício periódico de eleições competitivas (PARIS, 2004; CHANDLER, 2006; RICHMOND; FRANKS, 2009; CALL, 2012).

Desta forma, a transição da guerra para a democracia vem ganhando espaço no debate acadêmico e prático nos últimos anos e se torna fundamental para entender os meios pelos quais a Construção do Estado pode acabar minando a consolidação da paz. Enquanto estudos de democratização anteriormente se referiam a transições de ex-colônias ou estados autoritários para uma democracia liberal, agora o foco passou para a democratização pós-conflito, ou o que Jarstad e Sisk denominaram de “*War-to-Democracy Transitions*”. Como ficou evidenciado já nas operações de Construção da Paz dos anos 1990, “democracia e paz nem sempre caminham de mãos dadas” (JARSTAD; SISK, 2008, p. 1). Consequentemente, parte significativa da literatura pós-conflito tem abordado as dinâmicas entre eleições, democratização, competição e violência em ambientes pós-conflito. Um número crescente de autores vem propondo que o processo da democratização é altamente conflitivo, especialmente em sociedades pós-conflito. Sob determinadas circunstâncias, o processo de democratização torna um retorno à guerra mais provável (JARSTAD, 2008a; HOGLUND, 2008; PARIS, 2004; SNYDER, 2000).

Jarstad e Sisk (2008) fazem um bom sumário a respeito do impacto da democratização sob protagonistas de uma guerra civil: eles normalmente vêm um acordo de paz pautado pela democratização como atrativo, mas arriscado. Conforme o período de transição e as negociações avançam, eles encontram obstáculos à democratização, uma vez que não possuem a capacidade de determinar se através do processo democrático eles serão capazes de proteger seus interesses vitais no futuro. Hoje em dia, é de conhecimento comum que as tropas de manutenção da paz irão partir após alguns anos, e assim preocupações dos protagonistas não só com interesses, mas também com segurança, entram na equação (JARSTAD; SISK, 2008). Desta forma, as considerações dos ex-combatentes são permeadas pela incerteza quanto ao futuro, incerteza esta gerada pelo processo de disputa pelo controle do Estado em construção. Como Call observou, o fato de que eleições podem levar o vencedor ao controle de todos os níveis de poder de uma sociedade, elas significam, mais que qualquer

outro evento, “[...] um ganho de poder para uns e uma perda para outros” (CALL, 2012, p. 261, tradução nossa)³⁰.

A incerteza gerada pelas eleições em específico, e pelo processo democrático mais amplo, se relacionam de perto com o aumento da competitividade, da contestação e da polarização que advém da democracia. Dahl (1971) colocou, como uma das características fundamentais da democracia, a contestação. O Estado democrático almejado pela Construção do Estado controlaria e administraria conflitos e contestação através de suas normas e instituições. Mas no contexto pós-guerra, estas instituições são inexistentes, desacreditadas, ou no mínimo emergentes, mesmo se obedecida a fórmula de Paris (2004) de “institucionalização antes da liberalização”, hoje reconhecida e em certa medida exercida pelos práticos de Construção da Paz e do Estado. Ao mesmo tempo que as instituições que gerenciam a contestação e a competição estão ausentes, o processo democrático induz ao conflito através de um processo competitivo que resulta em um aumento na contestação e na polarização. Segundo Jarstad (2008a):

Conforme candidatos políticos competem por votos, eles enfatizam suas diferenças ao invés das similaridades. Da mesma forma, durante uma campanha eleitoral o eleitorado é mobilizado, geralmente chegando a altos níveis de polarização. Assim, a democracia, por definição, implica em oposição ao longo de linhas distintivas e um certo grau de polarização. *Isso significa que a democracia proporciona tanto oportunidades quanto incentivos para o conflito.* Enquanto conflitos são normalmente administrados pacificamente em democracias consolidadas, essa faceta pode ter impactos severos sobre uma sociedade pós-guerra típica, onde armas são abundantes e as pessoas continuam polarizadas (Jarstad, 2008, p. 30, tradução nossa, grifo nosso)³¹.

Chegando a conclusões parecidas, Snyder (2000) afirma que “empreendedores políticos que querem ganhar suporte de massa para tomar posse ou fortalecer o poder do Estado percebem que redes culturais tradicionais baseadas em uma religião ou língua comum proporcionam canais convenientes para mobilizar apoio” (SNYDER, 2000, p. 271, tradução nossa)³². Paris (2004), por sua vez, enumera três motivos para que o processo de liberalização

³⁰ No original: “[...] a gain in power for some and a loss for others.”

³¹ As the political candidates compete for votes, they emphasize their differences rather than their common ground. Likewise, during an election campaign the constituencies are mobilized, thus oftentimes enhancing already high levels of polarization. Hence, democracy by definition implies opposition and mobilization along distinctive lines and a certain degree of polarization. This means that democracy provides both opportunities and incentives for conflict. Whereas conflicts are most often managed peacefully in consolidated democracies, this feature can have severe effects in a typical post-war society where weapons abound and people remain polarized.

³² No original: “political entrepreneurs who want to gain mass support to seize or strengthen state power find that traditional cultural networks based on a common religion or language provide convenient channels to mobilize backers.”

política seja especialmente conflituoso em sociedades pós-guerra. Em primeiro lugar, elas já possuem conflitos ativos. Em segundo lugar, elas carecem de “amortecedores de conflito”, incluindo uma tradição de resolução de disputas não-violentas. E por último, elas não possuem instituições estatais capazes de conter e mitigar os danos da competição (PARIS, 2004, p. 168). Portanto, há uma forte tensão entre a paz e a abertura de processo democrático, com seu potencial para competição, polarização e conflito, em especial em sociedades pós-guerra.

Com efeito, Menkhaus (2008), refletindo sobre os desafios a serem enfrentados pela construção do estado na Somália, aponta como um dos principais dilemas o fato de o estado ter sido, historicamente, a principal fonte de poder e riqueza disponível. Sendo o ponto focal de ajuda internacional, de contratos estatais e de controle do aparelho repressivo, o estado tem o poder de operar grandes mudanças na balança de poder, promovendo o fortalecimento dos grupos que detém o seu controle e facilitando a eliminação de rivais, inclusive com apoio da sociedade internacional baseada na soberania estatal (CALL, 2012; CURTIS, 2013). Neste sentido, Menkhaus afirma que:

[...] apesar de quase todos somalianos entenderem claramente os benefícios que um renovado governo central traz, eles estão relutantes em ver o controle do estado cair nas mãos de clãs ou facções rivais. Como resultado, esforços para reavivar um governo central desde 1991 tem sido vistos como um jogo de soma-zero por atores somalianos e provocado, ao invés de mitigado, conflito (MENKHAUS, 2008, p. 202, tradução nossa)³³.

O caso Somaliano é emblemático por conter um histórico de apropriação do estado por elites com objetivos predatórios sob o governo de Siad Barre, mas efeito parecido pode ser observado em outros casos (CURTIS, 2013). Ainda segundo Menkhaus, a mentalidade de soma-zero a respeito do Estado contribui para a falta de grupos de oposição não-violenta, e aqueles que se encontram distantes do círculo de poder se transformam em rejeicionistas, ou seja, opositores que preferem derrubar o governo inteiro a arriscar vê-lo sendo usado contra si mesmos. Como consequência, atores internacionais devem ou prosseguir com extrema cautela a fim de evitar reacender conflitos armados, ou aceitar o fato de que a reconstrução do estado poderá resultar em vítimas. Sendo assim, “[...] a construção do Estado repetidamente encontra resistência de grupos e indivíduos que vêm seus interesses econômicos e políticos

³³ No original: “[...] though almost all Somalis understand clearly the benefits a revived central government brings, they are reluctant to see control of the state fall into the hands of rival clans or factions. As a result, efforts to revive a central government since 1991 have been viewed as a zero-sum game by Somali actors and have provoked rather than mitigated conflict.

ameaçados pelo reavivamento de um Estado funcional” (MENKHAUS, 2008, p. 205)³⁴. Nessa linha, Clapham (2012) afirma que a Construção da Paz deve preceder a Construção do Estado na Somália, e não o inverso. O Estado, fonte de disputa, poder, e insegurança, só pode ser fruto de uma profunda reconciliação entre grupos antagônicos, e não pode ser encarado como uma forma de construir a ordem.

O exemplo somaliano evidencia outro efeito desestabilizador da construção do Estado, o qual diz respeito à forma que o Estado deve tomar, ou *state design*. Nem sempre uma operação internacional de construção do Estado se vê diante de uma unidade de opinião entre os principais atores locais a respeito do nível de centralização do Estado. Onde o conflito opôs regiões, clãs, senhores da guerra, ou mesmo adquiriu contornos étnicos, o federalismo ou consociativismo tende a ser favorecido. Call (2008a) afirma que o fim de um conflito civil oferece oportunidades únicas para o redesenho do *state design*, que normalmente é enraizado em longos processos históricos. Mas como serão desenhadas (ou redesenhadas) as regiões, estados da federação e territórios autônomos? Nem sempre há uma linha clara para a definição dos limites, e mesmo quando há precedentes históricos pré-conflito, tais limites podem ter se tornado obsoletos com o desenrolar do mesmo. Qualquer esforço para redesenhar regiões ou criar regiões novas pode ser um catalisador para a renovação do conflito armado, trazendo disputas sobre recursos econômicos e de infraestrutura importantes, ou mesmo desbocando em limpeza étnica. Aplicando esta lógica ao caso da Somália, Menkhaus afirma que “aquilo que se intende um processo de devolução política poderia rapidamente se degenerar em uma disputa violenta para talhar novos ‘clanustões’” (MENKHAUS, 2008, p. 206).

Sendo assim, a Construção do Estado liberal coloca em jogo uma dinâmica de incertezas e inseguranças a respeito do processo democrático competitivo. O Estado, historicamente repressor, é o grande prêmio, e as eleições tornam-se a competição a ser vencida. Em um ambiente pós-guerra, onde os efeitos do conflito ainda se fazem sentir e mecanismos pacíficos de resolução de conflitos inexistem, resgatar o Estado e colocá-lo como prêmio pode ter efeitos fatais para a frágil paz recém conquistada.

³⁴ No original: “Statebuilding repeatedly encounters resistance from groups and individuals who perceive that their economic and political interests are threatened by revival of a functional state.”

3.2 O Fortalecimento das Capacidades Estatais e o Risco de Reincidência

Vimos na seção anterior como o processo competitivo de busca pelo controle do Estado pode ser desestabilizador para a paz. Ainda assim, por mais competitivas que sejam as eleições e por maior que seja seu potencial para reacender as hostilidades, o período que as segue não significa uma diminuição nas tensões e na probabilidade de conflito. Pelo contrário: a análise da literatura de Construção da Paz e Construção do Estado indica que a probabilidade de reinício do conflito armado em função do Estado continua bastante presente no período pós-eleitoral. Antes das eleições, há ainda a possibilidade, para ex-combatentes e ex-aliados, de uma vitória eleitoral que possa lhe garantir o controle do (ou parte do) Estado e de seus recursos. Após as eleições, a probabilidade é que um grupo diferente, provavelmente rival, tenha assumido o poder e possa usar os recursos do Estado, inclusive a legitimidade e ajuda internacionais, contra seus opositores. A posse do Estado por um grupo rival pode engendrar a possibilidade de políticas excludentes, perseguição política, ativos dilemas de segurança e pode levar ao reinício do conflito.

Call (2012), com base em estudos quantitativos e de caso, afirma que nos três casos em que houve uma reincidência do conflito interno após a partida das forças de Manutenção da Paz (*Peacekeeping*) internacionais (Libéria, Haiti e Timor Leste), essa reincidência foi provocada principalmente por práticas excludentes de governos fortalecidos por eleições internacionalmente apoiadas e celebradas (CALL, 2012, p. 226). Eleições não constituem, portanto, o fim do efeito desestabilizador do Estado (e da Construção do Estado) sobre a Construção da Paz. Os anos seguintes são, também, cruciais. Com efeito, a realização de eleições oferece a possibilidade de exclusão das partes derrotadas, marcando “um período de certeza sobre quem vai governar, quem perdeu, e por quanto tempo. O fim da incerteza oferece desincentivos para o engajamento no processo político” (CALL, 2012, p. 259, tradução nossa)³⁵. O período pós-eleitoral é especialmente importante para países pós-conflito, mas ao mesmo tempo tende a ser subanalisado na literatura (CALL, 2012; SISK, 2009; WALLENSTEEN, 2008).

Em poucas áreas o efeito desestabilizador da emergência do Estado fica mais claro do que no aspecto securitário. Trazendo novamente a definição de Weber do Estado como uma entidade que detém o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território, é possível perceber que o controle do aparelho estatal será fonte de disputas

³⁵ No original: “[...] a period of certainty about who shall rule, clarifying who has lost and for how long. The end of uncertainty here offers disincentives for engagement with the political process [...]”.

acirradas que podem desencadear o reinício de antigos conflitos, ou a criação de novos. As eleições podem servir para legitimar o poder de políticos cuja intenção é sabotar o próprio processo democrático e garantir que nunca mais precisem enfrentar um desafio democrático. Nesse sentido, um esforço impensado para reestruturar e reforçar as forças de segurança do Estado sem atenção para inclusividade e os devidos processos políticos pode, segundo Call (2008b) “[...] promover violações de direitos humanos, exclusão política, delegitimação do estado e até guerra” (CALL, 2008b, p. 377). Como veremos mais adiante, isto é corroborado pela experiência de Construção do Estado africana. No setor de segurança, podemos encontrar o seguinte dilema: a lógica das operações de Construção da Paz implica no desarmamento, desmobilização e diminuição no tamanho das forças de segurança dos grupos que participaram do conflito interno anterior. Conhecido como desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), esse processo visa diminuir a presença de forças armadas e meios de exercer a violência em uma sociedade, e é parte integral da transição da competição pela violência para a competição política, fundamental para o processo eleitoral e para a democratização (PARIS, 2004; RUBIN, 2008). Ao mesmo tempo, a lógica da Construção do Estado implica na restauração e/ou fortalecimento das forças armadas estatais e da polícia. A combinação desses métodos implica no simultâneo enfraquecimento das forças de segurança de entidades e grupos não estatais e fortalecimento do aparelho repressor e capacidade de combate do Estado (e dos grupos que obtiverem sucesso no seu controle), o que leva à mudanças significativas na balança de poder presente ao início do cessar fogo ou processo de paz. Uma vez que as eleições estão concluídas e o controle do poder do Estado foi definido, os vencedores possuem cada vez mais motivação para relegar os termos do acordo de paz, incluindo a partilha de cargos e poder, ao passo que os perdedores vêm seus interesses no novo Estado cada vez mais ameaçados, bem como a sua segurança (COLLIER, 2008)

Essa dinâmica é evidenciada pelo estudo de Paul Collier (2008) a respeito dos gastos militares governamentais no período pós-conflito. Ele concluiu que um alto gasto militar nestas circunstâncias é, na realidade, contraprodutivo para a paz. Conforme a paz se prolonga, forças rebeldes ou subestatais inevitavelmente diminuem em tamanho e força, ao passo que as forças governamentais mantêm-se intactas ou crescem em tamanho e capacidade, dado o esforço de construção do Estado e reforço do setor de segurança. Collier afirma que:

[...] conforme a paz avança, o governo enfrenta uma crescente tentação de renegar termos implícitos ou explícitos do acordo [de paz] [...] da mesma forma, como os rebeldes estarão bem cientes de como a balança de poder está mudando, haverão

aqueles no lado rebelde que nunca foram entusiastas da paz e estarão clamando por um retorno preventivo ao conflito (COLLIER, 2008, p. 105, tradução nossa)³⁶.

Para Collier, o erro mais comum de governos pós-conflito é manter os mesmos gastos militares de durante o conflito. O governo frequentemente fornece garantias, mas estas são fáceis de reverter, ao passo que alterações nos gastos militares fornecem um indicativo mais confiável das intenções governamentais. Call (2012) também identificou essa dinâmica como um grande desafio à paz.

É possível delinear dos parágrafos anteriores duas consequências da Construção do Estado que podem minar o processo de Construção da Paz: ela acirra o caráter de soma-zero da disputa pelo estado pós-conflito emergente, e diminui a segurança de grupos, clãs e facções em processo de desarmamento e desmobilização (CALL, 2008b).

No entanto, apesar de a agenda da Construção do Estado ter incorporado a sua linguagem e prática tanto o desenvolvimento das capacidades quanto da legitimidade do Estado, ela ainda tem a tendência de promover a primeira às custas da última. Como Chandler (2006) convenientemente observou em sua crítica da Construção do Estado, o consenso da mesma é que o problema de Estados falhos e conflito civil se encontram justamente na esfera política destes Estados, resultando na tendência da intervenção internacional em:

[...] separar a exportação da democracia e a Construção do Estado pós-conflito do processo político doméstico do Estado sob intervenção; [e] na tendência de ver a Construção do Estado como um processo científico, técnico ou administrativo que não requer um processo de construção de consenso para dar à população alvo uma participação na criação de políticas (CHANDLER, 2006, p. 65, tradução nossa)³⁷.

As consequências do caráter técnico e apolitizado da Construção do Estado se fazem sentir em processos políticos excludentes (CALL, 2012), como foi o caso no Iraque, na Libéria e no e no Timor Leste. Enquanto a Construção da Paz entende a necessidade de apaziguar opositores do processo de paz e produzir acordos e mecanismos de consulta incluídos, a lógica da Construção do Estado foca nas instituições e na capacidade estatal, exclui atores considerados problemáticos e relega o processo político e a legitimidade a segundo plano. No caso do Iraque, os Estados Unidos e seus aliados iraquianos adotaram uma

³⁶ No original: “[...] as peace continues, the government faces a growing temptation to renege on the explicit or implicit terms of any settlement [...] conversely, since the rebels will be well aware of how the balance of power is changing, there will be those on the rebel side who were never peace enthusiasts who will be urging a preemptive return to war.”

³⁷ No original: “[...]to separate the export of democracy and post-conflict state-building from the process of domestic politics in the state intervened in; a tendency to see statebuilding as a scientific, technical or administrative process which does not require a process of consensus-building to give the target population a stake in policy-making.”

política de “debaathificação” que excluiu importantes forças políticas locais e marginalizou a população sunita do processo (PAPAGIANI, 2008; SISK, 2013). O resultado foi um Estado sem legitimidade e o boicote sunita à nova constituição.

O caso do Timor Leste também envolveu um enfoque na capacidade estatal às custas de processos consultativos inclusivos entre as elites, resultando num surto de violência entre ex-aliados. A UNTAET (*United Nations Transitory Administration for East Timor*) centralizou a tomada de decisões e marginalizou o processo político (BOWLES; CHOPRA, 2008; CALL, 2012; PARIS, 2004, RICHMOND; FRANKS, 2009). Quando da transferência de autoridade, a Frente Revolucionária de Timor-Leste (FRETILIN) obteve 55 das 85 posições no parlamento (CALL, 2012) e governou de forma excludente e arbitrária. Ao mesmo tempo, as forças armadas foram compostas predominantemente por membros das Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste (FALANTIL). Ambos FALANTIL e FRETILIN eram baseados no leste do país, instituindo e fortalecendo uma clivagem leste/oeste, e a exclusão de indivíduos provenientes do oeste de cargos e processos políticos foi uma das causas centrais do conflito de 2006 (CALL, 2012; PAPAGIANI, 2008). O caso do Timor Leste é emblemático, pois o protagonista rival do conflito civil (Indonésia) havia se retirado e não estava mais presente no Estado. Assim, ele evidencia como a Construção do Estado sem atenção para inclusão, partilha de poder e processo político, pode prejudicar a paz mesmo entre antigos aliados (CALL, 2012).

Estudando os limites e as contradições da Construção do Estado na África, Curtis (2013) levanta sérios questionamentos sobre a sua funcionalidade para a paz que podem ser extrapolados para casos de fora do continente. Curtis demonstra como as elites africanas reescrevem as instituições formais com seus próprios significados, diferente das intenções originais das missões e atores de Construção do Estado. Segundo Curtis:

Embora as elites possam adotar e aceitar instituições formais, eleições multipartidárias, tribunais e exercícios de treinamento e construção de capacidade, isso não significa que as novas práticas irão sobrescrever práticas e estruturas de autoridade antigas. Ao invés disso, novas instituições tipicamente oferecem novas oportunidades para predação (CURTIS, 2013, p. 86, tradução nossa)³⁸.

Complicando a questão, Curtis chama atenção para o fato de que toda tentativa de fortalecer ou reformar o Estado na África inevitavelmente gera perdedores e vencedores. As instituições impostas de fora são usadas politicamente por atores dentro do país, conforme nos

³⁸ No original: “While elites may adopt and accept formal institutions, multiparty elections, courthouses and capacity-building training exercises, this does not mean that new practices will supersede older practices and authority structures. Rather, new institutions typically offer new opportunities for predation.”

mostram as experiências na Somália (MENKHAUS, 2008) e Libéria (CALL, 2012; McGOVERN, 2008). “Em outras palavras”, continua Curtis, “a própria assistência para construção do Estado pode ser um gatilho para violência adicional” (CURTIS, 2013, p. 93, tradução nossa)³⁹. Autessere (2012) identifica uma dinâmica semelhante na República Democrática do Congo (RDC), onde a Construção do Estado meramente substituiu grupos rebeldes estrangeiros e congolezes com autoridades estatais e forças de segurança igualmente predatórias (AUTESSERE, 2012).

Dentro desta dinâmica, Call (2012) identifica uma contradição central entre a Construção da Paz e a Construção do Estado. A Construção do Estado, em sua visão, apoia de forma demasiadamente cega os Estados, “com pouca consideração se eles excluem, abusam, reprimem ou enganam suas populações” (CALL, 2012, p. 221). Embora reconheça a presença do componente da legitimidade em vários dos estudos seminais de Construção do Estado (o identificamos, por exemplo, em Chesterman, 2004; Fukuyama, 2004; Paris, 2004), o autor critica o fato de que este é relegado a segundo plano frente à capacidade estatal. Componentes da legitimidade (especificamente, a formação de coalizões inclusivas) também se manifestam em documentos de organizações internacionais diretamente envolvidas no campo (ex. BANCO MUNDIAL, 2011), mas os mecanismos pelos quais a legitimidade do Estado pode ser promovida são pouco estudados. Segundo Call:

Sem atenção para a legitimidade, a construção da capacidade pode aprofundar a ilegitimidade e a probabilidade de guerra ao deixar o Estado mais capaz de maltratar, excluir, ou subjugar sua população. Um motivo para esse foco na capacidade é que é tanto mais difícil quanto politicamente mais perigoso para atores externos tentar construir legitimidade estatal do que construir capacidade. A primeira implicitamente questiona a autoridade dos que controlam o Estado, enquanto a última fortalece essa autoridade. (CALL, 2012, p. 222, tradução nossa)⁴⁰.

Ainda segundo Call, a literatura e a prática da Construção do Estado coloca em segundo plano a legitimidade horizontal. A consolidação da paz requer mais que relações Estado-sociedade de longo termo. Ela requer a inclusão e representação no Estado de grupos armados e das populações que estes representam (CALL, 2012). Essa necessidade de representação e legitimidade horizontal ocorre justamente devido ao caráter competitivo da criação do Estado

³⁹ No original: “In other words, assistance for statebuilding can itself be a trigger for further violence.”

⁴⁰ No original: “Without attention to legitimacy, capacity building can deepen illegitimacy and the likelihood of war by leaving a state better able to mistreat, exclude, or swindle its population. One reason for this focus on capacity is that it is both more difficult and more politically perilous for external actors to try to build state legitimacy than to build capacity. The former implicitly calls into question the authority of those who control the state, whereas the latter strengthens this authority.”

e dos recursos desestabilizadores que este insere na sociedade pós-conflito. Papagiani (2008) reforça a máxima de que a Construção do Estado inevitavelmente gera vencedores e perdedores. Ela nota que “a legitimidade do Estado aos olhos da elite política depende do grau em que as instituições representam precisamente a diversidade da sociedade e a balança de poder entre os vários grupos políticos” (PAPAGIANI, 2008, p. 55)⁴¹. Quando esse é o caso, grupos sociais e as elites políticas que lhes representam tendem a gerenciar suas diferenças e buscar poder político dentro das instituições do Estado. Quando não, elas podem recorrer ao uso da violência para abandonar ou revisar este Estado (PAPAGIANI, 2008). O foco da Construção do Estado na capacidade estatal, contornando ou ignorando o processo político, parece bastante desestabilizador, dado que as instituições estatais só adquirem coerência se emergirem do próprio processo político, que, como colocado acima, normalmente é relevado a segundo plano por ser “problemático”

Assim, no período que vai do acordo de paz até os primeiros anos após as eleições, um senso de desconfiança quanto ao Estado e às lideranças existentes prevalece (SISK, 2013). A Construção do Estado sob essas condições, especialmente uma democracia liberal, pode ser altamente prejudicial para a Construção da Paz. A competição gerada pelo controle do Estado por vias democráticas e a incerteza diante de seu resultado pode reacender o conflito. O fortalecimento da capacidade do Estado pelo projeto de Construção do Estado, por sua vez, aumenta o caráter de jogo de soma-zero da disputa pelo seu controle. Os grupos que obtiverem o controle do Estado serão os principais beneficiados pelas suas novas e incrementadas capacidades e pelo viés estadocêntrico da Construção do Estado, além de tornarem-se os grandes receptores de ajuda internacional e os principais, se não únicos, interlocutores legítimos da sociedade. Isso altera definitivamente o equilíbrio de poder, podendo desembocar na renúncia, pelos grupos que controlam o Estado, dos termos do acordo de paz e entendimentos anteriores que colocaram um fim ao conflito, gerando perseguição política ou mesmo o reinício do conflito. Os “perdedores”, por sua vez, podem sentir-se ameaçados pelas novas capacidades estatais e optar por um reinício preventivo do conflito armado interno. A Construção do Estado, portanto, longe de ser uma solução inquévoca para a consolidação da paz, é um processo conflituoso que pode colocar a mesma em perigo.

⁴¹ No original: “The state’s legitimacy in the eyes of political elites depends on the degree to which its institutions represent accurately the society’s diversity and the power balance among the various political groups.”

4 ENFRAQUECENDO O ESTADO: AJUDA HUMANITÁRIA E PARTILHA DE PODER

O capítulo anterior procurou discutir duas maneiras pelas quais a Construção do Estado contradiz a Construção da Paz. Este capítulo fará o caminho inverso. A preocupação aqui será discutir os modos pelos quais a Construção da Paz entra em contradição com a Construção do Estado. Foram identificadas na literatura especializada duas principais dinâmicas da Construção da Paz que são problemáticas para a construção da capacidade e legitimidade estatais: a tentativa de estabelecer e consolidar a paz através da partilha de poder dentro do Estado e a tendência da Construção da Paz de contornar as instituições estatais na provisão de assistência humanitária e serviços diretamente à população beneficiada.

4.1 A Busca da Paz e a Partilha do Poder dentro do Estado

Como vimos no capítulo anterior, a construção ou reconstrução do Estado, suas instituições e sua capacidade é um processo conturbado, competitivo e que cria oportunidades e motivos para a reincidência do conflito. Como então grupos armados, elites políticas e atores internacionais envolvidos no processo de paz tendem a lidar com essa instabilidade? A literatura prática e acadêmica aponta para várias “lições aprendidas” em termos de sequenciamento, alavancagem externa e processos participativos. Dentre os principais instrumentos para reduzir a incerteza e mitigar os dilemas de segurança referentes ao processo de consolidação da Paz e do Estado encontra-se a adoção de políticas inclusivas, dentre as quais figura prominentemente o chamado *power-sharing*, traduzido aqui como partilha de poder.

Partilha de poder pode ser definida como “um sistema de governança em que grupos sociais, políticos ou étnicos são garantidos um papel em sua própria governança ou através de participação de grupo institucionalizada em procedimentos administrativos, eleitorais ou de indicação” (CALL, 2012, p. 40). Sua função é reduzir as incertezas e inseguranças resultantes do processo democrático e de Construção do Estado, ajudando a por fim ao conflito armado e consolidar a paz no curto prazo. No entanto, a adoção e institucionalização de um sistema de partilha de poder quase sempre tem consequências nocivas para a Construção do Estado, apresentando um caso em que preocupações de curto prazo com a Construção da Paz acabam por prejudicar a Construção do Estado no médio para longo prazo (PARIS; SISK, 2007;

2009a). Essa seção se preocupará em identificar e analisar essa dinâmica com base na literatura.

Após o fim da Guerra Fria, a partilha de poder se tornou um instrumento padrão para dar fim a conflitos civis e estabelecer um quadro condizente com a consolidação da paz. Com efeito, a grande maioria dos acordos de paz firmados no período contém disposições para a partilha de poder entre grupos ou facções armadas. Entre 1989 e 2004, por exemplo, 70 dos 83 acordos de paz firmados continham disposições de partilha de poder (JARSTAD, 2013). A partilha de poder é normalmente enxergada como partilha de poder político, ou seja, garantia de representação a grupos ou partidos em cargos do Estado (CALL, 2012). Hartzel & Hoddie, no entanto, apontam para a existência de quatro tipos de partilha de poder: política, territorial, militar e econômica (HARTZEL; HODDIE, 2003).

Nesta influente classificação, a partilha de poder política diz respeito à alocação de cargos no parlamento ou no poder executivo para determinados grupos sociais. Ela busca minimizar a incerteza quanto ao processo político e reduzir os custos da liberalização política. A partilha de poder territorial, por sua vez, se refere à devolução de poder político ao nível local ou a uma região específica (autonomia). Isso pode se dar em diversas áreas, de sistemas educação independentes a sistema legais diferenciados. Já a partilha de poder econômica toma a forma de sistemas de compartilhamento de terra, recursos econômicos como óleo ou gás, e suas respectivas receitas. Ela visa mitigar os efeitos adversos da desigualdade econômica e de recursos entre diferentes grupos e territórios. Finalmente, a partilha do poder militar, tida em alguns contextos pós-guerra como a mais relevante, afeta direta e categoricamente a segurança dos protagonistas do conflito. Ela normalmente significa a incorporação dos grupos armados ao exército e à polícia, bem como garantias de segurança e o controle de determinados cargos e forças estratégicas. A existência desse tipo de partilha de poder possui uma forte correlação com a consolidação da paz (HARTZEL; HODDIE, 2003; JARSTAD, 2013).

A importância da partilha de poder para o estabelecimento da paz e sua consolidação no curto a médio prazo não pode ser subestimada. Charles Call, num compreensivo estudo quantitativo e qualitativo encontrou uma forte correlação entre partilha de poder pós-guerra e a consolidação da paz (CALL, 2012). Já Hartzel e Hoddie verificam empiricamente que a presença de múltiplos tipos de partilha na transição pós-guerra tende a aumentar as chances de consolidação da paz (HARTZEL; HODDIE, 2003).

No entanto, a literatura de transição democrática pós-guerra, Construção da Paz e Construção do Estado indica que as consequências da partilha de poder para a Construção do

Estado são muito mais problemáticas (JARSTAD, 2013). Jarstad (2008b), por exemplo, afirma que a partilha de poder no âmbito do Estado pós-conflito pode prejudicar a transição para democracia (forte componente da legitimidade do Estado) de quatro formas: 1) a partilha de poder tende a resultar na exclusão de elites moderadas do processo político; 2) a partilha do poder geralmente resulta na marginalização da população e conseqüentemente na falta de apoio popular ao Estado emergente; 3) ela tende ainda a congelar divisões de identidade de grupo; e 4) quando imposta de fora, a partilha de poder pode resultar na falta propriedade local do processo político (JARSTAD, 2008b, p. 126). Já Call (2012) identifica três problemas relacionados à partilha de poder: 1) inflexibilidade; 2) tendência a marginalizar a participação mais ampla, prejudicando a legitimidade vertical; 3) exclusão de grupos políticos, étnicos ou religiosos minoritários. (CALL, 2012, p. 41). Van (2011), por sua vez, aponta para quatro outras conseqüências indesejadas da partilha de poder: 1) impõe limitações à competição política; 2) prejudica relações verticais (Estado-sociedade) e *accountability*; 3) gera custos econômicos; e 4) resulta em impasses e na fragmentação de preferências (VAN, 2011, p. 36-37).

Consolidando essas (e outras) diferentes abordagens dos efeitos negativos da partilha do poder, iremos procurar traçar uma linha comum e mostrar como a partilha de poder pode prejudicar a Construção do Estado de quatro principais maneiras. Em primeiro lugar, ela congela as divisões de identidade nas linhas do conflito, dificultando a emergência de forças políticas moderadas e a integração das comunidades. Em segundo lugar, a partilha de poder distorce o processo político pós-guerra, tornando-o estreito, pouco representativo e irresponsivo. Em terceiro lugar, ela tende a tornar-se obsoleta com o tempo, mas ao mesmo tempo é inflexível; Por último, ela conduz a impasses, paralisações, custos econômicos e ineficiências. Os três primeiros itens tem impacto sobre a legitimidade vertical e horizontal, e o último sobre a capacidade do Estado.

As necessidades de dar fim ao conflito armado e abrir um processo de paz sustentável a longo prazo fazem com que os principais interlocutores locais do processo de paz sejam grupos armados (RUBIN, 2008). Isto é bastante problemático no caso da partilha de poder. Os protagonistas do conflito se tornam o principal foco de engajamento externo, e atores internacionais pressionam por acordos e processos inclusivos destes grupos às custas da população e da sociedade civil como um todo (CALL, 2012). Grupos armados são os principais atores do conflito interno e acumulam importantes recursos de poder ao longo de sua duração. Eles estão normalmente organizados em linhas radicais de identidade, seja religiosa, étnica, política ou territorial. O estabelecimento de uma partilha de poder política

entre esses grupos normalmente tem como consequência o bloqueio do acesso de outros movimentos políticos ao poder e o congelamento da política nas linhas do conflito (CALL, 2012; JARSTAD, 2008b). A tendência de mobilizar apoio em linhas radicais não está presente, no entanto, só nos antigos antagonistas do conflito, mas é também uma característica de sociedades pós-guerra como um todo (PARIS, 2004). Assim, a partilha de poder pós-guerra tende a institucionalizar divisões na política (HAIDER, 2012).

Roland Paris cita a Bósnia como exemplo clássico dessa divisão. O acordo de Dayton estabelecia uma presidência tripartite, com um co-presidente para cada comunidade. Os membros de cada comunidade só poderiam votar para eleger o seu presidente, não havendo portanto votos intercomunitários nesse âmbito. Esse sistema reforçava a mobilização política através de linhas de identidade e removia qualquer incentivo para buscar votos em outras comunidades. Como resultado, os co-presidentes eram eleitos precisamente por apelarem para sentimentos nacionalistas e divisivos, sendo vistos como defensores dos direitos de suas comunidades acima das outras (PARIS, 2004).

Jarstad (2008a) afirma que o foco da partilha de poder em protagonistas do conflito faz com que estes grupos passem a controlar recursos econômicos, a mídia e outros recursos para a mobilização de suporte. Isso resulta em seu fortalecimento perante outras possíveis fontes de poder político, em especial fontes moderadas. Dessa forma, mesmo que o escopo do processo e da competição política seja alargado posteriormente através de um relaxamento na partilha de poder, verifica-se uma situação de início assimétrico no processo político, em que os grupos políticos e sociais mais moderados tendem a ficar para trás (JARSTAD, 2008b). Além dessa desvantagem competitiva frente aos protagonistas do conflito civil, atores moderados em um ambiente pós-guerra são frequentemente delegitimados por facções mais extremas sob acusações de “se venderem” (SAMUELS, 2009). Nesse sentido, Paris & Sisk argumentam que a necessidade de apaziguar opositores e integrar ex-combatentes ao processo político resulta na realização de acordos com elites cuja continuidade no poder impede o alargamento da representação política além dos grupos que lutaram na guerra (PARIS; SISK, 2009b).

Esse efeito é exacerbado quando o conflito tem caráter separatista. Nesses casos, a mobilização se dá em volta de identidades conectadas a um território específico. A partilha de poder territorial é a característica mais comum de processos de paz neste tipo de conflito, com disposições sobre autonomia em questões de economia, governança e segurança. Essa autonomia faz com que a identificação da população com o Estado se dê a nível local, marginalizando o processo nacional. A partilha territorial nesses casos tende a reforçar

divisões ao invés de preparar para uma abordagem que contorne os problemas de identidade (CALL, 2012). O equilíbrio de poder resultante dessa partilha pode ser um obstáculo para a confiança intercomunitária necessária para a Construção do Estado e reforçar identidades comunais, fragmentando ainda mais o Estado (CURTIS, 2013).

Outra questão de impacto da partilha de poder sobre a legitimidade do Estado é a incorporação dos protagonistas do conflito civil no governo. Muitos grupos armados e seus líderes são responsáveis por atrocidades humanitárias durante o conflito (CALL, 2012; JARSTAD, 2008b). Mesmo assim, sua participação na partilha de poder por vezes é necessária para garantir a paz. A tendência é que parte da população apoie estes líderes, e outra parte tenha por eles uma abjeção completa, resultando num difícil dilema de legitimidade horizontal (CALL, 2012). Correlativamente, outro efeito negativo desse tipo de partilha de poder é que ele pode ser percebido como um incentivo à violência, na percepção de que entrar na luta armada garantirá um lugar à mesa nas negociações e uma parcela na partilha de poder (JARSTAD, 2008b; VAN, 2011). Em Darfur, por exemplo, o número de grupos rebeldes passou rapidamente de 3 para quase 30 num período de dois anos. Isso foi efeito de uma percepção de que o acordo político resultante do conflito seguiria os moldes do que presidiu o conflito norte/sul, em que recursos foram distribuídos para cada um dos protagonistas do conflito armado (VAN, 2011).

Além de reforçar a divisão da sociedade nas linhas do conflito, radicalizar a política e dificultar a ascensão de atores políticos moderados, acordos de partilha de poder tendem a distorcer o processo político de diversas formas. Primeiro, um acordo de partilha típico tende a refletir a balança de poder presente durante as negociações (JARSTAD, 2008b). Isso é de suma importância para a consolidação da paz, uma vez que o processo político e as instituições resultantes só adquirem longevidade e adesão da elite sob essas condições (PAPAGIANI, 2008). O fato de o acordo de partilha de poder refletir a balança de poder implica, no entanto, que ele não necessariamente reflete o tamanho potencial do eleitorado de cada parte. A força das armas e o potencial de desestabilização de um grupo acaba por determinar uma representação no governo maior do que implicaria sua representatividade perante a população. Assim, a inclusão de protagonistas do conflito tende a gerar importantes questões relacionadas a legitimidade, entre elas a questão de quão inclusivos e representativos são esses grupos (JARSTAD, 2008b).

Em segundo lugar, o papel das eleições como agente democratizador é bastante reduzido quando a autoridade política pode ser negociada independentemente das instituições. Cotas fixas para partidos, grupos de ex-combatentes e grupos de identidade acabam por

marginalizar o processo democrático, prejudicando a legitimidade vertical. A população se vê sem a possibilidade de influenciar diretamente na rotatividade política, e a seleção de líderes acaba por não gerar nem incerteza sobre os resultados nem credibilidade para o processo (VAN, 2011). A partilha do poder no Kenia e Zimbábue, por exemplo, ao invés de impulsionar a liberalização política acabou servindo de substituto para a mesma. (VAN, 2011).

De forma relacionada, outro efeito negativo da partilha do poder para a legitimidade do Estado é que ela altera a relação direta entre cidadãos e políticos, ao reduzir a capacidade dos primeiros de punir ou recompensar a performance dos segundos. A *accountability* e legitimidade concedida por esse elo é uma característica fundamental das democracias consolidadas (VAN, 2011). Verifica-se ainda que com coalizões e governos de unidade nacional, fica difícil para a população determinar onde está a responsabilidade pelas políticas adotadas (VAN, 2011). O reflexo dessas distorções é a penalização da legitimidade vertical, pois a população se vê à margem de um processo de partilha de poder que lhe diminui o poder eleitoral e a responsabilidade das elites às suas preferências.

Além disso, a tentativa de consolidar a paz implica em um esforço para atingir uma ampla inclusividade e participação no governo, em especial dentre as elites e protagonistas do conflito. Essa inclusividade, no entanto, geralmente leva a uma dispersão exagerada da autoridade e do poder entre vários grupos de preferências diversas, o que por sua vez torna impossível levar a cabo reformas políticas e realizar comprometimentos significativos (VAN, 2011; ROCHA MENOCA, 2013). Essa dispersão do poder político, em especial quando a partilha de poder é institucionalizada de forma que grupos participantes tenham o poder de bloquear as reivindicações e demandas dos demais quando sentirem que essas ameaçam seus interesses, acaba por gerar um sistema travado por empasses, inabilidade de tomar decisões e fazer comprometimentos, e séria imobilidade (HOROWITZ, 2014; VAN, 2011). Isso foi precisamente o que aconteceu na Bósnia pós-Dayton (PARIS, 2004). Empasses desse tipo são situações que podem levar ao descontentamento dos cidadãos com o governo (VAN, 2011). Isso acaba se traduzindo em um difícil dilema de balancear a legitimidade horizontal, na forma de inclusão na partilha de poder, com a legitimidade vertical, na responsabilidade do Estado às demandas dos cidadãos (CALL, 2012).

A partilha de poder em países emergindo de conflito interno tende a levar também a altos gastos administrativos. Comprar a participação de opositores e sustentar a rede de apadrinhamento resultante da partilha significa a criação de inúmeros ministérios inchados, ineficientes e caros (VAN, 2011) e uma tolerância a certas práticas nocivas, como a corrupção

(CALL, 2012). Dado a fraca performance econômica desses países, os recursos para financiar essas redes acaba vindo de setores do orçamento responsáveis por serviços e políticas sociais (COLLIER, 2008). Isso acaba por prejudicar a capacidade do Estado e, por conseguinte, a parcela da legitimidade ligada à ela. A esse respeito, Roberts nota que no Camboja os imperativos da partilha de poder acabaram por criar dois Estado-partidos separados e competitivos dentro de cada ministério, província, comando militar e comissariado de polícia. Ao invés de operarem com de forma interpartidária, oficiais de cada partido operavam dentro de sua própria estrutura e com seus próprios colegas, duplicando os gastos operacionais e de apadrinhamento (ROBERTS, 2009). Outro exemplo é o Estado no Afeganistão, que permanece fraco e quase completamente incapaz devido à necessidade de acomodar e dividir o poder com opositores potenciais do processo de paz (CALL, 2008).

Todo sistema de partilha de poder deve lidar, portanto, com quais grupos devem ser representados, com o quanto esses grupos são representativos da sociedade e com a quantidade de cadeiras que deve ser destinada a cada grupo. Essa definição é, de início, fruto de inúmeras negociações e comprometeros. Um grande problema para a Construção do Estado, no entanto, é que o tamanho e o equilíbrio de poder entre os diferentes grupos representados no acordo de partilha de poder tende a mudar com o tempo (JARSTAD, 2008a). Acordos de partilha de poder tendem a enrijecer e dar longevidade à estrutura sobre a qual foram construídos. Sisk (2013) elabora sobre o exemplo o caso do Líbano, onde o acordo de paz de 1989 adaptou mas manteve em vigor um sistema de partilha de poder ultrapassado pelos movimentos de crescimento populacional e ondas de refugiados. Estes alteraram a realidade no solo e tornaram defasados os termos da partilha de poder política. Mesmo assim, esses termos persistem, e são como uma fonte de fragilidade que tem impedido um Estado legítimo e capaz detentor de autoridade (SISK, 2013). Call e Samuels chegam a conclusões semelhantes no caso libanês (CALL, 2012). Acordos de partilha de poder são bastante rígidos e difíceis de serem revogados ou adaptados em função das realidades em mutação, podendo resultar em uma perda adicional de legitimidade do Estado, em especial legitimidade horizontal, pois alguns grupos estariam subrepresentados.

Dessa forma, esquemas de partilha de poder podem ser importantes para a consolidação da paz, especialmente no curto prazo. Mas ceder dessa forma às necessidades e realidades do conflito pode trabalhar contra a legitimidade e mesmo a capacidade do Estado no longo prazo. Muitos processos de paz refletem a marginalização da população e da sociedade Civil, como Libéria e Bósnia. (CALL, 2012). Indo mais longe, Sisk afirma que instituições de partilha de poder emergindo do conflito muitas vezes dizem respeito mais à

divisão de poder entre seus incumbentes, e ao invés de construir um Estado capaz e legítimo este acaba permanentemente desabilitado como instituição neutra e autônoma (SISK, 2013).

Esta seção discutiu uma importante maneira com que a Construção da Paz no curto prazo acaba por prejudicar a Construção do Estado, em especial no médio para longo prazo. A inclusão de mecanismos de partilha de poder facilita o processo e a consolidação da paz, mas ao mesmo tempo institucionaliza a política nas linhas do conflito, impede a emergência de atores moderados, distorce o processo político, limita a capacidade estatal de tomada de decisão e de provisão de serviços e corre o risco de se tornar menos representativa por sua rigidez e inflexibilidade. Isso acaba por prejudicar em grande medida a legitimidade do Estado e a consolidação de sua autoridade.

Na próxima seção será visto como os imperativos da Construção da Paz levam ao contorno das instituições estatais na provisão de serviços e assistência humanitária, acabando em última instância por enfraquecer a capacidade e a legitimidade do Estado.

4.2 Construção da Paz, Ajuda Humanitária e o Enfraquecimento do Estado

Toda operação de Construção da Paz traz consigo inúmeros projetos de assistência humanitária nas áreas mais diversas, de distribuição de vacinas e suprimentos à criação de sistemas de ensino e saúde. Esses serviços são contratados ou prestados por uma horda de provedores de assistência humanitária internacionais, entre organizações não-governamentais (ONGs) e agências nacionais de desenvolvimento e situações-pós conflito. A lógica dessas operações, além das questões humanitárias, é promover o apoio popular ao processo de paz através da criação de “dividendos da paz”. Dividendos da paz se referem a melhoras perceptíveis nas condições de econômicas e de vida (PARIS, 2004) ou melhoras rápidas e tangíveis nas condições do dia-a-dia (ROCHA MENOCA, 2013), e são reconhecidos como um importante instrumento da Construção da Paz (CLIFFE; MANNING, 2008; ROCHA MENOCA, 2008; PARIS, 2004; RICHMOND, 2013).

No entanto, na tentativa de evitar a corrupção, falta de eficiência e burocracia típicas do Estado pós-guerra, e dada a necessidade de demonstrar resultados rápidos e diretos para eleitorado e doadores em seus países de origem, provedores de assistência humanitária internacional tendem a contornar as instituições estatais, optando por fornecer o serviço diretamente aos beneficiários. Isso acaba prejudicando os objetivos de longo prazo da Construção do Estado de fortalecer a capacidade e a legitimidade estatais (CALL, 2012; CLIFFE; MANNING, 2008; ROCHA MENOCA, 2013; SISK, 2013). Essa questão, em que

os objetivos de curto-prazo da Construção da Paz acabam prejudicando a Construção do Estado no longo prazo, conquistou espaço relevante na literatura da Construção do Estado, e hoje possui um lugar nas recomendações práticas de engajamento pós-conflito dos principais doadores (por exemplo, OCDE, 2011) Esta seção procurará demonstrar, através da literatura especializada, as maneiras pelas quais o contorno deliberado das instituições estatais na tentativa de consolidar a paz acabam, em última instância, por prejudicar a Construção do Estado.

A tendência dos provedores e doadores de ajuda humanitária é, portanto, de contornar as instituições do Estado e prestar estes serviços diretamente à população. Isto tem sérias consequências para a Construção do Estado. Carnahan & Lockhart demonstram que no Afeganistão, durante os três primeiros anos de intervenção, 80% dos fundos contornaram o sistema estatal. Até mesmo quando a intervenção internacional faz o papel de governo, a situação se repete. No Timor Leste, 55% dos fundos foram canalizados fora governo e 35% vieram de fundos multilaterais, que frequentemente impõe condicionalidades para a assistência (CARNAHAN; LOCKHART, 2008, p. 84). Esses recursos, na maior parte dos casos, são muito maiores que o orçamento do governo pós-conflito, mesmo se incorporarmos ao orçamento estatal a assistência canalizada diretamente ao Estado (BOYCE, 2007).

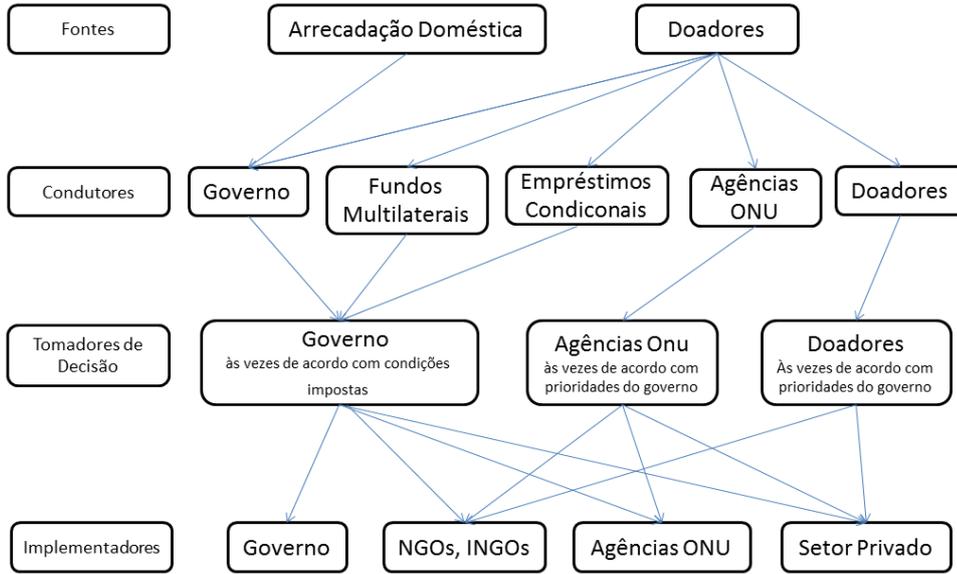
A origem e distribuição dos fundos disponíveis em um país pós-conflito se dão, em teoria, da seguinte forma (figura 4.2.1): 1) eles são recolhidos, através de taxação, de duas fontes: os países doadores e os países recipientes; 2) a partir daí, eles fluem para os chamados condutores, pelos quais os fundos passam para chegar a sua destinação final. Estes são: o governo local, fundos multilaterais, agências da ONU, bancos e instituições financeiras de empréstimos concessionais e agências de desenvolvimento e situações pós-conflito dos próprios países doadores; 3) num terceiro momento, eles passam dos condutores para os centros de decisão, que podem ser o governo doméstico, agências da ONU e as próprias agências do país doador. Nessa etapa são feitas as decisões sobre onde e como esses fundos serão gastos. O governo local decide através do processo orçamentário, ao passo que agências da ONU e dos países doadores realizam os gastos de acordo com seus próprios interesses, e por vezes em linha com os interesses do governo local, mas fora do canal governamental; 4) finalmente, os centros de tomada de decisão contratam implementadores, responsáveis pela entrega direta do serviço à população beneficiada. Estes podem ser o próprio governo, ONGs locais ou internacionais (IONGs), agências da ONU ou implementadores privados. É importante notar que agências da ONU raramente implementam o projeto pessoalmente. Além disso, deve-se ter em mente que dada a capacidade limitada de implementação em

países pós-conflito, geralmente os tomadores de decisão (governo, agências da ONU e agências bilaterais) competem pelos mesmos implementadores para garantir que suas políticas prevaleçam (CARNAHAN; LOCKHART, 2008, p. 82-83).

Essa rica e variada arquitetura, no entanto, não reflete exatamente como a maior parte da assistência pós-conflito ocorre na prática. Segundo Carnahan e Lockhart (2008), a figura 2 promove uma representação mais realista dos canais pelos quais a assistência internacional passa, e como a assistência humanitária largamente ignora o setor governamental. Tipicamente, a única fonte de recursos do Estado pós-conflito é sua já reduzida arrecadação e algum recurso que advenha de empréstimos condicionais e fundos multilaterais. Doadores estrangeiros tendem a canalizar seus recursos diretamente nas agências da ONU ou usá-los conforme sua própria discricção, com importantes consequências que serão delineadas a seguir. Nesta dinâmica, o sistema de ajuda humanitária tem frequentemente levado à criação de uma burocracia dupla (ROCHA MENOCA, 2013), burocracia paralela (CURTIS, 2013) ou mecanismos de serviços paralelos (CARNAHAN; LOCKHART, 2008), baseados em inúmeros provedores de serviços que variam de ONGs e IONGs a agências da ONU e agências de assistência bilaterais. A emergência desse setor cria uma série de problemas para a Construção do Estado. Em primeiro lugar, ele representa a perda de oportunidades de desenvolver a capacidade estatal (CARNAHAN; LOCKHART, 2008;). Em segundo lugar, a criação dessa burocracia paralela distorce o mercado de trabalho e suga a melhor parte dos já escassos recursos humanos do país pós-guerra, prejudicando ainda mais a capacidade estatal (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005; BOYCE, 2007)Em terceiro lugar, a canalização de recursos por fora do Estado marginaliza o processo político e impede a criação de capacidade de compromisso e tomada de decisão por parte do gabinete e do processo orçamentário (CARNAHAN; LOCKHART, 2008). Em quarto lugar, esse setor paralelo carece de *accountability* para com os cidadãos e disputa com o Estado em construção a lealdade da população, marginalizando o processo político doméstico (BOYCE, 2007). Finalmente, e relacionado às dinâmicas anteriores, como parte da legitimidade do Estado é derivada de sua capacidade de prover serviços básicos e gerar dividendos da paz, com a precarização da capacidade estatal, a legitimidade do Estado tende a diminuir.

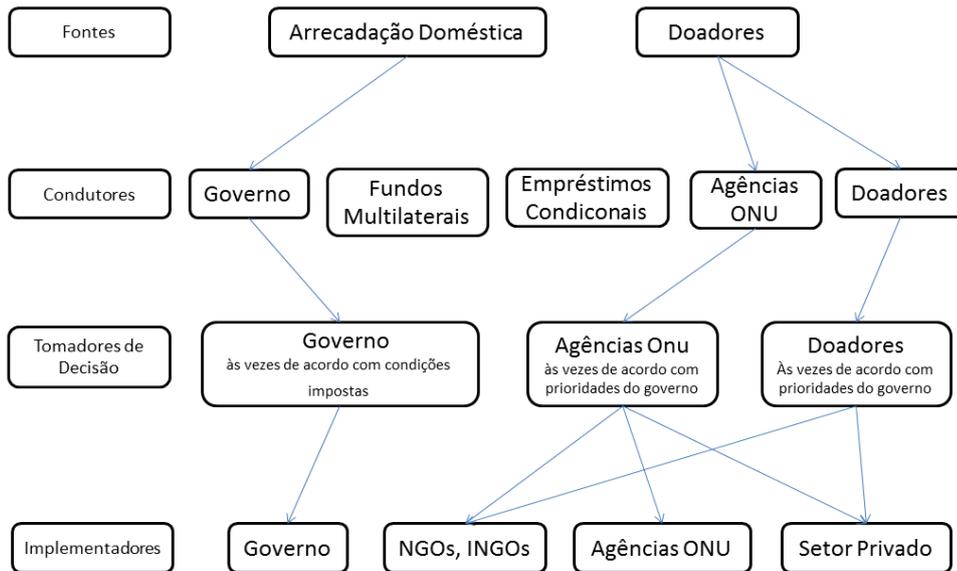
Os provedores de ajuda humanitária internacional em países pós-guerra interna tendem a acreditar que podem ao mesmo tempo desenvolver a capacidade estatal de prover serviços básicos e enquanto eles próprios provém estes serviços diretamente.

Figura 2 - O Fluxo de Recursos em Países em Desenvolvimento



Fonte: Carnahan & Lockhart, 2008, adaptação e tradução nossa.

Figura 3 - O fluxo na Prática



Fonte: Carnahan & Lockhart, 2008, adaptação e tradução nossa.

Mas, na prática, a lógica da provisão de serviços diretamente à população acaba quase sempre vencendo devido à estrutura de incentivos à qual os doadores estão expostos. Isso acontece embora esta prática quase sempre deteriore a capacidade estatal de prover estes serviços uma vez que a assistência se dissipe (FUKUYAMA, 2004). Devido ao sistema público ineficiente, corrupto e burocrático presente em situações pós-conflito, a provisão de serviços direto ao público final acaba fazendo sentido por ser consideravelmente mais eficiente, e assim, resultar num maior impacto na população e um melhor auxílio à

consolidação da paz (CALL, 2008; FUKUYAMA, 2004). Usando o exemplo de um sistema de saúde, Fukuyama argumenta, no entanto, que quando o provimento de serviços contorna as instituições estatais “ [...] a função do governo é menos de provisão de serviços e mais de ligação e coordenação com um doador estrangeiro. A burocracia local desenvolve o tipo errado de habilidades e nunca toma posse da atividade de saúde” (FUKUYAMA, 2004, p. 41, tradução nossa)⁴². A retórica de “construção da capacidade” da Construção do Estado acaba substituída pela prática de “sugar a capacidade” na tentativa de consolidar a paz (IGNATIEFF, 2002). Sisk (2013) também argumenta que a mentalidade da Construção da Paz de “ganhar corações e mentes”, a qual tem início já no início das intervenções, pode impedir o desenvolvimento das capacidades estatais e criar um processo de reconstrução liderado localmente. Além disso, a presença de um sistema paralelo de prestação de serviços pelos fornecedores de ajuda humanitária internacional faz com que a prestação de serviços básicos pelo Estado seja feita numa estrutura de custos maior, já que o sistema paralelo distorce o mercado por operar com base em maiores salários e custos (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005).

A existência de uma burocracia dupla, uma Estatal e baseada em ONGs, agências da ONU e agências de desenvolvimento bilaterais, gera ainda uma situação em que parte dos nacionais do país recipiente da ajuda trabalham em um setor público de baixos salários e poucos recursos, enquanto um setor mais privilegiado trabalha para organizações internacionais, ou é subcontratado por elas (CARNAHAN; LOCKHART, 2008; CLIFFE & MANNING, 2008). Carnahan, Ghani e Lockhart mostraram que no Afeganistão, em 2005, cerca de 280.000 funcionários públicos na burocracia estatal recebiam em média cerca de 50 dólares mensais, ao passo que 50.000 nacionais trabalhavam para ONGs, a ONU e agências internacionais e bilaterais, onde membros da equipe de suporte chegavam a receber até 1.000 dólares mensais, apesar de muitas vezes ambos setores serem financiados pelas mesmas fontes de assistência humanitária (CARNAHAN; GHANI; LOCKHART, 2005). Isso resulta em uma fuga de cérebros da burocracia estatal que não tem como competir contra os altos salários pagos por organizações internacionais e vê seus melhores talentos sendo desviados para a assistência internacional, o que compromete a capacidade do Estado, e consequentemente o componente da legitimidade atrelado à provisão de serviços básicos (CALL, 2008B; CLIFFE; MANNING, 2008; FUKUYAMA, 2004; PARIS, 2004).

⁴² No original: “[...] local government’s function is less one of service provision than of liaison and coordination with the foreign donor. The local bureaucracy learns the wrong kind of skills and never takes ownership of the health activity [...]”.

Especificamente alarmante é quando doadores estrangeiros promovem amplos e caros projetos de construção de capacidade. Os caros consultores internacionais que chegam ao país normalmente contratam as mais brilhantes mentes para serem seus assistentes e pessoal de suporte, enquanto os menos capazes são os que sobram para participar do treinamento (CARNAHAN; LOCKHART, 2008).

Essa burocracia paralela, ao deslocar o Estado, previne o a criação de laços de cidadania entre a população e o Estado em construção (CARNAHAN; LOCKHART, 2008). Laços que poderiam ser formados através de consultas e demandas em relação a serviços e gastos governamentais deixam de ser criados. Na medida em que o Estado não detém o controle sobre os fundos, ele perde a oportunidade de responder positivamente aos anseios de seus cidadãos. Call (2012) afirma que:

[...] onde a população sabe que estrangeiros não-estatais prestam serviços, ela não tem razão para respeitar, investir ou atender às autoridades nacionais. Incentivos para perseguir campanhas eleitorais, votar, ou realizar lobby com legisladores evaporam quando decisões sobre serviços e distribuição de recursos vem de atores externos. Candidatos a cargos públicos tem bases mais reduzidas para fazer apelos, e portanto se voltam para políticas mais simbólicas, talvez políticas de identidade. Na medida em que eleições e relações de grupos de interesse com os detentores de cargos políticos funcionam como fonte de *accountability* ou mediação das relações Estado-sociedade, essa *accountability* e mediação são enfraquecidas pelo exercício da influência externa (CALL, 2012, p. 237, tradução nossa)⁴³.

Os mecanismos paralelos de prestação de serviços podem resultar ainda em uma capacidade bastante precária de tomada de decisão por parte de ministros e outros detentores de altos cargos no governo, já que as decisões mais importantes de alocação de recursos acabam acontecendo dispensando a autoridade destes corpos. Acontece ainda que, na tentativa de dar um ar de suporte governamental para seus projetos, muitos doadores recorrem a acordos bilaterais com elementos do governo, e prejudicam o processo de tomada de decisão coletivo (CARNAHAN; LOCKHART, 2008). Assim, tanto a população quanto o Estado acabam marginalizados da alocação de recursos, com prejuízo à capacidade estatal e às relações Estado-sociedade. Rocha Menocal (2013) afirma, por exemplo, que na RDC escolas e hospitais estão sendo construídos sem autorização do governo e contribuindo para deteriorar

⁴³ No original: “[...] where populations know that nonstate outsiders provide services, they have no reason to respect, invest in, or heed national authorities. Incentives to follow electoral campaigns, vote, or lobby legislators evaporate when decisions about services and resource provision come from external actors. Political office seekers then have fewer grounds on which to make appeals, and thus turn to more symbolic politics, and perhaps identity politics. To the extent that elections and interest group relations with office holders function as sources of accountability or mediation of state–society relations, this accountability and mediation is weakened by the exercise of external leverage.”

as relações Estado-sociedade (ROCHA MENOCA, 2013). Segundo Carnahan e Lockhart (2008),

Ao contrário da arrecadação doméstica, que frequentemente provoca demandas por *accountability* nos gastos governamentais, cidadãos tem pouca influência na eficácia dos gastos em assistência humanitária internacional, reforçando uma cultura de falta de *accountability*. Centros alternativos de autoridade emergem e são reforçados, e a autoridade do Estado é enfraquecida (CARNAHAN; LOCKHART, 2008, p. 74, tradução nossa)⁴⁴.

Além dos problemas de deslocamento do setor estatal, drenagem de material humano e problemas na capacidade de tomada de decisão política e relações Estado-sociedade, Boyce (2007), Manuel (2011) e Carnahan e Lockhart (2008) dão destaque à forma com que o contorno das instituições estatais pela assistência humanitária impede o desenvolvimento do que seria um processo vital para garantir que os gastos correspondam aos interesses nacionais e criem capacidades sustentáveis no país recipiente: o processo orçamentário. O sistema orçamentário, composto de arrecadação, gastos e monitoramento, seria o *locus* do planejamento e da tomada de decisões do Estado. Um processo orçamentário sólido é essencial para a Construção do Estado e para garantir que a capacidade estatal seja sustentável no longo prazo. Planejar os gastos através de um sistema de orçamento garante que *trade-offs* possam ser feitos e a balança mantida através de diferentes dimensões. A balança precisa ser mantida entre setores, entre despesas em capital e operacionais, entre contratações e gastos operacionais, e através de comunidades geograficamente e etnicamente distintas. O orçamento, assim, é o local onde *trade-offs* entre múltiplos e competitivos objetivos podem ser analisados e administrados (CARNAHAN; LOCKHART, 2008, p. 79). No entanto, a maioria dos atores internacionais parece ressentir um processo orçamentário que limita sua liberdade de fazer o que quiserem com o dinheiro de assistência. Cada parceiro internacional aloca gastos de acordo com seus próprios interesses, ou sua percepção do interesse do país recipiente, levando inevitavelmente a um todo que é menor que a soma de suas partes (CARNAHAN; LOCKHART, 2008, ROCHA MENOCA, 2013), resultando em oportunidades perdidas para o aprendizado e capacitação de líderes e da burocracia.

Ainda no que toca o sistema orçamentário, Boyce chama atenção para o fato que INGOs, agências da ONU e demais prestadores de assistência internacional encontram-se frequentemente à margem da arrecadação doméstica, pois contam com diversos mecanismos

⁴⁴ No original: “Unlike domestic revenue collection, which often spurs calls for accountability in domestic expenditure, citizens have little stake in the efficiency of foreign aid expenditure, reinforcing a culture of lack of accountability. Alternative sites of authority emerge and are reinforced, and the authority of the state is weakened.”

de isenção e redução de impostos. Isso gera um dilema difícil em que o setor economicamente mais poderoso do país e os residentes mais abastados não contribuem para a arrecadação. Duas outras dinâmicas nocivas para a Construção do Estado podem ser identificadas dessas isenções: atores locais acabam se encontrando em condições desiguais de competição, e bens trazidos para o país por agências internacionais sob a isenção de impostos frequentemente acabam no mercado paralelo (BOYCE, 2007). A assistência humanitária internacional, portanto, dificulta o desenvolvimento da capacidade estatal no que toca o sistema orçamentário de duas formas: reduz as possibilidades de planejamento e a tomada de decisões a nível nacional ao contornar as instituições do Estado, e diminui as perspectivas de sustentabilidade financeira do Estado e seus serviços associados ao requerer isenções e reduções fiscais no que é normalmente o maior setor em um país pós-conflito interno (BOYCE, 2007; CARNAHAN; LOCKHART, 2008).

Os desafios acima colocados pela provisão de assistência humanitária internacional para o desenvolvimento da capacidade estatal desembocam em um problema de legitimidade do Estado. Como visto nos capítulos anteriores, a Construção do Estado hoje presta especial atenção para a capacidade do Estado (CALL, 2012; CHANDLER, 2006). A capacidade estatal enfatiza as instituições estatais e a subordinação das instituições formais ou informais subestatais e supraestatais ao Estado, e se encontra predominantemente em duas funções do Estado: 1) as instituições que garantem o monopólio do uso da força, e 2) as instituições que realizam a arrecadação, executam o orçamento e distribuem serviços (CALL, 2008). Fukuyama separou a capacidade estatal em duas dimensões: a capacidade estatal através do território, ou seja, a *força* do Estado, e capacidade estatal através de funções, ou *escopo* do Estado (FUKUYAMA, 2004). Força se refere à competência do Estado para realizar eficientemente as funções que se propõe em todo seu território, ao passo que o escopo se refere à gama de funções que o Estado se propõe a realizar (CALL, 2012; PARIS, 2010). O fortalecimento da capacidade do Estado, em especial a força, mas em certa medida também o escopo, é um dos principais objetivos da Construção do Estado.

A capacidade do Estado, particularmente a de prover segurança e prestar serviços básicos, também está diretamente ligada à sua legitimidade. A legitimidade do Estado aos olhos da população está intrinsecamente ligada à sua habilidade de prover serviços básicos e promover o desenvolvimento econômico. Essa capacidade tem grande importância para a Construção do Estado (PAPAGIANI, 2008). Segundo Cliffe e Manning (2008), construir um Estado efetivo e legítimo implica que “O Estado deve também ser percebido como provedor de positivos benefícios de “dividendos da paz” para a população”, e isso se dá na forma da

provisão eficiente de serviços estatais em voga no período pós-conflito, e de uma gama de novos serviços não fornecidos na ordem anterior (CLIFFE; MANNING, 2008, p. 174, tradução nossa)⁴⁵. Na medida em que a assistência humanitária internacional prejudica ou mesmo desloca a geração de capacidade doméstica através das dinâmicas assinaladas nessa seção, ela acaba também por deteriorar a legitimidade do Estado no longo prazo, ao menos o componente do Estado que diz respeito à performance na prestação de serviços básicos (CALL, 2008). O Estado, menos responsivo, com menor controle sobre os fundos disponíveis e em operação no país, e sofrendo a competição do setor público paralelo mantido pelos doadores internacionais, acaba no longo prazo perdendo legitimidade aos olhos da população.

Dessa forma, “a Construção da Paz internacional prejudica a Construção do Estado quando contorna instituições estatais, mesmo fazer isso por vezes possa fazer sentido” (CALL, 2008b, p. 375, tradução nossa)⁴⁶. Para construir um Estado efetivo e legítimo, canalizar os fundos da assistência internacional através das instituições estatais e aproveitá-los para fortalecer as capacidades e legitimidade do Estado se faz necessário, mesmo que a lógica da Construção da Paz às vezes sugira o contrário. No que toca a assistência internacional, é inegável a existência de contradições entre as necessidades de curto-prazo de recuperação inicial e Construção da Paz e os imperativos de longo prazo da Construção do Estado, e estas contradições precisam ser entendidas e problematizadas (SISK, 2013).

⁴⁵ No original: “[...] the State must also be perceived to be delivering more positive “peace dividend” benefits to the population.”

⁴⁶ No original: “International Peacebuilding undermines statebuilding when it bypasses state institutions, even though doing so may at times make sense.”

5 CONCLUSÕES

Esta monografia discutiu as principais contradições da relação da Construção da Paz e a Construção do Estado em países pós-guerra presentes na literatura especializada, tendo como objetivo central problematizar essa relação tomando como referência alguns dos principais autores que tratam do tema.

Discutiu-se que a Construção da Paz e a Construção do Estado são processos diferentes e com importantes contradições entre si. O atual ambiente normativo pode implicar que a paz, para ser estável e duradoura, necessita de um Estado legítimo e capaz de comandar a autoridade e resolver disputas. Ao mesmo tempo, a construção de um Estado legítimo e capaz depende da existência de alguma variação de paz, preferencialmente uma que signifique mais que uma paz estritamente negativa. No entanto, “paz” é diferente do processo de “Construção da Paz”, e “Estado” é diferente do processo de “Construção do Estado”. O termo “Construção” implica processo, o que por sua vez implica transformação. Embora Estado e paz sejam termos bastante complementares, o mesmo não pode ser dito dos processos de transformação que levam até ambos, como espera-se ter demonstrado ao longo da monografia.

Não obstante, sociedades pós-guerra tipicamente carecem tanto de paz quanto de Estado. Quando a paz é presente, ela é frágil e instável. Quando o Estado é presente, ele é autoritário, violento e capturado por interesses sociais estreitos. Essa percepção levou a uma transformação das operações de Construção da Paz a partir do final da década de 1990 que ganhou força nos primeiros anos do novo século. Da mesma forma que as operações de Construção da Paz intrusivas e multidimensionais do início da década de 1990 geraram um otimismo quanto às suas possibilidades de consolidação da paz, reconciliação comunitária e expansão de valores liberais de democracia, direitos humanos e economia de mercado, o novo foco nas instituições do Estado, sua autoridade, capacidade e legitimidade que caracterizou a Construção do Estado foi visto inicialmente com bastante otimismo e laudado como a solução para a estabilização e consolidação da paz em sociedades pós-conflito.

De certa forma, essa mudança paradigmática foi acertada. É difícil separar a consolidação da paz da presença de um Estado que comande a autoridade de forma capaz e legítima, gerenciando conflitos e disputas na sociedade, em especial dentro de um sistema internacional pautado no Estado. A mudança paradigmática levou, na prática, a um engajamento internacional mais consciente, duradouro e efetivo. Como afirmou Roland Paris, o transplante de valores normativos liberais para sociedades frágeis que carecem das

instituições para acomodá-los e gerenciá-los era ingênuo e muitas vezes nocivo (PARIS, 2004). O foco nas instituições e promoção das características do Estado, ou seja, a Construção do Estado, seria a solução. Nessa visão, os valores Ocidentais de liberalismo político e econômico e individualismo careceriam de instituições ocidentais que pudessem acomodá-los, e a Construção do Estado seria a solução para esse dilema. Assim, as experiências da Construção da Paz ajudaram a cunhar a Construção do Estado, e mais tarde a primeira incorporaria a segunda como principal ferramenta e estratégia. Isso se deu de tal modo que a distinção entre os dois processos ficou cada vez embaçada, fazendo com que muitos leigos e mesmo alguns membros da comunidade acadêmica os tratassem como sinônimos.

No entanto, o histórico da Construção da Paz pautada pela Construção do Estado não foi tão superior ao do modelo anterior. O próprio Roland Paris afirmaria em 2009 que a Construção do Estado não é nenhuma panaceia para sociedades pós-conflito, mas sim um processo repleto de dilemas e contradições (PARIS; SISK, 2009). Da mesma forma com que a abordagem da Construção da Paz dos anos 1990 ignorava o contexto e as realidades locais na tentativa de implantar valores liberais ocidentais, a Construção do Estado é insensível ao contexto e interesses locais na sua tentativa de implantar instituições pertencentes a um contexto específico do Estado moderno ocidental. Alguns autores propõe que toda a empreitada da Construção da Paz pela Construção do Estado é falha já na sua concepção (RICHMOND; FRANKS, 2009; RICHMOND, 2013). Outros argumentam que ela se trata de uma tentativa de influenciar a periferia sem assumir a responsabilidade pelos seus resultados, e como tal é concebida e organizada conforme as necessidades dos doadores, e não da sociedade alvo (CHANDLER, 2006). Outros ainda advogam reformas pontuais, na medida em que ainda não há um modelo alternativo viável (PARIS, 2010; SISK, 2013).

O que parece inegável, no entanto, é que a interação de Construção da Paz e Construção do Estado não vem atingindo seus objetivos, quer sejam eles medidos na forma de consolidação da Paz ou na forma de um Estado capaz e legítimo. Existem importantes contradições entre os projetos de Construção da Paz e Construção do Estado, os quais procurou-se evidenciar neste estudo. As principais observações dessa monografia são as que seguem.

Conclui-se que, em primeiro lugar, a tentativa de construir ou reconstruir o Estado é um processo competitivo e potencialmente violento. O Estado é o *locus* de controle social, onde se concentram o poder, a autoridade e os recursos da sociedade. Além disso, ele é o centro das preocupações dos projetos de Construção do Estado, que buscam reforçar as capacidades estatais e aumentar seu controle sobre a sociedade, além de representar o único

interlocutor legítimo aos olhos da sociedade internacional. Qualquer tentativa de reviver, reconstruir, aprofundar ou reforçar a capacidade do Estado tem o potencial de alterar a balança de poder que pautou o fim do conflito, criando vencedores e perdedores.

Os principais atores no âmbito doméstico sabem disso, e incorporam essa variável às suas considerações estratégicas. Eles estão normalmente cientes de que a possibilidade de um grupo rival obter o controle do aparato estatal pode lhes causar pedras em não só em termos de poder político e econômico, mas também em segurança. Seu poder, sua subsistência e sua integridade física são ameaçados pela possibilidade de falharem na tentativa de obter o controle ou, ao menos, participação significativa no controle do Estado. O legado do conflito e o histórico de abusos por parte do Estado na maioria dos contextos pós-guerra acirra essa preocupação. Insegurança e incerteza pautam as considerações dos principais grupos armados e elites. Sendo assim, a competição pelo controle do Estado pode ser fortemente prejudicial para a Paz. Enquanto processos democráticos são operações de rotina em sociedades pacíficas, no contexto pós-guerra a desconfiança mútua entre ex-inimigos, a cultura de violência, a falta de processos que amortecem os efeitos da derrota e a centralidade do controle do Estado para a balança de poder tornam a competição pelo controle do Estado potencialmente violenta.

Em segundo lugar, pode afirmar-se que o caráter conflituoso da Construção do Estado não se limita somente à competição pelo controle do Estado. O período após a transição, quando a disputa pelo controle do Estado já ocorreu, oferece sérios problemas para a paz. A Construção do Estado tende a despolitizar a esfera política dos países recipientes e focar excessivamente em processos formais e no desenvolvimento das capacidades do Estado, sem a devida atenção para sua legitimidade. O aumento da capacidade do Estado sem o contrapeso de um aumento equivalente da sua legitimidade (o qual é admitidamente difícil e improvável de se obter), acirra os dilemas de segurança e pode prejudicar a Construção da Paz. Isto porque o Estado sob o preceito da Construção do Estado adquire continuamente mais capacidades, reforçando a sua posição e fazendo o equilíbrio de poder pender cada vez mais para o lado dos que obtiveram sucesso na disputa pelo controle do Estado, ao passo que os demais grupos vêem seu poder sendo continuamente enfraquecido devido à desmobilização de seus contingentes e à concentração do poder nas mãos do Estado. Isso pode levar os grupos que detém o poder estatal a relegarem os termos formais e informais da paz e punir, eliminar ou marginalizar os perdedores. Estes, por sua vez, permeados pela incerteza resultante das suas condições de poder em deterioração, podem optar por um ataque preventivo.

A Construção do Estado parece, portanto, prejudicar a Construção da Paz de duas formas. Em primeiro lugar, ela insere um componente competitivo e conflituoso que gera vencedores e perdedores em uma sociedade dividida e mobilizada pelo conflito que carece de mecanismos sociais e culturais para amortecer o processo. Em segundo lugar, ela foca excessivamente nas capacidades estatais, despolitizando o processo e relevando a segundo plano o componente da legitimidade. Esse aumento indiscriminado da capacidade estatal reforça ainda mais os dilemas de segurança dos grupos envolvidos.

A construção de um Estado legítimo e eficaz, por sua vez, pode ser comprometida pela tentativa de consolidação da paz, tanto em sua legitimidade quanto em sua capacidade. Em outras palavras, a Construção da Paz tende a prejudicar a Construção do Estado quando adota mecanismos de partilha de poder, os quais tem impactos negativos na legitimidade e capacidade do Estado no longo prazo. As necessidades de se estabelecer e consolidar a paz no curto a médio prazo tornam necessário um foco na incorporação dos protagonistas do conflito, na forma de grupos armados e elites radicais que poderiam causar problemas ao processo de paz. Isso tende a institucionalizar a política das linhas do conflito e impedir a emergência de atores moderados. Ao mesmo tempo, sistemas de partilha de poder tendem a distorcer o processo político, uma vez que os grupos presentes na partilha muitas vezes não são representativos o suficiente. A partilha de poder ainda diminui consideravelmente a capacidade da população de avaliar, recompensar ou punir a performance dos políticos. O elo entre a população e o processo político é enfraquecido, e a capacidade da primeira de influenciar o segundo é reduzida. A legitimidade do Estado e as relações Estado-sociedade acabam sofrendo em função da partilha.

Acordos de partilha de poder tendem ainda a dispersar demasiadamente o poder político, gerando impasses e imobilizações e reduzindo a capacidade de decisão e comprometimento no âmbito do Estado. Além disso, geram ineficiências econômicas, pois a necessidade de comprar e incorporar opositores do processo de paz acaba gerando uma extensa rede de apadrinhamento, bem como ministérios e instituições inchadas, ineficientes e corruptas. Isso compromete a capacidade estatal, principalmente se considerarmos que os recursos para sustentar esse sistema farão falta para a provisão de serviços básicos. Por último, mecanismos de partilha de poder são rígidos e inflexíveis, e sua adaptação às condições variáveis de população e identidade no solo, quando possível, é extremamente lenta e limitada. Dessa forma, acordos de partilha de poder acabam por dificultar a consolidação da autoridade do Estado ao criarem uma série de problemas para a construção da legitimidade e da capacidade do Estado.

É interessante notar que o processo de partilha de poder, cujo objetivo é exatamente limitar o caráter competitivo e potencialmente violento da Construção do Estado e as incertezas a ele relacionadas, acaba por ser prejudicial à Construção do Estado no longo prazo. Isso indica um a existência de um *trade-off* entre consolidação da paz e estabilidade no curto prazo a médio prazo, e legitimidade e capacidade estatais no médio a longo prazo. Objetivos opostos da Construção da Paz e Construção do Estado devem ser cuidadosamente balanceados.

Por fim, a Construção da Paz prejudica a Construção do Estado quando na tentativa de criar dividendos da paz e consolidar o processo de paz, organizações internacionais contornam as instituições estatais e optam por prover serviços e assistência humanitária diretamente à população. Isso resulta na perda de capacidade do Estado de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, ele representa a perda de oportunidades de desenvolver a capacidade estatal. Em segundo lugar, a criação dessa burocracia paralela distorce o mercado de trabalho e suga a melhor parte dos já escassos recursos humanos do país pós-guerra, prejudicando ainda mais a capacidade estatal. Em terceiro lugar, a canalização de recursos por fora do Estado marginaliza o processo político e impede a criação de capacidade de compromisso e tomada de decisão por parte do gabinete e do processo orçamentário. Em quarto lugar, esse setor paralelo carece de *accountability* para com os cidadãos e disputa com o Estado em construção a lealdade da população, marginalizando o processo político doméstico. Finalmente, e relacionado às dinâmicas anteriores, como parte da legitimidade do Estado é derivada de sua capacidade de prover serviços básicos e gerar dividendos da paz, com a precarização da capacidade estatal, a legitimidade do Estado tende a diminuir.

Sendo assim, a Construção da Paz tende a prejudicar a Construção do Estado quando adota mecanismos de partilha de poder que reforçam divisões do conflito, distorcem o processo político e geram paralizações e ineficiências, e quando contorna as instituições estatais na prestação de serviços e assistência humanitária, competindo com o Estado e dificultando o desenvolvimento de suas capacidades. Ações destinadas à consolidação da paz parecem criar diversos dilemas para a legitimidade e capacidade do Estado.

A discussão dessas contradições entre a Construção da Paz e Construção do Estado reforça a percepção de que os dois projetos podem, por vezes, ser diretamente contraditórios. Isso indica que frequentemente escolhas tem de ser feitas entre agir para a consolidação da paz ou para a construção do Estado. Elas também reforçam críticas quanto à aplicabilidade da Construção do Estado em ambientes pós-conflito. Nesses casos, a escolha geralmente se dá em função da consolidação da paz. Alguma medida de paz pode coexistir com um Estado

incapaz e ilegítimo, mas um Estado legítimo e capaz raramente coexiste com o conflito armado. No entanto, uma característica essencial da arquitetura de Construção do Estado e Construção da Paz é a presença de uma legião de atores, desde organizações internacionais de grande expressão, como a ONU, passando por agências de desenvolvimento bilaterais, até uma infinidade de pequenas IONGs. A tomada de decisões é, portanto, extremamente fragmentada, e os objetivos de Construção da Paz e do Estado são normalmente perseguidos simultaneamente e de maneira descordenada.

Essas contradições também reforçam dúvidas quanto à conveniência ou mesmo aplicabilidade da Construção do Estado como ferramenta principal de Construção da Paz. Até que ponto pode a Construção do Estado colaborar para a Construção da Paz? Essa questão está em aberto até hoje, e a Construção do Estado como paradigma da Construção da Paz parece sobreviver especialmente em função da inexistência de modelos alternativos que possam comandar um consenso mínimo e aplicável. Nesse sentido, mais estudos são necessários, assim como cabe ficar atento aos desenvolvimentos da abordagem crítica de Construção da Paz, que vem apresentando modelos híbridos e locais de consolidação da paz.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1977: The State in a Changing World. Washington, 1997.

BARNETT, Michael; FANG, Songying; ZURCHER, Christoph. Compromised Peacebuilding. **International Quarterly Studies**, v. 58, n. 3, p. 608-620, 2014.

BOYCE, James C. **Public Finance, Aid and Post-Conflict Recovery**. University of Massachusetts Amherts, 2007. (Working Paper preparado para o PNUD).

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.

CALL, Charles T. Ending Wars, Building States. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008a.

_____. Building States to Build Peace? In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008b.

_____. **Why Peace Fails: the causes and recurrence of civil wars**. Washington: Georgetown University Press, 2012.

CALL, Charles T.; COUSENS, Elizabeth M. **Ending wars and building peace**. Nova Iorque: International Peace Academy, 2007. (Coping with crises working paper series).

CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008

CARNAHAN, Michael; LOCKHART, Clare. Peacebuilding and Public Finance. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

CAVALCANTE, Fernando. As origens conceituais da construção da paz nas Nações Unidas. **Univ. Rel. Int.**, v. 8, n. 2, p. 1-22, 2010.

CFA (Comission for Africa) **Our Common Interest: Report of the Comission for Africa**. Londres: Comission for Africa, 2005.

CHANDLER, Daivid. **Empire in Denial: The Politics of Statebuilding**. London: Pluto Press, 2006.

CHANDLER, David; SISK, Timothy D. Introduction: International Statebuilding in War-torn Societies. In: CHANDLER, David; SISK, Timothy D.(eds.). **Routledge Handbook on Statebuilding**. Abingdon: Routledge, 2013.

CHESTERMAN, Simon. **You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building.** Oxford: Oxford University Press, 2004.

CHOPRA, Tanja. When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 4, p. 531-545, 2009.

CLIFFE, Sarah; MANNING, Nick. Practical Approaches to Building State Institutions. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace.** Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

COLLIER, Paul. Post-Conflict Economic Policy. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace.** Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

COLLIER, Paul, et al. **Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). **4278th Meeting.** Documento S/PRST/2001/5. Nova Iorque: 20 de fevereiro de 2001.

CURTIS, Devon. The Limits to Statebuilding for Peace in Africa. **South African Journal of International Affairs**, v. 20, n. 1, p. 79-97, 2013.

DAHL, Robert. **Polyarchi: Participation and Opposition.** New Haven, Yale University Press, 1971.

DIEHL, Paul F. **Peace Operations.** Cambridge: Polity, 2008.

DOYLE, Michael W; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace: The United Nations Peace Operations.** Princeton: Princeton University Press, 2006.

FEARON, James D.; LAITIN, David D. Ethnicity, Insurgency and Civil War. **American Political Science Review**, v. 97, p. 75-90, 2003.

FRITZ, Verena; MENOCA, Alina Rocha. **Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement.** Londres: Overseas Development Institute, 2007. (Report for DFID's Effective and Fragile States Teams). Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/1979.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2015.

GALTUNG, Johan. **Theories of Peace: a Synthetic Approach to Peace Thinking.** Oslo: International Peace Institute, 1967.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare; CARNAHAN, Michael. **Closing the Sovereignty Gap: an Approach to Statebuilding.** Londres: Overseas Development Institute, 2005. (Working Paper 253)

GIDDENS, Anthony. **A Contemporary Critique of Historical Materialism**. Cambridge: Polity, 1985.

HAIDER, Huma. **Statebuilding and Peacebuilding in Situations of Conflict and Fragility**. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, 2012. (Statebuilding and Peacebuilding Supplement).

HARTZEL, Caroline; HODDIE, Mathew. Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 2 p. 318-332, 2003.

HOGLUND, Kristine. Violence in War-to-Democracy Transitions. In: JARSTAD, Anna K.; SISK, Timothy D. (eds.). **From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

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

JARSTAD, Anna K. Dilemmas of War-to-Democracy Transitions: theories and concepts. In: JARSTAD, Anna K.; SISK, Timothy D. (eds.). **From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008a.

_____. Power-Sharing: Former enemies in Join Governments. In: JARSTAD, Anna K.; SISK, Timothy D. (eds.). **From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008b.

_____. Sharing Power to Build States. In: CHANDLER, David; SISK, Timothy D. (eds.). **Routledge Handbook on Statebuilding**. Abingdon: Routledge, 2013.

JARSTAD, Anna K.; SISK, Timothy D. Introduction. In: JARSTAD, Anna K.; Sisk, Timothy D. (eds.). **From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KENKEL, Kai M. Five generations of peace operations: from the thin blue line to painting a country blue. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.56, n.1, p. 122-143, 2013.

from the “thin blue line” to “painting a country blue”

MAC GINTY, Roger. **International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

MCGOVERN, Mike. Liberia: The Risks of Rebuilding a Shadow State. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

MENKHAUS, Kenneth. Somalia: Governance vs Statebuilding. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **State building in situations of fragility: initial findings**. [S.l.]: OECD Publishing, agosto de 2008.

ONU (Organização das Nações Unidas). **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992**. Documento S/24111 e A/47/277. Nova Iorque, 17 de junho de 1992.

_____. **Report on the Panel on United Nations Peace Operations**. Documento A/55/305 eS/2000/809. Nova Iorque, 21 de agosto de 2000.

PARIS, Roland. **At War's End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. Saving Liberal Peacebuilding. **Review of International Studies**, v. 32, n. 2, p. 337-365, 2010.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (eds.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations**. Nova Iorque: Routledge, 2009a.

_____. Conclusion: confronting the contradictions. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (eds.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations**. Nova Iorque: Routledge, 2009b.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Investing in Development: A Practical Plan to Achieve de Millenium Development Goals**. Nova Iorque, Earthscan, 2005.

RICHMOND, Oliver P. Failed Statebuilding versus Peace Formation. **Cooperation and Conflict**, v. 48, n. 3, p. 378-400, 2013.

RICHMOND, Oliver P. **Failed Statebuilding: Intervention, the State and Peace Formation**. New Haven: Yale University Press, 2014.

RICHMOND, Oliver P.; FRANKS, Jason. **Liberal Peace Transitions: between statebuilding and peacebuilding**. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2009.

ROCHA MENOCA, Alina. **"Statebuilding for Peace" – A New Paradigm in Post-Conflict Fragile States?** Florença, European University Institute, 2010. (European Report on Development).

_____. Aid and Fragility: The Challenges of Building a Peaceful and Effective State. In: CHANDLER, David; SISK, Timothy D. (eds.). **Routledge Handbook on Statebuilding**. Abingdon: Routledge, 2013.

RUBIN, Barnet R. The Politics of Security in Post-Conflict Statebuilding. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa. **Building States to Build Peace**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2008.

SISK, Timothy D. **International Mediation in Civil Wars: Bargaining with bullets**. Abingdon: Routledge, 2009.

SISK, Timothy D. **Statebuilding: Consolidating Peace after Civil War**. Cambridge: Polity

SKOCPOL, Thedas. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Thedas (eds.). **Bringing the State Back in**. Cambridge. Cambridge University Press, 1985.

SAMUELS, Kirsti. Postwar Constitution Building: Opportunities and Challenges. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (eds.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations**. Nova Iorque: Routledge, 2009a.

SNYDER, Jack. **From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict**. Nova Iorque: W.W Norton, 2000.

SORENSEN, Jens. The Failure of Statebuilding – Changing Biopolitics and the Splintering of Societies. **Development Dialogue**, p. 49-65, abril de 2012.

TILLY, Charles. **Reflections on the history of European state-making**. In: _____ (org.). **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

_____. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Thedas (eds.). **Bringing the State Back in**. Cambridge. Cambridge University Press, 1985.

_____. **Coercion, Capital and European States, AD 990-1990**. Cambridge, EUA: Basil Blackwell, 1990.

VAN, Carl E. Power Sharing and Inclusive Politics in Africa's Uncertain Democracies. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 24, n. 1, p. 31-53, 2011.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. Armed Conflict, 1989-2000. **Journal of Peace Research**, v. 38, n. 5, 629-644, 2001.

WALTER, Barbara F. **Comitting to Peace: the Successful Settlement of Civil Wars.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

WATERMAN, Harvey. Political Order and the 'Settlement' of Civil Wars. In: LICKLIDER, ROY (ed.) **Stopping the Killing: How Civil Wars End.** Nova Iorque: New York University Press, 1993.