

Incursões na Teoria da Resolução de Conflitos

O conflito continua a ser recorrente nas sociedades, em particular no novo século existe um aumento no número de guerras civis ativas. Com que métodos e técnicas devem as comunidades afetadas e a comunidade internacional lidar com as dinâmicas de conflito de forma a transformá-las em dinâmicas não violentas? Este livro reúne um conjunto de propostas para responder a esta questão. Enquadrado numa apresentação geral da evolução do pensamento sobre a paz e a guerra, o livro identifica o estado da arte de um conjunto de métodos e técnicas de Resolução de Conflitos no que se refere: ao uso da força militar na manutenção e imposição da paz; aos métodos pacíficos e alternativos de prevenção e resolução de conflitos; às abordagens de construção da paz; e à justiça de transição. Este é um contributo pioneiro em língua portuguesa que tem como objetivo apresentar com rigor teórico e conceptual a Resolução de Conflitos de uma forma pedagógica e acessível.

CARLOS BRANCO

Investigador integrado do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Portugal e investigador associado do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

RICARDO REAL P. SOUSA

Professor Auxiliar de Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e investigador do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Portugal.

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

Professor-Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, e Investigador-Associado ao Núcleo de Estudos para a Paz da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil.

INCURSÕES NA TEORIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS



**Carlos Branco
Ricardo Real P. Sousa
Gilberto Carvalho de Oliveira
(coordenação)**

**Carlos Branco
Teresa Almeida Cravo
Mateus Kowalski
Gilberto Carvalho de Oliveira
António José Oliveira
Ricardo Real P. Sousa**



Título

Incursões na Teoria da Resolução de Conflitos.

Coordenação

Carlos Branco, Ricardo Real P. Sousa, Gilberto Carvalho de Oliveira

Editor

Universidade Autónoma de Lisboa e OBSERVARE

Coordenação Editorial

Madalena Romão Mira

Design

Rita Romeiras

Impressão ACD Print

ISBN 978-989-8191-75-5

e-ISBN 978-989-8191-80-9

Depósito Legal 426351/17

Nota: As traduções apresentadas são dos autores. Este livro está disponível em formato eletrónico com acesso livre, no site do OBSERVARE (<http://observare.autonoma.pt/pt/>) na secção de publicações.

© OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa

BRANCO, CARLOS; SOUSA, RICARDO REAL P.; OLIVEIRA, GILBERTO CARVALHO DE (2017).
INCURSÕES NA TEORIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.

Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa; OBSERVARE.

ISBN 978-989-8191-75-5

e-ISBN 978-989-8191-80-9

Relações internacionais / Resolução de conflitos / Guerras

CDU 316.48



Índice

PREFÁCIO — <i>Victor Ângelo</i>	9
AGRADECIMENTOS	15
LISTA DE AUTORES	17
LISTA DE FIGURAS	21
LISTA DE TABELAS	23
LISTA DE SIGLAS	25
INTRODUÇÃO — <i>Carlos Branco, Ricardo Real P. Sousa e Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	27
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O ESTUDO DA PAZ E CONFLITO, O CONTEXTO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS — <i>Ricardo Real P. Sousa</i>	49
GENEALOGIA DA INVESTIGAÇÃO DA PAZ BEHAVIORISTA — <i>Ricardo Real P. Sousa</i>	99
A UTILIZAÇÃO DA FORÇA MILITAR NA GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS — <i>António Oliveira</i>	133
ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO DE PRINCÍPIOS — <i>Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	165

ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO PRAGMÁTICO — <i>Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	205
TÉCNICAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: RESOLUÇÃO INTERATIVA DE CONFLITOS — <i>Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	231
TÉCNICAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: ABORDAGEM TRANSCEND — <i>Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	261
TÉCNICAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: EDUCAÇÃO PARA A PAZ — <i>Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	287
A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ — <i>Teresa Almeida Cravo</i>	319
A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO — <i>Mateus Kowalski</i>	349
EPÍLOGO — <i>Carlos Branco, Ricardo Real P. Sousa e Gilberto Carvalho de Oliveira</i>	381

Prefácio

Admiro a ambição, a força de vontade e a sistematização de ideias e de saber que deu origem à publicação desta coletânea de estudos sobre a “Resolução de Conflitos”. Por isso, quero reconhecer e felicitar o Centro de Investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e, em particular, os coordenadores do projeto, Carlos Branco, Ricardo de Sousa e Gilberto Oliveira, bem como os autores dos diversos textos. Ao aceitar escrever umas linhas de prefácio para esta obra, eu, que nestas matérias sou antes de tudo um homem, estou a reconhecer o mérito que este livro condensa. E a afirmar, de modo inequívoco, que vale a pena ler com tempo e cuidado o que os distintos investigadores aqui escrevem.

Os trabalhos que constam deste livro permitem aprofundar a reflexão sobre as diversas dimensões das questões ligadas à gestão dos conflitos, à procura de soluções políticas para crises nacionais profundas e também à problemática bem complexa que é a da consolidação da paz de modo sustentável. O equilíbrio na escolha dos temas e a complementaridade e coerência com que são abordadas as distintas facetas da problemática em estudo, permitem-me acreditar que este compêndio se possa transformar num manual de referência indispensável.

Com a enorme vantagem de ser redigido em língua portuguesa, a coletânea preenche um vazio e abre, ao mesmo tempo, uma porta de diálogo em direção ao mundo da lusofonia. Lança, assim, um convite ao estabelecimento de uma

comunidade de saber e de prática nas áreas dos conflitos e da construção da paz. E não apenas em relação aos países lusófonos de África, mas também aos académicos, estudiosos e gentes do terreno de Timor Leste e do Brasil. Na realidade, no espaço na lusofonia, e sobretudo desde o começo dos anos 1990, acumulou-se uma variedade importante de conhecimentos e práticas no domínio da gestão dos conflitos, muitos deles aprendidos em causa própria. Tem faltado proceder à compilação, em língua portuguesa, dessas experiências e lições aprendidas. O presente trabalho, para além das suas contribuições específicas, pode tornar-se um ponto de ancoragem e marcar o início de uma dinâmica que permita sistematizar o muito que se viveu, aprendeu e estudou nos diferentes momentos em que foi preciso resolver sérios conflitos internos nos países da lusofonia. E não só, porque o campo de análise dos autores abarca igualmente outras regiões do globo.

Uma boa parte dos esforços da comunidade internacional, que tem a sua expressão última, legal e visível no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é despendida na procura de soluções dos conflitos violentos existentes. Os membros do Conselho de Segurança dedicam uma atenção muito especial a essa matéria. Quando se trata de conflitos, os Representantes Permanentes dos 15 membros do Conselho, e por vezes os ministros dos Negócios Estrangeiros, fazem questão de participar pessoalmente nas sessões. A minha experiência de anos de interação com o CSNU revelou-me quatro aspetos ao nível macro, no sentido da diplomacia global aplicada à resolução de conflitos, que me parece oportuno referir aqui, a título de enquadramento genérico.

Primeiro, o Conselho, sobretudo os Estados com assento permanente, acumulou uma vasta experiência no tratamento dos conflitos. Nos últimos 15 anos, a resposta aos conflitos tem sido sempre multidimensional. Ou seja, combina meios militares com intervenções policiais – o crescimento da dimensão de polícia das missões de manutenção de paz é particularmente visível nos últimos oito anos –, e ainda com várias áreas essencialmente civis, como as da justiça, do reforço da administração central e local do Estado, o apoio à sociedade civil, sem esquecer, claro, os diversos segmentos relacionados com o desenvolvimento económico e social. Temos assistido deste modo, ao nível do CSNU, a uma preocupação com uma resolução integrada, completa e coerente das diversas facetas da crise em causa. O objetivo é o de criar os alicerces governativos, económicos, sociais e participativos que permitam uma solução política duradoura, capaz de respeitar os direitos das pessoas e das minorias étnicas e de promover a coesão nacional. Dito doutra maneira, a resolução das crises passou a estar intimamente associada às

preocupações de consolidação dos processos de paz. Não se trata apenas de conseguir a paz. É preciso resolver as causas profundas de cada conflito e criar as condições que garantam a estabilidade, a segurança e o progresso social das populações.

Segundo aspeto, o CSNU está consciente do novo tipo de ameaças com que se confrontam os atores que no terreno têm a responsabilidade de gerir e resolver as crises mais violentas. As circunstâncias que definem o quadro de atuação das missões de paz são atualmente mais complexas e de maior risco. Na verdade, os ambientes de insegurança em que se desenrolam várias dessas missões fazem pensar nas operações que tiveram lugar nos Balcãs na década de 1990. São, todavia, mais complexos, na medida em que os intervenientes nos conflitos de agora são múltiplos e multifacetados, vários sendo apenas grupos armados sem qualquer coerência, estrutura, hierarquia, ou ligação ideológica entre eles, antes pelo contrário, com interesses antagónicos, e sem regras de engajamento para além da violência tática, do terrorismo e das ações oportunistas. Nalguns casos, mais ainda, a fronteira entre as agendas políticas e as atividades de crime organizado são simplesmente impercetíveis ou inexistentes. Nessas situações, é-se insurgente de manhã e bandido à tarde ou sempre que a oportunidade surja.

O Conselho responde a estas novas realidades securitárias com a adoção de “mandatos robustos”. Trata-se de uma nova tendência. Porém, este tipo de decisões não tem recebido o acordo unânime dos Estados membros da ONU. Há, por isso, um debate aberto sobre a questão da “robustez”, ou seja, sobre as regras e as condições que justificam o uso sistemático e organizado da força, no que respeita às missões da ONU. Esta é uma das áreas que requer uma reflexão teórica mais aprofundada e um análise mais fina sobre as vantagens e os limites do uso da força na gestão de conflitos, bem como sobre os diferentes impactos que uma “missão robusta” tem ao nível do terreno. Mais ainda, há igualmente que ter em conta o custo político da participação nesse tipo de missões. Este último ponto é particularmente sensível nos países que contribuem habitualmente com um número elevado de militares e polícias.

Terceiro, o Conselho de Segurança sofre, de novo, de uma cisão profunda entre os seus membros permanentes.

O período entre o fim da Guerra Fria, nos finais dos anos 1980 e a intervenção militar na Líbia, contra o Coronel Muhammad Khadafi, em 2011, foi um período fértil em consensos. Várias resoluções de grande alcance foram aprovadas durante essas duas décadas, incluindo um certo número de missões de paz, que se saldaram, nalguns casos, por sucessos significativos. Foi o período de Timor Leste, da Serra Leoa, da Libéria, e da independência do Sudão do Sul.

O conflito na Líbia e a interpretação extensiva e belicista que os países ocidentais deram à resolução especificamente aprovada pelo CSNU, que dizia respeito a um mandato com uma forte componente relativa à proteção dos civis – a proteção de civis é uma nova dimensão a ter em conta na gestão dos conflitos, uma dimensão que continua a pedir uma doutrina mais clara e uma clarificação legal por parte do Conselho – dividiram os membros permanentes em dois campos muito nítidos: por um lado, os Ocidentais, do outro, a Rússia e a China. Desde então, a fratura que assim surgiu tornou mais difícil a aprovação de decisões, sobretudo no que respeita a conflitos onde os interesses geoestratégicos de um dos membros permanentes possam estar em causa.

Neste contexto, é de esperar que o papel das organizações regionais ou das coligações de países venham a ganhar um novo tipo de proeminência na resolução dos conflitos. E também que o Conselho fique paralisado em relação às crises mais importantes, como a da Síria e apenas consiga chegar a acordos quando se tratar de conflitos em países ou regiões de interesse marginal ou sem impacto geoestratégico de maior.

Agora, o quarto ponto. O que acima escrevo mostra claramente a importância do Conselho de Segurança ao nível estratégico, nomeadamente no domínio da resolução de conflitos. Mas não nos pode fazer esquecer uma questão fundamental: a inadequação absoluta da composição atual do CSNU. Na verdade, é essencial ter sempre presente que a composição de hoje não reflete de modo algum a correlação de forças ao nível global nem as esferas de influência geopolíticas que existem em cada uma das principais regiões do globo. Por outras palavras, em matérias de legalidade internacional, de equilíbrio de interesses e de paz e segurança, a questão da reforma do CSNU continua a ser o problema central. Vivemos num absurdo internacional de legitimidade: o órgão que dá validade às intervenções de força e de procura da paz tem, ele próprio, um grave problema de legitimidade.

Não podemos aceitar a posição do chamado realismo político, que parte do princípio que se trata de um problema sem solução. Essa escola de pensamento diz-nos que teria sido mais fácil resolver a questão no período de bonança que se seguiu ao fim da Guerra Fria. É verdade que nos meados dos anos 1990, e sobretudo na segunda metade dessa década, surgiram uma série de tentativas de reforma do Conselho. A pressão vinda de certos países, nomeadamente do Japão, foi enorme. Mas, sem sucesso, apesar dos recursos então despendidos e da vivacidade de certos debates.

Sou dos que acreditam que o tema deve ser mantido vivo. Mesmo sem ter ilusões quanto às possibilidades de êxito, há que lembrar continuamente a comple-

xidade e a perigosidade do mundo de hoje – incomparavelmente diferente do que se viveu após a Segunda Grande Guerra e também nas primeiras décadas que se seguiram aos variados processos de descolonização – e frisar que a paz e a segurança globais passam por um novo equilíbrio de forças, que tem que ser reconhecido nas organizações internacionais e, em particular, no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nesse sentido, as grandes interrogações que nos interpelam, incluindo ao universo dos pensadores de que fazem parte os autores deste livro, estão intimamente ligadas às condições necessárias, às modalidades possíveis e aos tipos de crises que poderão despoletar a mudança radical que o Conselho de Segurança requer.

Ao referir-me a estas questões, que são de ordem global, não estou a pôr em causa a necessidade e o valor da resolução de cada um dos conflitos concretos com que nos debatemos atualmente. Antes pelo contrário, reconheço que cada vida que se salve, cada crise que se evite, cada direito humano que se respeite, tem uma importância maior e única. É também essa a mensagem que inspira os trabalhos que se seguem.

Victor Ângelo

Associate Fellow, Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

Antigo Representante Especial do Secretário-Geral (Operações de Manutenção da Paz),
ao nível de Secretário-Geral-Adjunto da ONU

Agradecimentos

Este livro é fruto de um trabalho alargado de várias pessoas com contributos igualmente indispensáveis para a sua concretização.

Agradecemos aos autores a forma como responderam ao nosso desafio. Reconhecemos o inestimável apoio do Centro de Investigação OBSERVARE, em particular do seu diretor Professor Doutor Luís Moita que, desde o início acarinhou e tornou possível institucionalmente este projeto.

Salientamos a contribuição da Cooperativa de Ensino Universitário (CEU) e Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), deixando um agradecimento na pessoa do Presidente do Conselho de Administração, António de Lencastre Bernardo, e do Reitor, Professor Doutor José Amado da Silva, respetivamente.

A colaboração próxima com a revista *JANUS.NET e-journal of international relations* e em especial com a subdiretora Professor Doutora Brígida Brito, permitiu uma coordenação que garantiu uma complementaridade nos conteúdos publicados.

Este livro deve igualmente ao trabalho da equipa dos Serviços Editoriais da Universidade Autónoma de Lisboa, na pessoa da coordenadora, Madalena Romão Mira, e da designer gráfica, Rita Romeiras.

Lista de autores

CARLOS MANUEL MARTINS BRANCO

Major-General. Investigador integrado no OBSERVARE, da Universidade Autónoma de Lisboa e investigador associado do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Desempenhou as funções de Diretor da Divisão de Cooperação e Segurança Regional do Estado-Maior Militar Internacional da OTAN, em Bruxelas; Subdiretor do Instituto de Estudos Superiores Militares; Subdiretor do Instituto de Defesa Nacional; Diretor de Doutrina do Exército; porta-voz do Comandante da Força da OTAN no Afeganistão; Peacekeeping Affairs Officer na Divisão Militar do Secretariado da ONU, em Nova Iorque; analista de Intelligence na EUROFOR, em Itália; monitor eleitoral na Bósnia ao serviço da OSCE; e observador militar da ONU, no conflito da ex-Jugoslávia.

TERESA ALMEIDA CRAVO

Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigadora do Centro de Estudos Sociais. É atualmente co-coordenadora do programa de Doutoramento CES-FEUC “Democracia no século XXI”. Concluiu o Doutoramento no Departamento de Política e Estudos Internacionais da Universidade de Cambridge. Entre 2013 e 2015 foi Investigadora Visitante na Universidade de Westminster, para desenvolver um projeto de pós-doc sobre o intervencionismo internacional em Estados da periferia. Esteve ainda como Associate no Belfer Center for Science and International Affairs da John F. Kennedy School of Government, na Universidade de Harvard, em 2010-2011, depois de ter detido um Pre-doctoral Fellowship no mesmo centro, no Programa de Segurança Internacional e no Programa de Conflitos Intraestatais, de 2008 a 2010. A sua investigação debruça-se sobre paz e conflitos, segurança, desenvolvimento, intervencionismo e política externa, em particular no contexto lusófono.

ANTÓNIO JOSÉ OLIVEIRA

Tenente-coronel, licenciado pela Academia Militar, mestre em Estudos da Paz e da Guerra pela UAL e doutorando em Relações Internacionais na FCSH-UNL. Na sua formação militar destacam-se os cursos de Estado-Maior Conjunto, Operações Especiais, Paraquedismo, Airborne e Special Forces, nos Estados Unidos, tendo desempenhado funções nas componentes operacional, de ensino e formação. Participou na operação de apoio à paz no Kosovo em 1999-2000 e 2005, na evacuação de cidadãos nacionais na Guiné e no Congo. Foi professor no IESM e comandante do 1º Batalhão de Infantaria (Pandur) da Brigada de Intervenção. Participou no International Visitor Leadership Program nos Estados Unidos, no âmbito da Resolução de Conflitos e é autor do livro “Resolução de conflitos – o papel do emprego do instrumento militar”. Desempenha atualmente as funções de Assessor Militar do Ministro da Defesa Nacional.

GILBERTO CARVALHO OLIVEIRA

Doutorou-se em Relações Internacionais no programa Política Internacional e Resolução de Conflitos da Universidade de Coimbra. Atualmente é Professor-Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil), onde leciona as disciplinas Estudos da Paz e Política Externa Brasileira no Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional. É Investigador-Associado ao Núcleo de Estudos para a Paz da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Brasil). Seus interesses de investigação centram-se nos Estudos da Paz, Estudos Críticos de Segurança e Teoria Crítica das Relações Internacionais, com ênfase nos seguintes tópicos particulares: operações de paz, transformação de conflitos, abordagens pacifistas à resolução de conflitos, crítica à paz liberal, teoria da securitização, teoria crítica, novas e novíssimas guerras, economia política das novas guerras, metodologias pós-positivistas, Somália e Haiti.

RICARDO REAL P. SOUSA

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

de pós-graduação em estudos avançados sobre África pelo ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa. Anteriormente trabalhou para as Nações Unidas em Timor-Leste e Guiana e para a Deloitte Consulting e PricewaterhouseCoopers em Portugal. A sua investigação é situada na área da Investigação da Paz nas disciplinas de Relações Internacionais, Ciência Política e Estudos de Segurança utilizando métodos quantitativos e qualitativos. Os interesses de investigação são as guerras civis e outras formas de violência, intervenções externas em conflitos e instituições internacionais com um mandato de segurança.

MATEUS KOWALSKI

Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Lisboa e Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra. Conselheiro jurídico no Office of the United Nations Legal Counsel. Investigador integrado do OBSERVARE/UAL. Anterior conselheiro jurídico no domínio do Direito Internacional Público no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. Representou Portugal em fóruns no âmbito do Direito Internacional ao nível das Nações Unidas, da União Europeia, do Conselho da Europa e de outras instituições. Anterior perito da União Europeia em matéria de sanções internacionais. Autor de várias publicações e comunicações nas áreas do Direito Internacional e das Relações Internacionais.

Lista de figuras

Figura 1.1: Número de conflitos ativos por ano (1946-2015)	31
Figura 1.2: Intensidade dos conflitos intraestado e intraestado internacionalizado (1946-2015)	32
Figura 1.3: Número de conflitos intraestado e intraestado internacionalizados por região (1946-2015)	32
Figura 1.4: Número de conflitos intraestado e intraestado internacionalizados, conflitos não-estatais e violência contra civis (1989-2015)	33
Figura 1.5: Número de mortos diretos resultantes de conflitos intraestado e intraestado internacionalizado, conflitos não-estatais e violência contra civis (1989-2015)	34
Figura 1.6: Atividades de paz e segurança	36
Figura 1.7: Missões de paz por região e agência, 1947-2014	39
Figura 1.8: Número de conflitos (intraestado e intraestado internacionalizado), missões de paz e mediações em curso e número de conflitos terminados (intraestado) (1947-2013)	42
Figura 2.1: Localização da Investigação da Paz	103
Figura 2.2: Tipologia de conflito armado	117
Figura 3.1: Balanceamento dos instrumentos do Poder	139
Figura 3.2: O Processo da Resolução de Conflitos	143
Figura 3.3: A concorrência das atividades nas operações de paz	148

Lista de tabelas

Tabela 1.1: Principal objetivo das missões de manutenção da paz, 1947-1989	37
Tabela 1.2: Principal objetivo das missões de manutenção de paz, 1990-2014	37
Tabela 1.3: Início de missões de manutenção de paz por região, 1947-2014	38
Tabela 1.4: Modo como terminaram os conflitos intraestado (e internacionalizados) no último ano de atividade	40
Tabela 1.5: Modo como terminaram os conflitos intraestado (e internacionalizados) por regiões (1947-2013) e por percentagem	40
Tabela 1.1: Os grandes debates em Relações Internacionais e as preocupações de segurança	55
Tabela 1.2: Evolução dos Estudos de Segurança Internacional, Investigação da Paz e Resolução de Conflitos	88
Tabela 2.1: Períodos da Investigação da Paz	102
Tabela 2.2: Investigação da Paz e outras áreas de estudo próximas	106
Tabela 2.3: Aspetos diferenciadores da Investigação da Paz	110
Tabela 2.4: Paz Positiva, Paz Negativa e Guerra	112
Tabela 4.1: Principais passos na estratégia de implantação da Satyagraha	192
Tabela 4.2: Síntese da resolução sobre a não-cooperação com o governo colonial britânico emitida por Gandhi	192
Tabela 4.3: Passos preparatórios da campanha de ação não violenta segundo Martin Luther King	197
Tabela 5.1: Exemplos de métodos empregados na técnica da ação não-violenta	217
Tabela 6.1: Questões críticas do processo de transferência da RIC	255
Tabela 7.1: A abordagem da segurança versus a abordagem da paz	271
Tabela 7.2: A praxeologia TRANSCEND	276
Tabela 7.3: O conflito Equador-Peru: diagnóstico-prognóstico-terapia	280
Tabela 8.1: Atributos típicos da educação para a paz	299
Tabela 8.2: Educação para a paz em contextos de conflitos intratáveis	304
Tabela 8.3: Narrativas nacionais que alimentam a polarização entre gregos e turcos cipriotas	309
Tabela 8.4: Tópicos de um programa compartilhado de educação para a paz na ilha de Chipre	312

Lista de siglas

- BM** – Banco Mundial
- CFE** – Conversações sobre Forças Armadas Convencionais na Europa
(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)
- COW** – Correlates of War project
- CSNU** – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
- DIME** – Instrumento Diplomático, Informacional, Militar e Económico
- DIMLIFE** – Diplomático, Informacional, Militar, Económico, Lei e Ordem,
Intelligence e Financeiro
- ESI** – Estudos Estratégicos de Segurança
- EUA** – Estados Unidos da América
- FARC** – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- GM** – Guerra Mundial
- GRIT** – Redução Gradual Recíproca de Tensões (Gradual Reciprocity in Tension Reduction)
- INF** – forças nucleares de alcance intermédio (Intermediate-range and Shorter-range Missiles)
- IPRA** – International Peace Research Association
- ISA** – International Studies Association
- JCR** – Journal of Conflict Resolution
- JPR** – Journal of Peace Research
- LRA** – Lord's Resistance Army
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ONGs** – Organizações Não Governamentais
- ONU (ou NU)** – Organização das Nações Unidas
- OTAN (ou NATO)** – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PNUD** – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
- PRI** – Peace Research Institute Oslo
- RC** – Resolução de Conflitos
- RI** – Relações Internacionais
- RIC** – Resolução Interativa de Conflitos
- START** – Tratado de redução de armas estratégicas (Strategic Arms Reduction Treaty)
- TFT** – “olho por olho, dente por dente” (Tit-For-Tat)
- UE** – União Europeia
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNTSO** – United Nations Truce Supervision Organization
- UCDP** – Uppsala Conflict Data Program

Introdução

A publicação deste livro enquadra-se no projeto de investigação em curso desde 2016 no centro de investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), na sua linha de investigação “Estudos da Segurança, da Paz e da Guerra”, designado “Gestão e Resolução de Conflitos”, e co-coordenado por Carlos Branco e Ricardo Sousa. Pretende-se com este projeto desenvolver competências na resolução de conflitos apoiadas na investigação académica e aplicada que permitam efetuar recomendações fundamentadas de políticas de apoio à decisão. Assumindo um caráter eminentemente pedagógico, procura-se tornar a “Resolução de Conflitos” acessível a estudantes universitários, académicos e, de uma forma mais geral, a todos os interessados e estudiosos desta temática.

Este livro enquadra-se na primeira fase do projeto, e pretende apresentar o estado da arte relativo às técnicas e métodos de resolução de conflitos. Ainda neste âmbito, foram publicados vários artigos incluindo um número especial temático sobre a “Gestão e Resolução de Conflitos” na revista *JANUS.NET e-journal of international relations* (volume 7, número 1) em 2016. Algumas destas publicações constituem os capítulos 2, 3, 4 e 5 do presente trabalho, sendo os restantes capítulos originais.

Os conflitos dos séculos XX/XXI revelaram ter uma capacidade muito especial para ameaçar a estabilidade e a paz à escala regional e global. Para lhes fazer face, e com o objetivo de inibir o potencial de agressão organizada dos Estados e grupos de natureza não estadual ou, pelo menos, reduzi-lo significativamente, académicos das ciências sociais e decisores com responsabilidades em assuntos de política internacional desenvolveram um conjunto de conhecimentos a que se convencionou designar “Resolução de Conflitos”. Esta área começou a individualizar-se como um domínio autónomo no início do século XX, tendo-se tornado num campo de enorme complexidade e com muitas interdependências. A sua eficácia é, cada vez mais, o resultado de um estudo aturado e de uma sistemática aquisição de conhecimentos.

Os contributos inovadores deste trabalho situam-se em dois planos: por um lado, proceder à atualização do estado da arte; por outro ser o primeiro livro escrito em português sobre a temática.

A literatura sobre a resolução de conflitos é vasta, com destaque para a proveniente do mundo anglo-saxónico. A tentativa de identificar aqui académicos ou programas específicos de investigação resultaria necessariamente na omissão de contributos relevantes nesta temática. No entanto, não poderemos deixar de mencionar duas referências: o incontornável trabalho de William Zartman, com uma vasta investigação sobre a diplomacia e negociação; e as propostas conceptuais de Johan Galtung que influenciaram muito do pensamento na área de investigação e prática da paz.

Não obstante toda a literatura existente, os conflitos e os paradigmas de resolução de conflitos são dinâmicos e desta forma justifica-se a atualização do estado da arte, como forma de mapear as melhores práticas (*best practices*) mas também providenciar reflexões sobre como melhorar a sua eficácia. A literatura sobre a resolução de conflitos em português não é muito vasta. Existem contributos importantes na análise de estudos de caso, sendo no entanto muito deficitária no que respeita a aspetos de análise conceptual. Procurámos com este trabalho colmatar essa lacuna.

CONCEITOS ESSENCIAIS ASSOCIADOS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Antes de prosseguirmos, importa definir os termos e o âmbito dos processos incluídos na “Resolução de Conflitos”. Na literatura estes termos são frequentemente definidos de forma diferente. Para efeito da delimitação dos conceitos identificámos quatro abordagens: a resolução de litígios, a resolução de conflitos, a gestão de conflitos, e a transformação de conflitos.

A resolução de litígios procura resolver desacordos sobre interesses negociáveis.

A sua solução requer normalmente processos breves de negociação, mediação ou arbitragem. Por seu lado, a resolução de conflitos procura responder às causas mais profundas da incompatibilidade de interesses. Estes podem estar relacionados com assuntos de mais difícil negociação como identidade, necessidades humanas ou assuntos distributivos na sociedade. Apesar de as técnicas da resolução de litígios poderem ser empregues nestes casos, a resolução de conflitos necessita de uma análise mais profunda visando a resolução dos problemas, encontrando-se associada a processos mais longos no tempo. A gestão do conflito visa o controlo, mas não resolução do conflito. Em situações de conflitos persistentes, onde é difícil estabelecer dinâmicas de resolução, a abordagem poderá ser a de conter o conflito, tornando-o menos destrutivo. Em alguns casos poderá mesmo necessitar de uma intervenção militar como forma de alterar a distribuição de poder e impor uma outra dinâmica no conflito. A gestão do conflito pode numa primeira fase basear-se na expectativa de que as condições se vão alterar e se possa iniciar um processo de resolução do conflito (Spangler, 2013).

Uma outra abordagem baseia-se na transformação de conflitos e considera que se deve reconhecer e trabalhar com base na lógica dialética do conflito. Esta abordagem critica a resolução de conflitos por estes conceitos pressuporem que o conflito é algo a evitar ou a ser terminado, respetivamente. Na transformação do conflito é reconhecido que a natureza humana em sociedade é naturalmente conflitual e que, quando o conflito ocorre, altera as dinâmicas sociais existentes, pelo que as novas dinâmicas têm de ser consideradas no processo de transformação. Este processo envolve normalmente a transformação das perceções sobre assuntos, ações e outras pessoas ou grupos assim como a necessidade de aumentar a compreensão do que é o “outro” (Lederach, 1995).

Existe no entanto uma outra definição de transformação do conflito associando o conceito a um processo emancipatório de transformação das relações de poder na sociedade. A transformação de conflito emancipatória compreende um entendimento de que a intervenção deverá ser dirigida para como é que os processos devem ser, o que normalmente requer alterações às estruturas e relações de poder existentes. Ou seja, uma convicção de que noções como justiça e inclusão devem ser orientadoras de uma intervenção para que tenha sustentabilidade o fim do conflito. Esta abordagem é denominada resolução de conflito cosmopolita (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011). Com base nesta perspetiva normativa, a reso-

lução de litígios, gestão, resolução e transformação de conflito, tal como definidas anteriormente, são consideradas como meramente apaziguadoras do conflito, pois analisam os processos tal como são e procuram somente a resolução dos problemas que conduzem ao conflito violento, no contexto das estrutura e relações de poder existentes.

Este livro compreende uma identificação do estado da arte de algumas abordagens que podem ser empregues na resolução de litígios, gestão do conflito, resolução do conflito e transformação de conflito sem as analisar necessariamente através de uma perspetiva normativa de emancipação. No entanto, os capítulos não deixam de refletir, implícita ou explicitamente, sobre a essência, papel e potencial emancipatório das abordagens analisadas.

Antes de apresentarmos os capítulos deste livro considerou-se importante contextualizar a sua relevância prática e apresentar sucintamente o universo empírico dos casos de conflitos e das intervenções para a sua resolução.

OS CONFLITOS INTRAESTADO

À partida, delimitámos o objetivo deste trabalho a métodos de resolução de conflitos intraestado, normalmente denominados de guerras civis. Para efeitos desta breve apresentação, consideraremos conflitos intraestado uma “incompatibilidade relativa ao governo e/ou território, onde o uso da força entre as duas partes, em que pelo menos uma delas é o governo do Estado, resulta em pelo menos 25 mortes em combate num determinado ano” (Gleditsch, Wallensteen, Eriksson, Sollenberg, & Strand, 2002), definição geralmente aceite pela comunidade científica. Quando outros Estados apoiam um ou ambos os lados do conflito, este será designado como conflito intraestado internacionalizado¹.

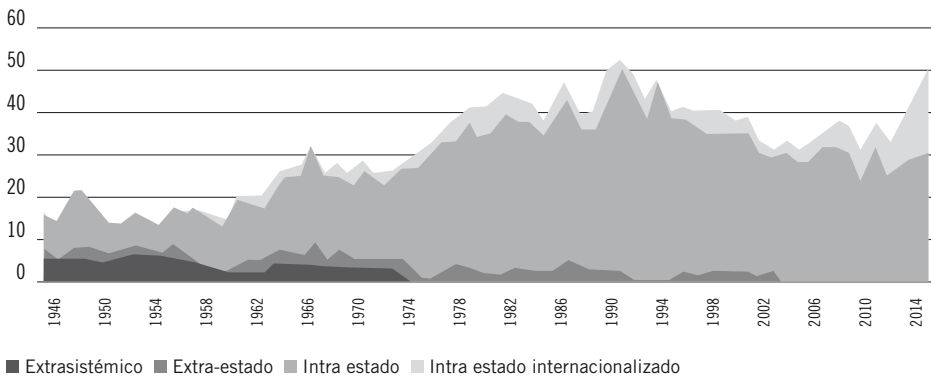
Os conflitos intraestado e intraestado internacionalizados são os que ocorrem com maior frequência desde o final da Segunda Guerra Mundial. Com o início da Guerra Fria nos anos 60 verificou-se uma tendência para o

¹ O apoio de Estados estrangeiros pode ser concretizado de diferentes formas: tropas, informação, financeiro, logístico, diplomático, entre outros. Para efeitos da nossa definição de conflito intraestado internacionalizado só consideramos os casos em que o(s) Estado(s) estrangeiro(s) apoia(m) com tropas uma ou as partes no conflito.

Os objetivos políticos identificados pelas partes envolvidas nos conflitos intraestado e intraestado internacionalizados podem ser diferenciados por serem relativos ao governo, no que se refere ao sistema político, substituição ou alteração da composição do governo central; e ao território, no que se refere ao estatuto de um território normalmente associado a aspirações de secessão ou de autonomia.

aumento dos conflitos intraestado, tendo-se atingido o máximo das ocorrências em 1991. A partir desta data, coincidente com o final da Guerra Fria, e até 2010 registou-se uma tendência de diminuição do número de conflitos ativos. A partir daí existiu uma tendência de crescimento. Em 2015 existiam 29 conflitos intraestado e 20 conflitos intraestado internacionalizados ativos.

Figura I.1: Número de conflitos ativos por ano (1946-2015)



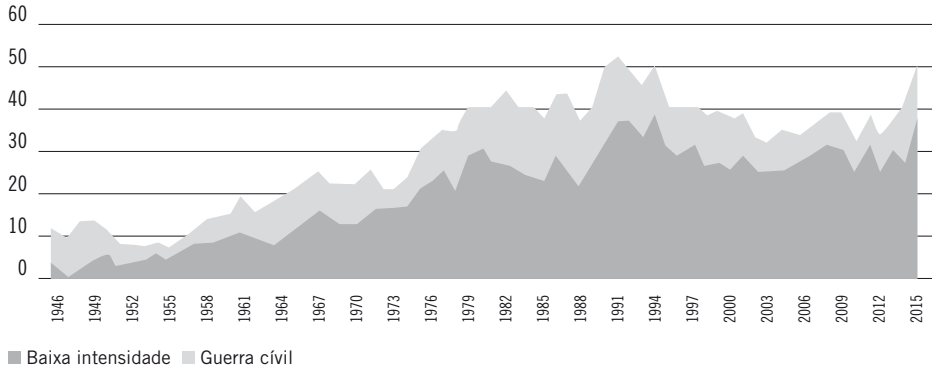
Fonte: (Melandar, Pettersson, & Themnér, Organized violence, 1989-2015 (Version 4), 2016)

Na figura I.1 são identificados dois outros tipos de conflitos: os extra-sistêmicos que ocorrem entre um Estado e um grupo não estatal fora do seu território (por exemplo guerras imperiais ou coloniais) e os conflitos entre-estados. Os conflitos extra-sistêmicos foram recorrentes até à década de 60, altura em que os processos de descolonização foram concluídos, e os conflitos entre Estados foram pouco recorrentes neste período, com um acentuado declínio no novo século.

A maioria dos conflitos intraestado e intraestado internacionalizados têm anos de baixa intensidade, sendo menos frequentes os anos de alta intensidade (mais de mil mortes em combate) designados por guerra civil². Em 2015, 38 dos conflitos ativos tinham baixa intensidade e 11 tinham características de guerra civil.

² Baixa intensidade é definida como a ocorrência de 25 a 999 mortes em combate por ano, e guerra civil como 1000 ou mais.

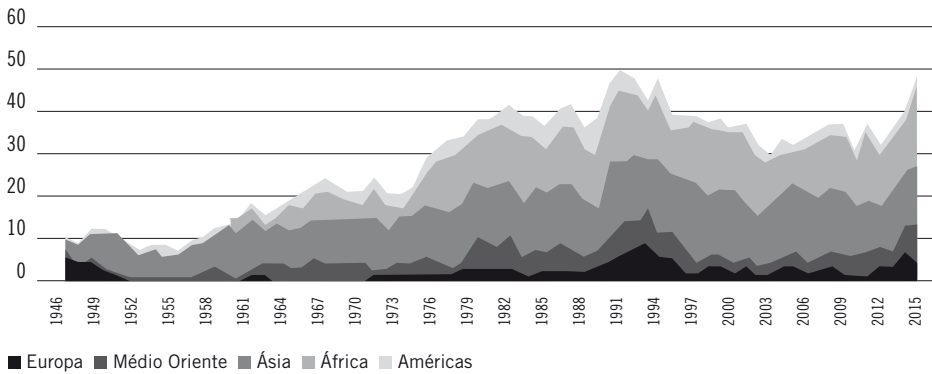
Figura I.2: Intensidade dos conflitos intraestado e intraestado internacionalizado (1946-2015)



Fonte: Melander, Pettersson, & Themnér (2016)

Estes conflitos intraestado e intraestado internacionalizados ocorrem essencialmente em África e na Ásia, e em menor número no Médio Oriente. Em 2015, existiam quatro conflitos ativos na Europa, nove no Médio Oriente, 14 na Ásia, 20 em África e dois nas Américas.

Figura I.3: Número de conflitos intraestado e intraestado internacionalizados por região (1946-2015)



Fonte: Melander, Pettersson, & Themnér (2016)

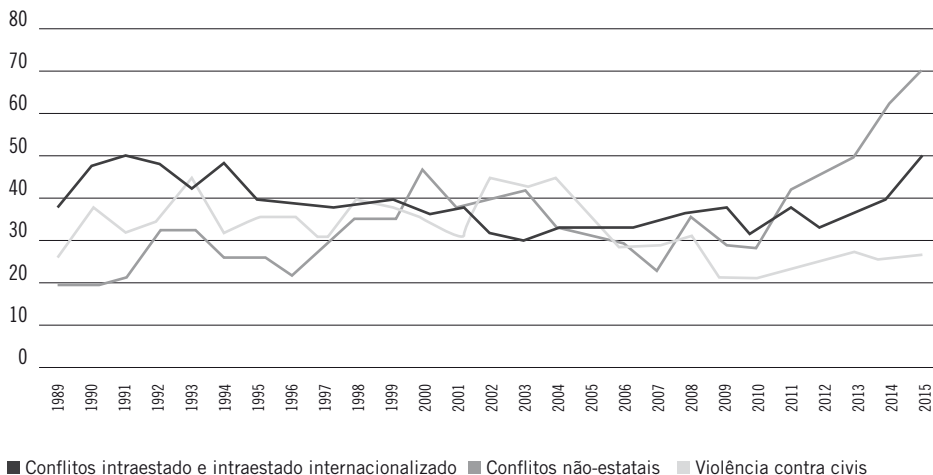
Desde a década de 80 que se tem vindo a dar uma maior atenção a outros tipos de conflitos que ocorrem dentro de um Estado, mas com características distintas da definição apresentada anteriormente para conflito intraestatal. Estes conflitos estão relacionados com o conflito não-estatal e com a violência realizada contra civis (violência unilateral).

O conflito não-estatal é definido como o “uso da força das armas entre dois grupos organizados e armados, em que nenhum dos dois grupos é o governo do Estado, de onde resultam pelo menos 25 mortes em combate num determinado ano” (Sundberg, Eck, & Kreutz, 2012).

A violência contra civis relaciona-se com o “uso da força das armas contra civis pelo governo de um Estado ou por um grupo formalmente organizado de que resulta pelo menos 25 mortes. Excluem-se as mortes extrajudiciais quando em custódia do Estado” (Eck & Hultman, 2007).

Os conflitos não-estatais e a violência contra civis têm tido lugar de uma forma recorrente. Desde 1989 foram, em vários anos, mais frequentes do que os conflitos intraestados e conflitos intraestados internacionalizados em conjunto. Em particular, existe uma tendência desde 2011 para um aumento e predominância dos conflitos não-estatais.

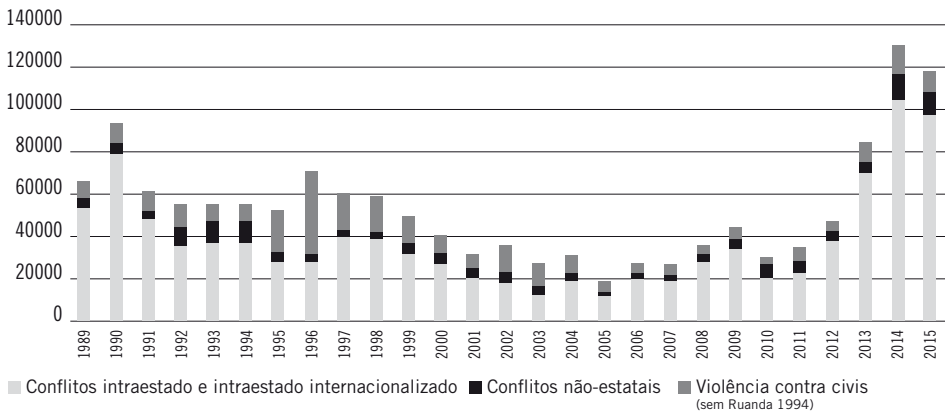
Figura I.4: Número de conflitos intraestado e intraestado internacionalizados, conflitos não-estatais e violência contra civis (1989-2015)



Fonte: Melander, Pettersson e Themnér (2016), Sundberg, Eck e Kreutz (2012) e Eck e Hultman (2007).

Apesar desta frequência de outro tipo de conflitos, é nos conflitos intraestado e intraestado internacionalizado que ocorre o maior número de mortes. Com uma tendência decrescente até ao início do século XXI, o número de mortes em combate dos conflitos intraestado e intraestado internacionalizado tem aumentado desde 2005, com um aumento significativo desde 2013 e um pico em 2014, com 104.000 mortes nesse ano.

Figura I.5: Número de mortos diretos resultantes de conflitos intraestado e intraestado internacionalizado, conflitos não-estatais e violência contra civis (1989-2015)



Fonte: Melander, Pettersson, & Themnér (2016)

AS INTERVENÇÕES DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Os conflitos intraestado e intraestado internacionalizados têm sido alvo de intervenções pela comunidade internacional com vista à sua gestão ou resolução. Tomando como referência a abordagem das Nações Unidas podem existir cinco principais tipos de intervenção no conflito (baseado no relatório *Capstone Doctrine* das Nações Unidas (2008) e Bellamy, Williams e Griffin (2010)):

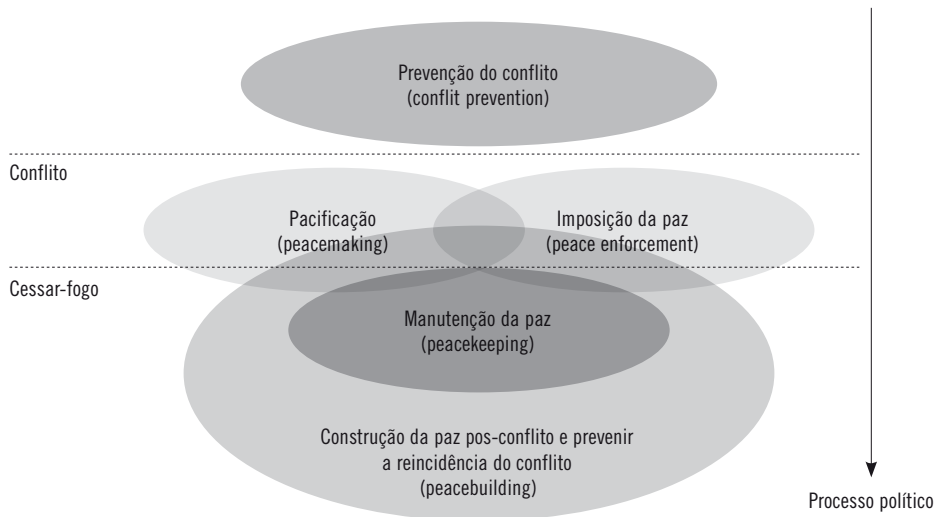
- Prevenção de conflitos (*conflict prevention*) – iniciativas estruturais ou diplomáticas para prevenir a escalada do conflito. Poderá incluir “bons ofícios” (*good offices*), destacamentos preventivos ou medidas de fortalecimento de confiança.
- Pacificação (*peacemaking*)³ – utilização da diplomacia para trazer as partes em conflito para a mesa de negociações. Estas iniciativas poderão ser realizadas

³ Na gíria militar portuguesa também conhecido como “restabelecimento da paz”.

através de “bons ofícios”, enviados especiais de organizações internacionais, estados ou grupos de estados e podem envolver entidades não-estatais.

- Manutenção da paz (*peacekeeping*) – iniciativas que pretendem assegurar a implementação de um cessar-fogo e/ou desenho e implementação de um acordo de paz. O mandato destas missões tem-se tornado mais complexo, e uma diferenciação poderá ser feita entre:
 - Manutenção de paz tradicional (*traditional peacekeeping*) – atividade que tem lugar normalmente na sequência da assinatura de um cessar-fogo e que pretende assegurar as condições necessárias para que as partes negociem os termos de um acordo de paz. Estas missões ocorrem com o consentimento das partes em conflito e pretendem construir a confiança que facilite a realização de um acordo político.
 - Manutenção da paz com um mandato alargado (*wider peacekeeping*) – estes são os casos em que as missões de manutenção de paz tradicional assumem um mandato mais alargado (como por exemplo assegurar a distribuição de ajuda humanitária), ou podem ocorrer após um cessar-fogo ou acordo de paz que fracasse.
 - Manutenção da paz multidimensional (*assisting transitions*) – são missões de paz com um mandato alargado com componentes militares, de polícia e civis para apoiar as partes na implementação dos acordos políticos conseguidos normalmente depois de um cessar-fogo. O seu mandato pode incluir a manutenção da paz, proteção dos civis e implementação do acordo de paz.
 - Administração transitória (*transitional administration*) – em alguns casos uma terceira parte, normalmente as Nações Unidas, assume temporariamente a autoridade soberana do governo do Estado. Estas são missões multidimensionais com as responsabilidades adicionais do Estado, como sejam: justiça, economia, fronteiras, segurança, media, e serviços como a educação, saúde ou infraestruturas públicas.
- Imposição da paz (*peace enforcement*) - consiste na utilização da força militar para se chegar à paz. Implicitamente são realizadas sem o consentimento de pelo menos uma das partes envolvidas no conflito e tem como objetivo o destacamento de forças, principalmente militares, para terminar com as hostilidades. Este é o tipo de missão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas, requer o explícito consentimento do Conselho de Segurança.
- Construção da paz (*peacebuilding*) – são missões que pretendem reduzir o risco da reiniciação do conflito procurando fortalecer as capacidades nacionais para a gestão de conflito e do Estado para desempenhar as suas tarefas principais. São missões complexas e de âmbito abrangente, de longo prazo e procuram resolver as causas profundas associadas ao conflito.

Figura I.6: Atividades de paz e seguranca



Fonte: Nações Unidas (2008, p. 19)

Sendo as missões de manutenção de paz (*peacekeeping*) as mais recorrentes, apresentamos seguidamente a frequência com que estas ocorrem, as organizações que as tutelam (não são exclusivas das Nações Unidas) e a localização geográfica.

Desde a Segunda Guerra Mundial até ao final da Guerra Fria, as missões de manutenção da paz têm sido realizadas maioritariamente no quadro das Nações Unidas ou por coligações *ad hoc* constituídas por grupo de Estados. As organizações regionais intergovernamentais também se têm envolvido nestas missões, mas em menor número. A maioria das missões de manutenção realizadas neste período teve como objetivo monitorizar ou verificar acordos de cessar-fogo, monitorizar ou verificar o desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes, e manter a lei e a ordem ou proteger civis.

Após o final da Guerra Fria, entre 1990 e 2014, o número de missões de manutenção da paz aumentou significativamente, de um total de 39 no período anterior que compreende 42 anos, para 176 neste período que compreende 24 anos. Todos os atores estão mais envolvidos em missões no pós-Guerra Fria, mas neste período os principais atores passam a ser as organizações regionais intergovernamentais; os Estados ou grupos de Estados *ad hoc* intervêm menos (ver tabela I.2). Os mandatos preconizados no passado mantêm-se, mas existem mais missões para fornecer segurança e proteger a distribuição de assistência humanitária.

Tabela I.1: Principal objetivo das missões de manutenção da paz, 1947-1989

Função principal	Nações Unidas	Organizações Regionais Inter-Governamentais	Estados ou grupo de estados ad hoc	Totais	
Manter Lei e Ordem/Proteger civis (tropas ou polícia)	5	10	8	7	18%
Monitorizar e verificar acordos de cessar fogo (observadores militares)	2	5	11	20	51%
Monitorizar e verificar desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes	5	9	25	10	26%
Providenciar segurança (campos de refugiados, eleições, edifícios do governo ou da ONU, etc.)	13	5	32	1	3%
Manter zona tampão (interposição entre forças)	1	3	16	1	3%
Totais	15	10	14	39	
	38%	26%	36%		100%

Fonte: Mullenbach (2013)

Tabela I.2: Principal objetivo das missões de manutenção de paz, 1990-2014

Função principal	Nações Unidas	Organizações Regionais Inter-Governamentais	Estados ou grupo de estados ad hoc	Totais	
Manter Lei e Ordem/Proteger civis (tropas ou polícia)	12	16	13	41	23%
Monitorizar e verificar acordos de cessar fogo (observadores militares)	25	28	10	63	36%
Monitorizar e verificar desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes	7	10	2	19	11%
Protecção e distribuição de assistência humanitária		2	5	7	4%
Providenciar segurança (campos de refugiados, eleições, edifícios do governo ou da ONU, etc.)	9	21	6	36	20%
Manter zona tampão (interposição entre forças)	2	1		3	2%
Outros	2	5		7	4%
Totais	57	83	36	176	
	32%	47%	21%		100%

Fonte: Mullenbach (2013)

Estas missões são iniciadas essencialmente na Europa e Ásia central, África subsaariana e na Ásia Pacífico (ver tabela I.3). De salientar que o aumento de novas missões ocorre de uma forma continuada desde o final da Guerra Fria.

Tabela I.3: Início de missões de manutenção de paz por região, 1947-2014

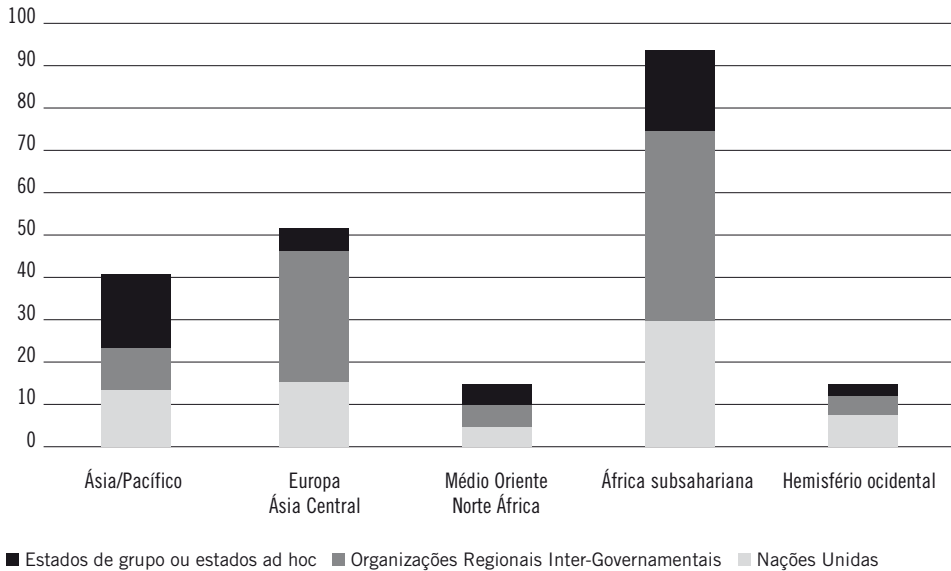
	Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	Médio Oriente, Norte de África e Golfo Pérsico	África subsaariana	Hemisfério ocidental	Total
1947-1950	4	1	0	0	0	5
1951-1955	3	1	0	0	0	4
1956-1960	0	0	1	1	0	2
1961-1965	1	2	1	2	2	8
1966-1970	0	0	2	0	0	2
1971-1975	1	0	0	0	0	1
1976-1980	0	0	2	4	0	6
1981-1985	0	0	2	1	1	4
1986-1990	2	0	0	5	3	10
1991-1995	4	22	2	16	3	47
1996-2000	9	14	1	11	2	37
2001-2005	12	7	2	26	3	50
2006-2010	6	3	0	17	0	26
2011-2014	0	1	2	10	0	13
Total	42	51	15	93	14	215

Nota: A região Europa e Ásia Central inclui a Europa Ocidental e Oriental, Rússia e todas as antigas repúblicas da antiga União Soviética.

Fonte: Mullenbach (2013).

Entre 1946 e 2014, as missões realizadas na África subsaariana, Europa e Ásia Central são principalmente da responsabilidade de organizações regionais intergovernamentais, e com menor expressão das Nações Unidas. Na África subsaariana destaca-se também a atividade dos Estados ou coligações *ad hoc* de grupos de Estados (ver figura I.7). Em contraste, as missões realizadas na Ásia e Pacífico são realizadas por Estados ou coligações *ad hoc* de Estados.

Figura I.7: Missões de paz por região e agência, 1947-2014



Fonte: Mullenbach (2013)

COMO TERMINARAM OS CONFLITOS INTRAESTADO

Enquanto entre 1947 a 1989, os conflitos intraestado e intraestados internacionalizados terminaram devido principalmente à redução da conflitualidade ou a vitórias militares do governo, desde o final da Guerra Fria, terminaram maioritariamente devido à redução da conflitualidade (ver tabela I.4)⁴. De salientar que cerca de 10% de cada um destes conflitos terminaram através de acordos de paz e/ou de cessar-fogo; o número dos que finalizaram através da vitória da oposição diminuiu de 13% antes de 1989 para 4% desde 1990.

⁴ Um conflito pode “terminar mais do que uma vez”, caso exista uma reincidência ou intensificação da atividade. Os dados apresentados são referentes ao modo como terminaram os conflitos no último ano de atividade.

Tabela I.4: Modo como terminaram os conflitos intraestado (e internacionalizados) no ultimo ano de atividade

	1947-1989		1990-2013	
Acordo de Paz	20	9%	21	10%
Cessar fogo	20	9%	29	13%
Vitoria do governo	77	34%	31	14%
Vitoria da oposicao	30	13%	9	4%
Baixa atividade	77	34%	123	56%
Actor deixa de existir	5	2%	5	2%
Total	229	100%	218	100%

Fonte: Kreutz (2010)

A distribuicao do modo como terminaram os conflitos por regiao em valores absolutos nao apresenta uma diferenca significativa em relacao aos dados agregados (ver tabela I.5). Salienta-se o facto que desde 1947 a maioria das vitorias da oposicao ocorreram em Africa e nas Americas e que os acordos de paz foram raros no Medio Oriente e nas Americas.

Tabela I.5: Modo como terminaram os conflitos intraestado (e internacionalizados) por regioes (1947-2013) e por percentagem

REGIOES	Acordo de Paz		Cessar-fogo		Vitória do governo		Vitória da oposicao		Baixa atividade		Actor deixa de existir		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Europa	5	13%	10	26%	8	21%	2	5%	12	31%	2	5%	39
Medio Oriente	2	5%	5	12%	11	26%	2	5%	23	53%		0%	43
Asia	5	4%	9	8%	25	21%	4	3%	74	62%	2	2%	119
Africa	13	11%	5	4%	32	26%	11	9%	59	48%	3	2%	123
Americas	1	3%	3	8%	16	42%	10	26%	8	21%		0%	38
Totais e %	26	7%	32	9%	92	25%	29	8%	176	49%	7	2%	362

Fonte: Kreutz (2010)

A distribuicao do peso relativo do modo como terminaram os conflitos por regioes revela que estes terminam maioritariamente por baixa atividade, acordos de paz, cessar-fogo e vitória do governo, na Europa; reduzida conflitualidade no Medio Oriente, Africa e Asia; e vitorias da oposicao ou do governo nas Americas (ver tabela I.5).

De forma a comparar o que sao os esforcos de resolucao de conflito com a prevalencia do conflito e a sua finalizacao e util identificar tambem o que sao as iniciativas do tipo de prevencao do conflito (*conflict prevention*) e pacificacao

(*peacemaking*) realizadas, não incluídas nas missões de manutenção da paz apresentadas anteriormente. Estas iniciativas de prevenção e pacificação são em grande medida esforços de mediação.

Consideramos mediação “um processo de gestão de conflitos onde as partes procuram o apoio ou aceitam a oferta de ajuda de um indivíduo, grupo, Estado ou organização para resolver o seu conflito ou resolver as suas diferenças, sem recorrerem à força física ou invocarem a autoridade da lei” (DeRouen, Bercovitch, & Pospieszna, 2011, p. 664).

Na figura I.8 enuncia-se uma comparação entre o número de conflitos intraestado (e internacionalizados) ativos no mundo, as missões de manutenção da paz ativas, o número de mediações ativas em cada ano e o número de conflitos terminados por ano.

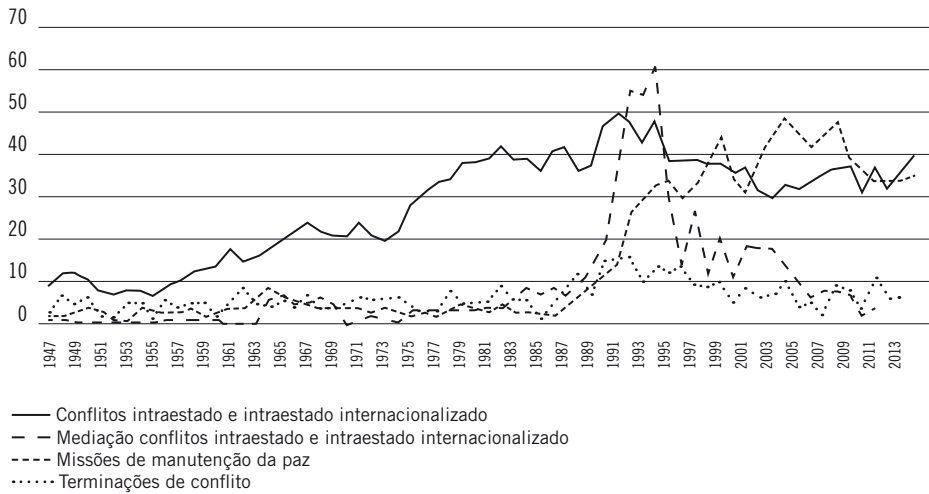
Com o aumento significativo dos conflitos intraestado (e intraestado internacionalizados), com um pico em 1991, a comunidade internacional respondeu inicialmente com um aumento exponencial das iniciativas de mediação entre 1989 e 1994, a que se seguiu um aumento mais gradual das missões de manutenção da paz entre 1990 e 2008. Estas iniciativas de resolução de conflitos tiveram efeito tendo-se verificado uma tendência de diminuição dos conflitos ativos entre 1991 e 2005.

A partir de 2006 registou-se uma certa tendência de aumento do número de conflitos ativos, ao mesmo tempo que o número de missões da paz diminuíram para números próximos dos conflitos ativos. Em 2014 existiam 40 conflitos ativos e 35 missões da paz.

Tem-se verificado uma tendência decrescente no número de conflitos terminados desde o pico de ocorrências em 1992; entre 2000 e 2013 oscilou ao redor de 7 (valor médio) conflitos terminados por ano, ao mesmo tempo que continuou uma forte tendência de diminuição de mediações, subsequente ao pico de ocorrência em 1994⁵.

⁵ Uma possível explicação para esta diminuição de mediações reside no facto do final da Guerra Fria ter permitido que os conflitos (efetivos ou latentes) pudessem, pela primeira vez, ser mediados por terceiros, algo que aconteceu intensamente nesses primeiros anos. À medida que os conflitos existentes foram sendo mediados (não necessariamente resolvidos), novas iniciativas de mediação foram tendo lugar essencialmente para novos conflitos.

Figura I.8: Número de conflitos (intraestado e intraestado internacionalizado), missões de paz e mediações em curso e número de conflitos terminados (intraestado) (1947-2013)



Fontes: mediação – DeRouen, Bercovitch e Pospieszna (2011); terminações de conflito – Kreutz (2010); missões manutenção da paz – Mullenbach (2013); conflito – Melander, Pettersson, & Themnér (2016)

A análise do exposto na figura I.8 permite concluir que os conflitos intraestado (e intraestado internacionalizados) continuam a constituir um fenómeno importante a merecer ser estudado e que, apesar da comunidade internacional estar a responder às necessidades de manutenção de paz destes conflitos, não está no séc. XXI a conseguir resolver os conflitos existentes ou a prevenir o surgimento de novos. Este cenário constitui o contexto deste livro e evidencia a sua relevância e necessidade. Procuraremos assim contribuir para a compreensão teórica do estado da arte da resolução de conflitos, de forma a melhorar a eficácia das iniciativas de resolução de conflitos levadas a cabo pelos diversos atores envolvidos.

APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Os textos encontram-se apresentados do geral para o particular, e da resolução de conflitos através do uso da força para abordagens pacifistas e alternativas, terminando com temas relacionadas com o período pós-conflito. Sem esgotar as abordagens de resolução de conflitos possível de utilizar nas áreas da paz e segurança apresentadas anteriormente (ver figura I.6), os capítulos, com exceção dos dois primeiros, apresentam o estado da arte de uma determinada abordagem utilizada numa ou mais das áreas da paz e segurança.

- Os dois primeiros capítulos de Ricardo Sousa identificam a evolução histórica do pensamento sobre paz e conflito numa perspectiva epistemológica de exposição da natureza e dos paradigmas do conhecimento.
- O primeiro capítulo contextualiza historicamente todo um século de resolução de conflitos, desde a criação da disciplina de Relações Internacionais em 1919 até ao presente. O capítulo delimita os períodos de análise em torno dos (grandes) debates nas Relações Internacionais: do Realismo com o Idealismo nas décadas de 1930 e 1940; do Tradicionalismo com o Behaviorismo nas décadas de 1950 e 1960; o debate interparadigmático nas décadas de 1970 e 1980; e do Racionalismo com o Refletivismo desde a década de 1990. A elaboração do texto adotou uma perspectiva sistémica identificando as interligações entre eventos históricos e pensamento académico, salientando o surgimento de escolas de pensamento diferenciado sobre segurança no que se designa, no seu todo, como os Estudos de Segurança Internacional e que inclui a Resolução de Conflitos.
- O segundo capítulo detalha os desenvolvimentos de uma das escolas de pensamento dos Estudos de Segurança Internacional – a Investigação da Paz. Definindo a Investigação da Paz de acordo com os princípios behavioristas, o capítulo diferencia a Investigação da Paz de outras escolas de pensamento próximas, nomeadamente a dos Estudos Estratégicos, dos Estudos para a Paz e a da Resolução de Conflitos. A análise da evolução da Investigação da Paz é feita com base na definição de ciência: o que se estuda e como se estuda. São identificados três períodos de evolução da Investigação da Paz: um período inicial, com início dos finais de 1950 e princípios de 1960; um segundo, desde os finais de 1960 a finais de 1980; e um terceiro período desde os finais de 1980. Os aspetos epistemológicos mais significativos da sua evolução consistem nos dois desafios à abordagem não-normativa e “neutra” do behaviorismo: a proposta da normatividade na investigação realizada, entre outros, por Johan Galtung, e a emergência das novas escolas refletivistas.
- O terceiro capítulo, de António Oliveira, explora a questão do uso da força como mecanismo coercivo, utilizado principalmente nas áreas da manutenção e da imposição da paz. O autor identifica os princípios, desafios, funções e contexto do uso da força militar, os quais têm vindo a assumir uma especial relevância devido ao crescente intervencionismo da comunidade internacional, e à adoção de uma abordagem multidimensional nas operações de paz do pós-Guerra Fria. O emprego efetivo da capacidade militar é identificado como a principal questão após o *deployment* das forças, salientando a forma como as forças militares desempenham atualmente funções, em complemento e mesmo nalguns casos em substituição das capacidades não-militares.

No quarto e quinto capítulos, da autoria de Gilberto Oliveira, faz-se a apresentação do pacifismo de princípios e do pacifismo pragmático, particularmente relevantes na área da prevenção de conflitos. O pacifismo de princípios é caracterizado pelo sistema de crenças dos atores (princípios espirituais e éticos), enquanto o pacifismo pragmático é caracterizado pela sua preocupação com a eficiência estratégica da ação não violenta. O capítulo sobre o pacifismo de princípios apresenta resumidamente a história das principais tradições do debate sobre o pacifismo e a não-violência, identificando as suas principais referências, nomeadamente Mahatma Ghandi e Martin Luther King. O capítulo sobre o pacifismo pragmático explora uma conceptualização do pacifismo e da não-violência, salientando a forma como os conceitos se interrelacionam e de que modo se integram no campo da resolução de conflitos.

Os três capítulos seguintes de Gilberto Oliveira apresentam três técnicas alternativas de resolução de conflitos: a Resolução Interativa do Conflito, a abordagem TRANSCEND, e a Educação para a Paz. A Resolução Interativa do Conflito é particularmente relevante na área da prevenção e pacificação do conflito, enquanto a abordagem TRANSCEND e Educação para a Paz são particularmente relevantes na área da construção da paz.

Estas técnicas são consideradas alternativas, na medida em que complementam os mecanismos tradicionais de gestão de conflitos. Partem do pressuposto que a complexidade dos conflitos atuais requer abordagens que vão para além das técnicas convencionais de negociação, mediação e diplomacia oficial, em particular no que se refere aos conflitos persistentes. Estas técnicas alternativas de resolução de conflitos desempenham um tipo de diplomacia paralela, no sentido da transformação tanto dos desequilíbrios estruturais como das perceções, atitudes, comportamentos e sistemas de crenças que dificultam a reconciliação. É normalmente realizada por atores não-estatais e identificada como diplomacia de segunda via.

O sexto capítulo apresenta a Resolução Interativa do Conflito que tem por objetivo envolver em processos de diálogo representantes das partes envolvidas, como forma de superar clivagens e construir confiança. Estes processos são mediados e facilitados por uma terceira-parte imparcial, normalmente cientistas sociais e académicos praticantes, salientando-se como um dos seus principais desafios a transferência dos efeitos produzidos nestes processos não-oficiais para o domínio oficial dos decisores políticos.

O sétimo capítulo apresenta a abordagem TRANSCEND. Criada por uma das principais referências dos Estudos da Paz, Johan Galtung, a abordagem TRANSCEND procura a “transformação de conflitos através de meios pacíficos”. Com o seu foco na paz e não na segurança, procura a “transfor-

mação” das contradições existentes no conflito através de meios pacíficos, com uma abordagem holística que “transcenda” a realidade contraditória do conflito.

O oitavo capítulo apresenta a Educação para a Paz definindo-a como um campo multidisciplinar distinto relacionado com a educação, filosofia e a reflexão sobre a cooperação e resolução de conflitos. O seu objetivo principal é a disseminação de uma cultura da paz através da educação, que procura ser alcançado através do desenvolvimento e comunicação do conhecimento necessário à criação de uma nova realidade, onde conflitos possam ser resolvidos de uma forma não-violenta e através de transformações sociais que produzam uma paz sustentável e duradoura.

O nono capítulo, de Teresa Cravo, sobre a Consolidação da Paz analisa o modelo vigente nas Nações Unidas desde a década de 1990, que norteia as suas intervenções para a criação de condições para uma paz sustentável. Está muito relacionado com a área da Construção da Paz mas também com a da com as missões de manutenção da paz mais abrangentes. Com base numa abordagem crítica, o modelo de consolidação da paz é analisado quanto aos seus fundamentos na *paz liberal*, relativamente à complexidade das atuais situações pós-conflito, e no que se refere a uma trajetória de intervenções com sucessos contestados e alguns fracassos.

O décimo capítulo, de Mateus Kolwalski, apresenta a Justiça de Transição, uma das iniciativas típicas da área da construção da paz. A Justiça de Transição é apresentada no quadro liberal em que se situa compreendendo dois conceitos: a justiça como virtude social de garantir a cada um o que lhe é de direito, e a transição como o processo de realização do que é justo. Nesse sentido apresenta os mecanismos utilizados, nomeadamente, a ação penal, as comissões de verdade, as reformas institucionais e as reparações, explorando ainda uma perspetiva holística que combina vários destes mecanismos.

No epílogo identificamos orientações comuns que se podem encontrar entre capítulos e áreas para futura investigação.

Referências

- BELLAMY, A., WILLIAMS, P. & GRIFFIN, S. (2010). *Understanding Peacekeeping*, 2nd Edition. Cambridge: Polity Press.
- BYRNE, S. & SENEHI, J. (2009). Conflict analysis and resolution as a multidiscipline. In D. J. Sandole, S. Byrne, I. Sandole-Staroste & J. Senehi (eds.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution* (pp. 45-58). New York: Routledge.
- DEROUEN, K., BERCOVITCH, J. & POSPIESZNA, P. (2011). Introducing the Civil War Mediation Dataset. *Journal of Peace Research*, 48(5), 663-672.
- ECK, K., & HULTMAN, L. (2007). One-sided violence against civilians in war: insights from new fatality data (Version 1.4). *Journal of Peace Research*, 44(2), 233-246.
- GLEDITSCH, N., WALLENSTEEN, P., ERIKSSON, M., SOLLENBERG, M. & STRAND, H. (2002). Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, 39(5), 615 - 637.
- KREUTZ, J. (2010). How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset. *Journal of Peace Research*, 47(2), 243-250.
- KRIESBERG, L. (2009). The Evolution of Conflict Resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremeniūk, & I. W. Zartman (eds.), *The SAGE handbook of conflict resolution* (pp. 15-32). Los Angeles: SAGE.
- LEDERACH, J. (1995). *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- MELANDER, E., PETTERSSON, T., & THEMNER, L. (2016). Organized violence, 1989-2015 (Version 4). *Journal of Peace Research*, 53(5), 727-742.
- MULLENBACH, M. (2013). Third-Party Peacekeeping in Intrastate Disputes, 1946-2012: A New Data Set. *The Midsouth Political Science Review*, 14, 103-133.
- PFETSCH, F. & ROHLOFF, C. (2000). KOSIMO: A Databank on Political Conflict. *Journal of Peace Research*, 37(3), 379-389.

- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. & MIAL, H. (2011). *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, UK: Polity.
- SOUSA, R. R. (2014). Comparing Datasets: Understanding Conceptual Differences in Quantitative Conflict Studies. In H. Hintjens & D. Zarkov (eds.), *Conflict, Peace, Security and Development - Theories and Methodologies* (pp. 216-232). Routledge.
- SPANGLER, B. (2013, May). Settlement, Resolution, Management, and Transformation: An Explanation of Terms. (G. B. Burgess, Editor) Retrieved 1 22, 2017, from Beyond Intractability: <http://www.beyondintractability.org/essay/meaning-resolution>
- SUNDBERG, R., ECK, K. & KREUTZ, J. (2012). Introducing the UCDP Non-State Conflict Dataset (version 2.5). *Journal of Peace Research*, 49(2), 351-362.
- UNITED NATIONS. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*. New York: United Nations.

**Relações Internacionais e o estudo
da Paz e Conflito, o contexto
da Resolução de Conflitos**

RICARDO REAL P. SOUSA

Relações Internacionais e o estudo da Paz e Conflito, o contexto da Resolução de Conflitos

INTRODUÇÃO

Este capítulo identifica o pensamento principal da disciplina (Ocidental) de Relações Internacionais (RI) relativo às questões da guerra e da paz. O objectivo é contextualizar o surgimento e desenvolvimento dos programas de investigação em Resolução de Conflitos (RC).

A primeira cátedra em Política Internacional (de uma forma geral referida como RI) criada em 1919 tinha como objetivo o estudo das causas da guerra e das condições para a paz. Desde essa altura a disciplina de RI alargou o seu objecto de estudo a outras temáticas. A sub-disciplina de RI que lida exclusivamente com as questões da guerra e paz é identificada como Estudos de Segurança Internacional (ESI). Esta sub-disciplina desenvolve-se após a Segunda Guerra Mundial e muda o enfoque da investigação da guerra para a defesa e segurança, alargando o leque de ciências sociais relevantes para o estudo deste fenómeno. O seu enfoque inicial é sobre o uso da força nas relações internacionais sendo que desde o final dos anos sessenta considera também questões económicas, ambientais e sociais juntamente com o seu enfoque tradicional em questões políticas e militares.

A RC é uma área de investigação que se inicia após a Segunda Guerra Mundial, por volta da mesma altura que os ESI, caracterizada pelo estudo do conflito como um fenómeno distinto. RC emerge com uma preocupação normativa para modificar o estado de guerra para uma paz negativa (ausência de conflito

violento) e a paz negativa para a paz positiva (ausência de conflito violento e de injustiça social). A resolução de disputas através de uma análise de conflito e resolução de problemas tem como objetivo a transição da guerra para a paz negativa, enquanto a transformação do conflito tem como objetivo a eliminação das causas profundas do conflito e visa a transição para a paz positiva e o desenvolvimento de mecanismos não-violentos de prevenção de conflito.

Desta forma existem três níveis de pensamento interligados relacionados com a paz e conflito: o nível mais geral das discussões em RI, o nível mais focado de programas de investigação sobre segurança nos ESI e a investigação e prática da RC¹.

A delimitação de períodos distintos de pensamento é frequentemente feita com referência a eventos determinantes nas relações internacionais, mas a utilização deste critério intuitivo tem a desvantagem de resultar numa falta de coerência no conteúdo científico dos períodos criados.

A influência da política na investigação e vice-versa é inquestionável. Associações genéricas podem ser feitas: do período entre as grandes guerras a uma abordagem Liberal-Idealista; do final da Segunda Grande Guerra com a afirmação do Realismo; da Guerra no Vietname com o pensamento crítico; e do período pós-Guerra Fria a múltiplos paradigmas. Mais substantivamente uma associação pode ser feita da Guerra Fria com os tópicos da guerra nuclear, teoria da dissuasão e a divisão entre Este e Oeste e do pós-Guerra Fria com os tópicos das guerras civis, intervenções humanitárias e, após os ataques de 11 de Setembro, o terrorismo. De uma forma geral programas académicos têm um desenvolvimento teórico e empírico autónomo da actualidade política (Levy J. , 2007)

A Guerra Fria teve diferentes fases que influenciaram diferentemente o estudo da paz e conflito, em particular a RC, e a polaridade do sistema internacional tem diversas importantes implicações, em particular em RI, mas estas características não resumem o espectro de investigação e não correspondem exatamente a desenvolvimentos substantivos e epistemológicos. A revolução behaviorista no contexto da qual importantes programas de investigação em ESI se desenvolvem (por exemplo a Investigação da Paz) não está directamente associada ao final da Segunda Guerra Mundial ou a períodos da Guerra Fria. Da mesma forma o aumento de paradigmas que estudam a paz e con-

¹ O capítulo aborda o pensamento mais ilustrativo destes níveis e as suas ligações com a política externa e prática e por esta razão não é exaustivo na apresentação das diferentes abordagens. Para mais informação ver as referências identificadas na tabela 2.2.

flito, normalmente associado ao período pós-Guerra Fria, são desenvolvimentos de trabalhos iniciados nos anos sessenta e oitenta. Ou, tal como ilustrado por Levy (2007), modelos de negociação em guerra, teorias de racionalidade ou teorias de decisão e comportamentais não estão por si mesmas ligadas a eventos ou agendas políticas.

Um critério mais útil para a delimitação de períodos é a definição de ciência: a ciência é definida pelo que estuda e como estuda². No entanto a aplicação deste critério não é um procedimento linear. Olhando para “o que estuda”, investigação que segue um enfoque Realista no poder ou Liberal no “interesse próprio comum” ocorre durante todo o século XX. Mesmo a distinção clássica entre um período entre-Grandes Guerras Idealista-Liberal e um período pós-Segunda Guerra Mundial Realista é enganoso, pois ambas as abordagens ocorrem em ambos os períodos e têm os seus fundamentos em textos clássicos. O enfoque clássico no estado e setor militar continua até aos dias de hoje e o alargamento do objeto de referência (a grupos ou indivíduos) ou setores (economia, sociologia, psicologia) não ocorre de uma forma coordenada no tempo ou foi exclusivo de abordagens específicas.

O critério epistemológico de “como se estuda” permite uma mais clara delimitação temporal. A revolução behaviorista ou as abordagens refletivistas/pós-positivistas alteraram o mapa das ciências sociais, mesmo que seja só possível delimitar um período em que estes desenvolvimentos ocorrem e não um ano específico ou publicação. Desta forma os quatro (grandes) debates nas RI podem contribuir para a delimitação dos períodos de análise, pois refletem tanto como é que a paz e conflito são conceptualizados, como são estudados³.

² A inspiração para este capítulo é o livro de Buzan e Hansen (2009) sobre a evolução dos Estudos de Segurança Internacional (ESI). Este capítulo pretende realizar um estudo semelhante num mais curto trabalho e com um enfoque distinto, o de contextualizar a RC, algo que Buzan e Hansen optaram por não incluir no seu livro. O quadro de análise dos autores é baseado na política das grandes potências, tecnologia, eventos, debates académicos e institucionalização. A opção deste capítulo de se focar nesta definição de ciência traduz-se numa análise mais detalhada da dimensão de debates académicos. A contextualização destes debates nas RI e ESI faz referência às dimensões da política das grandes potências, eventos e tecnologia (principalmente do poder nuclear). Por razões de espaço a dimensão de institucionalização não é explorada neste capítulo.

³ Algumas limitações deste critério: os debates não refletem a totalidade de eventos no mundo, envolvem principalmente académicos Anglo-Saxónicos, as fronteiras entre grupos são confusas, algum importante trabalho académico não se insere em nenhum debate e a existência destes “grandes debates” é questionado por alguns académicos. Apesar destas limitações este critério é preferível a outros (por exemplo eventos históricos, padrões de conflito ou características sistémicas) e é capaz de relatar o desenvolvimento do pensamento académico interligando-o com as relações internacionais.

Quatro períodos são delimitados pelos quatro debates em RI: o grande debate Realista-Idealista nos anos 30 e 40; o grande debate entre tradicionalistas e behavioristas nos anos 50 e 60; o debate inter-paradigmático nos anos 60 e 80; e o grande debate entre racionalistas e refletivistas desde os anos 90. Estes períodos são contextualizados pelos eventos históricos e ligados às preocupações de segurança nas RI, ESI e RC.

O primeiro período ocorre até aos anos 40, a década em que a Segunda Guerra Mundial acaba, um evento que simboliza a emergência do Realismo como o pensamento dominante nas RI após o fracasso do Idealismo-Liberal de prevenir a ocorrência de uma grande guerra. A investigação neste período é caracterizada por uma abordagem tradicionalista nas RI baseada na filosofia política clássica. Este período é simbolicamente delimitado como tendo começado em 1919 com a criação da primeira cátedra em RI e a afirmação política da tradição Idealista-Liberal que caracteriza o período entre as grandes guerras, mesmo que as tradições de pensamento em RI sejam baseadas em trabalhos clássicos anteriores a esta data. A principal mudança sistémica neste período é a mudança de uma liderança Britânica para uma liderança Americana e a principal preocupação de segurança é o conflito inter-estatal.

O segundo período ocorre nos anos 50 e 60 quando a abordagem behaviorista desafia os métodos de investigação tradicionalistas. A abordagem behaviorista é muito influenciada por desenvolvimentos nas ciências exatas mas a pressão de fazer as ciências sociais “científicas” não pode ser dissociada da necessidade de ter os métodos de investigação mais válidos de forma a compreender e prevenir o potencial de destruição mútua latente sobre a humanidade nos primeiros tempos do impasse nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética, característico da Guerra Fria. Mesmo que no rescaldo da crise dos mísseis de Cuba de 1962 exista algum desanuviamiento das tensões entre as grandes potências, durante os anos da Guerra Fria a principal preocupação de segurança é a possibilidade de um conflito (nuclear) inter-estatal. Este é o período em que os ESI emergem para mudar o enfoque da guerra e defesa para a segurança e a negociação adquire relevância como um mecanismo de RC de forma a gerir as tensões da Guerra Fria.

O terceiro período ocorre no debate inter-paradigmático nos anos 60 e 80. Na sequência da conceptualização de paradigmas por Thomas Khun (1962), os académicos de RI debatem qual das abordagens teóricas clássicas é a mais apropriada. A humanidade havia aprendido a viver com as ameaças da Guerra Fria e podia agora analisar comparativamente as diferentes propostas do Realismo, Liberalismo e Marxismo. Mesmo que nesta altura tenham existido propostas para uma epistemologia pós-positivista, estas não teriam

um impato significativo nas abordagens adoptadas até ao final dos anos 80. No início dos anos 80 as tensões entre as grandes potências aumentam e só desanuviariam após a eleição de Michael Gorbachev para Presidente da União Soviética em 1985.

O quarto período inicia-se nos anos 90 e é marcado pelo alargamento das abordagens académicas no debate entre as abordagens racionalistas e refletivistas e abordagens positivistas e pós-positivistas. Este debate ocorre em simultâneo com o rescaldo do fim da União Soviética, a emergência dos Estados Unidos como a única super potência e aumento da relevância dos conflitos intra-estatais e da segurança humana. As principais abordagens racionalistas e positivistas do Realismo e Liberalismo são desafiadas por novas abordagens refletivistas e pós-positivistas que se materializam no construtivismo, feminismo, pós-estruturalismo ou abordagens críticas inspiradas no Marxismo. Os anos 90 são caracterizados por uma reflexão por parte dos Estados Unidos sobre que papel deveria assumir no novo sistema unipolar. Após a consideração inicial de um multilateralismo assertivo, os ataques do 11 de Setembro em 2001 determinam firmemente que a “Guerra Global ao Terror” iria substituir a Guerra Fria como preocupação principal de segurança. Mais recentemente são os poderes emergentes, em particular a China, que tem atraído considerável atenção devido ao seu possível impacto na estrutura sistémica de segurança.

Tabela 1.1: Os grandes debates em Relações Internacionais e as preocupações de segurança

Séculos XX e XXI	1919 a 1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	Desde 2000
Grandes debates em RI	Realismo versus Idealismo (1930s e 1940s)	Tradicionalismo versus Behaviorismo		Debate inter-paradigmático entre Realismo, Liberalismo e Marxismo		Racionalistas versus refletivistas	
Principal aspecto do ambiente securitário sistêmico	Da liderança Britânica à liderança dos Estados Unidos	Guerra Fria (EUA versus União Soviética)				EUA num mundo unipolar	
	Idealismo liberal desde a Primeira GM (1914-1918) até à segunda GM (1939-1945)	Dissuasão nuclear até 1962	Desanuviamento até à invasão Soviética do Afeganistão, 1962-1979		Aumento das tensões, 1979-1985 Desanuviamento das tensões, 1985 -1991	Multilateralismo assertivo dos EUA, 1991-1994	Após 2001 “Guerra Global ao Terror” Poderes emergentes (em particular a China)
Principal focus securitário	Conflito inter-estado	Conflito (nuclear) inter-estado				Conflito inter-estado e intra-estado e segurança humana	

O capítulo está estruturado de acordo com os quatro períodos dos debates em RI, apresentando o contexto em que os debates ocorrem e a caracterização do pensamento em ESI e RC. O capítulo não estabelece relações causais mas salienta o contexto histórico em que os debates acadêmicos ocorrem num contexto político específico e vice-versa. Apesar do desenvolvimento independente dos programas de investigação, estes não são neutros à urgência do fenómeno de conflito e às aspirações de paz no mundo e, em maior ou menor grau, estão inseridos em preocupações normativas relativamente à gestão da situação vigente (*status quo*) ou na sua transformação emancipatória.

1919 À DÉCADA DE 1940 – REALISMO *VERSUS* IDEALISMO

As RI são caracterizadas por três abordagens clássicas teóricas que evoluíram até aos dias de hoje: Realismo, Liberalismo e Marxismo, ramificaram-se durante o século XX e influenciam muito do pensamento em ESI e RC.

O Realismo é caracterizado por uma perspectiva pessimista da natureza humana que é transposta para o nível do Estado no pressuposto que os Estados sempre procuram o seu interesse próprio. O interesse primordial de um Estado é a sobrevivência, e o poder é considerado como o mecanismo através do qual os estadistas podem assegurar essa sobrevivência. Devido à natureza anárquica das relações entre Estados, onde não existe uma autoridade acima do Estado, existe sempre a possibilidade que o conflito de interesses entre Estados possa resultar em guerras. Neste ambiente os Estados têm um dilema de segurança onde se o Estado A aumenta o seu poder militar para a sua própria segurança conduz a que outros aumentem também o seu poder militar e desta forma o Estado A acaba mais inseguro do que antes de ter aumentado o seu poder militar (Herz, 1951). No Realismo o potencial de conflito está sempre presente, períodos sem conflito ou com estabilidade são delicados equilíbrios de poder ou exercícios hegemónicos de controlo que podem necessitar de conflito como um mecanismo para manter a ordem. Referências clássicas nesta tradição são Tucídides (460 a.C – 406 a.C), Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679) ou Jean-Jacques Rousseau (1712-78).

O Liberalismo é definido por uma perspectiva otimista da natureza humana com um enfoque na regulação de poder através da razão, direito e instituições onde interesses comuns ou valores partilhados podem atenuar o potencial de conflito entre Estados e pessoas. Não é uma rejeição da anarquia mas uma proposta que o risco de conflito presente na anarquia pode ser reduzido

através de arranjos institucionais que refletem o interesse comum, algo que é do interesse próprio dos Estados. A paz é alcançada pela maior interdependência económica, valores de direitos humanos partilhados (por exemplo democracia) e pela segurança coletiva. A segurança coletiva é definida como uma coligação de Estados onde a segurança de um Estado é uma preocupação e responsabilidade de todos e em que todos acordam não se atacarem mutuamente e defender qualquer um daquele colectivo em caso de ataque por outro Estado. No Liberalismo, a cooperação institucional, normas partilhadas e interdependência económica são os requisitos para evitar o conflito. Referências clássicas nesta tradição são Immanuel Kant (1724-1804), Jeremy Bentham (1748-1747) ou Adam Smith (1723-1790).

O Marxismo está principalmente focado nas condições materiais económicas desfavoráveis das classes subjugadas e é optimista em relação ao potencial de emancipação. Apesar de a análise socioeconómica Marxista não ter sido desenvolvida para explicar a política internacional, os seus princípios seriam aplicados para explicar a ocorrência de conflito e desigualdade económica entre estados. A paz é assegurada através da remoção da dominação estrutural económica de uma entidade por outra entidade, quer seja o Estado, indivíduos ou grupos de indivíduos. Porque uma tal transformação nas relações de poder é difícil de conseguir pacificamente, algumas perspetivas consideram que o conflito poderá ser um meio necessário para atingir uma mais justa relação. Referências clássicas nesta tradição são Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895)⁴.

Apesar de significativamente diferentes nas suas visões, estas três abordagens teóricas partilham os princípios do racionalismo, secularismo e crença no pensamento científico e progresso característicos do Iluminismo Europeu do século XVIII. O denominador comum destas ciências sociais é a sua esperança e “devir”⁵. Desde as abordagens mais científicas reivindicando uma análise neutra de valores até às abordagens mais focadas no normativo e valores que explicitamente assumem o objetivo de “transformação”, o enfoque é nos desafios ou “males” do mundo, para os explicar ou compreender, para que a sociedade, ou grupos, possam gerir o *status-quo* ou a sua transformação.

⁴ Abordagens inspiradas no Marxismo ganham notoriedade com a afirmação da União Soviética como uma superpotência e o começo da Guerra Fria. Alguns dos eventos mais significativos são os processos de descolonização dos anos 40 e 60 (por vezes conflituosos), as guerras na Coreia e Vietname, as operações secretas dos Estados Unidos na América Latina e a adoção da agenda do desenvolvimento no sistema da ONU (Buzan & Hansen, 2009).

⁵ Nada neste mundo é constante exceto a mudança e transformação.

A abordagem Realista do equilíbrio de poder entre grandes potências, conhecida como o Concerto Europeu, foi o principal mecanismo de segurança nos cem anos anteriores à Primeira Guerra Mundial. Iniciada em 1914, com uma destruição nunca vista e que requereu a mobilização total das sociedades envolvidas, foi o “trauma” que conduziu a um novo período de pensamento Idealista-Liberal que tem como objetivo o desenvolvimento de uma ciência da paz que pudesse ir além da resposta moral do pacifismo. É neste enquadramento que as RI são fundadas como uma disciplina académica.

O período entre as Grandes Guerras é caracterizado pela adopção de uma abordagem Liberal que tem como principal preocupação evitar uma grande guerra. Explicitamente rejeita os princípios Realistas do equilíbrio de poder e diplomacia secreta. A abordagem, mais tarde caracterizada como Idealismo-Liberal, é centrada no Estado, baseada no princípio de segurança coletiva, suportada em instituições de diplomacia multilateral permanente e direito internacional como forma de assegurar a paz entre os estados. As iniciativas mais simbólicas desta abordagem foram a criação da Liga das Nações em 1920 e a assinatura do Pacto de Kellogg-Briand em 1928.

A Liga das Nações (ou Sociedade das Nações) foi um dos catorze pontos proposto pelo Presidente americano Woodrow Wilson em 1919 na Conferência de Paz de Paris subsequente ao fim da Primeira Guerra Mundial em 1918. Um conjunto de constrangimentos limitaram o potencial da Liga das Nações de cumprir com as expectativas depositadas na nova instituição. O principal constrangimento foi a rejeição em 1920 pelo Senado Americano da filiação dos Estados Unidos na Liga das Nações. Apesar da sua incapacidade de prevenir a Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações constitui uma importante tentativa de institucionalizar mecanismos para a paz, que conduziram ao estabelecimento em 1945 da Organização das Nações Unidas (ONU) constituída num espírito “Idealista mais realista”.

O Pacto Kellogg-Briand assinado em 1928 ilustra por que o período Liberal entre as Grandes Guerras seria apelidado de Idealista (ou mesmo utópico). Em três breves artigos o pacto estipula que os signatários rejeitam a guerra como forma de resolver disputas entre Estados. No primeiro artigo estabelece que: “As Altas Partes Contratantes declaram solenemente em nome das suas respectivas populações que condenam o recurso à guerra como forma de solucionar controvérsias internacionais, e renunciam à guerra como sendo um instrumento de política nacional nas relações entre as partes contratantes.”

E o segundo artigo estabelece que:

“As Altas Partes Contratantes concordam que a resolução de disputas ou conflitos, de qualquer natureza ou com qualquer origem, que possam surgir entre as partes contratantes, nunca deve ser procurada sem ser por meios pacíficos”⁶.

A Grande Depressão dos anos 30 juntamente com a ascensão do fascismo na Itália e Alemanha e a Segunda Guerra Mundial diluem a crença nas aspirações de paz do Idealismo-Liberal (Kriesberg L. , 1997). Mais especificamente a Segunda Guerra Mundial “resolveu” o “primeiro grande debate” nas RI entre o Liberalismo-Idealista e o Realismo em favor deste último⁷. Estadistas e académicos não podiam ser “inocentes” ao considerar que os ideais Liberais poderiam prevalecer sobre as fortes considerações materiais do poder.

Adicionalmente, o fracasso dos tratados e pactos assinados no período entre as Grandes Guerras tiveram implicações na forma como os acordos foram subestimados durante a Guerra Fria e, quando assinados, limitados ao tópico de controlo de armamentos. Especificamente o fracasso dos acordos feitos pela Alemanha Nazi, em 1938 com a Grã-Bretanha e França, e em 1939 com a União Soviética, para prevenir a Segunda Guerra Mundial, criaram a percepção nas décadas seguintes que uma paz duradoura só podia ser conseguida através de uma vitória retundante (Wallenstein, 2001)⁸.

Outro evento significativo que ocorre no início do século XX é o uso de “Satyagraha” (ou luta pela verdade) por Mahatma Gandhi na África do Sul e Índia como uma forma de transformação política não-violenta. Esta abordagem iria inspirar o pensamento e processos políticos no século XX. Por exemplo a resistência não-violenta contra o *apartheid* na África do Sul por Nelson Mandela nos anos 50, o movimento de direitos civis nos Estados Unidos nos anos 60 ou o método de solução de problemas na resolução de conflitos de John Burton nos anos 60 (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

A nova disciplina de RI emerge na academia no século XX para estudar um assunto até então analisado na perspetiva do direito internacional, diplomacia histórica, filosofia e ciência política. As RI são estatocêntricas e com um focus em assuntos relacionados com o conflito violento entre-Estados, com preocupações

⁶ O terceiro artigo não é substantivo.

⁷ Ver Carr (1939) e Morgenthau (1948).

⁸ Neste período a União Soviética progressivamente abandona uma abordagem de solidariedade do proletariado internacional, algo que na atualidade poderia ser designado como um movimento social transnacional de emancipação da classe trabalhadora. Em 1934 a União Soviética assume a filiação na Liga das Nações adotando uma abordagem estadocêntrica, se bem que com contornos distintos da abordagem capitalista (Cravinho, 2002).

Realistas relativas às corridas ao armamento, iniciação de conflito e sua frequência, aspirações Liberais de pacificação e cooperação e interesses Marxistas sobre revoluções políticas⁹. De uma forma geral o enfoque académico é em aspetos da guerra, e no máximo em como a evitar (Gleditsch N. P., 2008).

A metodologia utilizada é principalmente tradicionalista: análise filosófica, histórica, legalista e sociológica, formulada em teorias que não necessitam ser testadas, baseada principalmente em dados qualitativos e estudos de caso num processo guiado essencialmente pela intuição e interpretação do académico. A institucionalização da nova disciplina ocorre principalmente nos Estados Unidos e na Europa e está associada à criação, em 1919 no País de Gales, da cátedra Woodrow Wilson na Universidade de Aberystwyth. De uma forma geral, até à Segunda Guerra Mundial a disciplina de RI não pode ser caracterizada como uma disciplina com as suas instituições próprias, investigadores dedicados e revistas académicas. Nesta fase é muito definida por propostas individuais de académicos que procuram estabelecer uma disciplina (Rogers & Ramsbotham, 1999).

DÉCADAS DE 1950 E 1960 – TRADICIONALISMO *VERSUS* BEHAVIORISMO

A literatura do período posterior à Segunda Guerra Mundial é distintiva na forma mais abrangente de concetualizar o conflito associando-o à segurança em vez de à defesa ou ao combate¹⁰. Desta forma alarga o conceito a assuntos de coesão social e à relação entre ameaças militares e não-militares a vulnerabilidades, mesmo que só com o final da Guerra Fria estas alterações tenham sido totalmente refletidas na literatura (Buzan & Hansen, 2009).

A Guerra Fria com início nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, é caracterizada por um mundo bipolar opondo os estados capitalistas aos estados socialistas, cada grupo liderado por uma superpotência, os Estados Unidos da América e a União Soviética respetivamente. Neste período, a estabilidade está baseada no equilíbrio do poder (nuclear) e destruição mútua assegurada¹¹.

⁹ Outros estudos também abordam os conflitos numa perspetiva psicológica ou sociopsicológica, aspetos não-rationais, negociação e acordos coletivos no contexto da gestão de organização e relações laborais (Kriesberg L. , 2009).

¹⁰ A primeira referência oficial ao conceito de segurança nos Estados Unidos é no National Security Act de 1947 (Bilgin, Booth, & Jones, 1998)

¹¹ Uma doutrina de estratégia militar em que o uso generalizado de armas de destruição maciça, em particular armas nucleares, por dois ou mais grupos opostos conduz à aniquilação completa de tanto o estado que ataca como o que se defende.

A Guerra Fria tem quatro períodos distintos no seu nível de tensões das relações entre as superpotências. O primeiro período de dissuasão nuclear é caracterizado por uma intensificação das tensões e dura até à crise dos mísseis de Cuba em 1962, o auge da Guerra Fria¹². O segundo período de desanuviamento teve uma diminuição das tensões entre 1962 e 1979, altura em que a União Soviética invade o Afeganistão¹³. No terceiro período as tensões intensificam entre 1979 e 1985, altura em que Mikhail Gorbatchev se torna presidente da União Soviética. As tensões diminuem no quarto período, que dura desde 1985 até ao final da Guerra Fria em 1991 com a dissolução da União Soviética, simbolizado na queda do muro de Berlim em 1989.

O receio de confrontação entre as superpotências, presente durante toda a Guerra Fria mas particularmente preocupante no primeiro período, conduz a um enfoque das RI em temas delicados realistas, racionalistas e estatocêntricos associados com os Estudos Estratégicos, uma sub-disciplina dos ESI, focado em questões de prevenção de uma guerra nuclear, intensificação do conflito e combate, forças armadas e complexo industrial militar, processo de decisão em política externa e comportamento internacional de estados.

Este é o período do “segundo grande debate” em RI, um debate principalmente sobre questões metodológicas opondo abordagens tradicionalistas e behavioristas¹⁴. Os académicos tradicionalistas seguem a abordagem clássica de filosofia política apresentada anteriormente. Académicos behavioristas consideram que o investigador deve ser neutro, independente do objeto de estudo que analisa, que a teoria deve racionalmente explicar o comportamento dos estados (e outros atores) identificando causalidade, que só pode ser validada através de testes empíricos, frequentemente realizados com bases de dados ou estudos de caso¹⁵. Esta é considerada a “revolução científica” nas ciências sociais que teve expressão nas tradições Realistas e Liberais de RI assim como noutras disciplinas.

¹² Eventos importantes neste período são: o bloqueio Soviético a Berlim Ocidental entre 1948 e 1949 e a construção do muro de Berlim em 1961; a guerra da Coreia entre 1950 e 1953; a crise do canal de Suez em 1956 que confirmou a bipolaridade pela incapacidade dos poderes europeus de serem independentes dos Estados Unidos, e o lançamento do primeiro satélite artificial - Sputnik - pela União Soviética em 1957 (Buzan & Hansen, 2009).

¹³ A invasão do Afeganistão pela União Soviética foi um evento simbólico num conjunto de eventos que conduz ao fim da política de desanuviamento entre os Estados Unidos e a União Soviética. Anteriormente tinham ocorrido revoluções socialistas no Corno de África (Etiópia em 1974, Somália em 1969 e a guerra da independência Eritreia em 1962) e na Nicarágua em 1978/1979, conflitos nacionalistas na Namíbia desde 1966 e Rodésia/Zimbabué desde 1964, duas invasões no Shaba em 1977 e 1978 e a revolução Iraniana em 1979.

¹⁴ Ver Bull (1966) e Kaplan (1966).

¹⁵ O aparecimento de computadores nos anos cinquenta e sessenta ajudou significativamente os estudos que utilizam grandes bases de dados e modelos estatísticos.

Este período é considerado a “era dourada” de RI, onde um sentimento de receio e urgência relativamente à ameaça nuclear conduz a importantes desenvolvimentos no pensamento académico, com significativos financiamentos de investigadores civis que tinham acesso sem precedentes aos governantes Ocidentais e influência sobre o desenho das políticas de segurança e de relações externas (Williams, 2008).

O Behaviorismo tem um profundo efeito na forma como se estuda o conflito, por exemplo no que se refere aos níveis de análise ou modelos de decisão racional. Três níveis de análise são conceptualizados para identificar as causas da guerra: o indivíduo, o estado-nação e o sistema internacional (Waltz K. N., 1959; Singer, 1961).

“O nível do indivíduo tem o enfoque principal na natureza humana e nos líderes políticos individuais, seus sistemas de crenças, processos psicológicos, estados emocionais e personalidades. O nível do estado-nação (ou nacional) inclui fatores como o tipo de sistema político (autoritário ou democrático, e suas variantes), a estrutura da economia, a natureza dos processos políticos, o papel da opinião pública e grupos de interesse, etnicidade e nacionalismo, e a cultura política e ideologia. O nível do sistema inclui a estrutura anárquica do sistema internacional, a distribuição de poder económico e militar entre os estados principais no sistema, padrões de alianças militares e comércio internacional, e outros fatores que constituem os ambiente externo de todos os estados”. (Levys, 2011, p. 14).

Modelos de decisão racional para analisar e prever o comportamento das superpotências tornam-se bastante populares e sofisticados. Dois modelos destacam-se, um prevendo cooperação e outro deserção entre estados. Redução Gradual Recíproca de Tensões (*Gradual Reciprocation in Tension Reduction – GRIT*) é uma estratégia desenhada para a redução de hostilidades entre partes em conflitos e conseguir a cooperação através de uma das partes unilateralmente sinalizar uma intenção de terminar o conflito dependente de reciprocidade da outra parte (Osgood, 1962). De entre os modelos de teoria de jogos, o modelo do dilema do prisioneiro tem bastante notoriedade ao propor que quando jogado com uma única interação, a melhor estratégia para dois indivíduos racionais poderá não ser a colaboração mas deserção, mesmo que aparentemente seja do interesse próprio de ambos cooperar (Rapoport & Chammah, 1965).

As abordagens behavioristas têm inicialmente expressão em duas abordagens dos ESI: Estudos Estratégicos e Investigação da Paz, e ambas partilham nesta altura uma preocupação com a segurança do estado ameaçada por forças

externas. A sua principal distinção é um diferente posicionamento normativo em relação ao conflito. Enquanto os Estudos Estratégicos focam-se em como conseguir a vitória ou evitar a derrota numa guerra, a Investigação da Paz foca-se em identificar as causas do conflito (ver a tabela 1.2 em anexo para a identificação dos períodos da Investigação da Paz)¹⁶.

As expectativas Liberais depositadas na ONU em 1945 para desempenhar um papel essencial como um mecanismo institucional que assegure a paz foram parcialmente frustradas. Se a ONU foi capaz de, durante a sua existência e tal como previsto, estabilizar as relações entre Estados, foi menos capaz de antecipar e lidar com o conflito intra-estatal e nunca se transformou numa autoridade autónoma para a paz, tal como alguns idealistas aspiravam.

Durante a Guerra Fria a ONU esteve num impasse onde o compromisso entre as superpotências era moralmente questionável e só nos anos 90 a organização se equipou com uma arquitetura abrangente para lidar com o conflito intra-estatal.

Durante a existência da ONU, a delegação da autoridade estatal a uma terceira parte multilateral nunca foi efetivamente considerada, determinando significativamente, mas não eliminando, a capacidade da ONU atuar como um agente de direito próprio. Um evento significativo, ainda por esclarecer na história da ONU, foi a morte do seu Secretário-geral Dag Hammarskjöld em 1961, quando o avião em que viajava caiu sobre o Zimbabué quando se dirigia ao Congo para discutir um cessar-fogo. Visto mais como um general independente do que um secretário do Conselho de Segurança, Dag Hammarskjöld seguiu uma política independente relativamente aos processos de descolonização que ocorriam no continente Africano na altura.

Na prática das relações internacionais, o princípio da segurança coletiva, tal como definido na ONU, foi revogado pelo princípio de defesa coletiva, em que um grupo de estados concorda em defender os seus membros de ataques por outros estados. Alianças militares de defesa coletiva foi a orientação assumida na Guerra Fria opondo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criada em 1949 ligando o bloco capitalista, ao Pacto de Varsóvia criado em 1955 e ligando o bloco socialista.

Mesmo que não concretizando as aspirações de segurança coletiva, no período após a Segunda Guerra Mundial várias instituições multilaterais são criadas reafirmando a perspetiva Liberal das RI. Os principais exemplos são a criação em 1945 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

¹⁶ Para uma análise mais detalhada ver o capítulo Genealogia da Investigação da Paz.

Cultura (UNESCO), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) e em particular a criação em 1952 da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, precursora da União Europeia. Esta comunidade europeia era a prova que os países europeus, que haviam coexistido num paradigma realista de conflitos durante séculos, conseguiram encontrar os interesses comuns que conduzissem à estabilidade, revitalizando a tradição Liberal das RI.

A crise dos mísseis de Cuba em 1962 representa o auge das tensões na Guerra Fria e a sua resolução pacífica salientou a importância da negociação.

No rescaldo da crise o presidente americano John. F. Kennedy adopta em 1963 a abordagem GRIT e consegue desanuviar as tensões com a União Soviética através de negociações no que seria identificado como a “experiência Kennedy”. A abordagem resulta num conjunto de acordos assinados, mais significativamente no Tratado de Proibição Limitada de Testes Nucleares em 1963 e a primeira ronda bilateral das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas começa em 1969 e conduz à assinatura em 1973 do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos¹⁷. Esta política de desanuviamento é continuada pelo presidente Americano subsequente Richard Nixon até ao final dos anos 70 e, apesar de não ter eliminado a rivalidade entre superpotências, diminuiu significativamente o risco de guerra¹⁸.

Na academia, investigação sobre a negociação de conflitos existentes começa a ser realizada de uma forma sistemática utilizando abordagens de solução de conflitos a partir da segunda metade da década de 60. John Burton organiza uma série de sessões de trabalho entre as décadas de 60 e 80. Burton propõe que a abordagem de solução de conflitos é mais do que uma técnica de resolução de conflitos. Considera que os sistemas socio-culturais têm pressupostos subjacentes que os tornam mais resistentes à mudança do que os indivíduos que os compõem. Quando novos problemas surgem, os atores recorrem a estes pressupostos subjacentes — valores por defeito (*default values*). Esta reacção é apelidada de aprendizagem primária (*first-order learning*). A transformação de sistemas sociais (conflitivos) requer uma aprendizagem

¹⁷ Outros acordos são o Telefone Vermelho, linha directa de comunicação entre os governantes dos Estados Unidos e da União Soviética (1963), o uso pacífico do espaço (1967), o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1968), Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano (1971), a Convenção sobre as Armas Biológicas (1972) e a segunda ronda de Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas ocorre entre 1972 e 1979.

¹⁸ O presidente Americano Richard Nixon encontra-se com o secretário-geral do Partido Comunista Soviético Leonid I. Brezhnev em Moscovo em Maio de 1972. Nixon inicia no início da década de 70 uma abertura das relações com a China que conduziu ao seu encontro em Pequim com o Presidente Mao-Tse-Tung em Fevereiro de 1972, uma visita que Nixon caracterizaria como “a semana que mudou o mundo”.

secundária (*second-order learning*), uma vontade e capacidade de desafiar os pressupostos subjacentes. De forma a não ser episódica, a transformação de conflito em paz precisa de uma aprendizagem secundária, conseguida mais eficientemente através de processos de planeamento participativo (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

Inspirado em Burton, em 1965 Herb Kelman inicia o que viria a ser o programa de Harvard de solução de problemas com uma abordagem multidisciplinar e com um enfoque em conflitos persistentes. O programa ainda decorre tendo adquirido outros objectivos como a investigação, educação e formação e propondo nos anos 80 uma orientação para jogos de soma positiva, solução de problemas e ganho mútuo (Rogers & Ramsbotham, 1999).

Importantes desenvolvimentos nos anos 60 também ocorrem dentro dos Estados com movimentos da sociedade civil, frequentemente inspirados numa abordagem não-violenta do tipo “Satyagraha”. Nos Estados Unidos as pessoas procuram mais poder e participação, numa revolução contracultura por direitos dos nativos americanos, direitos civis, direitos das mulheres e contra a guerra no Vietname (1954-1975) e guerra nuclear (Byrne & Senehi, 2009). As pessoas procuram resolver os seus próprios problemas o que origina o aparecimento de mecanismos alternativos de resolução de litígios, populares nos anos 60, e ocorre uma expansão de centros comunitários de resolução de disputas nos Estados Unidos nos anos 70 e 80 (Kriesberg L. , 2009). Na Europa, movimentos da sociedade civil adotam temas semelhantes como o ambiente, justiça e paz¹⁹. Os mais simbólicos destes movimentos são os protestos estudantis de 1968 em França, e no bloco socialista em Praga, Varsóvia e na Jugoslávia. Estas aspirações da sociedade civil são refletidas na academia e é na intersecção do ativismo para a paz e dos estudos académicos que a Investigação da Paz surge (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014).

A Investigação da Paz inicia-se nos anos 60 nos Estados Unidos e na Europa para estudar as causas do conflito com uma abordagem behaviorista. Um dos seus principais académicos é Johan Galtung que, entre outras contribuições, conceptualiza a Paz como mais do que a negação da Guerra. A Guerra é definida como conflito violento, enquanto a paz negativa é a ausência de conflito violento, e a paz positiva, não só a ausência de conflito violento mas também a condição em que a violência estrutural é eliminada ao conseguir-se justiça

¹⁹ Nos anos 50 e 60 ocorre a campanha para o desarmamento nuclear e nos anos 70 e 80 as campanhas contra a instalação de mísseis da OTAN (Pershing II com ogivas nucleares) em cinco países da Europa Ocidental (Moita, 1985).

social e estabelecer mecanismos de prevenção de conflito não-violentos. A violência na “violência estrutural” é a diferença entre o potencial e o atual, e considera que o investigador deve ter um compromisso normativo com a transformação social para a realização do potencial (Galtung, 1969). Esta proposta responde a algumas das considerações do ativismo para a paz fundindo a tradição Idealista-Liberal clássica com a tradição Marxista, Marxismo da democracia social (Buzan & Hansen, 2009). Adicionalmente procura refocar o debate da Guerra Fria entre o Ocidente e o Leste para as relações entre o Norte e o Sul, uma mudança que teria expressão nas décadas de 70 e 80 (ver capítulo Genealogia da Investigação da Paz).

DÉCADAS DE 1970 E 1980 – DEBATE INTERPARADIGMÁTICO

Na década de 70 existe uma aceitação generalizada entre académicos das RI dos argumentos behavioristas como válidos mesmo que os seus requisitos metodológicos sejam seguidos de uma forma flexível. Juntamente com este desenvolvimento o trabalho de Thomas Khun (1962) sobre paradigmas de investigação iria influenciar o debate interparadigmático. Kuhn propôs que períodos de “acordo no paradigma” ocorrem quando a comunidade científica está em acordo sobre a validade de um determinado paradigma e concentra os seus esforços no desenvolvimento do conhecimento sobre um assunto específico utilizando metodologias semelhantes, algo que contribui para o conhecimento acumulado. Em períodos de “mudança de paradigma” ou “fase revolucionária” os investigadores concentram os seus esforços em conseguirem predomínio teórico. Apesar de assegurar inovação teórica este período contribui menos para o conhecimento acumulado. Devido à incomensurabilidade das diferentes teorias, verifica-se uma implicação para as RI: de forma a aumentar o conhecimento acumulado a comunidade científica estaria melhor se adoptar um paradigma único: Realismo, Liberalismo ou Marxismo²⁰ (Kurki & Wight, 2013).

Dois desenvolvimentos são ilustrativos deste período. Um é o debate entre o Neo-realismo e o Neoliberalismo e outro é o desenvolvimento da teoria da dependência influenciada pelo pensamento Marxista-Leninista.

²⁰ A identificação dos paradigmas no debate interparadigmático varia na literatura, e inclui: Liberalismo, Realismo e teorias de RI radicais; Realismo, Institucionalismo e Estruturalismo; Realismo, Pluralismo e Marxismo ou Realismo, Pluralismo e Globalismo.

O livro de Kenneth Waltz “Teoria da Política Internacional” (1979) conceitualiza o, muito debatido na altura, nível sistémico de análise. Waltz especifica como a estrutura da política internacional, caracterizada pelo número de grandes potências, determina o comportamento dos estados e a estabilidade expetável no mundo. O focus é a segurança do estado e a sua sobrevivência.

A abordagem Neoliberal institucional, tal como no trabalho de Joseph Nye e Robert Keohane, tem um enfoque nas relações transnacionais e salienta o papel que processos não-governamentais têm em determinar a política mundial. Estes processos incluem as relações transnacionais de atores não estatais como sejam as empresas, negócios e movimentos revolucionários multinacionais, sindicatos, redes científicas ou organizações internacionais. Esta abordagem não rejeita uma perspectiva estatocêntrica mas antes o reconhecimento da revelância de atores não-estatais transnacionais no sistema interestatal, em particular nas áreas de soberania nacional, política externa e desafios para as organizações internacionais (Keohane & Nye, 1971).

O debate Neo-realista e Neoliberal não é sobre se o sistema internacional é anárquico, que ambos assumem que é, mas qual a resposta dos estados à anarquia. Os Neo-realistas têm um enfoque na sobrevivência do estado num sistema de auto-ajuda competitivo enquanto os Neoliberais salientam a importância da cooperação e dos novos atores resultante da interdependência internacional, globalização e instituições internacionais²¹.

A Teoria da Dependência, inspirada na tradição Marxista-Leninista, pode ser considerada um subproduto dos processos de descolonização. A independência política alcançada na Ásia após a Segunda Guerra Mundial e em África nos anos 60 não significou a independência política no mundo pós-colonial. A Teoria da Dependência surge na América Latina nos anos 60 e 70 para explicar a falta de desenvolvimento na América Latina e outros países do Terceiro Mundo. Os países do sul consideram que estão presos numa relação económica estrutural desigual e injusta com os países do norte industrializados, que impede o seu desenvolvimento²². Na terminologia de Galtung, esta é a violência estrutural na relação dos países do norte e do sul.

²¹ A Escola Inglesa surge nos anos setenta, juntando elementos da tradição Liberal e Realista. Não questiona a primazia do Estado e das políticas de poder e a sua contribuição está em providenciar uma perspectiva histórica e um papel para as normas nas relações internacionais. Os seus principais proponentes são Hedley Bull (1977) e Martin Wight (1977).

²² Este debate também aborda assuntos como o ambiente e o impacto ecológico das sociedades industrializadas e foi refletido no trabalho inicial do Grupo dos 77 e na Conferência sobre o Comércio e Desenvolvimento da ONU (Rogers & Ramsbotham, 1999).

Alguns académicos consideram que o debate interparadigmático não merece a designação de grande debate (Wæver O. , 2009) com a principal contribuição do debate identificado no facto que as teorias adquirem algum rigor, em particular no debate entre Realistas e Liberais. Apesar deste contributo, o debate interparadigmático afastou os académicos das especificidades de cada paradigma, da procura de melhores teorias integrando diferentes abordagens, e da contribuição válida de algumas hipóteses associadas à tradição Marxista-Leninista (Levy J. , 1998).

O período de desanuiamento na Guerra Fria termina em 1979 com a tensão a aumentar entre as superpotências, particularmente após a eleição de Ronald Reagan para a presidência dos Estados Unidos em 1981.

A eleição de Ronald Reagan ocorre no contexto de mudanças mais abrangentes no mundo. A prosperidade económica Ocidental das décadas de 50 e 60 foi baseada em políticas Keynesianas implementadas pelo Estado com o objectivo de atingir pleno emprego. Estas políticas acabam com o colapso do sistema de Bretton Woods em 1971 (convertibilidade do dólar em ouro) e com a primeira crise do petróleo em 1973 (um aumento de 70% no preço do petróleo bruto) (Fouskas, 2003). As políticas Keynesianas seriam substituídas por políticas económicas neoliberais (apresentadas mais adiante neste capítulo) e as considerações geoestratégicas mudam, colocando um enfoque maior nos países produtores de petróleo.

Na divisão da Guerra Fria nos anos 80 existe a erosão da abordagem GRIT. Em 1984 Axelrod propõe outra estratégia recíproca baseada no desenvolvimento do dilema do prisioneiro. O modelo original tinha prescrito não-cooperação quando existe só uma interacção entre jogadores. O modelo é agora desenvolvido para uma situação de repetidas interacções entre jogadores. Quando o jogo é feito repetitivamente e os jogadores não sabem quantas interacções existirão, a solução é seguir uma estratégia de “olho por olho, dente por dente” (TFT) onde a melhor estratégia é a cooperação (Axelrod, 1984).

Mas seria a eleição do Presidente Mikhail Gorbachev em 1985 que iria diminuir as tensões entre as superpotências. Gorbachev adopta um “Novo pensamento” nas relações internacionais baseadas num conjunto de princípios morais partilhados para resolver problemas globais em detrimento da perspectiva Marxista-Leninista de um conflito irreconciliável entre o capitalismo e o socialismo (Curtis, 1996). O “Novo pensamento” considera que o interesse humano é mais importante que o interesse de classe; que o mundo é cada vez mais interdependente; que ninguém sai vencedor de uma guerra nuclear; que a segurança deve assentar essencialmente na política em vez de

no militarismo; e que a segurança deve ser mútua no contexto das relações entre as duas superpotências (Holloway, 1988/1989). Na prática o “Novo pensamento” está relacionado com as ideias de defesa não-ofensiva de investigadores da Paz e Germânicos (Kriesberg L., 1997). A Defesa Não-Ofensiva é desenhada para evitar o dilema da segurança ao desenvolver uma estratégia de defesa com capacidades ofensivas mínimas mas um máximo de capacidades defensivas. Como resultado da nova política, as negociações sobre o controlo de armamento tornam-se mais proveitosas após um período de tentativas fracassadas no início dos anos 80²³.

De uma forma mais abrangente, Goldstein e Freeman (1990) identificam que GRIT tem uma melhor capacidade do que o TFT para explicar o abrandamento das tensões nas interações durante a Guerra Fria (entre 1948 e 1989) entre os Estados Unidos e a União Soviética; os Estados Unidos e a República Popular da China; e a União Soviética e a República Popular da China.

O “Novo pensamento” também permitiu a solução para conflitos por “procuração” da Guerra Fria o que conduziu a um crescente interesse pela mediação.

A mediação é promovida no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas que permitia o envolvimento de outras organizações na resolução de disputas de forma pacífica. Nos anos 70 Henry Kissinger e Jimmy Carter já tinham mediado com sucesso conflitos no Médio Oriente. Desde a segunda metade da década de 80 uma análise mais sistemática da mediação, ligando a teoria académica com a prática, é iniciada com a mais reconhecida contribuição no desenvolvimento dos conceitos de diplomacia oficial (*Track One*) e diplomacia de segunda via (*Track Two*). Diplomacia oficial é a diplomacia governamental oficial entre governos realizada por diplomatas oficiais²⁴. Em 1981 a diplomacia de segunda via é definida como o processo de resolução de conflitos complementar à diplomacia oficial que envolve a interação não oficial realizada por atores profissionais não-estatais (Davidson & Montville, 1981)²⁵. O conceito seria desenvolvido nos anos 90 para diplomacia multi-via (*multi-track*) que envolve nove vias, expandido a diplomacia de segunda via para incorporar complexidades e

²³ No início dos anos 80 tinham falhado conversações sobre forças nucleares de alcance intermédio (*INF – Intermediate-range and Shorter-range Missiles*) e redução de armas estratégicas (*START – Strategic Arms Reduction Treaty*). Estas conversações são reiniciadas em 1985 juntamente com conversações sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (*CFE – Conventional Armed Forces in Europe*), e conduziram a acordos estabelecidos entre 1987 e 1993 para limitar a dimensão e risco associado com o poder nuclear e convencional (Buzan & Hansen, 2009).

²⁴ Estas podem ser consultas informais, bons ofícios, enviados especiais, mediação, negociações, condenações internacionais, missões exploratórias e sanções diplomáticas e económicas.

²⁵ Esta é realizada principalmente através de sessões de trabalho e a mudança da opinião pública.

diversidade de atores envolvidos na diplomacia (Diamond & McDonald, 1991; Diamond & McDonald, 1996)²⁶.

Neste período uma distinção também é feita entre a luta política não-violenta de princípios e pragmática. A abordagem de princípios considera a utilização de métodos pacíficos na transformação social, uma questão de princípio, tal como em “Satyagraha”. Abordagens pragmáticas consideram a utilização de métodos não-violentos uma questão prática ou tática, tal como conceptualizado no trabalho de Gene Sharp (1973). Sharp considera que a resistência dos cidadãos através da ação não-violenta é uma força política pois os Estados dependem da obediência dos seus cidadãos. Esta abordagem iria inspirar movimentos sociais em todo o mundo nas décadas seguintes.

Nos anos 80 as abordagens de referência para o estudo da paz e guerra são questionadas, não só na conceptualização do que estudam mas também em como se estuda.

No início da década de 80 o livro de Barry Buzan “People, States and Fear” (1983) propõe uma redefinição do objeto de referência – segurança. O livro desafia a abordagem realista centrada no Estado, Estratégia, Ciência e *Status-quo* para considerar que a segurança não está só relacionada com o estado mas também com o indivíduo, nações (coletividades humanas) e o internacional; e que a segurança é mais que o setor militar (a estratégia), também é económica, política e ecológica (Williams, 2008). Apesar de alargar o objeto de referência a sua concetualização ainda é uma perspectiva estatocêntrica da segurança com a necessidade de reconhecer Estados-fracos e Estados-fortes, em que os Estados-fracos estão mais vulneráveis aos conflitos, e realizar uma distinção entre alta política (estratégia, defesa militar) e *low-politics* (por exemplo relacionada com os direitos humanos) (Teixeira, 2011).

Nos anos 80 a teoria Femininista surge com um enfoque em como as mulheres têm uma perspetiva diferente da guerra, não em resultado de um determinismo biológico mas devido à construção social do género. A teoria propõe uma visão alternativa da hierarquia e poder coercivo. O argumento é que em alternativa (ou em combinação) com a determinante anárquica do sistema

²⁶ As nove vias são 1) governo ou pacificação através da diplomacia; 2) pacificação não-governamental profissional através da resolução de conflitos; 3) empresarial ou pacificação através do comércio; 4) cidadãos privados ou pacificação através do envolvimento pessoal; 5) investigação, formação e educação, pacificação através da aprendizagem; 6) ativismo ou pacificação através da advocacia; 7) religião ou pacificação através da ação da fé; 8) financiamento ou pacificação através de recursos, e; 9) comunicação e os media ou pacificação através da informação. (Institute for Multi-Track Diplomacy, <http://www.imtd.org/index.php/about/84-about/131-what-is-multi-track-diplomacy> [acedido a 15 de Março de 2016])

inter-estatal é a natureza de género patriarcal dos Estados, culturas e sistema mundial que explica a persistência da guerra (Levy J. , 1998). A teoria feminista seria desenvolvida nos anos 90 como uma disciplina com a sua própria posição na academia, constituindo o indivíduo como o objeto de referência da segurança e adoptando uma abordagem multinível e multidisciplinar (Buzan & Hansen, 2009).

Perspetivas linguísticas e pós-estruturalistas realizam alterações significativas em como o objeto de referência deve ser compreendido. Estudos linguísticos salientam a importância da língua e da representação discursiva do objeto de referência. A conceptualização objetiva da segurança é substituída como uma constituição subjetiva da segurança onde os atores e identidades não são fixas mas produzidas e reproduzidas.

Pós-estruturalismo é a mais extrema rejeição do positivismo, que é a epistemologia das principais escolas de RI (ver na secção seguinte mais sobre positivismo). O pós-estruturalismo critica o positivismo baseado no facto que a mente positivista

“não é capaz de reconhecer o paradigma de análise que criou. Confunde um determinado cosmo existente com uma visão-mundo que criou para moldar o que existe. Não consegue ver que a plataforma, onde se baseia para moldar o mundo, é a sua própria criação. Desta forma tende a preconizar imodéstia, intolerância e opressão do cientificismo. (...) pós-estruturalismo pós-modernista, baseado na desconstrução de Derrida (1976; 1981), considera que não existem fundamentos transcendentais para a verdade exteriores ao texto” (Heron & Reason, 1997, p. 274).

Para o pós-estruturalismo todos os fenómenos só existem na sua representação discursiva e desta forma a sua constituição ocorre através do prisma das relações de poder em que a constituição da identidade do “outro” como ameaça está intrinsecamente ligado à constituição da identidade do “eu” (Buzan & Hansen, 2009).

DA DÉCADA DE 1990 AO PRESENTE – RACIONALISMO *VERSUS* REFLETIVISMO

O fim da Guerra Fria em 1991 marca a transição de um mundo bipolar para um mundo americano unipolar que abriu possibilidades a novas conceptualizações da política internacional. O republicano George W. Bush (pai) (presidente americano entre 1989 e 1993) e o democrata Bill Clinton (presidente

americano entre 1993 e 2001) vão inicialmente seguir uma política de “multilateralismo assertivo” com o objetivo de ter uma liderança americana mas com o apoio do multilateralismo, em particular baseado nas Nações Unidas. Estas formulações iniciais de um “pragmatismo idealista” fundem a tradição realista do interesse no poder com as aspirações da tradição liberal de direitos humanos, democracia e resolução multilateral de conflitos. A expressão “multilateralismo assertivo” foi identificada por Madeleine Albright e a política é vista como uma forma de reduzir custos, fatalidades e a exposição americana aos desenvolvimentos no estrangeiro assim como um dividendo da paz resultante do fim da Guerra Fria. A ideia subjacente era que os Estados Unidos não tinham os recursos ou vontade de serem os polícias do mundo e que era do seu interesse em política externa formar e liderar coligações, estabelecer os seus objetivos e assegurar o seu sucesso. No entanto esta política considera que os Estados Unidos poderiam atuar unilateralmente em casos de autodefesa ou para defesa dos seus interesses vitais (Boys, 2012).

A coligação envolvida na Guerra do Golfo em 1990 e 1991 com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas é o melhor exemplo desta nova política, reorientando a atenção para a segurança regional e reafirmando a supremacia militar americana. Mas o fracasso da intervenção militar americana na Somália em 1993 em apoio de uma missão de construção da nação das Nações Unidas significaria o fim do apoio bi-partidário ao “multilateralismo assertivo” e para o envolvimento direto dos Estados Unidos em conflitos que não fossem do seu interesse nacional.

Uma política alternativa ao “multilateralismo assertivo” é formulada no documento de “Orientações para o Planeamento da Defesa” para os anos fiscais 1994 a 1999, que viria a ser não oficialmente conhecido como a “doutrina Wolfowitz” pois foi elaborado pelo então Sub-Secretário para a Política de Defesa Paul Wolfowitz servindo sobre o Secretário de Estado da Defesa Dick Cheney. A política considera que os objetivos dos Estados Unidos são primeiramente prevenir a re-emergência de um novo rival. Na prática isto significa prevenir que um poder hostil conseguisse o controlo de uma região com suficientes recursos para gerar poder global. Estas regiões incluem a Europa Ocidental, o leste Asiático, o território da antiga União Soviética e o sudoeste Asiático²⁷. O segundo objetivo da política é a pro-

²⁷ Aspectos adicionais a este objectivo: os Estados Unidos demonstrarem liderança suficiente para o estabelecimento e manutenção da nova ordem, de forma que inibisse potenciais desafiantes de aspirarem a um maior papel regional ou global tanto no plano económico como militar.

moção dos valores americanos, e
“lidar com as fontes de conflito regional e instabilidade de uma forma
que promova o crescente respeito pelo direito internacional, limite
a violência internacional e encoraje a expansão de formas de governo
democrático e abra sistemas económicos”

(The New York Times, 1992)

Este objetivo é particularmente relevante em assuntos e regiões que sejam de
importância securitária para os Estados Unidos, os seus amigos e aliados.
Assuntos relevantes incluem

“a proliferação de armas de destruição massiva e mísseis balísticos,
ameaças a cidadãos dos Estados Unidos pelo terrorismo ou conflitos
regionais ou locais, e ameaças à sociedade dos Estados Unidos do narcotráfico”
(The New York Times, 1992)

Regiões relevantes são as que estão próximas dos Estados Unidos, como a
América Latina, e regiões com recursos naturais, em particular o golfo
Pérsico devido ao petróleo. O documento não contém referências a inicia-
tivas multilateralistas através das Nações Unidas, considera a possibilidade
de coligações *ad hoc* estabelecidas para um crise específica e que os Estados
Unidos devem estar preparados para atuar unilateralmente quando não
conseguir assegurar coligações.

Rejeitada em 1992 por George W. Bush (pai) após ter sido noticiada na imprensa a
7 de Março de 1992, a política seria reescrita antes de oficialmente apresen-
tada a 16 de Abril do mesmo ano. No entanto, durante os anos da adminis-
tração Clinton políticas próximas à “doutrina Wolfowitz” são promovidas
pelo grupo de reflexão neoconservador “Projeto para um Novo Século
Americano” estabelecido em 1997. Muito dos apologistas desta política
fariam parte da administração republicana de George W. Bush (filho), presi-
dente entre 2001 e 2009.

Estas políticas refletem debates académicos entre um possível dividendo da paz
com o final da competição ideológica e a possibilidade de novas fontes de
guerra baseadas na identidade.

O fim da União Soviética e da opção socialista autoritária resultou numa hege-
monia da democracia liberal democrática, que se havia tornado na única
possibilidade (“*only game in town*”) e este período considerado um momen-
to de “fim da história” (Fukuyama, 1989). De acordo com a teoria da paz
democrática uma implicação desta análise resulta em que, à medida que
mais estados se tornam democracias liberais, a guerra seria menos fre-
quente, pois a guerra entre democracias maduras é menos provável
(Doyle, 1983; 1986).

Em contraste, é proposto que as identidades culturais e religiosas seriam as principais fontes de conflito numa era pós-Guerra Fria (Huntington S. P., 1993; 1996). A hipótese de um “choque de civilizações” considera que o eixo central de conflitos iria ocorrer entre o Ocidente e civilizações não-Ocidentais e que o conflito é particularmente prevalente entre Muçulmanos e não-Muçulmanos. De forma a preservar a civilização Ocidental no contexto de declínio do poder dos Estados Unidos e da Europa deve-se, entre outras iniciativas, “manter a superioridade tecnológica e militar do Ocidente sobre outras civilizações”(1996, 310), “promover os valores políticos e instituições dedicadas aos direitos humanos e democracia e proteger a integridade cultural, social e étnica das sociedades Ocidentais” (1996, 185). De uma forma mais geral duas escolas de pensamento Neo-realistas recomendam diferentes posições possíveis para os Estados Unidos. O Neo-realismo defensivo considera que uma distinção precisa ser feita entre relações com estados amigos e inimigos, tendo em consideração os elevados custos da guerra. Kenneth Waltz (1979) considera que o principal objetivo dos estados é manter a sua segurança num sistema anárquico, o que é melhor conseguido através de políticas externas moderadas.

O Neo-realismo ofensivo considera que o poder relativo dos Estados é mais importante que o poder absoluto e que um Estado tem de estar preparado para defender a sua vantagem relativa pela força se necessário. A forma dos Estados conseguirem a sua segurança num sistema anárquico é maximizando o seu poder e influência. Estes pressupostos conduzem a políticas de dominação e hegemonia, em particular por grandes potências que procuram aumentar o seu poder relativamente a Estados potencialmente rivais (Mearsheimer, 2001). Numa perspetiva Americana geoestratégica é considerado que nenhum poder deve emergir na Eurásia que possa desafiar a posição Americana no mundo (Brzezinski, 1997). A Eurásia contém 75% da população mundial, 60% do Produto Interno Bruto (PIB) e 75% dos recursos energéticos (Fouskas, 2003).

Os ataques de 11 de Setembro de 2001 vão solidamente basear a política externa da única superpotência no Neo-realismo ofensivo. A Estratégia de Segurança Nacional Americana publicada em Setembro de 2002 teria semelhanças com o Projeto para um Novo Século Americano, afirmando que:

“as nossas forças serão suficientemente fortes para dissuadir potenciais adversários de perseguirem um crescimento militar na esperança de ultrapassar, ou igualar, o poder dos Estados Unidos” (2002, p. 30).

Os ataques colocaram o terrorismo como uma prioridade na agenda das RI e a “Guerra Global ao Terror” substituiu a “Guerra Fria” como o “assunto organizador central da segurança internacional” (Buzan & Hansen, 2009)

Apesar desta mudança, as preocupações clássicas das abordagens Realistas e Liberais relacionadas com os estudos estratégicos, controlo de armamentos, paz liberal e paz negativa continuam além do fim da Guerra Fria e dos ataques do 11 de Setembro. Tal é o caso de assuntos como o equilíbrio de poder, hegemonia, rivalidades internacionais, temas de conflito, território, negociação, dissuasão, análise ao nível societal (paz democrática, líderes, instituições), ideias e cultura, processo de decisão por indivíduos e organizações, reputação, sinalização e conflito, intensificação e abrandamento de conflitos, guerras civis, ambiente e migração. Da mesma forma abordagens inspiradas no Marxismo continuam a tratar assuntos económicos e de comércio (Levy J. S., 2015).

Políticas Neoliberais com um enfoque no mercado livre, diminuição da burocracia do estado e eliminação da regulamentação estatal (Jackson & Sorensen, 1999, p. 201) tinham-se iniciado anteriormente nos anos oitenta com a eleição do presidente Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1981 e Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979.

Nos anos 90, a paz liberal evolui da sua forma ortodoxa liberal dos anos 80 focada no efeito “bola de neve” (*“trickle-down effect”*) da economia e crescimento económico sustentável baseado no mercado implementado através de Programas de Ajustamento Estrutural. No início dos anos 90 um conjunto de fatores contribuem para uma crise do Banco Mundial, um dos principais promotores destas políticas. A evidência sugere que o mercado livre poderá não funcionar de uma forma tão eficiente como previsto e a regulação estatal e investimento em educação explicam em parte o sucesso dos Tigres do Sudeste Asiático. Também o fraco sucesso dos programas estruturais em África são evidência da necessidade de iniciativas que atenuem as consequências negativas (particularmente a pobreza) dos programas de ajustamento estrutural. Adicionalmente, o caso dado como de sucesso na implementação dos programas estruturais, o México, entra em crise em 1994. Em consequência, no final da década de 90 o Banco Mundial adopta um “Quadro Completo de Desenvolvimento” baseado numa abordagem à pobreza humana, abandonando um enfoque nos rendimentos e colocando o focus nas capacidades humanas, tal como representado no Índice de Desenvolvimento Humano que é baseado no estado nutricional, sucesso escolar e estado de saúde (Pender, 2001).

Neste espírito, iniciativas pela indústria do desenvolvimento e da ajuda humanitária consideram formas de desenvolvimento ascendente (*bottom-up*) ou intervenções específicas como a promoção de pequenas e médias empresas, o setor informal,

“comércio justo”, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, programas de eliminação da pobreza e desenvolvimento participativo. A paz liberal não significa só a democracia liberal e economia de mercado dos anos 80 mas também direitos humanos, estado de direito e desenvolvimento a partir dos anos noventa.

A paz liberal é promovida pelo mundo através do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio e em países em conflito através do apoio de uma nova máquina de gestão e resolução de conflitos baseada nas Nações Unidas. A “Agenda para a Paz” de 1992 define a forma como as Nações Unidas vão responder ao conflito no pós-Guerra Fria. Inclui abrangentes mecanismos para a prevenção de crises, manutenção da paz, pacificação e construção da paz pós-conflito.

O novo mandato das Nações Unidas é alicerçado num Realismo-Liberal. Está essencialmente preocupada com a segurança do Estado (conflito intra-estatal torna-se a principal preocupação securitária com um pico de ocorrências em 1993) e usa uma abordagem de resolução de problemas apolítica, negociando a paz liberal com os Estados de forma a encontrar modelos aceitáveis para a cessação da violência direta. Na terminologia de Galtung, o seu objetivo é a transição da guerra para a paz negativa mas sem procurar a paz positiva, o que requeria tratar a violência estrutural através de uma abordagem transformativa.

Estes desenvolvimentos marcam um novo período de atividade das Nações Unidas, previamente bloqueada pela Guerra Fria. No início dos anos 90 regista-se um aumento potencial no envolvimento das Nações Unidas em conflitos, seguida de um abrupto decréscimo em 1995 em consequência da intervenção falhada na Somália em 1994 com baixo envolvimento até ao ano 2000, data a partir da qual o número de tropas envolvidas e orçamento aumenta continuamente e significativamente.

A abordagem abrangente é também refletida na RC que adopta uma abordagem multidimensional para o conflito, o que significa intervir a diferentes níveis de análise (inter-grupo, inter-estado, regional ou global), em diferentes setores (psicologia, economia, social, político), e com um decréscimo significativo do envolvimento de Organizações Não Governamentais (ONGs) tanto em movimentos sociais transnacionais²⁸ como diretamente em processos específicos de

²⁸ Por exemplo *Search for Common Ground*, *International Alert*, *a West African Network for Peacebuilding*, *a African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*, *a Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, *a European Centre for Conflict Prevention* ou *International Crisis Group* (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

resolução de conflitos²⁹. De uma forma geral o pensamento e prática da resolução de conflitos tem um enfoque na crescente complexidade do conflito, questões de assimetria entre atores, diversidade cultural e religiosa e conflitos persistentes (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

As abordagens Neo-realistas e Neoliberais referidas anteriormente são consideradas fortemente orientadas para o estado, mercado capitalista e *status quo* (Baylis, Smith, & Owens, 2008) e novas abordagens surgem desafiando-as ontológica e epistemologicamente.

Duas dicotomias agrupam as diferentes abordagens: abordagens racionalistas *versus* refletivistas e abordagens positivistas *versus* pós-positivistas. Abordagens racionalistas utilizam a teoria de escolha racional para explicar o comportamento de atores com o objetivo de identificar leis para mecanismos de causa-efeito. Abordagens refletivistas consideram que as decisões são dependentes do contexto e as preferências dos atores não são fixas pois são determinadas por valores, normas e ideias que variam no tempo e espaço. Devido à refletividade da ação social, existe uma relação bidireccional entre causa e efeito. Além de explicar, a investigação deve tentar compreender os significados intersubjetivos e discursos que informam o comportamento dos atores (Keohane R. O., 1988). A principal diferença entre acadêmicos positivistas e pós-positivistas é o pressuposto relacionado com a capacidade do investigador ser um observador neutro do fenómeno estudado, tal como proposto pelas abordagens positivistas. Para os pós-positivistas o investigador nunca se encontra desligado da realidade que estuda nem é capaz de neutralidade em relação ao paradigma histórico e espacial em que vive (Lapid, 1989).

De uma forma geral, abordagens Neo-realistas e Neoliberais são racionalistas e positivistas enquanto as novas abordagens têm diferentes graus de refletivismo e pós-positivismo. Adicionalmente, o refletivismo e em particular o pós-positivismo questionam a visão *khuniana* da ciência onde existe um desenvolvimento progressivo do conhecimento no contexto em que existe um paradigma que é considerado válido. Em contraste, pós-positivistas consideram que podem existir descrições concorrentes igualmente válidas do mesmo fenómeno, pelo que conhecimento válido existe no mesmo período proveniente de diferentes paradigmas.

²⁹ Por exemplo a *Community of Sant'Egidio* em Moçambique (1992), *Carter Center* na Venezuela (since 1996), *Center for Humanitarian Dialogue* no Darfur (since 2001), *Crisis Management Initiative* no Aceh (2005) e *Sustained Dialogue* no Tajiquistão (1993-2005) (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

Abordagens refletivistas e pós-positivistas começam nos anos 80 com o Femininismo, Linguística e Pós-estruturalismo e adquirem uma expressão mais abrangente nos anos 90 em cinco novas abordagens: Construtivismo, Pós-colonialismo, Segurança Humana, Estudos Críticos de Segurança e a Escola de Copenhaga.

Construtivismo é um exemplo essencial de uma abordagem refletivista que tem em conta não só a política das capacidades materiais e utilidade mas, e mais importante, a estrutura das ideias, cultura, normas e identidades que condicionam o comportamento dos agentes. Veja-se a diferença entre o Construtivismo Convencional e Crítico. No Construtivismo Convencional a agência para a ordem e paz é significativamente localizada no estado (o seu principal objeto de referência), com um reconhecimento limitado da agência institucional ou individual, e adopta uma epistemologia positivista “leve”³⁰. No Construtivismo Crítico a agência é localizada nas coletividades (o seu principal objeto de referência) e adopta uma epistemologia narrativa e sociologia pós-positivista. Uma distinção pode ainda ser feita entre a orientação normativa das abordagens Construtivistas Europeias (tal como os Estudos Críticos de Segurança ou a Escola de Copenhaga) mais comprometidas com a agenda normativa da Investigação da Paz e a menos normativa abordagem do Construtivismo Norte-americano (Buzan & Hansen, 2009). Na Investigação da Paz o Construtivismo está preocupado em explicar a ligação entre a construção social da identidade (frequentemente associada a grupos etnolinguísticos), a mobilização política dessa identidade e a violência civil como resultado desse processo (Sambanis, 2002).

De uma forma geral, o termo pós-colonial refere-se a como três-quartos da atual população mundial tiveram as suas vidas moldadas pela experiência do imperialismo, desde o momento da colonização até à atualidade (Ashcroft, Griffiths, & Tiffin, 2002). O pós-colonialismo surge nos anos 70 focando-se nos aspetos sociais, económicos e culturais da experiência colonial e procura desafiar teoricamente “a grande marcha do historicismo Ocidental com a sua promoção de binários (entre outros o eu-outro, metrópole-colónia, centro-periferia)” (McClintock, 1992, p. 85). Adicionalmente salienta o etnocentrismo dos estudos de segurança durante a Guerra Fria com o seu exclusivo enfoque na segurança Ocidental (Teixeira, 2011). Teoria pós-colonial cristaliza nos anos 90 tendo influências provenientes de uma série de perspetivas.

³⁰ Desta forma o Construtivismo Convencional é um caso excepcional de uma abordagem refletivista que é positivista.

Com ligações ao Construtivismo Crítico salienta as especificidades da segurança no Terceiro Mundo marcado pela relação desigual com o Ocidente colonial e pós-colonial. Com ligações ao Pós-Estruturalismo salienta a construção Ocidental do “subalterno” ou “outro” “inferior”, quer seja este do “Sul”, “Oriente”, “subdesenvolvido” ou estado “falhado” ou “fraco” (o “Ocidente e o Resto”). A especificidade do mundo pós-colonial é um assunto central, que se traduz no questionamento do estado “Vestefaliano” como objeto de referência, do conceito de segurança, que não é somente militar mas também significativamente económico e associado a ameaças externas mas também internas, e das epistemologias e metodologias utilizadas, por exemplo defendendo a utilização da antropologia (Buzan & Hansen, 2009).

Em 1994 o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) apresenta o conceito de Segurança Humana tanto como uma preocupação académica de solução de problemas como também como uma orientação de prescrição política. Percursos da Segurança Humana nos anos 80 haviam sido o conceito de “Segurança Comum” proposto pela “Comissão Independente para o Desarmamento e Segurança” liderada por Olof Palme em 1982 e o conceito de “segurança abrangente” (Westing, 1989). O primeiro conceito liga a segurança internacional e nacional (agenda de controlo de armas) a assuntos mais abrangentes da subsistência dos indivíduos no mundo (relacionados com a economia e ambientes) enquanto o segundo considera o ambiente como uma componente importante de segurança³¹.

Na Segurança Humana o objeto de referência é o indivíduo em vez do Estado e a segurança está relacionada com o bem-estar das pessoas em vez do setor militar. A conceptualização de Segurança Humana alarga o focus estreito nas ameaças da violência para identificar sete naturezas de ameaças: economia, alimentação, saúde, ambiente, violência pessoal física, comunidades culturais e outros tipos de violência, e direitos humanos políticos. Esta definição alargada da Segurança Humana é a mais abrangente desde o conceito de “violência estrutural” de Johan Galtung, com um objetivo explícito de ligar segurança ao que é considerado a sua outra metade: desenvolvimento (Collective, 2006).

Nos anos 90 três escolas refletivistas e críticas desenvolvem-se na Europa propondo uma alternativa ao pensamento racionalista “livre de valores” Norte-americano (e também Europeu), em particular na área dos estudos de segurança. Estas “escolas” foram caracterizadas como a escola de Aberystwyth, Copenhaga e Paris (Wæver O., 2004), mesmo que se tratem de locais dispersos mais representativos de debates e indivíduos do que escolas unitárias de pensamento

³¹ Anteriormente o conceito de “Segurança Comunitária” (Deutsch, 1957) tinha sido definida como uma região onde a guerra é improvável.

(Collective, 2006). Estas “escolas” são consideradas “críticas” pois partilham a ideia de que processos sociopolíticos influenciam o conhecimento e que existem escolhas normativas políticas nas ciências sociais. A Teoria Crítica é essencialmente uma política emancipatória com o conhecimento centrado na transformação social e política; distingue-se do Idealismo-Liberal por explicar criticamente o sistema político vigente (Viotti & Kauppi, 2012).

Estudos Críticos de Segurança surgem nos anos 90 e institucionalizam-se na Europa, normalmente inspirados na escola de Frankfurt do período entre as grandes guerras e posterior aos anos 60. Na sua essência está um desafio ao enfoque realista no setor militar, estatocêntrismo e entendimento da segurança como um jogo de soma nula que deve ser substituído por um projeto de emancipação humana (Collective, 2006). Identifica o indivíduo como o objeto de referência considerando que o estado e as estruturas económicas neoliberais têm o potencial para serem fontes de insegurança (Buzan & Hansen, 2009). Tem uma posição mais política, normativa e crítica, onde a “segurança” é criada inter-subjetivamente dependendo das perspectivas políticas e visões do mundo (Booth, 1997). O desenvolvimento deste pensamento na “escola” de Aberystwyth (ou galesa) colocaria um enfoque na emancipação do indivíduo, em que os indivíduos devem ser emancipados de constrangimentos, em particular da guerra e da sua ameaça.

A escola de Copenhaga reformula o objeto de referência como “sociedade”, uma posição intermédia entre o estatocêntrismo e o “indivíduo” ou o “global” (Waeber, Buzan, Kelstrup, & Lemaitre, 1993). Esta mudança permite o estudo de “segurança identitária” e situações em que o Estado e sociedades não correspondem harmoniosamente, por exemplo quando se verificam ameaças por parte do Estado sobre minorias (Buzan & Hansen, 2009). O conceito de segurança é ainda mais expandido para incluir as dimensões políticas, sociais, económicas e ambientais. Com o seu enfoque no desenvolvimento de novos conceitos, apresenta o conceito de “segurança regional complexa” onde diferentes unidades (ou sociedades) têm os seus processos de segurança tão interligados que não podem ser analisados ou resolvidos separadamente, constituindo regiões geográficas mutuamente restritas. A mais inovadora contribuição foi a “teoria securitária” que define segurança como um ato discursivo. “Securitização” é definida como o processo em que um ator constitui através do discurso um assunto, outro ator ou o fenómeno como uma ameaça a um objeto de referência (estado, sociedade, indivíduo). Uma “securitização” bem-sucedida legitima iniciativas excepcionais em nome da segurança (“nacional”) que não seriam autorizadas de outra forma (Waeber, 1995; Buzan, Waeber, & Wilde, 1998).

A escola de Paris baseia-se na conceptualização discursiva da segurança da escola de Copenhaga mas o seu focus é nas práticas diárias da segurança, em detrimento de compreender a segurança como a resposta a circunstâncias excepcionais como na escola de Copenhaga. Com uma abordagem Pós-Estruturalista salienta a institucionalização da segurança, analisando as práticas de segurança dos Estados – “o Estado securitário”, os profissionais de segurança, a racionalidade governamental sobre segurança e a tecnologia e conhecimento de segurança (Collective, 2006)³² Didier Bigo é uma referência central na escola de Paris acrescentando uma perspectiva mais sociológica, inspirada em Pierre Bourdieu, à análise da securitização³³.

Também novas abordagens surgem na RC a partir dos anos 90, em particular a resolução de conflito cosmopolita que propõe um enfoque na humanidade, tratando o conflito desde o nível local ao nível global. Cosmopolitismo transformativo rejeita o interesse “hegemónico” na promoção de “valores universais” inquestionáveis, tal como a paz liberal, e privilegia a integração inclusiva aos níveis locais e globais que possam resultar no bem-estar humano e uma emancipação global (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011). Estes desenvolvimentos estão associados à ideia da democracia cosmopolita guiada por justiça social global, democracia, direitos humanos universais, segurança humana, Estado de direito e solidariedade transnacional, o que requer transformações aos níveis da governança, economia e segurança (Baylis, Smith, & Owens, 2008).

Uma abordagem que tem o potencial de enquadrar mais a RC em práticas mais aceites pela comunidade académica é a abordagem participativa/cooperativa. Nos anos 60 iniciaram-se trabalhos sobre paradigmas participativos mas só nos anos 90 adquire mais reconhecimento académico (Guba & Lincoln, 2000). O paradigma considera que a realidade é participativa, uma realidade subjetiva-objetiva co-criada pela mente num certo cosmos; a epistemologia deve ser experimental, proposicional e com formas prática de atingir o conhecimento; a metodologia deve ser baseada na participação política em investigação colaborativa de acção; e a axiologia baseada no valor primeiro do conhecimento prático ao serviço do desenvolvimento humano.

A RC é distinta de outras abordagens principalmente no que se refere à sua prática, fundindo o papel de investigador com o executante (ou político), por exemplo em longos processos políticos de solução de problemas ou mediação (ver capítulo Genealogia da Investigação da Paz). O paradigma partici-

³² Devido à proximidade de ambas as escolas consideramos que a escola de Paris pertence à escola de Copenhaga.

³³ Agradeço a Gilberto Carvalho de Oliveira este comentário.

patório considera uma diferença entre conhecimento proposicional e de apresentação (*presentational*) (ambos baseados em conhecimento experimental) e o conhecimento experimental em si mesmo. A proposta é uma forma de empiricismo radical distinto do behaviorismo que é não considerado suficientemente empírico (Heron & Reason, 1997).

CONCLUSÃO

Relatou-se um século do pensamento sobre paz e conflito em Relações Internacionais. A clássica conceptualização do que é que as RI estudam em termos de segurança centrada no Estado, setor militar e ameaças externas tem sido recorrentemente questionada por novas conceptualizações que a transportam a outros atores (indivíduos, grupos, sociedades, civilizações), outros setores (economia, política, sociedade, ambiente) e fontes internas de conflito. Da mesma forma, a clássica forma de como as RI são estudadas baseada no positivismo e racionalismo é questionada por um conjunto de abordagens epistemológicas pós-positivistas e refletivistas. Nenhum dos quatro debates significou o fim de um paradigma e o estudo científico da paz e do conflito ficou caracterizado por um leque de diferentes paradigmas que continuam no início do século XXI. Abordagens de RC foram parte das evoluções das RI e ESI, adoptando uma abordagem mais abrangente e também desenvolvendo propostas alternativas emancipatórias para a resolução de conflito.

Barry Buzan (1991) considera as duas guerras mundiais, os processos de descolonização e a Guerra Fria como um período histórico. Desta forma propõe que desde 1989 (ou 1991) estamos já no século XXI, muito semelhante ao século XIX no sentido que entre as grandes potências não existe uma rivalidade ideológica ou de poder. Existe o aparecimento de uma estrutura de poder multipolar que substitui a bipolaridade da Guerra Fria, uma multipolaridade com os Estados Unidos como sendo a única superpotência mas também com potências regionais: a Comunidade Europeia, Rússia, Índia, China e Japão. Esta multipolaridade gravita em torno dos Estados Unidos e é dominada por uma comunidade securitária³⁴ capitalista no centro composta pela Europa, América do Norte, Japão e Austrália.

³⁴ Comunidade de segurança é um grupo de estados que não esperam, ou se preparam, para o uso da força militar nas relações com outros estados desse grupo.

Buzan (1991) considera que os países periféricos (Estados que não são potências importantes ou parte da comunidade securitária capitalista) se deparam com cinco assuntos securitários: políticos, militares, económicos, sociais e ambientais.

Politicamente estes Estados são menos relevantes sem uma rivalidade entre grandes potências; são Estados autoritários menos legitimados sem a União Soviética; têm governos mais responsabilizáveis pelo seu desempenho sem a justificação em desvanecimento do legado da colonização; mostram fronteiras coloniais também mais questionáveis; e, com o fim do comunismo, o Islão poderá ser pressionado a assumir a oposição à hegemonia Ocidental.

A nível militar os desenvolvimentos estão dependentes do estabelecimento de um regime de segurança global coletivo com o Conselho de Segurança das Nações Unidas a funcionar como uma câmara de compensação e legitimando intervenções militares ou o crescente afastamento do centro da periferia, deixando a periferia entregue a si própria (com exceção da região rica em petróleo do Médio Oriente), onde rivalidades regionais e equilíbrios de poder podem conduzir a que poderes locais reconfigurem o ambiente político nas regiões. Em qualquer dos cenários o controlo do comércio de armas e o regime de não-proliferação nuclear assumem particular relevância tanto para os países do centro como da periferia.

Economicamente, a nova era de relações internacionais e o acesso dos países periféricos a recursos, finanças e mercados não deve alterar a condição dos países periféricos.

Segurança social, definida como ameaças e vulnerabilidades que afetam os padrões comunitários culturais e de identidade, verificar-se-ão essencialmente relativas à migração (em particular dos países da periferia para os do centro) e no choque identitário de civilizações rivais, a colonização cultural da periferia pelo centro mas também as comunidades imigrantes da periferia no centro e o potencial de terrorismo. Este choque é mais significativo entre o Ocidente e o Islão, onde a Europa estaria na linha da frente, uma possibilidade de conflito que está muito dependente do desempenho de governos moderados dentro do mundo Islâmico.

Finalmente, a segurança ambiental será cada vez mais relevante para todos os Estados e nas relações centro-periferia à medida que a população humana no planeta aumenta.

Uma perspectiva dos Estados Unidos, mais próxima do Neo-realismo defensivo, considera em 1999 a segurança no século XXI definida pelo aumento da vulnerabilidade a ataques em território dos Estados Unidos que não podem ser prevenidos através da superioridade militar Americana; rápidos desenvolvimentos na

informação e biotecnologia; novas tecnologias que dividem o mundo ao mesmo tempo que o aproxima (por exemplo, a internet e o acesso ao conhecimento); vulnerabilidades na infra-estrutura da economia global; a importância estratégica da energia; a porosidade das fronteiras; a pressão sobre a soberania dos estados; a fragmentação ou falhanço de estados com efeitos desestabilizadores nos países vizinhos; atrocidades no mundo e o aterrorizar deliberado das populações civis; a importância do espaço que se tornará num ambiente competitivo militar; os Estados Unidos serem chamados com frequência para intervir militarmente num período de alianças incertas no contexto de uma perspectiva de ter menos forças militares em posições avançadas; e a necessidade de diferente capacitação militar e nacional dos Estados Unidos (USCNS/21, 1999). Estas considerações podem ser contrastadas com o Neo-realismo ofensivo de pensadores Americanos apresentado já neste capítulo.

De uma forma mais geral ao nível sistémico, várias ameaças de segurança podem ser identificadas, como o regresso de um conflito entre grandes potências com o crescimento da China e da Índia, regresso da Rússia e o dilema Japonês; alterações climáticas; o desenvolvimento desigual no mundo; as consequências da sobrepopulação, migrações e pandemias; escassez de recursos (água, alimentação, energia e terras); proliferação nuclear e guerra; e terrorismo (Gray, 2006). Desta forma as causas profundas do conflito e insegurança irão provavelmente ser as alterações climáticas, competição por recursos, marginalização da maioria do mundo e militarização global (Abbott, Rogers, & Sloboda, 2006).

Com somente quinze anos passados desde as primeiras análises, algumas das ameaças identificadas para o novo século já ocorreram. No entanto, ainda é demasiado cedo para determinar que o século XXI não será marcado por uma rivalidade ideológica entre a democracia e a autocracia (tal como ocorreu entre o liberalismo, o fascismo e comunismo no século XX) e de que forma, se alguma existir, os poderes emergentes irão desafiar os Estados Unidos.

Relativamente aos novos poderes, ainda não é claro que polaridade substituiu a bipolaridade da Guerra Fria. Os Estados Unidos são considerados o ator indispensável para assuntos de segurança globais mas o seu envolvimento não é suficiente e o apoio de poderes regionais também é necessário quando os assuntos são também do seu interesse. A forma como as aspirações dos poderes emergentes, e particularmente a China, se materializarem irá determinar os padrões de conflito e cooperação no mundo. A política seguida pelos Estados Unidos irá determinar esse enquadramento: seguir uma política de Neo-realismo defensivo, em paralelo com alguma forma de “multilateralismo assertivo”, ou uma política de Neo-realismo ofensivo, e em

paralelo uma “Guerra Global ao Terror”, terá diferentes repercussões globais em termos de segurança e abordagens à resolução de conflito.

Esta tensão em acomodar as configurações de poder do início do “novo século” é simbolicamente ilustrada no congelamento do processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS NU) em 2005, aparentemente limitando a possibilidade de ter um regime de segurança coletiva global mais forte centrado no CS NU. Não obstante, novas e inesperadas acomodações de interesses de poder podem-se desenvolver no século XXI.

Em África, a primeira organização multilateral principalmente focada em ameaças internas à segurança dos seus estados membros toma forma na Arquitetura de Paz e Segurança Africana da União Africana (UA). Deste a sua criação há menos de duas décadas, no ano 2000, a UA conseguiu “negociar” um papel para si no sistema global de segurança centrado no CS NU, um papel que se traduz na regionalização da segurança em África com o direito a intervenções militares em conflitos enquanto se espera por uma autorização do CS NU (Sousa, 2017). Mesmo que nenhum país em África seja um significativo concorrente à supremacia dos Estados Unidos, ou por causa desse fato, o descomprometimento com esta região conduziu a esforços regionais cooperativos de segurança apesar das rivalidades regionais e equilíbrios de poder, um processo que se poderá desenrolar noutras regiões.

Se uma tendência pode ser identificada na evolução de paradigmas e abordagens do estudo da paz e conflito no século XX é que existe uma procura inicial por uma melhor ciência com a revolução behaviorista baseada no positivismo e racionalismo, aprofundando a abordagem newtoniana nas ciências sociais, procurando identificar as “leis da natureza” e causalidade no fenómeno analisado. Esta abordagem aprofunda-se durante décadas e a visão khuniana da ciência inspira os académicos na tentativa, falhada, de identificar o melhor conjunto de “leis da natureza” no debate inter-paradigmático. Esta abordagem newtoniana contribuiu significativamente para o nosso conhecimento, compreensão e capacidade de lidar com o fenómeno da paz e conflito.

Porém, na parte final do século, alguma decepção com o conhecimento formulado conduz à emergência de novas abordagens nas ciências sociais. Estas abordagens estão alicerçadas no relativismo que considera que os fenómenos são percebidos diferentemente dependendo da perspetiva, paradigmas utilizados ou de quem é o observador. Questiona assim a visão de ciência khuniana no sentido que cada paradigma “concorrente” tem um valor intrínseco.

As abordagens refletivistas e pós-positivistas são um exemplo desta tentativa para uma melhor compreensão do mundo. Outro exemplo é a reflexão sobre o possível surgimento da teoria de RI não-Occidental, em particular baseada na

experiência Asiática. Os trabalhos que actualmente se desenvolvem nesta área podem ser considerados como “pré-teóricos” (Acharya & Buzan, 2007). No entanto, a diferenciação destas novas comunidades académicas de RI Asiáticas poderá estar na sua perspetiva crítica pois, de uma forma geral, estes académicos adoptam uma abordagem positivista (Eun, 2016).

No entanto, a relatividade é considerada insuficiente para explicar o fenómeno e abordagens pós-newtonianas surgem numa tentativa de encontrar melhores explicações. Este é o caso da teoria da complexidade que está interligada com a teoria quântica. Buzan e Hansen (2009) após reverem a evolução dos Estudos de Segurança Internacional esperam que desenvolvimentos ou desafios às atuais abordagens possam surgir da sociobiologia ou teoria quântica social.

A Teoria da Complexidade considera que a visão mecanicista regular newtoniana do mundo deverá ser substituída por uma visão orgânica, holística e ecológica determinada não pelas suas partes em separado, mas por um todo uno, criado das relações entre as suas unidades separadas, como num sistema, que tem propriedades diferentes de uma máquina:

“Máquinas são controladas pelas suas estruturas e caracterizadas por cadeias lineares de causa e efeito. São construídas por partes bem definidas que têm funções e tarefas específicas. Sistemas, por outro lado, são semelhantes a organismos. Crescem e são orientadas aos processos.

As suas estruturas são moldadas pela sua orientação e podem ter um elevado grau de flexibilidade interna. Sistemas são caracterizados por padrões cíclicos de fluxos de informação, interconexões não-lineares a auto-organização dentro de limites definidos de autonomia. Adicionalmente, utilizando a analogia de um organismo, um sistema está preocupado com auto-renovação. Isto é importante na medida em que, enquanto uma máquina realiza tarefas específicas e previsíveis, um sistema está principalmente ocupado num processo de renovação e, se necessário, autotransformação”

(Duffield M. , 2001, p. 10).

A Teoria Social Quântica é baseada na física quântica e não na física clássica, e propõe que a consciência humana, e desta forma a subjetividade humana, é um fenómeno mecânico quântico macroscópico. Consequentemente os seres humanos são “funções de onda em movimento” e as suas acções, constitutivas da sociedade, são também um fenómeno quântico. As propriedades da mecânica quântica ao nível subatômico são distintas da física clássica pois os fenómenos estão enredados, podem ter propriedades contraditórias, indeterminadas e não-determinísticas, e poderá existir causalidade não-local. Esta proposta coloca em questão a física clássica e consequentemente as abordagens positivistas e pós-positivistas nas ciências sociais. O Positivismo

assume que o ser humano é uma máquina com um comportamento determinístico governado por leis que podem ser estudadas objetivamente sem ter em consideração a consciência. Os pós-positivistas (interpretativos) rejeitam o modelo mecânico, a objetividade do investigador e do objeto de investigação, considerando a consciência central. No entanto aceitam o dualismo clássico Cartesiano entre a mente e o corpo que assume que os fenômenos mentais não são físicos com uma separação entre a mente (consciência) e o corpo (cérebro) (Wendt, 2015).

A proposta de Wendt da Teoria Social Quântica tem sido recebida com interesse por certos acadêmicos (Alekseeva, Mineev, & Loshkariov, 2016; Trnka & Lorencová, 2016; Wagner & Gebauer, 2008) mas com ceticismo entre acadêmicos das ciências sociais (RI incluída) (Woolley, 2015; Riche, 2012) e das ciências exatas (Moriarty, 2016). Apesar de ser demasiado cedo para perceber a repercussão que esta área de investigação irá ter, tem o potencial de reformular o construtivismo social e as ciências sociais, RI incluídas, e espoletar um grande debate entre os clássicos e os quânticos nas ciências sociais.

Anexo 1

Tabela 1.2: Evolução dos Estudos de Segurança Internacional, Investigação da Paz e Resolução de Conflitos

Séculos XX e XXI	1919 to 1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	Since 2000	
Grandes debates em RI	Realismo versus Idealismo (1930s e 1940s)	Tradicionalismo versus Behaviorismo			Debate inter-paradigmático entre Realismo, Liberalismo e Marxismo		Racionalistas versus refletivistas	
Estudos de Segurança Internacional Buzan e Hansen (2009)	Estudos Estratégicos, desde a década de 1940 e 1950							
	Controlo de armas, paz Liberal, Paz Positiva e Negativa, Paz Marxista Desde a década de 1960							
	Segurança comum, Femininismo, Pós-estruturalismo Desde a década de 1980							
	Tradicionalismo pós-Guerra Fria, Construtivismo Convencional e Crítico, Pós-Colonialismo, Segurança Humana, Estudos Críticos de Segurança, Escola de Copenhaga, desde a década de 1990							
Investigação da Paz Gleditsch (2008)	Pré-história, anterior a 1959	Revolução behaviorista Entre 1959 e 1968		Revolução Socialista, entre 1968 e 1978	"Anos selvagens" (wilderness years), entre 1979 e 1989		Anos pós-Guerra Fria como a paz Liberal, entre 1990 e 2001	Choque de civilizações?, desde 2001
Investigação da Paz Sousa (capítulo 2 deste livro)	Conflito (nuclear) inter-estatal, behaviorismo Finais década de 1950 até finais décadas de 1960		Conflito inter-estatal, paz positive e negative, violência estrutural, behaviorismo e investigação normativa, Final década de 1960s até final década de 1980		Conflito inter e intra estatal, paz Liberal, Racionalista, positivista (behaviorista), Desde final década de 1980			
Resolução de Conflitos Ramsbotham, Woodhouse and Miall (2011)	Percursos antes de 1945	Fundadores, entre 1945 e 1965		Consolidadores, entre 1965 e 1985	Os reconstitutores, entre 1985 e 2005			
Resolução de Conflitos Kriesberg (2009)	Desenvolvimentos preliminares, Entre 1914 e 1945	Lançar as bases, Entre 1946 e 1969		Expansão e institucionalização, entre 1970 e 1989		Difusão e diferenciação, entre 1990 e 2008		
Análise e Resolução de Conflitos (CAR) Byrne and Senelhi (2009)			Movimento do "Poder para as pessoas" – década de 1960		Profissionalização da área, década de 1970		Origem estrutural do conflito, necessidades humanas básicas e ligação entre níveis micro e macro de intervenção, década de 1980	
							Transformação de conflito e estudos da paz e conflito, entre 2000 e 2010	

Referências

- ABBOTT, C., ROGERS, P. & SLOBODA, J. (2006). *Global Responses to Global Threats: Sustainable Security for the 21st Century*. Oxford: Oxford Research Group.
- ACHARYA, A. & BUZAN, B. (2007). Why is there no Non-Western International Relations Theory? An Introduction. *International Relations of the Asia-Pacific*, 7, 287-312.
- ALEKSEEVA, T., MINEEV, A. & LOSHKARIOV, I. (2016). «Land of Confusion»: Quantum Physic In IR Theory? *MGIMO Review of International Relations*, 48(3), 7-16.
- ASHCROFT, B., GRIFFITHS, G. & TIFFIN, H. (2002). *The Empires Writes Back. Theory and Practice in Post-Colonial Literatures*. London and New York: Routledge.
- AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc.
- AZAR, E. E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire, England and Brookfield, Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.
- BAYLIS, J., SMITH, S. & OWENS, P. (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.
- BILGIN, P., BOOTH, K. & JONES, R. (1998). Security Studies: The Next Stage? *Nação e Defesa*, 84(2), 131-157.
- BLATTMAN, C. & MIGUEL, E. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48(1), 3-57.
- BOOTH, K. (1997). Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. In K. Krause & M. C. Williams, *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (pp. 83-119). London: UCL Press.
- BOULDING, K. E. (1977). Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung. *Journal of Peace Research*, 47(5), 75-86.

- BOYS, J. (2012). A Lost Opportunity: The Flawed Implementation of Assertive Multilateralism (1991-1993). *European Journal of American Studies*, 7(1), 1-14.
- BRZEZINSKI, Z. (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- BUHAUG, H., CEDERMAN, L.-E. & GLEDITSCH, K. S. (2014). Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War. *International Studies Quarterly*, 58, 418-431.
- BULL, H. (1966). International Theory: The Case for a Classical Approach. *World Politics* 18(3), 361-77.
- BULL, H. (1977). *The Anarchical Society*. London: Macmillan.
- BURTON, J. W. (1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD and London: University Press of America.
- BUZAN, B. (1983). *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. University of Michigan: Wheatsheaf Books.
- BUZAN, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- BUZAN, B. & HANSEN, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. D. (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- BYRNE, S. & SENEHI, J. (2009). Conflict Analysis and Resolution as a Multidiscipline. In D. J. Sandole, S. Byrne, I. Sandole-Staroste & J. Senehi (eds.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution* (pp. 45-58). New York: Routledge.
- CARR, E. H. (1939). *The Twenty Year's Crisis*. New York: Harper Torchbooks.
- COLLECTIVE, C. (2006). Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37, 443-487.

- COLLIER, P., HOFFLER, A. & ROHNER, D. (2009). Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers*, 61, 1-27.
- CRAVINHO, J. G. (2002). *Visões do Mundo*. Lisbon: ICS - Instituto de Ciências Sociais.
- CURTIS, G. (ed.) (1996). *Russia: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress.
- DAVIDSON, W. D. & MONTVILLE, J. V. (1981). Foreign Policy According to Freud. *Foreign Policy*, 45, 45-157.
- DERRIDA, J. (1976). *Of Grammatology*. Baltimore: Johns Hopkins.
- DERRIDA, J. (1981). *Positions*. Chicago: University of Chicago Press.
- DEUTSCH, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- DIAMOND, L. & MCDONALD, J. (1991). Multi-Track Diplomacy: A Systems Guide and Analysis. *Iowa Peace Institute Occasional Paper 3*, Iowa Peace Institute, Grinnell, Iowa.
- DIAMOND, L. & MCDONALD, J. W. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- DOYLE, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- DOYLE, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151-1169.
- DUFFIELD, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- ECK, K. (2008). An Overview and Typology of Conflict Data: The Advantages of Data Diversity. In M. Kauffmann (eds.), *Building and Using Datasets on Armed Conflicts* (pp. 29-40). Amsterdam: IOS Press.

- EUN, Y. (2016). *Pluralism and Engagement in the Discipline of International Relations*. Singapore: Springer.
- FOUSKAS, V. (2003). *Zones of Conflict. US Foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East*. London: Pluto Press.
- FUKUYAMA, F. (1989). The End of History. *The National Interest*, 16, 3-18.
- GALTUNG, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- GATES, S. (2014). *Journal of Peace Research 50th Anniversary Presidential Roundtable*. ISA Conference. Toronto, Canada. Acedido a 1 Março 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=XBUCdZyrbtc>
- GLEDITSCH, N. P. (1989). Focus On: Journal of Peace Research. *Journal of Peace Research*, 26(1), 1-5.
- GLEDITSCH, N. P. (2008, June 3). *An Irreverent History of Peace Research*. Apresentação Henrik-Steffens-Vorlesung, Universidade Humboldt de Berlim, 3 Junho 2008, Berlin.
- GLEDITSCH, N. P., NORDKVELLE, J. & STRAND, H. (2014). Peace Research - Just the Study of War? *Journal of Peace Research*, 51(2), 145-158.
- GOLDSTEIN, J. S. & FREEMAN, J. R. (1990). *Three-Way Street. Strategic Reciprocity in World Politics*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- GRAY, C. (2006). *Security Threats in the 21st Century*. UK: University of Reading.
- GUBA, E. & LINCOLN, Y. (2000). Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. In N. Denzin & Y. Lincoln (eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd-ed) (pp. 163-188). Thousand Oaks, CA: Sage.
- HABLES GRAY, C. (1997). *Post-modern War: The New Politics of Conflict*. London: Routledge.
- HERON, J. & REASON, P. (1997). A Participatory Inquiry Paradigm. *Qualitative Inquiry*, 3(3), 274-294.

- HERZ, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- HOFFMAN, F. (2007). *Conflict in the 21st century; The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- HOLLOWAY, D. (1988/1989). Gorbachev's New Thinking. *Foreign Affairs*, 68(1), 66-81.
- HOLSTI, K. J. (1996). *The State, War and the State War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOKER, C. A. (1987). *A Realistic Theory of Science*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- HUNTINGTON, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York : Simon & Schuster.
- HUNTINGTON, S. P. (1993). The Clash of Civilizations?, *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- JACKSON, R. & SORENSEN, G. (1999). *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- KALDOR, M. (1999). *New and Old Wars: Organised Violence in a Global era*. Cambridge: Polity Press.
- KALDOR, M. (2013). In Defense of New Wars. *Stability*, 2(1), 1-16.
- KAPLAN, M. (1966, October). The New Great Debate: Traditionalism vs Science in International Relations. *World Politics*, 19(1), 1-20.
- KEOHANE, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396.
- KEOHANE, R. & NYE, J. (1971). Transnational Relations and World Politics. *International Organization*, 25(3), 329-349.
- KRIESBERG, L. (1997). The Development of the Conflict Resolution Field. In W. Zartman & L. Rasmussen (eds.), *Peacekeeping in International Conflict*, (pp. 51-77). Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

- KRIESBERG, L. (2009). The Evolution of Conflict Resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremeniūk & I. W. Zartman (eds.), *The SAGE handbook of conflict resolution* (pp. 15-32). Los Angeles: SAGE.
- KRIESBERG, L., NORTHROP, T. A. & THORSON, S. J. (1989). *Intractable Conflicts and their Transformation*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- KUHN, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- KURKI, M. & WIGHT, C. (2013). International Relations and Social Science. In T. Dunne, M. Kurki & S. Smith, *International Relations Theories, Discipline and Diversity* (pp. 14-35). Oxford: Oxford University Press.
- LAPID, Y. (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, 33(3), 235-254.
- LEVY, J. (1998). The Causes of War and the Conditions of Peace. *Annual Review of Political Science*, 1, 139-165.
- LEVY, J. (2007). Theory, Evidence, and Politics in the Evolution of International Relations Research Programs. In R. N. Lebow & M. I. Lichbach (eds.), *Theory and Evidence in Comparative Politics and International Relations*. (pp. 177-97). New York: Palgrave Macmillan.
- LEVY, J. S. (2000). Reflections on the Scientific Study of War. In J. A. Vasquez (eds.), *What Do We Know About War?* (pp. 319-327). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- LEVY, J. S. (2015). *Theories of War and Peace (Syllabus Political Science 522- Spring)*. Rutgers University.
- LEVY, J. (2011). Theories and Causes of War. In C. J. Coyne & R. L. Mathers (eds.), *The Handbook on Political Economy of War* (pp. 13-33). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- MCCLINTOCK, A. (1992). The Angel of Progress: Pitfalls of the Term "Post-Colonialism". *Social Text*, 31(32), 84-98.
- MEARSHEIMER, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.

- MOITA, L. (1985). A ameaça da guerra e o movimento da paz. *Economia e Socialismo – Revista trimestral de economia política*, 64/65, 31-48.
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- MORIARTY, P. (2016, February 6). Acedido 28 Dezembro 2016 em <https://muirheart.wordpress.com/2016/02/06/were-flattered-but-enough-of-the-physics-envy-its-embarrassing-us-all/>
- MUNKLER, H. (2005). *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.
- OSGOOD, C. E. (1962). *An Alternative to War or Surrender*. Urbana : University of Illinois Press.
- PENDER, J. (2001). From ‘Structural Adjustment’ to ‘Comprehensive Development Framework’: Conditionality Transformed? *ThirdWorld Quarterly*, 22(3), 397-411.
- PFETSCH, F. & ROHLOFF, C. (2000). KOSIMO: A Databank on Political Conflict. *Journal of Peace Research*, 37(3), 379-89.
- PUREZA, J. M. (2011). O Desafio Crítico dos Estudos para a Paz. *Relações Internacionais* (32), 5-22.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. & MIAL, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge, UK: Polity.
- RAPOPORT, A. & CHAMMAH, A. M. (1965). *Prisoner's Dilemma; a Study in Conflict and Cooperation*. Ann Arbor.: University of Michigan Press.
- RAPOPORT, A. & DALE, P. (1966). Models for Prisoner's Dilemma. *Journal of Mathematical Psychology*, 3(2), 269-286.
- RICHARDSON, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Pittsburgh: Boxwood.
- RICHE, F. (2012). *A Guinada Quântica no Pensamento de Alexander Wendt e suas Implicações para a Teoria das Relações Internacionais* (PhD thesis). Brasília.
- ROGERS, P. & RAMSBOTHAM, O. (1999). Then and Now: Peace Research—Past and Future. *Political Studies* (47), 740–754.

- RUSSETT, B. & KRAMER, M. (1973). New Editors for an Old Journal. *Journal of Conflict Resolution*, 17(1), 3-6.
- SAMBANIS, N. (2002). A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War. *Defence and Peace Economics*, 13(3), 215-243.
- SCHMID, H. (1968). Peace Research and Politics. *Journal of Peace Research*, 5(3), 217-232.
- SHARP, G. (1973). *The Politics of Nonviolent Action*. Boston: Porter Sargent.
- SINGER, J. D. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92.
- SMITH, R. (2005). *The Utility of Force*. London: Alfred A. Knopf.
- SOROKIN, P. A. (1937). *Fluctuation of Social Relationships, War and Revolution (Vol. 3)*. New York: American Book Company.
- SOUSA, R. R. (2017). United Nations Security Council Primacy over Military Interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture (APSA). In L. Moita & V. Pinto, *Espaços Económicos e Espaços de Segurança*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- TEIXEIRA, J. (2011). *Teorias das Relações Internacionais. Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Almedina.
- THE NEW YORK TIMES. (1992). Excerpts From Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'. Washington, USA. Acedido a 18 de Dezembro 2016 em <http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html?pagewanted=all>
- THE WHITE HOUSE. (2002). *The National Security Strategy of the United States*. Washington: The White House.
- TRNKA, R. & LORENCOVÁ, R. (2016). *Quantum Anthropology. Man, Culture and Groups in a Quantum Perspective*. Prague: Karolinum Press.

- USCNS/21. (1999). *New World Coming: American Security in the 21st Century*. The United States Commission on National Security/21st Century. Washington, DC : US Government Printing Office.
- VIOTTI, P. & KAUPPI, M. (2012). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 5th edn. Boston, MA: Longman.
- WAEVER, O. (1995). Securitisation and Desecuritisation. In R. D. Lipschutz (eds.), *On Security* (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.
- WÆVER, O. (2004). 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "Schools" in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery'. Paper presented at the 45th Annual Convention of the International Studies Association 17–20 March. Montreal, Canada.
- WÆVER, O. (2009). Waltz's Theory of Theory. *International Relations*, 23(2), 201-222.
- WAEVER, O., BUZAN, B., KELSTRUP, M. & LEMAITRE, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Printer.
- WAGNER, B. & GEBAUER, J. (2008). *Alexander Wendt's Auto-Critique and Social Constructivism*. (draft version .21). Acedido a 5 Março 2017 em https://www.academia.edu/246012/Alexander_Wendt_s_auto-critique_and_social_constructivism
- WALLENSTEEN, P. (2001). *The Growing Peace Research Agenda*. Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies.
- WALTZ, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley.
- WALTZ, K. N. (1959). *Man, the State, and War; a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- WENDT, A. (2015). *Quantum Mind and Social Science. Unifying Physical and Social Ontology*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- WESTING, A. (1989). The Environmental Component of Comprehensive Security. *Bulletin of Peace Proposals*, 20(2), 129-134.

- WIGHT, M. (1977). *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press.
- WILLIAMS, P. D. (2008). Security Studies: An Introduction. In P. D. Williams (eds.), *Security Studies: An Introduction* (pp. 1-10). London and New York: Routledge.
- WOOLLEY, J. (2015, August). *Wittgenstein against 'Positivist' Approaches to International Relations: Replacing the Anti-Representationalist Objection* (PhD thesis). University of East Anglia.
- WRIGHT, Q. (1942). *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.

Genealogia da Investigação da Paz Behaviorista*

RICARDO REAL P. SOUSA

* Gostaria de agradecer os comentários de Luís Moita, Carlos Branco e dois revisores anónimos, quaisquer erros são da minha responsabilidade. O termo genealogia é aqui utilizado como o estudo da origem e desenvolvimento da Investigação da Paz e não no sentido da análise geneológica de Michel Foucault que o define como uma perspetiva histórica e método de investigação com uma subjacente crítica do presente (Foucault, 1997). Este capítulo foi previamente publicado em *JANUS.NET e-journal of international relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017.

Genealogia da Investigação da Paz Behaviorista

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta mais de sessenta anos de evolução da Investigação da Paz com dois objetivos. O primeiro é identificar mudanças significativas no que a Investigação da Paz investiga e como é investigada. Para tal a Investigação da Paz é definida de acordo com a abordagem behaviorista o que determina também a estrutura do artigo¹. Partilhamos a perspetiva de King et al. (1994) que caracteriza a investigação como a prática de inferências descritivas ou explicativas com base em informação empírica; o uso de métodos explícitos, codificados e públicos para produzir e analisar dados cuja fiabilidade pode ser verificada; que é incerta nas suas conclusões, no sentido em que métodos quantitativos e qualitativos são necessariamente imperfeitos; e determinada pelo seu método, em que “a unidade de todas as ciências consiste unicamente no seu método, não no seu objeto de estudo” (Pearson, 1892, p. 16). Estas características minimizam o preconceito ou influências do investigador no conhecimento produzido.

¹ Ver David Easton (1965) para uma definição clássica da abordagem behaviorista.

Existem três períodos decisivos na Investigação da Paz². Inicia-se no final da década de 50 do século XX em consequência da revolução behaviorista caracterizada por um enfoque nas causas dos conflitos violentos entre Estados (conflito mortal normalmente associado à guerra) investigado através de uma abordagem behaviorista com uma predominância da Ciência Política.

No final dos anos 60 a paz é conceptualizada como sendo mais do que a ausência de guerra, distinguindo a guerra (conflito violento) da paz negativa (a ausência de conflito violento mas onde existe conflito não violento) e da paz positiva (a remoção da violência cultural e estrutural, ausência de conflito violento e não violento e a existência de mecanismo não violentos para a resolução de conflitos) (Galtung J. , 1969). Este é um período em que se reclama o uso de abordagens normativas na investigação e que foi identificado como a “revolução socialista” (entre 1968 e 1978) (Gleditsch N. P., 2008) com uma predominância da Ciência Política e Economia.

No final dos anos 80 a Investigação da Paz alarga o seu focus para o conflito intra-Estado e a paz liberal, e é desafiada por um conjunto de novas disciplinas que investigam a paz e o conflito, ou de uma forma mais abrangente, a segurança, com distintas abordagens ontológicas e epistemológicas. De uma forma geral, desde os anos 80 que se pode fazer uma distinção entre a Investigação da Paz behaviorista, racionalista e positivista, e as novas disciplinas refletivas e pós-positivistas. Nesta fase a Investigação da Paz é multidisciplinar.

Tabela 2.1: Períodos da Investigação da Paz

	Finais de 1950 a finais de 1960	Finais de 1960 a finais de 1980		Desde finais de 1980s	
O que é investigado (variável dependente)	Conflito (nuclear) entre-Estados	Conflito entre- Estados	Paz positiva e negativa e violência estrutural	Conflito entre e intra Estado	Paz liberal
Como é investigado (metodologia da investigação)	Behaviorista	Behaviorista	Behaviorista e Normativo	Racionalista Positivista (behaviorista)	
Disciplinas	Ciência Política	Ciência Política e Economia		Multidisciplinar	

² Gleditsch (2008) identifica quatro períodos na Investigação da Paz: a pré-história antes de 1959; a revolução behaviorista entre 1959 e 1968; a revolução socialista entre 1968 e 1978; os “anos selvagens” (*wilderness years*) entre 1979 e 1989; os anos posteriores ao final da Guerra Fria como da paz liberal, e; questiona se o “choque de civilizações” poderá definir a investigação desde 2001.

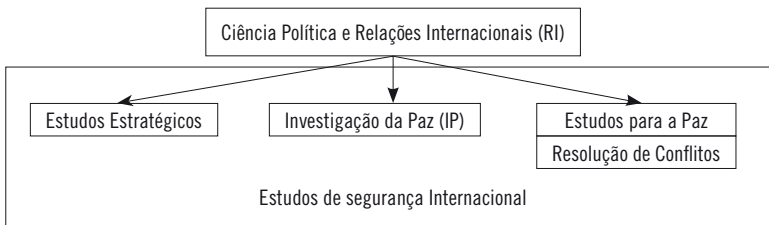
O segundo objetivo do artigo é identificar as principais características da Investigação da Paz relativamente a outras áreas de investigação próximas. A Investigação da Paz é distinta da Ciência Política e Relações Internacionais devido ao seu focus exclusivo da variável dependente no conflito e paz³. O aspeto diferenciador entre a Investigação da Paz e os Estudos Estratégicos é a normatividade⁴ da Investigação da Paz no seu focus nas causas da guerra. A distinção entre a Investigação da Paz e os Estudos para a Paz e a Resolução de Conflitos é o seu controlo da “utilidade prática” e normatividade da investigação. Finalmente é considerado que a Investigação da Paz é uma das áreas de investigação dos Estudos de Segurança Internacional.

O artigo começa por apresentar com maior detalhe esta distinção entre a Investigação da Paz em relação a outras áreas de investigação, apresentando em seguida cada um dos três períodos da Investigação da Paz identificados na tabela 2.1 e conclui com uma breve revisão do atual enfoque da Investigação da Paz.

LOCALIZANDO A INVESTIGAÇÃO DA PAZ

As fronteiras académicas da Investigação da Paz são de difícil delimitação, principalmente em relação a áreas muito próximas de investigação, como é caso da Ciência Política, Relações Internacionais, Estudos Estratégicos, Estudos de Segurança Internacional, Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos.

Figura 2.1: Localização da Investigação da Paz⁵



³ A variável dependente é o fenómeno que está a ser investigado que é “dependente” de outros fatores que o explicam — as variáveis independentes.

⁴ Esta normatividade (valores que o investigador traz para a investigação) é na escolha da pergunta de investigação e não no método, que é neutro. Desta forma é distinta da normatividade da “revolução socialista” ou do pós-positivismo e refletivismo, como veremos mais à frente, que são mais críticos e refletivos onde o investigador assume os seus valores e preferências, tanto na pergunta de investigação como no método.

⁵ Porque os Estudos para a Paz e a Resolução de Conflitos também são caracterizados pelas perguntas que definem os Estudos de Segurança Internacional, estas duas áreas de investigação são representadas como parte dos Estudos de Segurança Internacional.

A Ciência Política é a disciplina central, com um enfoque na política: o exercício do poder dentro e entre Estados. Mas é na sua sub-disciplina de Relações Internacionais, também referida como Política Internacional, que a primeira disciplina académica é criada com o objetivo de investigar sistematicamente o exercício do poder entre Estados, em particular para identificar as causas do conflito e as possibilidades da paz. A cátedra Woodrow Wilson criada em 1919 é um marco de referência no estabelecimento das Relações Internacionais como uma disciplina académica. A Investigação da Paz é uma sub-disciplina das Relações Internacionais que surge nos anos 50 para ser um pensamento alternativo à área de investigação dominante de Estudos Estratégicos⁶.

Tanto a Ciência Política, as Relações Internacionais e a Investigação da Paz são multidisciplinares, têm abordagens epistemológicas semelhantes, reconhecem agência tanto ao Estado como a atores não estatais, podem usar o mesmo leque de níveis de análise (níveis micro, macro e meso) e partilham os mesmos temas (economia, política, governação global, terrorismo, organizações internacionais, entre outros).

O principal elemento diferenciador da Investigação da Paz em relação à Ciência Política e Relações Internacionais é a variável dependente, mesmo que a Investigação da Paz tenha variadas conceptualizações e indicadores (*proxies*) de paz e conflito. Em Ciência Política e Relações Internacionais podem existir outras variáveis dependentes, tais como finanças e economia, desenvolvimento, sustentabilidade, ambiente, justiça, ética, sociedade civil ou democracia. Uma distinção adicional é o fato de a Ciência Política se concentrar em processos intra-estatais e que as Relações Internacionais se concentrar em processo inter-estatais enquanto a Investigação da Paz aborda ambos os processos entre-Estados e intra-Estados.

O âmbito de temáticas de dois jornais de referência da Investigação da Paz são ilustrativos deste enfoque. A chamada de trabalhos do *Journal of Conflict Resolution* (JCR) sediado nos Estados Unidos da América (EUA) procura artigos sobre:

“as causas e soluções para todo o espectro de conflito humano...[com um enfoque no] conflito entre Estados e nos Estados, mas também que explorem a variedade de conflito inter-grupal e inter-pessoal que possam ajudar a compreender o problema da guerra e da paz”⁷.

⁶ Ver Viotti e Kauppi (2012) e Dunne et al. (2013) para uma revisão das teorias de Relações Internacionais.

⁷ <http://jcr.sagepub.com/> consultado a 5 de Setembro 2016.

A chamada de trabalhos do *Journal of Peace Research* (JPR) com sede na Europa procura artigos com “um enfoque global sobre conflito e pacificação [...] encoraja alargadas conceptualizações de paz mas com um enfoque nas causas da violência e resolução de conflitos”⁸.

Os Estudos Estratégicos emergem no período posterior à Segunda Guerra Mundial baseados numa abordagem clássica realista dos estudos da guerra, estratégia militar e geopolítica. O principal ator é o Estado e o principal objetivo de um estadista é assegurar, através da diplomacia ou dos meios militares, a sobrevivência do Estado – a sua soberania. A principal ameaça ao Estado não é interna mas externa e surge em resultado dos Estados existirem num sistema anárquico onde não existe uma autoridade supra-estatal para regular os interesses dos Estados quando estes estão em choque.

No início, a Investigação da Paz partilhava muitas das características dos Estudos Estratégicos, em particular o seu enfoque nos conflitos entre-Estados e a abordagem behaviorista. A principal distinção entre os dois são os diferentes pressupostos normativos. A preocupação dos Estudos Estratégicos é um Estado alcançar a vitória ou evitar a derrota, se necessário através do uso da força militar, enquanto a preocupação da Investigação da Paz é identificar as causas do conflito⁹. No início a componente da Investigação da Paz que investiga a paz é influenciada pelo Marxismo e suas preocupações com a injustiça social estrutural, que viria a ser substituída por uma influência da tradição liberal com a teoria da paz democrática.

Estudos de Segurança Internacional (ou estudos de segurança) é uma das áreas de reflexão das Relações Internacionais que surge após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado por três aspetos inovadores: uma mudança conceptual do enfoque na guerra e defesa para a segurança (alargando o leque de assuntos políticos abordados); uma preocupação com os assuntos da Guerra Fria e em particular as armas nucleares; e a importância de outras ciências civis não-militares (física, economia, sociologia ou psicologia) nos estudos da guerra agora definida como segurança.

⁸ <http://jpr.sagepub.com/> consultado a 5 de Setembro 2016.

⁹ Por isso se pode referenciar esta área de “Investigação da Paz” em vez de “Investigação da Paz e Conflito”.

Tabela 2.2: Investigação da Paz e outras áreas de estudo próximas

ESTUDOS ESTRATÉGICOS (a partir dos anos 1950)	INVESTIGAÇÃO DA PAZ (a partir dos anos 1950)	ESTUDOS PARA A PAZ (a partir dos anos 1970)	OUTRAS CIÊNCIAS SOCIAIS (a partir dos anos 1980)
Teoria dos jogos, modelos formais, matemática	Principalmente economia e política mas igualmente outras ciências sociais Construtivismo convencional a partir dos anos 1980	Sociologia, psicologia, antropologia, política, economia, resolução de conflitos, transdisciplinar	Construtivismo crítico, Escola de Copenhague, estudos críticos, feminismo, Segurança humana, estudos estratégicos, pós-colonialismo, pós-estruturalismo
Como vencer ou não perder a guerra?	Quais são as causas da guerra?	Como transformar a guerra em paz positiva através da investigação, educação e ação?	Que formas de relações de poder existem (e como as superar)?
Não normativo, positivista, racionalista		Normativo, pós-positivista, reflexivo, investigação através da ação participativa	Normativo, pós-positivista, reflexivo
Enfoque na explicação do fenómeno de forma a poder prevê-lo e controlá-lo		Enfoque na compreensão e reconstrução do fenómeno, sua crítica e transformação ou restituição e emancipação	

Durante as primeiras décadas da Guerra Fria, os Estudos da Segurança Internacional são distintos das Relações Internacionais pelo seu enfoque no uso da força tal como configurado nos Estudos Estratégicos. Desde o final dos anos 1960 a agenda dos Estudos de Segurança Internacionais é alargada e a segurança é crescentemente não só uma questão política e militar sobre o uso da força mas também relacionada com a economia, o ambiente e a sociedade. Desde esta altura a principal distinção entre os Estudos de Segurança Internacional e as Relações Internacionais é o seu enfoque no conceito de segurança (Buzan e Hansen, 2009).

Buzan e Hansen (2009) identificam quatro questões estruturantes dos Estudos de Segurança Internacional: privilegia-se o Estado como objeto de referência?; incluem-se ameaças internas assim como ameaças externas?; alarga-se a segurança além do setor militar e o uso da força?, e considera-se a segurança como indissociavelmente ligada às dinâmicas de ameaça, perigos e urgência?

Todas estas questões estão alinhadas com as questões da Investigação da Paz. Definidos desta forma os Estudos de Segurança Internacional são “um rótulo abrangente que inclui trabalho de investigadores que se referenciam como fazendo [...] ‘investigação da paz’, ou outros rótulos específicos” (Buzan e Hansen, 2009, p. 1). Desta forma a Investigação da Paz é uma das áreas dos

Estudos da Segurança Internacional juntamente com outras abordagens ao tema da segurança.

A Investigação da Paz é também conceptualizada associada intrinsecamente com a ação e a educação para a paz, uma tríade designada como Estudos para a Paz, definidos como relacionados com

“a condição humana em geral, preocupada com a nossa satisfação (*fulfillment*) (...) como seres humanos através da paz positiva, e a redução do sofrimento (...) através da paz negativa, indiferentemente de como as cadeias causais ou círculos e espirais, ou outros aspetos (*or what not*), giram ou traçam as suas formas através dos humanos multifacetados” (Galtung J. , 2010, p. 24).

Os Estudos para a Paz podem ser caracterizados por serem: transdisciplinares, ao integrar diferentes disciplinas das ciências sociais (por exemplo sociologia, psicologia social, ciência política, economia); trans-nível por relacionarem os níveis de análise micro, meso, macro e mega; trans-fronteiras, por nenhuma região geográfica ou sistema dever ser dominante; empírico mas igualmente crítico e construtivo de soluções; e, prático, implementado pelo investigador/praticante (Galtung J. , 2010; Galtung J. , 2008)¹⁰.

As origens dos Estudos para a Paz podem ser simbolicamente associadas com o pioneiro trabalho de Johan Galtung iniciado em 1958, apesar de trabalho normativo sobre a paz e sua promoção ter ocorrido anteriormente, em particular em trabalho académico e de ação religiosa.

Investigadores e praticantes dos Estudos para a Paz podem realizar investigação experimental participativa que “afirma o valor essencial do conhecimento prático ao serviço da prosperidade humana” (Heron & Reason, 1997, p. 1) e têm um compromisso com a emancipação transformativa para a realização do potencial humano. A ação emancipativa é realizada através de uma abordagem não-violenta, quer seja com base num pacifismo de princípio, tal como com Mahatma Gandhi ou Martin Luther King, como assente num pacifismo pragmático tal como identificado por Gene Sharp (1971) (Oliveira, 2016).

Os objetivos e âmbito da revista *Peace and Change* (Paz e Mudança) são ilustrativos do enfoque dos Estudos para a Paz.

“Peace and Change publica artigos académicos e interpretativos sobre a realização de uma sociedade pacífica, justa e humana. Com um enfoque

¹⁰ Algumas organizações que combinam pelo menos duas componentes da tríade de investigação, educação e ação (consultoria) são o TRANSCEND, fundado por Johan Galtung, a *Transnational Foundation for Peace and Future Research* e a INCORE.

internacional e interdisciplinar, a revista estabelece uma ponte entre investigadores, educadores e ativistas da paz. Publica artigos num alargado leque de assuntos relacionados com a paz, incluindo movimentos e ativismo para a paz, resolução de conflitos, não-violência, internacionalismo, assuntos de raça e género, estudos inter-culturais, desenvolvimento económico, o legado do imperialismo e a agitação pós-Guerra Fria”¹¹.

Alguns investigadores consideram a Resolução de Conflitos como uma sub-área dos Estudos para a Paz. De uma maneira geral a Investigação da Paz, Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos partilham um compromisso normativo de que as soluções para as causas de conflitos devem ser encontradas através de processos e meios não-violentos – “paz por meios pacíficos” (*peace by peaceful means*): o conflito, e o conflito violento em particular, são considerados uma doença que deve ser curada, sendo que este objectivo da paz deve ser atingido também por meios não-violentos.

A Resolução de Conflitos começou aproximadamente no mesmo período dos Estudos de Segurança Internacional e da Investigação da Paz. Nos anos 50 e 60 analisa-se o conflito como sendo um fenómeno específico que ocorre nas relações internacionais, política doméstica, relações industriais, comunidades, famílias e indivíduos¹². A investigação e prática na Resolução de Conflitos é realizada pelos, ou muito mais próxima dos, atores dos processos políticos, frequentemente em longas sessões de trabalho de resolução de problemas ou iniciativas de mediação. Desde a sua origem que a Resolução de Conflitos se define como multinível, multidisciplinar, multicultural, analítica e normativa, teórica e prática (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

Os fundamentos práticos e normativos dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos, com vista à transformação da guerra numa paz sustentável, estão em tensão com as preocupações académicas behavioristas sobre o método de investigação científico. Investigadores e ativistas da paz e conflito viriam a ficar divididos sobre estes assuntos durante a “revolução socialista”. Investigadores behavioristas da Investigação da Paz reconhecem que a investigação académica deve ser relevante para o mundo contemporâneo mas ao mesmo tempo consideram que o conhecimento só pode ser alcançado

¹¹ [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-0130/homepage/ProductInformation.html](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-0130/homepage/ProductInformation.html) consultado a 27 de Setembro 2016.

A revista *Peace and Conflict Studies* (Estudos da Paz e Conflito) também se define com a mesma orientação da definição aqui utilizada de Estudos para a Paz.

¹² Para uma apresentação da evolução da Resolução de Conflitos ver Kriesberg (2009) e Ramsbotham, Woodhouse, e Miall (2011).

seguindo procedimentos científicos muito específicos que garantam a objetividade e que não podem ser comprometidos pela praticabilidade ou aplicabilidade do conhecimento. De uma forma geral o enfoque destes investigadores é em identificar as causas da guerra primeiramente como um contributo para o conhecimento e somente depois com uma preocupação pelo seu uso subsequente em política pública. Nos primeiros anos do JPR existia um requisito para que os artigos tivessem uma seção final com recomendações políticas, mas esse requisito foi descartado pois essas recomendações tinham pouca relevância na medida em que não eram o enfoque do artigo mas um seu sub-produto (Wiberg, 2005). Adicionalmente os investigadores behavioristas da Investigação da Paz consideram que considerações normativas sobre o que é bom ou mau devem estar circunscritas, se existentes, à escolha do objeto de estudo – a pergunta de investigação – e que o processo de investigação deve ser neutro de influências políticas. Finalmente, os investigadores da Investigação da Paz optam por uma multidisciplinaridade que segue os métodos de investigação científicos estabelecidos em cada disciplina, em vez de adoptarem a transdisciplinariedade proposta pelos Estudos para a Paz.

Investigadores (e praticantes) normativos dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos consideram que uma pessoa nunca pode ser politicamente neutra e que julgamentos de valor sobre o que é bom ou mau estão subjacentes não só na pergunta de investigação mas também no processo de investigação. Adicionalmente, porque o investigador necessariamente tem os seus próprios valores, este tem uma certa responsabilidade pelas implicações práticas da sua investigação. Desta forma o investigador é moralmente obrigado a ser prático, o que pode significar desenvolver recomendações políticas e, em alguns casos, executar/implementar política.

É esta orientação normativa da investigação e a sua aplicabilidade ou praticabilidade que mais distingue os Estudos para a Paz e Resolução de Conflito da Investigação da Paz. Ver a tabela 2.3 para um sumário dos aspetos diferenciadores da Investigação da Paz.

Tabela 2.3: Aspectos diferenciadores da Investigação da Paz

	Investigação da Paz	Ciência Política / Relações Internacionais	Estudos Estratégicos	Estudos de Segurança Internacional	Estudos para a Paz	Resolução de Conflitos
O que é estudado						
Paz e Conflito	X	X	<u>X</u>	X	X	X
Outro focus		<u>X</u>				
Como é estudado						
Neutro/objetivo	X	X	X	X		X
Normativo/subjetivo		X		X	<u>X</u>	X
Prática					X	<u>X</u>

Nota: Neutro/objetivo significa que o enfoque da investigação é “como é que as coisas são”. Normativo/subjetivo significa que o enfoque da investigação é “como é que as coisas deviam ser”. As cruces sublinhadas identificam os aspetos diferenciadores em relação à Investigação da Paz. Para os Estudos Estratégicos a cruz com um ponto em “Paz e Conflito” refere-se aos diferentes pressupostos de investigação da mesma variável dependente. Seguimos a definição dos Estudos de Segurança Internacional de Buzan e Hansen (2009).

FINAIS DOS ANOS 1950 ATÉ AOS FINAIS DOS ANOS 1960

O início da Investigação da Paz está associado ao desenvolvimento de uma comunidade epistemológica de investigadores nos EUA e Europa que sistematicamente estudam a paz e o conflito com uma abordagem behaviorista.

Nos anos 50 e 60 a abordagem behaviorista tem suficientes praticantes para que se considere que um “segundo grande debate” ocorre nas Relações Internacionais opondo as abordagens “tradicionalistas” às “behavioristas”¹³.

Investigadores tradicionalistas seguem uma abordagem da filosofia política clássica baseada na interpretação histórica, filosofia jurídica ou teorias de causalidade baseadas em dinâmicas não observáveis da natureza humana. O investigador é considerado inevitavelmente normativo na sua investigação, utiliza essencialmente métodos qualitativos e não existem requisitos para que as teorias sejam validadas empiricamente.

Investigadores behavioristas defendem uma investigação mais objetiva, neutral (não-normativa) e empírica, que possa racionalmente explicar os comportamentos observáveis dos Estados (ou outros atores). Defendem a adopção das metodologias de investigação das ciências exatas, em particular o seu enfoque em teoria pura, quantificação e identificação de causalidade. Esta

¹³ A principal referência deste debate são as críticas ao behaviorismo por Bull (1966) e a sua defesa por Kaplan (1966).

é considerada a “revolução científica” que teve expressão também nas correntes Realistas e Liberais das Relações Internacionais assim como na Investigação da Paz.

Um dos desenvolvimentos teóricos da abordagem behaviorista foi conceptualizar três níveis de análise na identificação das causas da guerra: o indivíduo, o Estado-nação e o sistema internacional (Waltz K. N., 1959; Singer, 1961).

“O nível do indivíduo tem o enfoque principal na natureza humana e nos líderes políticos individuais, seus sistemas de crenças, processos psicológicos, Estados emocionais e personalidades. O nível do Estado-nação (ou nacional) inclui fatores como o tipo de sistema político (autoritário ou democrático, e suas variantes), a estrutura da economia, a natureza dos processos políticos, o papel da opinião pública e grupos de interesse, etnicidade e nacionalismo, e a cultura política e ideologia. O nível do sistema inclui a estrutura anárquica do sistema internacional, a distribuição de poder económico e militar entre os Estados principais no sistema, padrões de alianças militares e comércio internacional, e outros fatores que constituem os ambiente externo de todos os Estados” (Levys, 2011, p. 14).

A comunidade epistemológica da Investigação da Paz é principalmente ocidental (América do Norte, Europa Ocidental e Japão) com duas iniciativas de referência a surgirem em Michigan, nos EUA, e em Oslo, na Noruega¹⁴.

Na Universidade de Michigan, em 1957, Kenneth Boulding e um grupo de académicos fundam o *Journal of Conflict Resolution* (JCR) (Revista de Resolução de Conflitos)¹⁵ com um enfoque multidisciplinar e empírico; em 1959 criam o Center for Research on Conflict Resolution (*Centro para a Investigação da Resolução de Conflitos*), e em 1964 iniciam o projeto Correlates of War (COW) dirigido por J. David Singer e Melvin Small, com o objetivo de sistematicamente recolher dados sobre conflitos entre-Estados e extra-sistémicos¹⁶. O projeto COW seria uma referência para muito do trabalho empírico na área de conflito que foi desenvolvido desde então.

¹⁴ Para uma mais detalhada revisão das iniciativas institucionais desta área ver Buzan e Hanse (2009).

¹⁵ Inicialmente baseado no Center for Advanced Studies in Behavioural Sciences (*Centro para Estudos Avançados em Ciências Comportamentais*) estabelecido em Stanford em 1954. A partir de 1971 a revista é domiciliada na Universidade de Yale.

¹⁶ A base de dados de conflitos entre-Estados é publicada pela primeira vez em 1972. Trabalho anterior de recolha de dados quantitativos sobre conflito dependeu de iniciativas individuais, como foi o caso de Sorokin (1937), Wright (1942) e Richardson (1960). Conflito extra-sistémico refere-se à guerras coloniais de independência.

Na Noruega, o Peace Research Institute Oslo (PRIO) (*Instituto de Investigação da Paz em Oslo*) é fundado em 1959 e o *Journal of Peace Research* (JPR) (revista de Investigação da Paz) é criado em 1962. Johan Galtung é um dos principais fundadores de ambas as iniciativas e o seu trabalho a partir dos anos 60 iria reconceptualizar a “paz” de uma forma que se pode considerar preconizadora do primeiro desafio à Investigação da Paz e ao nascimento dos Estudos para a Paz. A escolha de “Conflito” em Michigan e “Paz” em Oslo reflete uma controvérsia existente relativamente à palavra “Paz”. Não só movimentos para a “Paz” eram vistos na altura como protegendo os interesses soviéticos, mas “Paz” era percebida como dissociada da política pura dos conflitos. Institutos estabelecidos desde então irão optar por um enfoque na paz e/ou conflito, frequentemente identificado no seu nome.

FINAIS DOS ANOS 1960 ATÉ AOS FINAIS DOS ANOS 1980

Em 1969 Johan Galtung redefine o conceito de paz positiva e paz negativa (propostos em 1964) para apresentar o conceito distintivo de violência estrutural. A paz negativa é definida como a cessação da violência direta (guerra que resulta do conflito violento preconizado por atores), enquanto a paz positiva é definida como a remoção de violência estrutural, um conceito próximo da injustiça social onde a violência não é preconizada por atores mas resulta da estrutura do sistema social. Inicialmente aplicada à desigualdade económica, a violência estrutural viria a ser associada também à violência em sistemas sociais e culturais. Adicionalmente, concretizar a paz positiva não significa unicamente a cessação do conflito mas também a gestão de conflito por meios não-violentos.

Tabela 2.4: Paz Positiva, Paz Negativa e Guerra

Paz Positiva	Paz Negativa	Guerra
Conflito não-violento		Conflito violento
Justiça social	Violência estrutural	Violência direta

Fonte: adaptado de Pfetsch e Rohloff (2000, p. 382)

Existe uma importante alteração conceptual do tradicional enfoque no conflito para um enfoque nas condições da paz. O objeto de referência é alterado para coletividades humanas (em vez de Estados) permitindo uma análise de

conflitos não só entre-Estados mas igualmente ao nível intra-Estado e trans-estatais. Adicionalmente o enfoque não é só no setor militar mas também no setor económico como fontes de violência. Esta conceptualização estabelece uma ligação entre a tradição Idealista do Liberalismo clássico e a tradição Marxista (Buzan & Hansen, 2009) e foi rotulada como a “revolução socialista” na Investigação da Paz (Gleditsch N. P., 2008).

O conceito da paz negativa é criticado por ainda ser definido em oposição ao conflito (como a negação do conflito) e por ser de uma natureza menos urgente que a guerra, enquanto o conceito de “violência estrutural” da paz positiva é criticado por ser demasiado abrangente e vagamente definido (Boulding, 1977)¹⁷.

O conceito de violência estrutural foi “uma ferramenta académica para mudar o enfoque da exclusiva atenção no conflito Este-Oeste para uma maior atenção ao conflito Norte-Sul” (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014, p. 148). Esta mudança reflete o que eram as preocupações Europeias na pós-Segunda Guerra Mundial que se alteram da reconstrução económica e crescimento para, nos anos 60, se focarem em questões de justiça, autonomia e igualdade, também em relação ao mundo pós-colonial (Kriesberg L. , 2009). Este período político é muitas vezes referido como “1968”, caracterizado pela guerra americana no Vietname, a invasão da Checoslováquia pela União Soviética e movimentos da sociedade civil, em particular os protestos estudiantis nos EUA, Europa e alguns países de Leste (Wiberg, 2005).

Os académicos que seguiram esta abordagem estão essencialmente localizados na Europa, identificados como a abordagem maximalista ou estruturalista europeia, com alguma investigação a procurar operacionalizar a “violência estrutural” de forma a poder ser validada empiricamente, entre outros por Wallesteen (1973) na sua investigação sobre as estruturas de comércio e estruturas de guerra (Wiberg, 2005). Na América do Norte académicos mantêm um enfoque na investigação das (causas das) guerras, identificados como a abordagem pragmática.

O alargamento do objeto de análise seria refletido no JCR e JPR. O JPR alarga o seu âmbito em 1973 para não só tratar os assuntos relativos à guerra entre-Estados e nuclear (dissuasão e desarmamento) mas também justiça, desigualdade, dignidade humana, equilíbrio ecológico e conflito intra-Estado (Russett & Kramer, 1973). Muitos dos artigos do JPR nos anos 70 e 80 são sobre a violência estrutural e a paz positiva (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014).

¹⁷ O conceito de violência estrutural seria aplicado a diversas áreas: estudos do desenvolvimento, imperialismo, conflito doméstico, ambiente, direitos humanos e exploração económica (Buzan & Hansen, 2009).

A violência estrutural é também uma mudança epistemológica preconizada por Galtung, abandonando a sua inicial orientação não-normativa, behaviorista e empírica que “procura a invariância”, preocupada com “o que é a realidade” (que utiliza até 1958), adotando uma orientação normativa de “quebrar a invariância”, preocupada com a procura de uma outra realidade – “o potencial”. Em violência estrutural, a violência é definida como a causa da diferença entre “o potencial e o atual, entre o que poderia ser e o que é” (Galtung J. , 1969, p. 168). Este compromisso normativo é premonitório das novas abordagens epistemológicas que surgem nos anos 80 com o refletivismo e pós-positivismo, e em particular influencia diretamente os estudos feministas e a teoria crítica (Pureza, 2011).

Esta mudança epistemológica ocorre no contexto de um movimento pacifista plural, com alguns grupos influenciados pelo Marxismo (principalmente com um pendor Maoísta), que consideram o tom neutral das ciências behavioristas inaceitável (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014). No final dos anos 60, ativistas da paz e idealistas reconhecem legitimidade às preocupações Soviéticas enquanto a escola tradicional de Relações Internacionais e investigadores da Investigação da Paz se focam na manutenção das democracias liberais. Tanto nos EUA como na Europa ocorre um debate sobre a possibilidade do uso do conflito aberto violento para situações em que grupos marginalizados desafiam o *status quo* na procura de uma paz mais justa e permanente, inspirados no Marxismo-Leninismo revolucionário (Rogers & Ramsbotham, 1999). Para alguns o uso da violência está em contradição com o que significa a Investigação da Paz, a transformação da guerra em e por processos políticos não-violentos, mesmo que só alcançando a paz negativa. A violência estrutural Norte-Sul foi o compromisso não-violento proposto neste debate, característico do Marxismo social-democrata evolutivo¹⁸.

O desafio normativo divide os investigadores sobre a paz e conflito até aos dias de hoje em duas comunidades epistemológicas com pouca fertilização cruzada. Investigadores positivistas não-normativos (que seguem a tradição behaviorista), neste artigo pertencentes à Investigação da Paz, estão mais associados com a Peace Science Society (*Sociedade da Ciência da Paz*) (criada por Walter Isard em 1963) nos EUA e a International Studies Association (ISA) e revistas como a JPR e JCR.

Investigadores normativos e ativistas, neste artigo pertencentes aos Estudos para a Paz, estão mais associados com a International Peace Research Association

¹⁸ Para mais detalhes ver Schmid (1968).

(IPRA) (estabelecida em 1965) e revistas como *Peace and Change*, *Peace Review* ou *Journal of Social Justice*¹⁹.

Apesar de ambas as abordagens terem desenvolvido programas de investigação e ensino na academia, a orientação científica da abordagem behaviorista na Investigação da Paz conduziu ao seu maior reconhecimento nos índices de avaliação de investigação científica, enquanto os Estudos para a Paz normativos são menos reconhecidos cientificamente mas mais identificados ao nível das bases, no terreno²⁰.

O desafio conceptual e normativo na “revolução socialista” dos anos 70 conduz a um período de alargamento conceptual excessivo. Gleditsch (2008) caracteriza a Investigação da Paz nos anos 80 como nos seus “anos na selva” (*wilderness years*), com uma fraca metodologia e paz como qualquer coisa, um “buraco negro” onde “qualquer problema social [...] encontra um lugar legítimo na investigação da paz...” (Tromp, 1981, p. xxvii).

A PARTIR DOS FINAIS DOS ANOS 1980

Com o fenómeno da Guerra-Fria interiorizado e a compreensão de que a humanidade tinha aprendido a viver com a ameaça de uma guerra nuclear, nos anos 80 a Investigação da Paz é novamente desafiada. A conceptualização dominante da Investigação da Paz na Guerra Fria define os Estados como o principal objeto de referência, está principalmente preocupada com o uso da força, e o seu enfoque é nas ameaças externas que devem ser geridas através de medidas de emergência, investigado com métodos positivistas não-normativos e epistemologias racionalistas (Buzan & Hansen, 2009).

O alargamento do enfoque na Investigação da Paz nos anos 80 ocorre principalmente na natureza das ameaças, para considerar as ameaças internas juntamente às externas. Outros tipos de violência interna são investigadas como, por exemplo, a morte de civis pelas mãos dos governos, e o JPR alarga o seu âmbito para considerar o terrorismo, a repressão policial e paramilitar e a injustiça na divisão do trabalho tanto nacional como internacional. O JCR

¹⁹ O momento determinante desta cisão ocorre em relação às posições assumidas por investigadores relativamente à Guerra no Vietname em duas conferências. Uma em 1968 nos EUA e outra em 1969 em Copenhaga (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014). A seção de Estudos da Paz é criada no ISA em 1972.

²⁰ Em 2015 o ranking de revistas da SCImago que mede a influência científica das revistas lista o JPR e JCR no primeiro quartil do ranking enquanto das três revistas normativas referidas anteriormente só a *Peace Review* é identificada no quarto quartil.

reflete o interesse nos conflitos intra-Estado para os incluir no âmbito da revista e o projeto COW publica a sua primeira base de dados de conflitos intra-Estado em 1982.

No pós-Guerra Fria o conflito intra-Estado torna-se no mais relevante tipo de conflito, com um máximo de ocorrências em 1991. Dois debates são ilustrativos do enfoque da investigação: um, sobre a iniciação da guerra civil e outro sobre a natureza da guerra.

O debate sobre a iniciação da guerra civil opõe a hipótese da viabilidade do conflito à hipótese de ressentimento de grupos. A hipótese da viabilidade sugere que as guerras civis são mais prováveis se forem financeiramente e militarmente viáveis, com fatores económicos de ganância também significativamente associados à iniciação da guerra civil (Collier, Hoeffler, & Rohner, 2009). A hipótese de ressentimento sugere que as desigualdades horizontais²¹ são um fator significativo para prever uma rebelião (Buhaug, Cederman, & Gleditsch, 2014), continuando uma linha de uma investigação antiga que liga conflitos a grupos étnicos.

O debate sobre a natureza da guerra civil é centrado na distinção entre “velhas” e “novas” guerras (Kaldor, 1999)²². As guerras velhas eram feitas por exércitos regulares, relativamente a assuntos geopolíticos ou ideologia, através de batalhas que tinham como objetivo o controlo do território e eram financiadas pelo Estado. As novas guerras envolvem mais atores estatais e não-estatais (forças armadas regulares, empresas de segurança contratadas, mercenários, jihadistas, senhores da guerra, paramilitares), são travadas por questões de identidade (étnicas, religiosas ou tribais), não são caracterizadas por batalhas mas pelo controlo do território conseguido através do deslocamento das populações e financiadas por um conjunto de diferentes fontes de receita assegurada através do uso da violência (saque, pilhagem, “tributação” da ajuda humanitária, apoio das diásporas, sequestros ou contrabando de petróleo, diamantes, drogas ou pessoas) (Kaldor, 1999; 2013).

Projetos de bases de dados acompanharam estas mudanças assim como os desenvolvimentos tecnológicos de recolha de dados. Entre outros, o projeto de Minorias em Risco (*Minorities at Risk*) iniciado em 1986 por Ted Gurr, contém informação sobre grupos étnicos politicamente ativos, e a Universidade de Uppsala na Suécia desenvolveu as bases de dados de violência unilateral (*one*

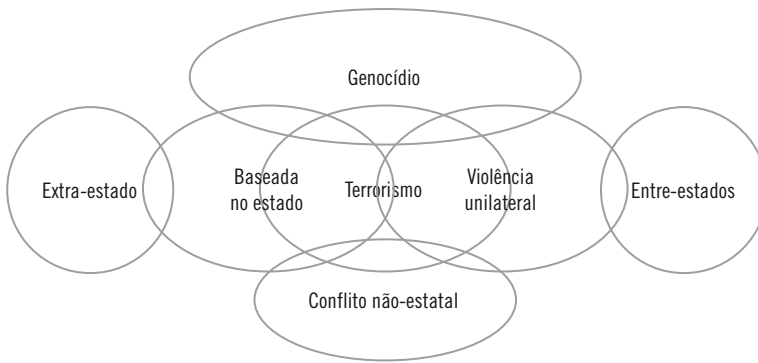
²¹ Quando a desigualdade, exclusão social e pobreza ocorrem em simultâneo com identidade ou delimitações regionais.

²² Outras classificações incluem: guerras entre pessoas (Smith, 2005), guerras de terceiro tipo (*third kind*) (Holsti, 1996), guerras híbridas (Hoffman, 2007), privatização das guerras (Munkler, 2005) ou guerras pós-modernas (Hables Gray, 1997).

sided violence) em 2007²³ e violência não-estatal em 2012²⁴, ambas próximas das características das “novas” guerras, juntando-se à base de dados de violência baseada no Estado (intra-Estado)²⁵ lançada pela primeira vez em 2002, mais próxima do conceito de “velhas” guerras. Apesar do conflito baseado no Estado continuar a ser o mais mortífero, outros tipos de violência tornaram-se mais recorrentes. Por exemplo, existe um crescimento continuado no número de conflitos não-estatais ativos, com um rácio em relação aos conflitos baseados no Estado a crescer de 1,07 em 2011 para 1,4 em 2015 (Melander, Pettersson, & Themnér, 2016). Ver a figura 2.2 para uma tipologia de conflito armado²⁶.

Em resultado de novas tecnologias a codificação dos dados torna-se cada vez mais desagregada: na identificação dos atores envolvidos; geograficamente é desagregada abaixo da unidade Estado para ter referenciação geográfica ao nível da vila, e; temporalmente desagregando a unidade ano para o dia específico dos eventos, como é um exemplo a base de dados UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) (Sundberg & Melander, 2013).

Figura 2.2: Tipologia de conflito armado



Fonte: Eck (2008, p. 35)

²³ Em que a violência do Estado ou grupos não-estatais têm como alvo civis.

²⁴ Em que a violência ocorre entre grupos não-estatais.

²⁵ Em que a violência ocorre entre o Estado e grupos não-estatais.

²⁶ Conflitos extra-estatais são guerras de independência colonial. Existe um conjunto de outros eventos violentos que ocorrem em conflitos não identificados nesta figura: motins, demonstrações violentas, repressão, violência indireta contra civis, crime organizado, guerras entre gangues, senhores da guerra, banditismo, assassinatos (Eck, 2008).

A agenda económica da Investigação da Paz proposta pela “revolução socialista” é parcialmente integrada nos anos 70 na disciplina Estudos do Desenvolvimento e Economia Política Internacional e a Investigação da Paz é predominantemente caracterizada pela ciência política nos anos 80 (Gleditsch N. P., 1989)²⁷.

O focus na paz na Investigação da Paz é principalmente representada pela investigação da Paz Liberal, onde é proposto que a democracia e justiça são essenciais a uma paz sustentável dentro e entre Estados. A ideia é que a democracia é mais controlada pelos cidadãos que são menos predispostos a iniciar guerras entre-Estados do que os seus líderes e que as democracias têm mecanismos pacíficos para lidar com o conflito intra-Estado. O debate sobre a teoria da paz democrática foi iniciado com a proposta que os Estados democráticos são menos propensos a entrarem em guerras uns com os outros (Doyle M. W., 1983; 1986) mas passados vinte anos as suas proposições ainda são debatidas (Doyle M. , 2005; Rosato, 2003).

De uma forma geral a Investigação da Paz sobrevive ao final da Guerra-Fria (associada com o fim do muro de Berlim em 1989) e o seu enfoque adapta-se a uma nova realidade. O JPR nos anos 90 e primeira década do século XXI foca-se nos assuntos clássicos de redução do conflito armado, apresentando investigação mais sobre guerras intra-Estado do que inter-Estados, sobre outras formas de conflito e sobre a possibilidade da paz democrática. Na primeira década do século XXI, tanto no JPR como no JCR existe uma crescente publicação de artigos sobre os temas dos direitos humanos, paz democrática e pacificação/construção da paz, e ambas as revistas continuam a publicar artigos com teoria de jogos e modelos formais. O principal enfoque continua a ser o conflito, com artigos com a palavra “conflito” a terem mais do que a média de citações, e com a palavra “paz” menos do que a média de citações dos artigos na revista JPR no ano 2000 (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014).

Um novo debate deste período que atrai muita atenção, tanto na academia como no público em geral, é se o final da Guerra Fria significa que a agenda da paz democrática liberal se tornou no único sistema aceite (*only game in town*) ao ponto de ter sido identificado como um “momento do fim da história” (Fukuyama, 1989) ou se as causas do conflito seriam agora encontradas no “choque de civilizações” (Huntington, 1993) baseado em identidades religiosas ou culturais.

²⁷ Para uma revisão da literatura da ciência económica sobre a guerra civil ver Blattman e Miguel (2010).

Um desenvolvimento dos anos 80 e do período pós-Guerra Fria em particular é o aumento das abordagens epistemológicas nas ciências sociais. Duas dicotomias agrupam as diferentes abordagens: os racionalistas versus refletivistas e os positivistas versus os pós-positivistas.

Kehoane (1988) propõe a distinção entre abordagens racionalistas e refletivistas. Abordagens racionalistas utilizam teorias de escolha racional para explicar o comportamento dos atores baseado nas suas preferências individuais. Refletivistas consideram que os racionalistas não identificam a importância do contexto nos processos de decisão, e que o comportamento dos atores é o produto de uma “conjuntura”: a combinação histórica dos constrangimentos materiais, padrões de pensamento social e iniciativas individuais. A abordagem refletivista tem em consideração estes fatores e considera que a aprendizagem e reflexão individual e social conduzem a mudanças nas preferências e podem mesmo determinar processos de causalidade²⁸.

Ao contrário dos racionalistas as preferências não são consideradas fixas. Os valores, normas e práticas variam no tempo e entre culturas. Desta forma é necessário ter em consideração mudanças de “consciência”. “Reflexividade” na ação social significa que existe uma relação bidirecional entre causa e efeito em que nenhum fator pode ser considerado como causa ou efeito. Considera-se que existe uma necessidade não só de explicar e medir o comportamento dos atores mas também compreender o significado intersubjetivo e discursivo que influenciam as escolhas dos atores.

Lapid (1989) foca a sua análise no problema do sujeito-objeto nas ciências sociais, onde a separação entre o investigador (sujeito) e o fenómeno (objeto) é menos clara do que nas ciências exatas. Nas ciências sociais os seres humanos criam teorias sobre si mesmo e a aspiração positivista behaviorista de um investigador neutral separado do fenómeno analisado é considerada impossível de conseguir. Em alternativa Lapid destaca as abordagens pós-positivistas nas ciências sociais onde a unidade de análise são paradigmas constituídos por uma tríade do fenómeno (empírico), análise (teoria, hipóteses e explicações) e a temática (os pressupostos e perspectiva epistemológica). No centro da tríade está o cientista “social-intelectual-ético” (Hooker, 1987, p. 10; Lapid, 1989, p. 240).

²⁸ Abordagens refletivistas incluem: abordagens interpretativas baseadas na interpretação histórica e textual, abordagens materialistas histórico-social na tradição Marxista, teoria política baseada na filosofia política clássica e direito internacional.

Com base nestes papéis constituídos e constitutivos do cientista deve existir um enfoque nos pressupostos subjacentes na investigação: as perspectivas que os cientistas adoptam quando constroem o fenómeno. O empiricismo positivista (regularidades observáveis) é assim desafiado a diferentes níveis pelo pós-positivismo no sentido em que: a) o empiricismo deve estar subordinado às perspectivas adoptadas pelo investigador; b) as perspectivas não devem ser limitadas pela sua possível verificação; e, c) as perspectivas podem ter uma capacidade normativa de criar as realidades empíricas previstas pelas perspectivas. Esta preponderância das perspectivas sobre o empiricismo significa que a objetividade e verdade são relativas, dependentes dos paradigmas situados histórica e socialmente, das perspectivas do investigador e das diversas abordagens metodológicas que podem ser utilizadas²⁹.

As abordagens racionalistas, que utilizam a teoria de escolha racional, têm normalmente uma posição positivista – procuram mecanismos objetivos de causa-efeito que podem ser verificados empiricamente. Este é o caso dos investigadores behavioristas da Investigação da Paz. Abordagens refletivistas têm normalmente uma posição pós-positivista, mais próxima de investigadores normativos dos Estudos para a Paz.

As novas abordagens epistemológicas a partir dos anos 80 são aplicadas ao estudo da paz e conflito conduzindo ao desenvolvimento de novas áreas de investigação dentro do vasto rótulo dos Estudos de Segurança Internacional. Estudos linguísticos salientam a importância da língua e da representação discursiva do objeto em análise. O pós-estruturalismo sublinha como todos os fenómenos existem somente através de uma representação discursiva que é permeada por relações de poder. A teoria feminista, que surge nos anos 80 inspirada nos movimentos de libertação femininos dos anos 60 e 70, explora a dinâmica do patriarcado. A teoria crítica é herdeira da abordagem normativa proposta por Galtung na “revolução socialista” (Pureza, 2011). Em particular, os estudos críticos de segurança desafiam o entendimento da segurança dos realistas baseados no setor militar, Estado e jogos de soma nula, que deve ser substituído por um projeto de emancipação humana (Collective, 2006). O construtivismo (convencional e crítico) sublinha o papel relevante das ideias, culturas, normas e identidades, e é adoptado pelos Estudos Críticos de Segurança e pela Escola de Copenhague. Os pós-

²⁹ Este pós-positivismo relativista e pluralismo metodológico colocam em questão a visão de progresso científico de Thomas Kuhn (Kuhn, 1962) onde as revoluções científicas conduzem à adopção de novos (melhores) paradigmas que substituem os paradigmas antigos. Em alternativa o pós-positivismo considera a existência de uma diversidade de paradigmas igualmente legítimos.

-colonialistas salientam as relações de poder entre o “Ocidente e o resto” e partilham a tradição Marxista no conceito de “violência estrutural”. A segurança humana alarga o conceito de “violência estrutural” ligando segurança ao desenvolvimento (Collective, 2006). A Escola de Copenhague identifica a existência de um processo de “securitização” em que um ator constitui através do discurso um determinado assunto, outro ator ou fenómeno em uma ameaça para um determinado “objeto de referência” (*referent object*) (Estado, sociedade, indivíduo). Com excepção do construtivismo convencional as novas abordagens, em maior ou menor medida, têm em comum um compromisso normativo na sua investigação: expor as relações de poder e identificar uma paz mais justa e humana³⁰.

Estes desenvolvimentos epistemológicos também tiveram uma influência na Investigação da Paz, principalmente no que se refere à segurança do ser humano ao nível da sociedade, grupos e indivíduos (não só o Estado). Estas influências localizam-se no seu focus no conflito intra-Estado e assuntos como etnicidade, a morte de civis pelas mãos dos governos, violência não-estatal e, em alguns casos, o estudo da segurança dos indivíduos, possibilitado pela existência de dados desagregados.

O mais significativo acontecimento desde o final da Guerra Fria são os ataques a 11 de Setembro de 2001 que tiveram um impacto na agenda dos Estudos Estratégicos, Estudos de Segurança Internacional e Investigação da Paz, mesmo que parte das suas agendas de investigação tenha continuado inafetada. O impacto ocorre na centralidade do Estado e pressupostos de racionalidade ao se questionar a relevância das redes de atores não-estatais. Politicamente habilitou as perspetivas realistas Ocidentais de segurança próximas às preocupações dos Estudos Estratégicos em detrimento de um liberalismo internacional. Reabre também o debate sobre o uso da força, reforçando o debate dos anos 90 sobre a transformação da guerra e das técnicas de combate, e conduz a maiores preocupações com a proliferação nuclear. Em particular, a política externa dos EUA (e dos países pertencentes à coligação envolvida na guerra no Iraque) foi escrutinizada pelos investigadores pós-estruturalistas, feministas

³⁰ No construtivismo convencional a agência (*agency*) para a ordem e a paz está muito associada ao Estado (o seu principal objeto de referência) com um reconhecimento limitado da agência de instituições ou indivíduos, e adopta uma epistemologia de um “positivismo suave” (*soft-positivism*). Desta forma o construtivismo convencional é um caso excepcional de uma abordagem refletiva que é positivista. O construtivismo convencional está preocupado com a explicação da ligação entre a construção social da identidade (frequentemente associada com grupos etnolinguísticos), a mobilização política dessa identidade e a violência civil (Sambanis, 2002). O construtivismo crítico coloca a agência em coletividades (o principal objeto de referência) e adopta uma epistemologia narrativa e sociológica pós-positivista.

e pós-coloniais com um enfoque nas conceptualizações discursivas da segurança e nas novas tecnologias militares Ocidentais. Muitos dos assuntos da agenda de investigação continuam inalterados: as causas da guerra, segurança regional, política de grandes potências, tecnologia militar, ou assuntos clássicos como a corrida ao armamento e dissuasão (Buzan & Hansen, 2009).

Nos anos 90 a institucionalização da Investigação da Paz continua e, de uma forma geral, a maioria dos institutos sobrevive ao fim da Guerra Fria. A Investigação da Paz é agora caracterizada por uma vasta rede de investigadores, escolas e revistas com um elevado grau de especialização teórica e epistemológica.

CONCLUSÃO

A Investigação da Paz teve dois desafios epistemológicos, a “revolução socialista” e as abordagens refletivistas e pós-positivistas, e perdura após o final da Guerra Fria. Nos seus sessenta anos de existência a Investigação da Paz conserva a abordagem behaviorista mas adapta o seu objeto de análise e evolui nos seus métodos de forma a investigar desenvolvimentos no fenómeno de estudo e tecnológicos.

No início do novo século o conflito é essencialmente ao nível intra-estatal mas, de uma forma geral, o mundo tem mais paz do que no século anterior, uma paz baseada no modelo liberal (Gleditsch N. P., 2008).

A investigação behaviorista da Investigação da Paz, ilustrada pelo JPR, caracteriza-se: pela multidisciplinaridade (envolvendo ciências como a política, economia, sociologia ou geografia); por unidades de análise mais desagregadas ao nível do tempo, espaço, instituições, atores ou assuntos; por utilizar modelos de previsão; por ser significativamente empírica, valorizando a quantificação; e, preocupada com a transparência científica, utiliza políticas de replicação (Gates, 2014).

A análise de conflitos inter-Estado tem, em alguns casos, adoptado uma estratégia de investigação com modelos múltiplos (teoria de jogos com estudos de caso e testes quantitativos) e adicionou ao nível sistémico de análise o nível diádico da interação entre Estados incorporando variáveis ao nível social (por exemplo tipos de regime, segurança política de elites ou opinião pública) para explicar processos de decisão. Teorias de conflito internacional tornaram-se mais complexas devido: às dificuldades em identificar o nível de análise apropriado; aos desenvolvimentos em modelos da teoria dos jogos, em particular os que incorporam informação incompleta; a utilizarem sequenciamento nos processos de decisão que conduzem à guerra; e à necessidade de lidar com problemas de endogeneidade (Levy J. S., 2000).

A investigação com a Paz como objeto de análise tem estado menos presente na

Investigação da Paz, com exceção dos estudos sobre a paz liberal, paz democrática e paz capitalista. A investigação foca-se nas causas, duração e terminação das guerras civis, reconstrução pós-conflito, golpes de Estado, violência setária, repressão política e crime. Estas análises utilizam métodos de análise estatística mais sofisticados e níveis de análise mais desagregados. A principal característica da Investigação da Paz é a sua abordagem behaviorista não-normativa, juntamente com o seu enfoque na paz e conflito, características que continuam a congregiar novos investigadores para a comunidade epistemológica.

Referências

- ASHCROFT, B., GRIFFITHS, G. & TIFFIN, H. (2002). *The Empires Wrties Back. Theory and Practice in Post-Colonial Literatures*. London and New York: Routledge.
- AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc.
- AZAR, E. E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire, England and Brookfield, Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.
- BAYLIS, J., SMITH, S. & OWENS, P. (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.
- BLATTMAN, C. & MIGUEL, E. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48(1), 3-57.
- BOOTH, K. (1997). Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. In K. Krause & M. C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (pp. 83-119). London: UCL Press.
- BOULDING, K. E. (1977). Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung. *Journal of Peace Research*, 47(5), 75-86.
- BUHAUG, H., CEDERMAN, L.-E. & GLEDITSCH, K. S. (2014). Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War. *International Studies Quarterly*, 58, 418-431.
- BULL, H. (1966, April). International Theory: The Case for a Classical Approach. *World Politics*, 18(3), 361-77.
- BURTON, J. W. (1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD and London: University Press of America.
- BUZAN, B. & HANSEN, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. DE (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- BYRNE, S. & SENEHI, J. (2009). Conflict Analysis and Resolution as a Multidiscipline. In D. J. Sandole, S. Byrne, I. Sandole-Staroste & J. Senehi (eds.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution* (pp. 45-58). New York: Routledge.
- CARR, E. H. (1939). *The Twenty Year's Crisis*. New York: Harper Torchbooks.
- COLLECTIVE, C. (2006). Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37, 443-487.
- COLLIER, P., HOFFLER, A. & ROHNER, D. (2009). Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers*, 61, 1-27.
- CRAVINHO, J. G. (2002). *Visões do Mundo*. Lisbon: ICS – Instituto de Ciências Sociais.
- DAVIDSON, W. D. & MONTVILLE, J. V. (1981). Foreign Policy According to Freud. *Foreign Policy*, 45, 45-157.
- DEUTSCH, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- DIAMOND, L. & MCDONALD, J. (1991). Multi-Track Diplomacy: A Systems Guide and Analysis. *Iowa Peace Institute Occasional Paper 3*, Iowa Peace Institute.
- DIAMOND, L. & MCDONALD, J. W. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- DOYLE, M. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *The American Political Science Review*, 99(3), 463-466.
- DOYLE, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- DOYLE, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151-1169.
- DUFFIELD, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- DUNNE, T., KURKI, M. & SMITH, S. (. (2013). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

- EASTON, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- ECK, K. (2008). An Overview and Typology of Conflict Data: The Advantages of Data Diversity. In M. Kauffmann (ed.), *Building and Using Datasets on Armed Conflicts* (pp. 29-40). Amsterdam: IOS Press.
- FUKUYAMA, F. (1989, Summer). The End of History. *The National Interest* (16), 3-18.
- GALTUNG, J. (1959). Forsvar Uten Militærvesen. Et Pasifistisk Grunnsyn [Defense Without A Military Establishment. A Pacifist Philosophy Of Life]. Folkereising mot krig. Oslo.
- GALTUNG, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- GALTUNG, J. (2008). Galtung – 50 Years with Peace Studies. (J. Oberg, Interviewer). Acedido a 10 Março 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=siSLNNBCA3E>
- GALTUNG, J. (2010). Peace Studies and Conflict Resolution: The Need for Transdisciplinarity. *Transcultural Psychiatry*, 47(1), 20-32.
- GATES, S. (2014). Journal of Peace Research 50th Anniversary Presidential Roundtable. ISA Conference. Toronto, Canada. Acedido a 1 Março 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=XBUCdZyrbtc>
- GLEDITSCH, N. P. (1989). Journal of Peace Research. *Journal of Peace Research*, 26(1), 1-5.
- GLEDITSCH, N. P. (2008, June 3). An Irreverent History of Peace Research. Apresentação Henrik-Steffens-Vorlesung, Universidade Humboldt de Berlim, 3 Junho 2008, Berlin.
- GLEDITSCH, N. P., NORDKVELLE, J. & STRAND, H. (2014). Peace Research – Just the Study of War? *Journal of Peace Research*, 51(2), 145-158.
- GOLDSTEIN, J. S. & FREEMAN, J. R. (1990). *Three-Way Street. Strategic Reciprocity in World Politics*. Chicago and London: University of Chicago Press.

- HABLES GRAY, C. (1997). *Post-Modern War: The New Politics of Conflict*. London: Routledge.
- HERON, J. & REASON, P. (1997). A Participatory Inquiry Paradigm. *Qualitative Inquiry*, 3(3), 274-294.
- HERZ, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- HOFFMAN, F. (2007). *Conflict in the 21st century; The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- HOLSTI, K. J. (1996). *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOKER, C. A. (1987). *A Realistic Theory of Science*. Albany, N. Y.: State University of New York Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- JACKSON, R. & SORENSEN, G. (1999). *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- KALDOR, M. (1999). *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- KALDOR, M. (2013). In Defense of New Wars. *Stability*, 2(1), 1-16.
- KAPLAN, M. (1966). The New Great Debate: Traditionalism vs Science in International Relations. *World Politics*, 19(1), 1-20.
- KEOHANE, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396.
- KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KRIESBERG, L. (1997). The Development of the Conflict Resolution Field. In W. Zartman & L. Rasmussen (eds.), *Peacekeeping in International Conflict* (pp. 51-77). Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

- KRIESBERG, L. (2009). The Evolution of Conflict Resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremeniuk & I. W. Zartman (eds.) *The SAGE Handbook of Conflict Resolution* (pp. 15-32). Los Angeles: SAGE.
- KRIESBERG, L., NORTHROP, T. A. & THORSON, S. J. (1989). *Intractable Conflicts and their Transformation*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- KUHN, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: Chicago University Press.
- LAPID, Y. (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, 33(3), 235-254.
- LEVY, J. (2007). Theory, Evidence, and Politics in the Evolution of International Relations Research Programs. In R. N. Lebow & M. I. Lichbach (eds.) *Theory and Evidence in Comparative Politics and International Relations*. (pp. 177-97). New York: Palgrave Macmillan.
- LEVY, J. S. (2000). Reflections on the Scientific Study of War. In J. A. Vasquez (eds.) *What Do We Know About War?* (pp. 319-327). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- LEVY, J. S. (2015). *Theories of War and Peace (Syllabus Political Science 522)*. Rutgers University.
- LEVY, J. (2011). Theories and Causes of War. In C. J. Coyne & R. L. Mathers (eds.) *The Handbook on Political Economy of War* (pp. 13-33). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- MCCLINTOCK, A. (1992). The Angel of Progress: Pitfalls of the Term "Post-Colonialism". *Social Text*, 31/32, 84-98.
- MELANDER, E., PETTERSSON, T. & THEMNER, L. (2016). Organized Violence, 1989-2015. *Journal of Peace Research*, 53(5), 727-742.
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- MUNKLER, H. (2005). *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.

- OLIVEIRA, G. C. (2016). Pacifist Approaches to Conflict Resolution: an Overview of Pragmatic Pacifism. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7(1), 3-18.
- OSGOOD, C. E. (1962). *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press.
- PEARSON, K. (1892). *The Grammar of Science*. London: J.M. Dent & Sons, Ltd.
- PFETSCH, F., & ROHLOFF, C. (2000). KOSIMO: A Databank on Political Conflict. *Journal of Peace Research*, 37(3), 379-89.
- PUREZA, J. M. (2011, December). O Desafio Crítico dos Estudos Para a Paz. *Relações Internacionais* (32), 5-22.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. & MIAL, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge, UK: Polity.
- RAPOPORT, A. & CHAMMAH, A. M. (1965). *Prisoner's Dilemma; a Study in Conflict and Cooperation*. Ann Arbor.: Univ. of Michigan Press.
- RAPOPORT, A. & DALE, P. (1966, July). Models for Prisoner's Dilemma. *Journal of Mathematical Psychology*, 3(2), 269-286.
- RICHARDSON, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Pittsburgh: Boxwood.
- ROGERS, P., & RAMSBOTHAM, O. (1999). Then and Now: Peace Research – Past and Future. *Political Studies* (47), 740–754.
- ROSATO, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97(4), 585-602.
- RUSSETT, B. & KRAMER, M. (1973). New Editors for an Old Journal. *Journal of Conflict Resolution*, 17(1), 3-6.
- SAMBANIS, N. (2002). A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War. *Defence and Peace Economics*, 13(3), 215-243.
- SCHMID, H. (1968). Peace Research and Politics. *Journal of Peace Research*, 5(3), 217-232.

- SHARP, G. (1971). *Politics of Nonviolent Action*. Porter Sargent Publishers.
- SINGER, J. D. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92.
- SMITH, R. (2005). *The Utility of Force*. London: Alfred A. Knopf.
- SOROKIN, P. A. (1937). *Fluctuation of Social Relationships, War and Revolution* (3). New York: American Book Company.
- SUNDBERG, R. & MELANDER, E. (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research*, 50(4), 523-532.
- TROMP, H. (1981). Introduction: Changing Perspectives in Peace Research. In *UNESCO Yearbook of Peace and Conflict Studies 1980*. Westport, CN: Greenwood Press.
- VIOTTI, P. & KAUPPI, M. (2012). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. (5th ed.). Boston, MA: Longman.
- WAEVER, O. (1995). Securitisation and Desuritisation. In R. D. Lipschutz (eds.) *On Security* (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.
- WÆVER, O. (2004). 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "Schools" in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery. Paper presented at the 45th Annual Convention of the International Studies Association 17–20 March. Montreal, Canada.
- WAEVER, O., BUZAN, B., KELSTRUP, M. & LEMAITRE, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Printer.
- WALLENSTEEN, P. (1973). *Structure and War. On International Relations, 1920-68*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- WALLENSTEEN, P. (2001). *The Growing Peace Research Agenda*. Kroc Institute Occasional Paper 21, The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies.
- WALTZ, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley.

- WALTZ, K. N. (1959). *Man, the State, and War; a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- WENDT, A. (2015). *Quantum Mind and Social Science. Unifying Physical and Social Ontology*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- WIBERG, H. (2005, Junho). Investigação para a Paz: Passado, Presente e Futuro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 21-42.
- WILLIAMS, P. D. (2008). Security Studies: An Introduction. In P. D. Williams (eds.) *Security Studies: An Introduction* (pp. 1-10). London and New York: Routledge.
- WRIGHT, Q. (1942). *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.

A Utilização da Força Militar na Gestão e Resolução de Conflitos*

ANTÓNIO OLIVEIRA

* Este capítulo foi previamente publicado JANUS.NET *e-journal of International Relations*, v. 7, n. 1, Maio-Outubro 2016, disponível em <http://hdl.handle.net/11144/2621>.

A Utilização da Força Militar na Gestão e Resolução de Conflitos

INTRODUÇÃO

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

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

As características do atual ambiente operacional, com múltiplos atores e em que a população se tem constituído no aspeto mais importante, têm exponenciado a complexidade dos conflitos. Desta forma, as operações inerentes à sua gestão e resolução requerem a execução de um espetro cada vez mais largo de tarefas por parte das forças militares. No entanto, a resolução de conflitos é também efetuada com base em medidas não coercivas, o que implica que o emprego dos meios militares seja balanceado, numa aproximação integra-

da com outros instrumentos de Poder. O emprego tradicional de forças militares no contexto da resolução de conflitos parece estar assim a sofrer uma rápida evolução em que a sua ação é desenvolvida num enquadramento muito mais complexo. Como refere Smith (2008, p. 429), “deve saber-se o resultado pretendido antes de se decidir se a força militar tem algum papel a desempenhar na prossecução deste resultado”.

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

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

A FORÇA MILITAR NO CONTEXTO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

As funções da força militar

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

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

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

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

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

Mas esta nova perspetiva de atuação provocou também alterações qualitativas no emprego da força militar. Os objetivos ao nível estratégico e operacional deixaram de estar relacionados com a destruição ou imposição de condições a um inimigo e passaram a ter como objetivo moldar ou alterar a vontade da população (Smith, 2008, p. 42) e das partes em confronto. Por consequência, as funções estratégicas, embora mantendo o seu fim, viram significativamente alterado o contexto em que são implementadas, especialmente por via da eliminação do conceito de inimigo, um conceito não aplicável no contexto da resolução de conflitos.

Assim, em vez da execução das suas funções estratégicas num tradicional cenário de guerra, a projeção de militares neste contexto pode ser vista como um passo da comunidade internacional no sentido de resolver os seus diferendos

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

ou confrontos sem recurso à guerra, contribuindo simultaneamente para a segurança em termos coletivos (Segal e Waldman, 1998, p. 185).

O contexto para a utilização – a aproximação integrada

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

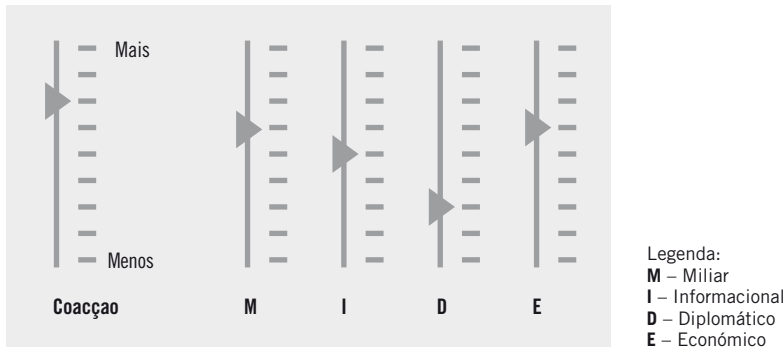
Em termos estritamente militares, o estado final poderá ser considerado atingido quando o estado de direito está estabelecido, os mecanismos de segurança interna readquirem o controlo e os níveis de violência estão dentro dos padrões normais para a sociedade da região em questão. No entanto, atingir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

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

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

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

Figura 3.1: Balanceamento dos instrumentos do Poder



Fonte: Adaptado de Armstrong, 2007.

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

O enquadramento específico ao emprego do instrumento militar

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

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

⁴ Traduziremos de forma livre para “aproximação integrada”.

Abordando a relação entre os diversos vetores, Binnendijk e Johnson (2004) publicaram algumas conclusões de um estudo⁵ que analisou um conjunto de intervenções em situações de conflito, sugerindo que o sucesso dependeu essencialmente de três fatores controláveis: (i) os recursos atribuídos para resolver o conflito; (ii) o volume de forças militares utilizadas; e (iii) o tempo atribuído para o processo de resolução do conflito. Dependeu ainda de dois fatores não controláveis: (i) as características internas e (ii) os interesses geopolíticos de terceiros.

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

O tempo destinado à operação cria um outro dilema: manter a presença para evitar o reinício das hostilidades, e/ou o oportunismo face à fraqueza das instituições locais, ou retirar as forças para evitar o perigo de resistência da população local à sua presença prolongada (Paris e Sisk, 2009, p. 85). Binnendijk e Johnson (2004, pp. 4- 5), relativamente a este dilema, afirmam que a manutenção de meios por um longo período pode não garantir o sucesso, mas a sua retirada rápida precipita o insucesso. Sendo variável caso a caso, os casos históricos apontam para um período temporal de cinco anos como o tempo mínimo necessário para cultivar uma transição duradoura para a paz. “As operações de paz são sobre pessoas e percepções” e estas operações “serão desenvolvidas cada vez mais neste domínio, em vez do terreno” (Mood, 2015, p. 1).

⁵ Estudo original elaborado por Larry K. Wentz.

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

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

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

Assim, na abordagem a este dilema deveremos ter em conta a percepção que a população local tem da presença da força internacional. Normalmente o “convívio” entre a população local e a força militar divide-se em três períodos: (i) um primeiro, na sequência da fase violenta do conflito, em que a população considera a sua presença fundamental, sobretudo para a criação de condições de segurança; nesta fase garante-lhe um apoio incondicional e incentiva a sua ação; (ii) um segundo período, quando a situação atinge algum grau de estabilidade, em que a população começa a pôr em causa a necessidade da presença internacional e passa a tolerá-la em vez de a apoiar incondicionalmente e (iii) a terceira fase, quando a percepção de segurança e de não retorno ao conflito começa a instalar-se, em que a população começa a olhar para a força como um elemento intrusivo para os seus interesses (Paris e Sisk, 2009, p. 85).

As características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos atores e dos interesses geopolíticos e geoestratégicos de atores externos, normalmente Estados, são os fatores não controláveis por quem executa a operação.

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

Face à intangibilidade de alguns fatores, a avaliação do sucesso de uma intervenção nunca atingiu uma base que satisfizesse os diversos intervenientes. Segundo Diehl (1993, p. 36), os dois critérios gerais têm a ver com (i) a sua capacidade para dissuadir ou impedir o uso de violência na área de operações e (ii) com a forma como esta intervenção facilita a resolução do conflito. São critérios essencialmente intangíveis. No entanto, o grau de sucesso pode ir sendo medido através da verificação de métricas tangíveis relacionadas com os efeitos a atingir em determinados pontos no espaço e no tempo. Os níveis de desarmamento, a desmobilização de antigos combatentes e a sua reintegração na sociedade, bem como a forma como as autoridades locais garantem segurança, são exemplos de aspetos que é possível ir mensurando ao longo do decorrer da operação⁹ (Newman, Paris e Richmond, 2009, p. 29).

⁹ Outros efeitos, menos tangíveis, também podem ser analisados, tais como a reconciliação entre as partes e a evolução da resolução do conflito (Newman, Paris e Richmond, 2009, p. 29).

A APROXIMAÇÃO MILITAR À GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A aproximação clássica às operações de paz

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

Entre 1988 e 1993 começou uma tripla transformação, envolvendo mudanças qualitativas, quantitativas e normativas no que concerne ao papel e âmbito de aplicação das operações da paz (Bellamy, Williams e Griffin, 2004, p. 92). O seu campo de ação alargou-se e passou a envolver a combinação de uma grande panóplia de tarefas (Newman, Paris e Richmond, 2009, p. 7). Neste contexto, a ONU¹⁰ e a OTAN¹¹, que em conjunto representam a esmagadora maioria do pessoal militar projetado em “operações de paz” (Jones, 2009, p. 3), desenvolveram bases doutrinárias específicas para estas operações, para permitir uma operacionalização dos conceitos e uma abordagem mais eficaz e flexível às mesmas. Fizeram-no adotando uma “aproximação clássica”.

Esta aproximação conceptual e normativa às operações paz está associada ao ciclo de vida de um conflito, com a sua fase de escalada, normalmente não violenta, a sua fase violenta e, posteriormente, a fase de retorno à paz, também não violenta. A estruturação da resposta teve por base uma conceção sequencial e assim, enquanto atividades não concorrentes, o emprego dos mecanismos individualizados previstos, quer pela ONU¹², quer pela OTAN¹³, foi bem tipificado, permitindo enquadrar concetualmente a utilização da força militar, com base num processo genérico que tem sido seguido como modelo¹⁴. Isto é, de acordo com a situação assume-se uma tipologia de operação e os meios e as medidas a serem usados, bem com o enquadramento para a sua

¹⁰ Através da Agenda para a Paz (A/47/277 - S/24111, de 17 de Junho de 1992).

¹¹ Através da Doutrina das Operações de Apoio à Paz.

¹² A referência é ainda a Agenda para a Paz (A/47/277 - S/24111, de 17 de Junho de 1992) e posteriormente o Suplemento da Agenda para a Paz (A/50/60 - S/1995/1, de 3 de Janeiro de 1995).

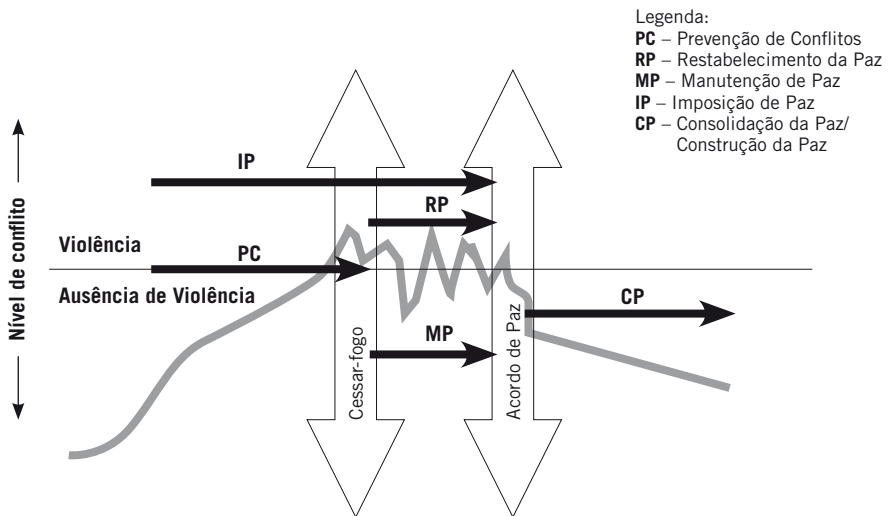
¹³ A doutrina em vigor para as Operações de Apoio à Paz encontra-se vertida no AJP - 4.3.1 de Julho de 2001 e no AJP - 4.3, de Março de 2005, embora, como já foi referido, se encontrem ambos em revisão.

¹⁴ Para uma abordagem conceptual mais abrangente consultar as referências da ONU e da NATO referenciadas anteriormente.

utilização. Ao mesmo tempo, sempre que se assume transitar de um tipo de operação para outro, altera-se este enquadramento, podendo mesmo ser alterado o mandato e os termos de referência da missão.

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

Figura 3.2: O Processo da Resolução de Conflitos



Fonte: Adaptado de Branco, Garcia & Pereira, 2010, p. 139

A prevenção de conflitos significa a eliminação das causas de um conflito previsível antes de este ocorrer de forma aberta (Zartman, 2007: 13). Envolve a aplicação de medidas externas de pressão diplomática, económica e militar, sendo mesmo possível a intervenção militar para sustentar um esforço de prevenir a eclosão violenta do conflito ou parar a sua escalada (MCDC, 2014, p. 70) ou reacendimento¹⁵. Os meios militares focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito. Deve basear-se na recolha de informações e garantir um

¹⁵ Estas medidas são normalmente aplicadas de acordo com o Cap. VI da Carta da ONU. No entanto, e no caso de intervenção armada, as forças militares podem ser empregues para dissuadir e coagir as partes, o que requer um mandato mais robusto com base no Cap. VII.

sistema de alerta rápido que vigie o desenvolvimento das situações de crise em tempo real e avalie as possíveis respostas, a fim de aplicar as mais rápidas e adequadas a cada situação¹⁶ (Castells, 2003, p. 31).

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

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

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

Estas ações são autorizadas para restaurar a paz em situações onde o CSNU considera a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão (United Nations, 2008, p.18). No caso das operações lideradas pela ONU, dado que esta não tem capacidades próprias, são autorizadas outras entidades a usar a força em seu nome (Bellamy, Williams e Griffin, 2004, p. 148), nomeadamente a OTAN, a UE ou coligações de boa vontade organizadas especificamente para o efeito. Face à complexidade desta tipologia de operações, a Força deve estar organizada, equipada e treinada, dispondo de uma

¹⁶ “Embora as atividades militares devam estar vocacionadas para alcançar as exigências políticas e de desenvolvimento, normalmente recaem nas seguintes categorias: (i) aviso prévio; (ii) vigilância; (iii) treino e reforma do setor de segurança; (iv) projeção preventiva e (v) na imposição de sanções e embargos” (NATO, 2007a: 1-9).

capacidade de combate coercitiva para impor o cumprimento dos aspetos para a qual foi mandatada e na condução da operação, a ligação entre os objetivos políticos e militares deve ser extremamente próxima (NATO, 2007a, pp. 1-11).

A “manutenção da paz” é projetada para preservar uma paz frágil, na sequência do fim da fase violenta de um conflito, para auxiliar na implementação dos acordos estabelecidos entre as partes¹⁷ (United Nations, 2008, p. 18). “Segue-se normalmente a cessar-fogos, os quais, por natureza, são voláteis e precários” (Branco, Garcia e Pereira, 2010, p. 139) e ocorre, por norma, com o consentimento estratégico das partes (Dobbie, 1994, p. 122).

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

O “restabelecimento da paz” inclui medidas para abordar o conflito e envolve geralmente a ação diplomática para levar as partes antagonistas a negociar um acordo (United Nations, 2008, p. 17) e por definição não contempla o emprego de forças militares. No entanto, o uso ou ameaça de uso da força tem sido uma prática em reforço destes esforços¹⁸ (Zartman, 2007, p. 435).

¹⁷ Os especialistas na resolução de conflitos defendem que a presença de forças militares após a assinatura de um acordo é fundamental e que se a sua presença não se materializar de forma efetiva num prazo entre seis a doze semanas após esta assinatura, o acordo poderá perder a sua eficácia (Durch, 2006, p. 589).

¹⁸ O conceito proposto pela OTAN é muito semelhante ao da ONU, mas mais robusto (Branco, Garcia e Pereira, 2010, p. 135), pois não exclui o apoio militar à ação diplomática através do emprego direto ou indireto de meios militares (NATO, 2005, pp. 3-4), e do apoio de planeamento e de estado-maior. São exemplos o emprego no Afeganistão, Camboja, Chipre e Moçambique, entre outros.

Quando a gestão do conflito é executada com sucesso, o nível de coação da força externa vai decaindo à medida que a situação se estabiliza, permitindo a eventual retirada da força militar e o início do processo de consolidação da paz (MCDC, 2014, p. 71). A “consolidação da paz”¹⁹, quando o conflito já ultrapassou a fase violenta, envolve uma gama de medidas orientadas para reduzir o risco de reacendimento, reforçando as capacidades nacionais em todos os níveis. Neste cenário, as forças militares desempenham as suas tarefas depois de ter sido obtida uma solução política e em colaboração com as entidades locais, garantem as condições de segurança para o trabalho da componente civil e fornecem o apoio necessário para que as agências civis possam dirimir as causas profundas e estruturais do conflito (Zartman, 2007, p. 436).

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

O novo milénio e o aumento da complexidade nas intervenções

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

Esta situação provocou uma alteração profunda na abordagem ao processo de gestão e resolução dos conflitos e o CSNU começou a trabalhar mais ativamente para promover a contenção e a resolução pacífica de conflitos regionais. Desde o início do novo milénio, o número de militares, polícias e pessoal civil envolvido em operações de paz das Nações Unidas atingiu níveis sem precedentes, e as operações, para além de crescerem em dimensão tornaram-se cada vez mais complexas (United Nations, 2008, p. 6). Os desafios são significativos, pois as operações são frequentemente executadas em

¹⁹ É também utilizada a expressão “construção da paz”.

ambientes inseguros, muitas vezes não tendo os recursos necessários para implementar o seu mandato (Ramos-Horta, 2015, p. 1). Esta realidade começou por ser identificada no Relatório Brahimi²⁰ (2000, §12), que referia que as operações de paz se modificaram rapidamente das tradicionais “operações de matriz militar de observação de cessar-fogo e separação de facções, após um conflito interestatal²¹, para incorporarem um complexo modelo com muitos elementos, civis e militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, no perigoso rescaldo de guerras civis”.

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

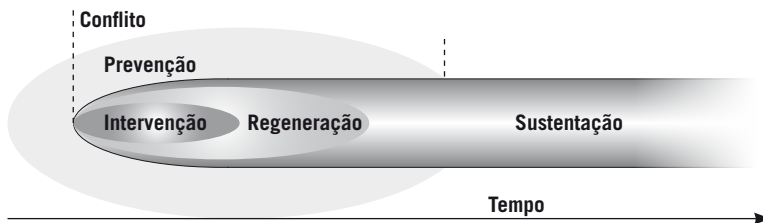
A complexidade aumentou ainda mais quando passámos a presenciar um número crescente de operações a ser conduzidas onde não existe nenhum acordo político ou onde os esforços para o estabelecer ou restabelecer têm vacilado. As forças operam frequentemente em ambientes remotos e austeros, enfrentando hostilidades permanentes por parte dos atores que não estão dispostos a negociar, estando inclusivamente interessados em prejudicar a presença da força internacional, introduzindo restrições na sua capacidade de operar (Ramos-Horta, 2015, p. 5). Esta realidade apresentou-se como um grande desafio e, como se referia no Relatório Capstone (United Nations, 2008, p. 20), “a aplicação da prevenção de conflitos, da imposição da paz, do restabelecimento e da manutenção da paz raramente ocorrem de forma linear ou sequencial. Com efeito, a experiência demonstra que estas devem ser vistas de forma a complementarem-se e a reforçar-se mutuamente. O uso fragmentado ou isolado de cada uma impede a abordagem integrada necessária para abordar as causas do conflito para, desse modo, reduzir o risco do seu reacendimento”.

²⁰ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

²¹ A primeira missão de manutenção de paz foi a operação implementada pela UNTSO, autorizada em 1948 para supervisionar os acordos de cessar-fogo entre Israel e os vizinhos árabes (Zartman, 2007, p. 436).

Esta situação passou a ter fortes reflexos na abordagem à gestão e resolução de conflitos, pois, ao contrário do passado, em que o Capítulo VI²² servia de base à maioria das operações (United Nations, 2008, p. 13), com o novo milénio a grande maioria das forças militares e policiais projetadas em operações passaram a atuar ao abrigo do Capítulo VII da Carta²³ (Durch e England, 2009, p. 12). Segundo Howard (2008, p. 325), a execução suportada no Capítulo VII reflete a prontidão do CSNU para garantir que os acordos são implementados, se necessário com recurso à força. Desta forma, e como mostra a evolução doutrinária da OTAN e de alguns Estados²⁴, parece que os velhos muros que anteriormente segregavam as operações de paz das operações de combate começaram a desmoronar-se e isto alterou o paradigma das “operações de paz” tradicionais (Durch e England, 2009, p. 15). A atuação da Força começou a apontar para a execução concorrente de um conjunto de atividades de prevenção do conflito, intervenção no conflito e regeneração e sustentação após o conflito, para se atingir o estado final militar pretendido (NATO, 2007a, pp. 1-5). Esta concorrencia das ações depende da situação, sobretudo dos avanços e recuos do processo e poderá ser representada com o gráfico que se apresenta.

Figura 3.3: A concorrência das atividades nas operações de paz



Fonte: Adaptado de NATO, 2007a, pp. 1-7.

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

²² No entanto, segundo o Relatório Capstone (United Nations, 2008, p. 13), o CSNU não precisa de se referir a um capítulo específico ao aprovar uma resolução que autoriza a implantação de uma operação de manutenção da paz, nunca tendo, inclusivamente, invocado o Capítulo VI.

²³ Em 2008 já representavam cerca de 80% do total das forças projetadas.

²⁴ Casos dos EUA, Reino Unido, França ou Índia, por exemplo.

lecendo uma presença avançada para dissuadir *spoilers* (NATO, 2007a, pp. 1-5). Seguindo a sequência de “formatar, intimidar, coagir e intervir”²⁵, a força militar torna-se mais explícita, à medida que a situação se agrava (MCDC, 2014, p. 71).

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

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

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

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

O EMPREGO DA FORÇA MILITAR

Os princípios para a utilização da Força

O emprego de forças militares nas operações que visam a gestão e resolução de conflitos distingue-se dos restantes tipos de operações pela aplicação de um

²⁵ ‘Formatar’ significa influenciar o ambiente em que operam os atores. ‘Dissuadir’ significa oferecer uma ameaça implícita de ação se o conflito escalar. ‘Coagir’ significa tornar explícita essa ameaça. ‘Intervir’ significa tomar ação militar (MCDC, 2014, p. 71).

conjunto de princípios, nos quais se destacam três que estão interligados e se reforçam mutuamente (United Nations, 2008, p. 31): o consentimento, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força.

O consentimento das principais partes em conflito fornece a necessária liberdade de ação estratégica, política e física, para que os meios projetados possam desempenhar as suas funções. No entanto, o consentimento dos atores principais não implica ou garante necessariamente que haverá também consentimento a nível local, particularmente se estes estão divididos internamente ou têm sistemas de comando e controlo frágeis. Por norma, o nível de aceitação por parte dos atores envolvidos no conflito será diferente e deverá ir variando no tempo e no espaço²⁶. Uma situação de consentimento generalizado torna-se ainda menos provável em configurações voláteis, caracterizadas pela presença de grupos armados não controlados por qualquer das partes ou pela presença de outros *spoilers* (United Nations, 2008, p. 32). Quando esta situação acontece e não havendo uma linha de ação comum entre as lideranças e os grupos locais, esta não coerência de posições poderá ter como resultado a não concordância de alguns desses grupos, podendo estes tentar restringir a liberdade de ação da Força, ou, no limite, atuar mesmo contra a sua presença (Oliveira, 2011, p. 98). Perante a ausência de consentimento, o principal risco reside na possibilidade da Força de paz se tornar parte do conflito (Dobbie, 1994, p. 130).

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

Os conflitos contemporâneos tendem a ser internos e a legitimidade das intervenções internacionais é, por vezes, questionável (Zartman, 2007, p. 8), influenciando a obtenção do consentimento. Assim,

²⁶ No tempo, na perspetiva da permanência ou fragilidade do consentimento, e no espaço, “horizontalmente ao longo de todos os elementos da população e verticalmente dentro das hierarquias das partes em relação ao conflito” (NATO, 2010, pp. 1-9).

“por norma as operações de paz funcionam melhor quando, para além de autorizadas internacionalmente, as forças a projetar são também convidadas a participar na operação nos termos dos acordos entre as partes, oferecendo-lhe assim uma legitimidade quer internacional, quer local” (Durch e England, 2009, p. 13).

Nas situações em que não existe um acordo entre as partes, pode ser exigida, como um último recurso, o emprego efetivo da força (United Nations, 2008, p. 33). A força militar terá assim que se apoiar nos termos do mandato e ser estruturada de forma suficientemente robusta e adequada, podendo ter que adotar uma postura de combate temporária, de forma a derrotar a oposição de um ator (Durch e England, 2009, p. 13).

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

Pela própria natureza destas operações, a restrição no uso da força estará sempre presente e o nível de coação a empregar deverá ser proporcional e apropriado face ao objetivo específico a atingir. Os meios, a forma e as circunstâncias como aqueles podem ser usados estão normalmente definidos e detalhados nas Regras de Empenhamento (ROE) para a operação (NATO, 2007a, pp. 3-8). Estas são consideradas fundamentais e são desenhadas para garantir, dentro da extensão possível, a utilização efetiva da força pela componente militar, de acordo com o enquadramento legal e a política definida.

Perante o novo contexto estratégico e operacional, no Relatório dos comandantes de operações da ONU (Mood, 2015, p. 2), é defendido que “os princípios do consentimento, da imparcialidade e a não utilização da força devem permanecer como base orientadora para as operações de paz, mas a complexidade do contexto tem levado a que o tradicional entendimento desses princípios deve ser equacionado”.

Assim, o consentimento não deve ser exigido quando o mandato, a missão ou civis estão ameaçados. Ao contrário da implementação do mandato e da proteção de civis, a imparcialidade não é um fim em si mesmo.

O princípio da não utilização de força é tradicionalmente aplicado com duas exceções: o uso da força em legítima defesa e o uso da força em defesa do mandato. Mas estas exceções estão a tornar-se cada vez mais relevantes nas operações de paz contemporâneas. O uso da força em legítima defesa será empregue independentemente do tipo de operação e não é controverso. No entanto, a disponibilidade e os recursos para tal emprego tornaram-se uma grande preocupação. O uso da força para defender civis e a implementação do mandato envolve muito mais polémica. Howard (2008, p. 13) defende inclusivamente que as operações de imposição de paz, mandatadas ao abrigo do Capítulo VII, em que as NU podem usar a força em conflitos de natureza intra-estatal, poderão criar situações frequentes de incompatibilidade com a imparcialidade e consentimento.

A crescente complexidade e “robustecimento” na execução têm levado a que as operações de paz sejam abordadas como “operações militares” em sentido mais lato, admitindo-se que possam ser conduzidas e enformadas por princípios antes reservados para as operações de combate convencionais. Com este novo paradigma, a aproximação tática a todas as operações militares passou a ser efetuada com base na aplicação de um conjunto de princípios comuns²⁷ (NATO, 2007b, pp. 2-23). A situação particular ditará a ênfase dada a cada um deles (NATO, 2010, pp. 1-6).

Os desafios para o emprego da força militar

As operações de paz atuais são implementadas para executar uma elevada panóplia de atividades. Pretende-se que tenham um papel ativo na gestão de conflitos em situações de conflito violento (Ramos-Horta, 2015, p. 29) e que, simultaneamente, facilitem o processo político, através da promoção do diálogo nacional, da reconciliação, da proteção de civis, da ajuda ao desarmamento, da desmobilização e reinserção dos combatentes, do apoio à organização de eleições, da proteção e promoção dos direitos humanos e da ajuda na restauração do estado de direito (United Nations, 2008, p. 6). Este enquadramen-

²⁷ Um outro conjunto de princípios como a segurança, a credibilidade, a transparência, o respeito mútuo e a integração cultural, a legitimidade, a ação proativa e a liberdade de ação deverão também estar presentes no emprego das forças militares nas operações de paz (NATO, 2007a, pp. 3-9).

to introduz um conjunto de fatores que influenciam o emprego da força militar, por via do desequilíbrio e das tensões existentes entre os diversos atores internos e externos, assumindo-se como um grande desafio para a disponibilização, projeção e utilização de meios militares.

O primeiro fator, de ordem externa, resulta do processo de lançamento da operação e geração da própria Força. Embora a decisão de lançar ou apoiar operações de paz resida nas organizações internacionais²⁸ ou coligações de boa vontade, a missão será cumprida com os recursos oferecidos pelos Estados-Membros ou participantes, dado que estas não têm forças militares próprias (MCDC, 2014, p. 72). Assim, são estes que, em última análise, impõem um conjunto de condições e restrições políticas para a sua execução.

Estando em causa questões humanitárias ou de segurança internacional, ao contrário das guerras em que os soldados defendem os seus compatriotas ou o seu país, é mais difícil para os líderes aceitarem e justificarem à sua opinião pública a utilização de forças militares que admitem baixas (Walzer, 2004, p. 34). Desta forma, os cálculos de cada Estado relativamente ao risco para as suas tropas, os custos de sustentação e o apoio interno para a participação na operação têm um grande impacto na disponibilização de forças e na coerência da missão (Durch e England, 2009, p. 16). Esta situação tem reflexos decisivos no processo de organização e geração da Força, com os decorrentes problemas para o lançamento²⁹ e a sustentação³⁰ da missão (MCDC, 2014, p. 85).

Cada Estado tem a sua agenda ou interesses próprios que pretende salvaguardar quando assume intervir no processo de resolução de um conflito. Esta envolvente torna as operações de paz relativamente frágeis em termos de unidade de comando e sobretudo de unidade de ação (Durch e England, 2009, p. 13). Este é o segundo fator de ordem externa que influencia o emprego de forças militares. Apesar da aproximação integrada pretendida, raramente os

²⁸ ONU, UE ou OTAN.

²⁹ Neste aspeto destacam-se: (i) os atrasos na geração e projeção da força, levando a dificuldades de implementação da missão; (ii) a fraca qualidade das tropas, por estarem inadequadamente treinadas e equipadas; (iii) as incompatibilidades entre tropas e equipamentos (MCDC, 2014, p. 85).

³⁰ Verificam-se, em resumo, os seguintes problemas com a sustentação da operação: (i) potencial de combate da Força insuficiente — simplesmente porque não há tropas suficientes para a missão, de acordo com o planeado, pobre interoperabilidade entre diferentes contingentes — as tropas vêm muitas vezes de um número de diferentes países, pelo que mesmo que falem a mesma língua, geralmente operam dentro de diferentes culturas militares; (ii) pode também haver tensões entre diferentes contingentes; (iii) má coordenação com atores civis, por exemplo, organizações não-governamentais ou funcionários do governo; (iv) tropas e comandantes da ONU com falta de formação específica; (v) dificuldade geral de alcançar unidade de esforço, tanto dentro da missão e, mais amplamente, com outros atores no teatro e internacionalmente (MCDC, 2014, p. 85).

atores aceitam estabelecer relações de comando que lhe possam retirar sua liberdade de ação, optando por uma solução de cooperação, trocando a relação de comando pela coordenação de ações. É uma solução que apresenta dificuldades, pois, como defende Mood (2015, p. 1)

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

Em termos de fatores internos, as atuais operações multidimensionais implantadas na sequência de um conflito interno apresentam um vasto conjunto de desafios. A capacidade das autoridades locais para proporcionar segurança à sua população e manter a ordem pública é muitas vezes débil e a violência pode ainda estar presente em várias partes do território. A sociedade pode estar dividida ao longo de linhas étnicas, religiosas e regionais e podem ter sido cometidas violações graves dos direitos humanos durante o conflito (United Nations, 2008, p. 22). As dificuldades aumentam exponencialmente quando há pouca ou nenhuma paz a manter, por ausência de um processo de paz viável ou por o processo de paz ter sido efetivamente quebrado (Ramos-Horta, 2015, p. 29).

Todas estas vertentes enformam um ambiente operacional que desafia os militares a desenvolver as capacidades adequadas para poderem dar um contributo credível. Para serem eficazes, os comandantes da componente militar devem estar envolvidos no processo político para conseguirem traduzir os objetivos políticos na ação militar, o que permite aumentar a compreensão dos objetivos complementares e a responsabilidade coletiva a nível de toda a operação. Compreendido o ambiente operacional específico, a componente militar deve ser estruturada “à medida” para a operação específica, de acordo com as condições estabelecidas no mandato, a situação e o terreno (Mood, 2015, p. 5). Esta aplicação “à medida” cria ela própria um desafio à componente militar para estar preparada para desenvolver e executar a vasta panóplia de tarefas que complementam ou são complementadas pela ação de outros atores. Segundo a MCDC31 (2014, p. 116), estas tarefas podem ser conceptualmente organizadas nas seguintes quatro áreas: (i) as tarefas focais — aquelas que se enquadram nas áreas onde a componente militar já está envolvida em atividades relevantes; (ii) as tarefas padrão — aquelas que podem cair no campo de atuação dos militares, mas podem ser executadas por outros, se não fossem consideradas as circunstâncias prevaletentes; (iii)

³¹ Multinational Capability Development Campaign.

as tarefas em aperfeiçoamento — tarefas em áreas onde, neste contexto, é necessário desenvolver capacidades para contribuir de forma efetiva para o esforço coletivo; e (iv) as tarefas novas — aquelas que vão surgindo para as forças militares enquadradas neste âmbito.

Apesar de todos estes desafios de contexto, o mais sério resulta da falta de vontade e capacidade para exercer a autoridade, implícita e fornecida, para empregar efetivamente a força quando necessário (Mood, 2015, p. 2). Como refere Smith (2008, p. 288), “a falta de vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efetuar o *deployment* das forças” é um dos problemas que vem caracterizando as recentes intervenções, especialmente em situações de maior risco. Esta utilização parece ter sempre em consideração a isenção de riscos e as operações parecem apoiar-se essencialmente na sua presença dissuasiva e no uso de armamento não letal (Marten, 2004, p. 125). Uma das formas que os países utilizam para materializar esta falta de vontade política é pela introdução de *caveats*³². Estes têm sido muito criticados pelos comandantes no terreno pois entendem que os *caveats* reduzem a eficácia e aumentam os riscos, devendo inclusivamente haver tolerância zero para os *caveats* ocultos (Mood, 2015, p. 4).

A utilização efetiva da força

Na prevenção, gestão e resolução de conflitos, o emprego de forças militares pode ser justificado: (i) pelo risco — onde a situação de segurança apresenta um desafio para aqueles que não têm a capacidade de se protegerem e o emprego de militares pode ser necessário para fornecer proteção a pessoas ou bens; (ii) pela prontidão — quando os meios militares são os únicos capazes de responder a uma necessidade no tempo exigido; (iii) pelo alcance — quando apenas os militares têm a capacidade de implantar uma operação a uma determinada distância com a sustentação logística adequada; (iv) pela disponibilidade de efetivos — em situações em que são os únicos que têm imediatamente o efetivo disponível que lhe permita intervir; (v) por questões de “nicho” — quando têm especialistas e capacidades que podem ser necessárias e que não estejam disponíveis noutras organizações (MCDC, 2014, p. 117). Assume assim relevância um elevado leque de capacidades, que ultrapassaram as tradicionais capacidades de combate. No entanto, o emprego efetivo da Força, em que esta utiliza as suas capacidades de comba-

³² Restrições explícitas ao emprego operacional da força (expressão que integra o léxico de quem trata destas questões).

te, requer um enquadramento mais restritivo e a utilização efetiva da força armada ao abrigo da lei internacional, isto é, nos termos previstos no Capítulo VII da Carta das NU, é uma das raras situações em que este emprego é considerado legítimo (Zartman, 2007, p. 423).

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

Na execução, como defendia David (2001, p. 305), os obstáculos passaram a ser aparentemente mais sérios e complicados. Especialmente ao nível tático, as dificuldades de circunscrever o emprego efetivo da força têm aumentado exponencialmente (United Nations, 2008, p. 19). Assim, segundo Ramos-Horta³³ (2015, p. 9), os novos ambientes operacionais exigem muito maior clareza sobre quando e como os diversos contingentes podem usar a força, em que condições e com que princípios. A clareza e a especificidade são assim os aspetos chave de um mandato (Diehl, 1994, p. 72) e a questão é, desta forma, colocada na necessidade de clarificar o emprego efetivo da força, especialmente na aplicação do princípio da legítima defesa e em defesa do mandato.

Em termos gerais, o uso efetivo da força é aceitável dentro do princípio da legítima defesa, nomeadamente através de uma postura preventiva e preentiva, quer em autodefesa, quer para proteger civis (Ramos-Horta, 2015, p. 31).

A questão da defesa do mandato é mais complexa. Para além das situações nele previstas, Zartman (2007, p. 423) defende que o emprego efetivo da força armada é reconhecido e aceite quando visto em três perspetivas: (i) é o último recurso para manter a lei e a ordem; (ii) é uma forma decisiva para

³³ Referindo-se a missões conduzidas pela ONU.

estabelecer limites claros contra um comportamento inaceitável; e, (iii) é usada para destruir ou eliminar um “diabo” pernicioso³⁴. A postura e o emprego efetivo da força militar dependerão de cada situação e ameaça específica e o debate está no facto de existir ou não uma relação direta entre o uso de mais ou menos força e o efeito correspondente nos objetivos da missão (Mood, 2015, p. 2). O objetivo é criar condições que contribuam para a resolução do conflito e o emprego efetivo da força deve ser “o último e não o primeiro recurso a utilizar” (Durch e England, 2009, p. 14).

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

Quando se trata de um ambiente operacional muito fluido, a Força militar necessita de se mover de uma postura reativa para uma postura proativa de utilização efetiva da força, para reduzir os riscos para a execução do mandato e minimizar as baixas (Mood, 2015, p. 4). Isto implica que a capacidade de responder eficazmente às ameaças deve ser obtida e mantida durante toda a operação e que a Força mantenha a iniciativa necessária para se adaptar e reagir mais rápido do que as eventuais ameaças ou adotar as medidas neces-

³⁴ Apesar desta última perspetiva, o objetivo final do uso efetivo da força nunca será a procura da derrota militar de um ator, mas sim influenciar e dissuadir os atores que atuam contra o processo e os termos do mandato.

sárias para manter a coerência na atuação, garantindo uma grande flexibilidade operacional (Marten, 2004, p. 152). Porém, para ser proativa e deter a iniciativa, a Força militar deve ter os meios necessários. Tropas bem equipadas e treinadas serão um elemento importante para dissuadir potenciais agressores e reduzir o nível de violência, pois componentes militares fracas e passivas convidam à agressão e manipulação, levando a riscos acrescidos para todos e a perda desnecessária de vidas. As capacidades a projetar devem, assim, refletir os requisitos necessários para as tarefas mais difíceis, considerando a duração de toda a missão, o que inclui recursos para superar os desafios causados por atores locais, o terreno e o clima (Mood, 2015, p. 4).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

A crescente complexidade dos atuais conflitos deixou de permitir uma abordagem linear para a sua gestão e resolução, exigindo uma aproximação mais diferenciada e específica. Esta nova geração de operações de paz adotou uma abordagem multidimensional, ultrapassando a tradicional intervenção para garantir a segurança militar. Apesar desta alteração qualitativa, esta garantia mostra-se fundamental. Sem segurança, as tarefas essenciais dos planos político, social e económico não podem ser realizadas. A força militar deve, assim, ser empregue de forma articulada com os restantes instrumentos do Poder, garantindo-se o devido enquadramento estratégico, que permita definir corretamente o seu papel, face ao estado final desejado.

Apesar das alterações verificadas e dos desafios criados pelos atuais contextos estratégico e operacional, a base orientadora para as operações de paz deve continuar ancorada na aplicação de um conjunto de princípios, com especial

relevo para os princípios do consentimento, da imparcialidade e da não utilização da força. No entanto, a crescente complexidade do contexto tem levado a que o tradicional entendimento desses princípios seja questionado. Perante a ameaça a civis, aos termos do mandato ou à normal condução da missão, o consentimento não deve ser exigido e a imparcialidade não deve ser um fim em si mesmo. O uso da força em legítima defesa não levanta controvérsia, ainda que o seu emprego para a implementação do mandato e para a defesa de civis seja bastante mais polêmico. Inclusivamente, este emprego da força em conflitos de natureza intra-estatal pode criar situações de incompatibilidade com a imparcialidade e consentimento.

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

Esta nova abordagem às situações em que forças militares são empregues na resolução de conflitos continua a enfrentar diversos desafios. O mais complexo prende-se com o emprego efetivo da força, no que concerne às suas capacidades de combate. Especialmente em situações de maior risco, parece faltar vontade política para, depois de efetuar o *deployment* das forças, garantir o seu emprego efetivo, quando necessário. A introdução de *caveats* é uma das formas que os Estados utilizam para concretizar esta falta de vontade política e que tem criado diversos constrangimentos ao normal desenvolvimento das operações.

Quando a operação se caracteriza por um ambiente operacional muito fluido, para minimizar as baixas e reduzir os riscos para a implementação do mandato, é fundamental que a componente militar possa adoptar uma postura proativa de utilização efetiva da força. Esta componente deve, assim, ver garantidas as condições, externas e internas, que permitam o emprego efetivo das suas capacidades de combate, para se qualificar como um instrumento verdadeiramente útil neste âmbito. Externamente, estas condições têm com principal base o Capítulo VII da Carta, garantindo-lhe a legitimidade formal e a vontade dos Estados contribuidores com forças militares em projetar os meios adequados e com o enquadramento e arranjos de comando que permitam o seu emprego operacional efetivo. Para que a componente militar seja proativa e detenha a iniciativa, deve garantir-se também um conjunto de condições internas, que passam essencialmente pela sua coerência organizacional inter-

na, disponibilidade e interoperabilidade dos meios e equipamentos necessários, devendo dispor dos níveis de treino adequados. Estas condições permitem garantir e manter, durante toda a operação, a capacidade para se adaptar e reagir mais rápido, permitindo-lhe responder eficazmente às ameaças e conservar a iniciativa para adotar as medidas necessárias para manter a coerência na atuação, assegurando uma grande flexibilidade operacional.

A decisão para o emprego efetivo da força militar depende essencialmente do enquadramento da operação específica. Quando a força é usada de forma efetiva, deve-o ser apenas na duração e intensidade necessárias, devendo os níveis de emprego de violência baixar o mais rápido possível e privilegiar o emprego de meios não violentos de persuasão. Desta forma, o instrumento militar será um elemento relevante para reduzir o nível de violência e dissuadir ou controlar os potenciais agressores.

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

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

Referências

- ALBERTS, D. S. & HAYES, R. E. (2003). *Power to the Edge: Command and Control in the Informational Age*. Washington: DoD Command and Control Research Program.
- ALBERTS, D. S. (2002). *Informational Age Transformation, getting to a 21st Century Military*. Washington: DoD Command and Control Research Program.
- ARMSTRONG, M. (2007). *Smart Power Equalizer (part I): finding the mix*.
- BAPTISTA, E. C. (2003). *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O uso da força pelas Nações Unidas*. Lisboa: Almedina.
- BARRENTO, A. (2010). *Da Estratégia*. Lisboa: Tribuna da História.
- BELLAMY, A., WILLIAMS, P. & GRIFFIN, S. (2004). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- BINNENDIJK, H. & JOHNSON S. (2004). *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Washington: Centre for Technology and National Security Policy. National Defence University Press.
- BRANCO, C., GARCIA, P. & PEREIRA, S. (Org) (2010). *Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Prefácio; Fundação Mário Soares.
- CASTELLS, M. (2003). El mundo después del 11 de Septiembre. In M. Castells (org.) *Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea*. 1^a ed. Barcelona: Kriterios Tusquets Editores, pp. 13-20.
- DAVID, C. P. (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- DIEHL, P. (1993). *International Peacekeeping*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- DOBBIE, C. (1994). Concept for Post-Cold War Peacekeeping. *Survival*, v. 36, n. 3, (Autumn), pp. 121-148.

- DURCH, W. J. & ENGLAND, M. (2009). The Purposes of Peace Operations. *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Rienner publishers, pp. 9-20.
- DURCH, W. J. (2006). Are we Learning Yet? The Long Road to Applying Best Practices. In W. J. DURCH (ed.) *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington: United States Institute of Peace and The Henry I. Stimson Center. pp. 573-608.
- GARCIA, F. (2011). *Da Guerra e da Estratégia. A nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- GRAY, C. S. (2006). *Recognizing and Understanding Revolutionary change in Warfare: the sovereignty of context*. Strategic Studies Institute, US Army College.
- HOWARD, L. M. (2008). *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, B. (2009). Strategic Summary. *Annual Review of Global Peace Operations – 2009*. London: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-8.
- MARTEN, K. Z. (2004). *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*. New York: Columbia University Press.
- MCDC (2014). *Understand to Prevent: the military contribution to the prevention of violent conflict. A Multinational Capability Development Campaign project*. Project Team: GBR, AUT, CAN, FIN, NLD, NOR, USA, (November).
- MOOD, R. (2015). Force Commanders' Advice to the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations. Washington: ONU.
- NATO (2005). *Allied Joint Publication*. AJP-3.4.
- NATO (2007a). *Allied Joint Doctrine for Peace Support Operations: AJP-3.4.1 (A).1*. Study Draft. (March).
- NATO (2007b). *Allied Joint Doctrine: AJP-01(C)*. (March).
- NATO (2010). *Allied Joint Doctrine: AJP-01(D)*. (December).

- NEWMAN, E., PARIS, R. & RICHMOND, O. (2009). *New perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University.
- NYE, J. S. JR. (2007). *Smart Power*.
- OLIVEIRA, A. J. (2011). *Resolução de Conflitos. O papel do Instrumento Militar no atual contexto estratégico: o exemplo do Kosovo*. Esfera do Caos: Lisboa.
- PARIS, R. & SISK, T. (2009). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York: Routledge.
- PUGH, M. (ed.) (1997). *The UN, Peace and Force*. London and Portland: Frank Cass.
- RAMOS-HORTA, J. (2015). *Uniting our strenghts for peace: Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent panel on United Nations Peace Operations*, (15 June),
- SEGAL, D. & WALDMAN, R. (1998). Multinational Peacekeeping Operations: Background and Effectiveness. In J. BURKE (ed.) *The Adaptive Military: Armed Forces in a Turbulent World*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 183-200.
- SMITH, R. (2008). *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.
- UNITED NATIONS (1992). An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peace-making and Peace-keeping. A/47/277 - S/24111. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque. 17 Junho 1992.
- UNITED NATIONS (1995). Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations. A/50/60 - S/1995/1. 3 Janeiro 1995_
- UNITED NATIONS (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. [BRAHIMI], UN Doc. A/55/305-s/2000/809, (21 August).
- UNITED NATIONS (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines [Capstone Doctrine]*. New York: UN Department of Peacekeeping Operations, (18 January).

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

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

ZARTMAN, W. (ed.) (2007). *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. 2nd Ed. Washington: United States Institute of Peace Press.

Abordagens Pacifistas à Resolução de Conflitos: um Panorama sobre o Pacifismo de Princípios*

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

* Este capítulo foi previamente publicado em JANUS.NET *e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017.

Abordagens Pacifistas à Resolução de Conflitos: um Panorama sobre o Pacifismo de Princípios

INTRODUÇÃO

Os interesses, nem sempre convergentes, dos diferentes indivíduos e grupos que coexistem nas mais diversas esferas da vida política e social fazem com que os conflitos surjam como uma decorrência praticamente inevitável das relações interpessoais, intercomunitárias e interestaduais. Isto não significa que o conflito seja, necessariamente, sinónimo de agressão (Fry e Fry, 2009, p. 11). Embora as tentativas de superar ou resolver os conflitos envolvam, muitas vezes, o uso da violência, é importante ter em mente que existem formas de lidar com a conflitualidade dentro de lógicas e abordagens alternativas.

O pacifismo – ou o amplo espectro das abordagens pacifistas, conforme se pretende mostrar neste capítulo – adota uma perspectiva particularmente crítica e contestadora a respeito do equacionamento do conflito através da violência. Como alternativa, as abordagens pacifistas procuram defender ativamente a paz, rejeitar o uso da força e identificar formas radicais de resolver, através de meios não violentos, os problemas gerados pela opressão política, pelas injustiças sociais e pela guerra.

Dessa perspectiva, pode-se dizer que as abordagens pacifistas se definem por uma norma essencial: *perante os antagonismos interpessoais, intercomunitários ou interestaduais, adote um comportamento social não violento*¹. Ainda que, do ponto de vista moral, esse posicionamento pareça mais coerente e justificável do que a espiral de mortes, destruição e outros males provocados pelos conflitos violentos, a visão que prevalece na construção social dominante, pelo menos dentro da cultura ocidental, é a de que o uso da violência – e a guerra como a sua forma mais extrema de expressão – é um facto da natureza, um reflexo da luta pela sobrevivência que faz parte da essência das coisas e, como tal, um acontecimento que não se subordina a considerações de ordem moral.

Mesmo quando o pensamento ocidental relativiza esse belicismo realista através da tradição da guerra justa² – introduzindo a noção de que a guerra deve ser moralmente justificável (*jus ad bellum*) e que, uma vez justificada, ela deve se submeter a limites e constrangimentos na aplicação da força (*jus in bello*) – a guerra não deixa de ser vista como um instrumento legítimo da razão do Estado.

Assim, se de um lado a visão realista da guerra e os constrangimentos morais introduzidos pela tradição da guerra justa ocupam as posições intelectuais e políticas dominantes, de outro lado a atitude pacifista é deixada na margem oposta desse espectro de posições, vista como uma postura idealista, como uma perspectiva ingênua e enganadora da realidade. Desse ângulo, a preferência pela não-violência é frequentemente confundida com passividade. Isto faz com que a norma pacifista pareça conceptualmente incoerente e desprovida de senso prático, uma vez que essa suposta passividade pode deixar a paz ainda mais distante ao estimular, em vez de desencorajar, a agressividade de antagonistas dispostos a intervir de forma violenta. Para grande parte dos críticos do pacifismo, portanto, o uso da força é um mal necessário, o único atalho realista para se evitar um mal maior (Alexandra, 2003, p. 589). As abordagens comprometidas com a não-

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

² A tradição da guerra justa estabelece basicamente dois conjuntos de princípios constrangedores da guerra, a fim de evitar que ela atinja proporções extremas e absolutas. O primeiro conjunto preocupa-se com a justificação moral para se recorrer à guerra (*jus ad bellum*) e envolve princípios como a necessidade de uma causa justa, a necessidade de uma autoridade legítima para decidir sobre a guerra, o compromisso com uma intenção certa, a opção pela guerra apenas como último recurso, uma expectativa razoável de que a paz seja um resultado plausível da guerra e uma expectativa geral de benefícios maior ou proporcional aos possíveis danos causados. O segundo conjunto de princípios preocupa-se com a condução da guerra, procurando estabelecer limites para que ela seja lutada de forma justa (*jus in bello*) tais como a discriminação entre os combatentes e os não-combatentes e a proporcionalidade na aplicação da força (para uma discussão pormenorizada, ver Cady, 2010, capítulo 2).

-violência, por sua vez, procuram desafiar essa perspectiva ao mostrar que, embora os conflitos façam parte da vida social e política, a violência pode ser evitada e que os meios pacíficos podem ser convertidos em instrumentos ativos de ação política (Björkqvist, 2009). Defendendo atitudes como os protestos, os bloqueios, a não-cooperação, a desobediência civil e um leque de outros meios não violentos para superar os conflitos, tais abordagens tentam não só fazer com que as intervenções violentas percam a legitimidade e o apoio popular, mas também induzir os atores políticos violentos a adotarem atitudes mais conciliatórias e propensas ao restabelecimento do diálogo e da negociação. É nesse ponto onde reside o maior potencial de convergência entre o pacifismo e o campo da resolução de conflitos.

Essa convergência, porém, não se dá numa superfície livre de fricções. Se de um lado o senso comum tende a enxergar o pacifismo através de uma caricatura baseada em posições fundamentalistas e num fanatismo anti bélico radical, de outro lado a resolução de conflitos tenta consolidar-se como uma “ciência da paz”, buscando produzir uma base consistente de conhecimento que supere as respostas supostamente “ingênuas” e “idealistas” do ativismo pacifista. Apesar dessa tensão entre a agenda predominantemente positivista dos Estudos da Paz e dos Conflitos, que molda grande parte do campo disciplinar da resolução de conflitos, e a caricatura geralmente feita do pacifismo, que oculta a complexidade e a diversidade do seu amplo espectro de posições, não se pode deixar de notar que a resolução de conflitos, enquanto disciplina acadêmica com um forte sentido prático, deve muito às tradições do pacifismo e da não-violência (Dukes, 1999, p. 169; Ramsbotham, Woodhouse e Miall, 2008, pp. 38-39). Os ideais e o ativismo de Gandhi e Martin Luther King contra diversas formas de opressão, dominação e injustiças sociais, bem como o esforço de Gene Sharp para tipificar e sistematizar a ação não violenta têm inspirado alguns estudiosos da paz e dos conflitos ao longo das últimas cinco décadas, provendo uma fonte alternativa de conhecimento que oferece contribuições importantes para a busca de métodos, procedimentos e mecanismos não violentos para lidar com os conflitos sociais e políticos.

Se durante um longo período, o interesse pelo pacifismo e pela ação não violenta permaneceu praticamente restrito a um pequeno nicho da agenda de investigação dos Estudos da Paz e dos Conflitos, a recente onda de campanhas não violentas – como as revoluções pacíficas da chamada Primavera Árabe – tem renovado o interesse pelas bases normativas e teóricas e pelas práti-

cas envolvidas nessas manifestações de “poder das pessoas”³. Isto tem colocado o pacifismo e a não-violência no centro das atenções de acadêmicos dos mais diversos domínios disciplinares, como a Ciência Política, as Relações Internacionais, os Estudos de Políticas Públicas e outras áreas de saber (Hallward e Norman, 2015, pp. 3-4). Enquanto esse interesse renovado traz como consequência positiva a ampliação dos horizontes de reflexão e o envolvimento mais produtivo de estudantes, acadêmicos, ativistas e formuladores de políticas com esse tipo particular de mobilização não violenta, diversas questões continuam a desafiar aqueles que buscam uma compreensão compatível com a complexidade e as nuances que envolvem o tema, tais como: como conceptualizar o pacifismo e a não-violência? De que forma esses dois termos se interrelacionam? Quais são as origens históricas dessas abordagens? Quais são as suas lógicas de funcionamento, as suas técnicas e os seus métodos de aplicação? Quais são as suas possibilidades e limitações?

O propósito deste capítulo é explorar essas questões dentro da tradição pacifista de resolução de conflitos, procurando destacar as abordagens baseadas em princípios. Isto significa que o foco central do texto recai sobre o pacifismo de base espiritual ou moral, deixando para o próximo capítulo uma segunda vertente do pacifismo, onde a rejeição da violência é justificada em bases estratégico-pragmáticas. Dentro desse propósito, procura-se, na primeira seção, conceptualizar o pacifismo e a não-violência, compreender de que modo esses termos se interrelacionam e examinar de que forma eles se integram ao campo da resolução de conflitos. A segunda seção traça um breve panorama da história das principais tradições que moldam o debate sobre o pacifismo e a não-violência. A terceira seção concentra-se no pacifismo de princípios, examinando as suas referências centrais — Mahatma Ghandi e Martin Luther King — e destacando as suas técnicas e os seus métodos principais de resolução de conflitos. Uma seção conclusiva destaca os principais desafios e as necessidades de desenvolvimento futuros dessa agenda de investigação e sugere algumas leituras consideradas essenciais.

³ “People power”, conforme a expressão originalmente usada para descrever a mobilização maciça da população civil no processo que levou à queda do ditador Ferdinando Marcos nas Filipinas em 1986. Desde então, essa expressão passou a ser genericamente empregada para rotular o ativismo da população civil em ações políticas não violentas (Ackerman e Krugler, 1994, p. i).

PACIFISMO, NÃO-VIOLÊNCIA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UMA DELIMITAÇÃO CONCEPTUAL

Os termos pacifismo e não-violência têm sido muitas vezes empregados indiscriminadamente, como se, no fundo, tivessem o mesmo sentido: a negação da guerra enquanto forma mais extrema de expressão da violência. O problema dessa conceptualização decorre justamente do facto de ela adotar uma orientação negativa, definindo a atitude pacifista e a não-violência a partir do que elas negam – a violência e a guerra – e não a partir do que elas são (Hallward e Norman, 2015, p. 4). O desafio, portanto, é fugir dessa “definição por negação” e tentar examinar as nuances conceptuais que envolvem ambos os termos, a fim de se chegar a uma compreensão mais clara sobre o que se quer dizer com a expressão “abordagens pacifistas à resolução de conflitos”.

O pacifismo, com base nas indicações de Galtung (1959), define-se por uma norma essencial: *perante os antagonismos interpessoais, intercomunitários ou interestaduais, adote um comportamento social não violento*. Dessa perspectiva, o comportamento social não violento – ou a não-violência – constitui o próprio núcleo conceptual do pacifismo. Mas o que se quer dizer com não-violência? Há dois caminhos para examinar essa questão. O primeiro é função da perspectiva através da qual se olha o pacifismo; o segundo enfatiza uma autonomia conceptual, procurando situar a não-violência fora da tradição do pacifismo. Trilhando o primeiro caminho, algumas perspectivas distintas são encontradas. De uma perspectiva radical – a do pacifismo absoluto – predomina a visão, baseada em princípios religiosos ou éticos, de que a violência física contra seres humanos é sempre e em qualquer situação absolutamente proibida, mesmo em autodefesa; a não-violência, deste primeiro ângulo, assume uma alta dose de passividade e confunde-se com a não-resistência. De uma perspectiva mais realista – a do pacifismo realístico – prevalece uma postura geral de reprovação da violência armada, temperada com o reconhecimento de que o uso da força, quando limitado por critérios éticos rigorosos, pode ser aceitável em determinadas situações (como em autodefesa ou na proteção de inocentes, por exemplo); deste segundo ângulo, a não-violência é relativizada de acordo com os fins. De uma perspectiva tecnológica – a do chamado pacifismo nuclear – prevalece a noção de que, sob os critérios da guerra justa, os conflitos armados tradicionais podem ser aceitáveis; o mesmo não se aplica à introdução de algumas armas modernas nos conflitos, cujo poder de destruição extraordinário não mais permite que os critérios de discriminação e proporcionalidade sejam respeitados; a não-violência, deste terceiro ângulo, é seletivamente aplicada na reprovação das armas de destruição em massa. Finalmente, de uma perspectiva

epistemológica – a do chamado pacifismo de falibilidade – prevalece a visão de que todo o ser humano é falível em suas percepções, o que faz com que os conflitos armados sejam muitas vezes lutados em bases falsas e por causas injustas ou guiados por propagandas enganosas e interesses enviesados; a não-violência, deste quarto ângulo, implica numa reprovação geral da guerra porque as perdas humanas e materiais que ela provoca são um custo muito alto a pagar perante a falibilidade das capacidades humanas de avaliar se o uso da força é, de facto, a opção mais indicada para resolver os conflitos⁴.

O segundo caminho para examinar o sentido da não-violência pode ser buscado fora do pacifismo, tentando compreender a não-violência em si mesma, como um conceito não derivado da tradição pacifista. Essa autonomia, proposta principalmente no trabalho de Sharp (1973, 2005) e reforçada na obra de outros académicos (Ackerman e Kruegler, 1994; Roberts e Ash, 2009; Nepstad, 2015; Hallward e Norman, 2015), parte da assunção de que o pacifismo se define por uma convicção ideológica de rejeição à guerra e à violência, enquanto a não-violência tem a ver com a mobilização do potencial de poder das pessoas e da eficácia dessa mobilização enquanto instrumento estratégico de ação política. Dessa perspectiva, uma pessoa pode ser pacifista e jamais se envolver em ações típicas da luta não violenta (conforme se observa em algumas vertentes do pacifismo cristão, como os Menonitas por exemplo⁵); no sentido inverso, as pessoas podem recorrer a táticas de ação não violenta por razões puramente estratégicas e pragmáticas, sem qualquer inspiração moral ou espiritual derivada da tradição pacifista (Nepstad, 2015, p. 4). Ainda que alguma sobreposição conceptual e uma convergência de métodos e técnicas possam ser observadas entre a atitude pacifista e a ação não violenta, esses autores consideram que os usos sociais e políticos da não-violência ao longo da história, e principalmente na atualidade, mostram que, na maioria dos casos, a preferência pelos meios não violentos pode ser justificada com base na eficácia desses próprios meios e não nos princípios que formam o sistema de crenças dos atores envolvidos (Howes, 2013). Isto permite que o conceito de não-violência seja pensado de uma forma independente.

Embora o debate em torno da não-violência produza uma multiplicidade de pontos de vista, levando ao que se chama em ciências sociais de “conceito essencial-

⁴ Os quatro tipos de pacifismo mencionados seguem a tipologia proposta por Nepstad (2015, pp. 2-4).

⁵ Os Menonitas, originalmente conhecidos por Anabatistas, surgiram no contexto reformista protestante na Europa do século XVI. Desde as origens, assumiram um compromisso absoluto com a paz e a não-violência herdado da não-resistência dos primeiros cristãos, rejeitando o uso de qualquer tipo de arma, inclusive em autodefesa ou na proteção dos familiares e dos vizinhos. Para uma história da Igreja Menonita, ver Miller, 2000, pp. 3-8.

mente contestado”⁶, algumas definições podem ser aqui destacadas, a fim de se chegar a uma delimitação conceptual que sirva aos propósitos analíticos deste trabalho. Gene Sharp, por exemplo, desaconselha o uso do termo “não-violência” por considerá-lo vago, ambíguo e portador de uma carga de passividade que não se coaduna com a natureza ativa do que ele prefere chamar de “ação” ou “luta” não violenta. Desse modo, Sharp oferece a seguinte definição: “A ação não violenta, ou a luta não violenta, é uma técnica de ação através da qual a população pode restringir e interromper as fontes de poder dos seus governantes ou de outros opressores e mobilizar o seu próprio potencial de poder, convertendo-o em poder efetivo. (...) A ação não violenta é um termo genérico que cobre uma variedade de métodos de protesto, não cooperação e intervenção. Em todos esses métodos, os que se colocam na posição de resistência conduzem o conflito executando – ou deixando de executar – determinados atos, recorrendo a diversos meios, exceto à violência física. (...) De nenhum modo, a técnica da ação não violenta é passiva. A ação é que é não violenta” (Sharp, 2005, p. 39, 41).

Kurt Schock provê uma definição com elementos semelhantes, mas enfatiza o caráter não institucional e a falta de previsibilidade dos resultados da ação não violenta:

“A ação não violenta é não violenta – não envolve violência física ou a ameaça de violência física contra seres humanos – e é ativa – envolve atividade na busca coletiva de objetivos sociais e políticos. Mais especificamente, a ação não violenta envolve um processo ativo de colocar pressão política, económica, social, emocional ou moral sobre o exercício do poder nas interações contenciosas entre atores coletivos. A ação não violenta é não institucional, isto é, ela opera fora dos limites dos canais políticos institucionalizados, e é indeterminada, isto é, os procedimentos para determinar o resultado do conflito não são especificados com antecedência” (Schock, 2003, p. 6).

Outros autores, como Randle (1994), Stephan e Chenoweth (2008) e Roberts (2009), articulam o conceito de ação não violenta com o conceito de resistência civil, a fim de destacar a sua natureza civil e não institucional. Dessa perspectiva, a ação não violenta caracteriza-se por ocorrer fora das estruturas e organizações políticas convencionais do estado (Randle, 1994, pp. 9-10), pelo seu caráter não militar ou não violento e pela centralidade da sociedade

⁶ Isto é, um conceito sobre o qual nenhum consenso é alcançado.

civil na articulação e condução das ações (Stephan e Chenoweth, 2008, p. 7, 9; Roberts, 2009, p. 2). Seguindo essa mesma linha, Iain Attack enfatiza que a ação não violenta funciona como uma ação política coletiva, conduzida por cidadãos comuns e organizada diretamente através de grupos da sociedade civil ou de movimentos sociais. Nesse sentido, Attack propõe uma definição nos seguintes termos:

"Uma definição básica de ação política não violenta pode ser: ações coletivas fora das instituições ou dos procedimentos formais do estado que evitam o uso sistemático e deliberado da violência ou da força armada para atingir os seus objetivos políticos ou sociais. (...) Isto provê uma definição positiva de ação não violenta que envolve não apenas a ausência de violência (negativa), mas também o fortalecimento da capacidade popular de poder e de resistência contra a opressão e a injustiça (positiva)" (Attack, 2012, pp. 7-8).

Ainda que se reconheça esse esforço de dar uma autonomia conceptual à não-violência, destacando um caráter pragmático que se distancia das bases espirituais e morais presentes nas raízes do pacifismo, há autores que enxergam o pacifismo e a não-violência dentro de um mesmo espectro contínuo de posições que varia de um polo baseado em princípios até um polo mais pragmático. Dessa perspectiva, o pacifismo e a ação não violenta não se distinguem substancialmente e pertencem à mesma tradição de pensamento. Cady (2010, pp. 79-92), por exemplo, considera que as preocupações pragmáticas da ação não violenta constituem um dos polos do espectro pacifista e oferecem uma orientação valiosa para guiar o ativismo pacifista na direção do que mais lhe falta: uma clara visão positiva da paz. Do seu ponto de vista, em vez de ficar preso ao polo negativo desse espectro, onde as considerações ideológicas mantêm o ativismo pacifista preso à mera negação da guerra, o pacifismo deve aproximar-se do seu polo mais pragmático, onde podem ser encontradas opções e alternativas mais positivas aos meios militares e ao uso da força. Uma visão positiva do pacifismo, segundo Cady, "tem que oferecer um ideal geral para orientar os objetivos das ações e, ao mesmo tempo, os métodos particulares através dos quais esse ideal é implementado" (2010, p. 83). Desse modo, prossegue Cady, o amplo leque de métodos identificado por Gene Sharp – todos não violentos, passíveis de serem adotados pela sociedade civil e capazes de confrontar as instâncias locais, nacionais e internacionais de poder – podem contribuir para que se tornem realísticos os objetivos de abolição da guerra, da opressão e das injustiças sociais que alimentam a tradição pacifista. Uma importante consequência dessa visão espectral do pacifismo, segundo Cady, é que ela admite uma pluralidade de posições;

assim, se é possível defender a vida como um valor supremo e rejeitar a violência com base em princípios sobre o que é certo ou errado, o espectro pacifista mostra que é também possível fazer escolhas em bases pragmáticas, levando em conta não o que é absolutamente certo ou errado, mas o que é melhor ou pior em determinadas circunstâncias (2010, pp. 83-84). Dustin Howes apresenta um argumento semelhante ao considerar que o atual sucesso do debate sobre a não-violência, em vez de romper com o pacifismo, oferece um importante caminho para realimentar e reformular o pacifismo dentro de uma vertente pragmática que leve em conta uma compreensão realística do registo histórico dos casos de ação não violenta enquanto alternativa ao uso da força militar e à guerra (2013, pp. 434-435). Segundo Howes, ao contrário do pacifismo tradicional, que rejeita a violência em bases morais, este ramo do pacifismo (pragmático) recorre a argumentos políticos em vez de princípios morais para se contrapor à violência. A violência pode ser imoral, mas os trabalhos empíricos e teóricos recentes mostram um *insight* talvez ainda mais importante: o de que a violência é contraproducente para a política. Uma vez que o uso da não-violência é motivado, na prática, por uma ampla variedade de objetivos morais, materiais e políticos, uma combinação mais completa de razões e princípios para a rejeição da violência dá a esse ramo do pacifismo uma melhor possibilidade de sucesso político (Howes, 2013, p. 428)

Os próprios autores que preferem o termo não-violência, em vez de pacifismo, reconhecem alguns aspetos que convergem para as interpretações acima. Em seu estudo sobre a não-violência, Hallward e Norman (2015, p. 5) reconhecem que aqueles que se envolvem na ação não violenta não fazem suas opções movidos por razões exclusivamente estratégicas, mas sim por uma mescla de princípios e pragmatismo, o que torna preferível evitar reducionismos e adotar uma abordagem mais abrangente e diversificada que considere a não-violência dentro de seus vários contornos e contextos. Attack (2012, pp. 8-10), ao explorar a não-violência na teoria política, destaca que os principais ícones do pacifismo no século XX, como Mahatma Gandhi e Martin Luther King, embora fortemente influenciados por suas tradições espirituais e éticas, conduziram campanhas não violentas movidos também por escolhas pragmáticas. Segundo Attack, Gandhi reconhecia que muitos, senão a maioria, dos indianos que aderiam à *satyagraha*⁷ e às campanhas de desobediência civil empregavam esses métodos mais por razões pragmáticas do que por princípios (2012, p. 9). Se

⁷ Nome dado à técnica de ação não-violenta de Gandhi, cujo sentido, grosso modo, pode ser traduzido por “força da verdade”.

essa sobreposição é verificada no ativismo pacifista, ela também ocorre entre aqueles que tentam defender a autonomia conceptual da ação não violenta. Segundo Atack (2012, p. 159), ainda que Sharp enfatize o caráter pragmático da ação não violenta, procurando afastá-lo da carga idealista contida no rótulo pacifista, algum “pacifismo residual” permanece presente em suas obras, sustentando uma “preferência moral” pelas formas não-violentas de ação política. Acompanhando Atack, é difícil compreender o compromisso com a não-violência e a centralidade dessa preocupação na agenda de investigação dos teóricos pragmáticos da ação não violenta exclusivamente em termos das relações de poder, sem também levar em conta, ainda que de forma subjacente, o ímpeto moral pela não-violência provido pelo idealismo pacifista. Essa observação de Atack é importante porque indica que a agenda de investigação sobre a não-violência não deixa de estar ancorada, em última análise, numa preferência normativa derivada da tradição pacifista.

Podem-se tirar, dessa discussão, duas indicações importantes para a delimitação conceptual buscada nesta seção. A primeira é que, embora se verifique um crescente movimento de autonomização do conceito de não-violência, desvinculando-o da tradição do pacifismo, há também argumentos que permitem manter a ação não violenta sob o rótulo geral do pacifismo, acomodando as perspectivas mais idealistas e as mais pragmáticas dentro de um *continuum* de posições que ora se aproximam, ora se afastam e ora se sobrepõem dentro de um mesmo espectro conceptual. Isto implica em reconhecer que, embora a perspectiva pragmática ofereça importantes *insights* sobre as relações de poder envolvidas na ação não violenta, ela não deixa de fazer parte de um contexto mais abrangente onde a não-violência pode ser interpretada e praticada também por razões religiosas ou éticas e, mais importante ainda, por razões que mesclam todas essas motivações. Esta linha de argumentação permite uma visão mais abrangente, integrada e nuançada entre pacifismo e não-violência que justifica a adoção da expressão “abordagens pacifistas” como um rótulo geral que integra todo o espectro conceptual a ser examinado neste capítulo e no capítulo subsequente.

O segundo ponto importante nesta discussão diz respeito à particularização das abordagens pacifistas dentro do campo da resolução de conflitos. Nesse sentido, a questão central é compreender de que forma as abordagens pacifistas se diferenciam das abordagens tradicionalmente associadas ao campo da resolução de conflitos. Sobre este aspeto particular, não é apenas o caráter não violento das abordagens pacifistas que importa. Ainda que esse elemento definidor seja fundamental para diferenciar as abordagens pacifistas das abordagens que admitem o uso da força, é importante notar que outras abordagens à resolução de conflitos também se definem como não violentas.

Por exemplo, as ferramentas de prevenção e *peacemaking* apresentam-se como alternativas diplomáticas – e, portanto, não violentas – voltadas para resolver as disputas antes que elas resultem em violência (diplomacia preventiva) ou para facilitar o diálogo, através da mediação ou da intervenção de terceiras partes, na condução de negociações que levem a um acordo de paz. Desse modo, embora a não-violência seja um elemento definidor necessário das abordagens pacifistas, ela não é suficiente para a sua particularização dentro do campo da resolução de conflitos como um todo, pois outras abordagens também podem ser definidas como não violentas. É preciso, portanto, buscar na discussão conceptual acima outros elementos que permitam refinar essa particularização.

Dois aspetos parecem cruciais nesse sentido. O primeiro é o carácter não institucional das abordagens pacifistas. As táticas das abordagens pacifistas, conforme mostram as definições anteriormente examinadas, nascem na sociedade civil e são conduzidas sob a forma de movimentos sociais fora do domínio da política convencional e dos canais institucionalizados do Estado, distinguindo-se, portanto, dos procedimentos oficiais e diplomáticos de gestão de conflitos. O segundo aspeto relaciona-se com as tensões e confrontações que caracterizam a “ação direta” das abordagens pacifistas. Conforme argumentam McCarthy e Sharp (2010, p. 640), as técnicas mais tradicionais e institucionalizadas de resolução de conflitos, como a negociação, a mediação, a intervenção de terceiras-partes, bem como os métodos que contribuem para o funcionamento efetivo dessas técnicas, geralmente evitam a confrontação, as sanções, as pressões e a ação direta que caracterizam o ativismo da ação não violenta. Ainda que algumas pressões pontuais possam ser aplicadas durante os processos oficiais de negociação, os métodos tradicionais de resolução de conflitos, como regra geral, são orientados para a convergência e a produção de um acordo de paz e não para a criação de tensões, confrontações, protestos, bloqueios, não-cooperação e resistência que fazem parte dos mecanismos de resolução de conflitos defendidos pelo ativismo não violento.

Pode-se dizer, enfim, que é o conjunto dos elementos examinados nesta seção – o compromisso ativista com a não-violência e a abdicação do uso da força militar, a mobilização da sociedade civil, o carácter não institucional, o uso dos canais não convencionais de atuação política e a lógica de ação direta como mecanismo de pressão e resistência – que delimita as abordagens pacifistas do ponto de vista conceptual, dando a elas um carácter diferenciado que permite o seu tratamento dentro de um bloco destacado das demais abordagens. Quando se fala em abordagens pacifistas, portanto, não se quer referir

a um debate abrangente sobre a paz, aos modelos institucionais e às organizações para a manutenção da paz ou aos mecanismos estruturais de construção da paz e prevenção de conflitos, mas sim ao tipo particular de abordagem derivada do ativismo e das tradições de pensamento sobre o pacifismo e a não-violência. Embora os elementos definidores centrais das abordagens pacifistas à resolução de conflitos tenham sido aqui delineados, as seções restantes deste capítulo e o capítulo seguinte procuram expandir a análise, a fim de prover uma visão mais pormenorizada das duas principais tradições de pensamento que estão na sua base, das suas referências centrais, das suas técnicas e dos métodos de ação, bem como dos principais desafios e necessidades de desenvolvimento dessa agenda de investigação.

BREVE HISTÓRIA DAS ABORDAGENS PACIFISTAS

A tradição do pacifismo e da não-violência nasce profundamente mergulhada no contexto belicista das culturas antigas e desenvolve-se tentando desafiar, com base em princípios morais ou religiosos, a visão realista da guerra. Se os sucessivos confrontos entre as cidades-estado gregas, as campanhas de Alexandre, o Grande, e a expansão de Roma parecem comprovar a propensão realista da humanidade para a dominação através da guerra, toda essa tradição é confrontada na prática por aqueles que talvez sejam os primeiros ativistas do pacifismo na história ocidental: os cristãos primitivos. De modo geral, os primeiros cristãos abominam a guerra, recusam a prestação de serviço militar e negam qualquer tipo de subserviência ao imperador romano, levando sua posição pacifista ao extremo da não-resistência, ainda que isto lhes custe a mais cruel perseguição (Cady, 2010, p. 6). Essa vertente original do pacifismo cristão, porém, está longe de traduzir a noção de paz que se afirma com a consolidação do poder da Igreja Católica no mundo medieval. A aliança entre o império e a igreja faz com que os soldados, então convertidos ao cristianismo, passem a lutar nas chamadas guerras justas e nas guerras sagradas. No período medieval, as guerras multiplicam-se não só dentro do próprio mundo cristão, lutadas entre príncipes que justificam suas causas como “justas”, mas também entre cristãos e muçulmanos, nas chamadas cruzadas, onde as motivações vão além das causas justas para serem justificadas em nome de Deus e de seus representantes na terra. Assim, entre os primórdios do cristianismo e o fim da Idade Média, o posicionamento cristão em relação à guerra passa, conforme sintetiza

Bainton (1963), por três atitudes principais: o pacifismo e a não-resistência, o envolvimento relutante nas guerras justas e a participação apaixonada nas guerras sagradas.

Se as guerras justas e as guerras sagradas inundam o mundo medieval, deixando a atitude pacifista no passado, presa ao contexto original do cristianismo, a emergência de alguns setores reformistas da igreja no século XVI produz um renascimento do pacifismo cristão. Ao examinar os sentidos da não-violência, Sharp (1959, pp. 46-47) observa que o ressurgimento do pacifismo entre esses setores reformistas – que ainda hoje inspira grupos como os Menonitas, por exemplo – produz uma postura de repúdio da ordem social dominante e do aparato coercivo do Estado, que se traduz em atitudes como a condenação da prestação de serviço militar e da participação em guerras, a renúncia ao exercício de funções nas estruturas oficiais do governo e à participação em eleições, e a rejeição do aparato judicial do Estado. Esses grupos condenam, por princípio, qualquer forma de violência física e desaprovam qualquer tipo de resistência contra as situações de opressão, mesmo através de técnicas não-violentas, considerando que a melhor forma de influenciar e transformar o mundo resulta dos seus atos de boa vontade, das suas exortações e dos seus exemplos.

Essa tradição pacifista cristã ressurge de forma significativa no contexto da luta pela abolição da escravidão e da guerra civil americana. Adin Ballou provê a referência clássica dessa posição pacifista através da obra “Não-Resistência Cristã” (*Christian Non-Resistance*), publicada em 1846. O autor define o pacifismo cristão, ou mais precisamente a não-resistência cristã, através de um conjunto de comportamentos, entre os quais se destaca a rejeição absoluta a qualquer ato que provoque a morte ou o ferimento de seres humanos, seja em autodefesa, em defesa da família ou na proteção de qualquer bem ou valor. Dessa primeira regra, Ballou deriva uma série de outros comportamentos, tais como não integrar qualquer força armada ou milícia como oficial ou soldado; não eleger, aprovar ou integrar qualquer governo cuja constituição ou aparato legal autorize ou tolere a guerra, a escravidão, a pena de morte ou qualquer atitude que provoque dano ou ferimento às pessoas; não participar de qualquer corporação oficial ou corpo político cujos regulamentos autorizem ou obriguem seus funcionários a prestarem serviços compulsórios a governos de constituição violenta (1846, pp. 26-28).

O pacifismo de Ballou, que segundo alguns autores é o primeiro a adotar o termo “não-resistência” como rótulo (Koonts e Alexis-Baker, 2009, p. 254), dialoga não só com outros pacifistas americanos – como William Garrison, que

rejeita absolutamente a guerra e o uso da força militar, seja ofensiva, seja defensivamente (1966, p. 125) – mas também com a obra do escritor russo León Tolstoy, com quem Ballou discute suas ideias em cartas trocadas em 1889-1890 (Carpenter, 1931). Aproximando-se de Ballou através de uma interpretação particular da mensagem cristã que reprova não só o assassinato e o ferimento de seres humanos, mas também qualquer forma de violência, Tolstoy considera que os governos e seus mecanismos de controle social estão eles próprios assentados no uso da violência através das suas forças armadas (1966, p. 161) e, por essa razão, situa ao nível da consciência de cada indivíduo, e não ao nível da política e das estruturas governamentais, a fonte primordial do compromisso com a não-violência. Segundo as palavras do próprio escritor russo, “a recusa dos indivíduos de tomar parte do serviço militar” é “o caminho mais fácil e certo para o desarmamento universal” (1968a, p. 113) e constitui a “chave para a solução da questão” da guerra e de outras formas de violência (1968b, p. 15). Se nada desafia mais a vontade de Deus do que matar alguém, diz Tolstoy, não se pode obedecer um homem que dá uma ordem de matar: “um cristão não pode ser um assassino e, portanto, não pode ser um soldado” (1968c, p. 37).

Ainda no contexto americano de meados do século XIX, Henry Thoreau também desponta no movimento pacifista ao defender a ideia da “desobediência civil”, título do ensaio publicado em 1849. Através de um discurso que enfatiza a desobediência e a não cooperação, Thoreau defende o afastamento do governo, a renúncia a cargos oficiais e a recusa ao pagamento de taxas e impostos que, do seu ponto de vista, são as fontes vitais de recursos que financiam a guerra e a escravidão. Conforme observa seu biógrafo Robert Richardson Jr. (1986, p. 127), Thoreau aproxima-se da ideia de Ballou de que o governo nada mais é do que “a vontade de um homem de exercer absoluta autoridade sobre outro homem”, mas distancia-se em relação às bases invocadas para essa afirmação: a ênfase de Thoreau, tanto do ponto de vista lógico quanto retórico, não é religiosa, mas moral. Para o autor, as pessoas não se obrigam a seguir cegamente seus governos se elas acreditam que as regras e as leis desse governo são injustas.

O que é importante observar, com base no que foi até aqui exposto, é que o pacifismo setário religioso faz da atitude não violenta uma questão de vocação pessoal, uma questão de consciência individual fundamentada nas escrituras sagradas e na autoridade das fontes eclesiais. Esse pacifismo, nos termos defendidos por Ballou ou Tolstoy por exemplo, aproxima-se muitas vezes de uma espécie de anarquismo ao ver o Estado como uma forma de institucionalização da violência, como uma forma de organização política que usa a

opressão e a agressão — e a guerra como as suas expressões máximas — como instrumentos de dominação e controlo social. Por esta razão, essa vertente do pacifismo rejeita o Estado e seu aparato coercivo, bem como a participação na política institucionalizada, e defende uma espécie de desobediência civil fundada na primazia da autoridade divina. Muste, outro conhecido pacifista cristão americano, forja o termo “Desobediência Sagrada” como uma virtude individual, necessária à auto preservação espiritual, numa era em que o consentimento, o conformismo e o alinhamento são “os instrumentos usados pelo governo totalitário para sujeitar os homens e os envolver numa guerra permanente” (1992, p. 208).

A rejeição do Estado hierárquico e centralizado e a saída da vida política defendida pela não-resistência cristã têm sido vistas por alguns analistas, conforme observa Atack (2012, p. 172), como uma espécie de escapismo; ela não consegue desafiar de forma ativa as estruturas sociais que constituem os sistemas que produzem a opressão, as injustiças e a guerra. O que esses analistas querem enfatizar é que existe uma lacuna entre o “pacifismo de consciência individual” e a crítica social e política ao sistema da guerra que não consegue ser superada pela não-resistência cristã. Em relação a esse aspeto, os desenvolvimentos posteriores ocorridos na tradição baseada em princípios mostram posições menos absolutas do pacifismo, conforme se observa no ativismo de Mahatma Ghandi e de outros proponentes da não-violência em meados do século XX, como Martin Luther King. Essas figuras icônicas do pacifismo do último século fornecem exemplos importantes de como a consciência religiosa individual pode ser criativamente combinada com uma inspiração ético-filosófica universalizante e com uma crítica social e política radical ao *status quo*, levando a uma abordagem muito mais complexa, nuancada e integrada do pacifismo do que as posições absolutas tentam prover. Ghandi, talvez mais do que qualquer outro ativista, consegue trazer à tona, através de um criativo processo de síntese de várias referências — asceticismo antigo indiano, hinduísmo, anarquismo, Sermão da Montanha, Bhagavad-Gita e pragmatismo político (MacQueen, 2007, p. 329) — um sistema filosófico abrangente e complexo que vai além da não-resistência cristã e exerce um impacto significativo na política mundial em meados do século XX. Designada por Ghandi através do termo *satyagraha*, sua abordagem provê uma importante ligação entre o compromisso moral e espiritual com a não-violência e a as possibilidades pragmáticas de resistência não-violenta em massa contra a opressão política e social, sem que isto implique numa negação absoluta dos instrumentos de força (Atack, 2012, p. 173). Diferentemente do pacifismo imediatista de Tolstoy e de outros pacifistas

cristãos, Gandhi defende, segundo as interpretações de Atack (2012, p. 159) e Roberts (2009), um pacifismo de “substituição progressiva”, o que implica em aceitar que a substituição da violência pela não-violência é um processo transformativo de longo prazo. Da perspectiva de Gandhi, observa Atack, até que uma sociedade pacifista ou não violenta seja alcançada (objetivo que ele considera realizável através da crescente expansão da prática da não-violência a todas as esferas da vida política e social, inclusive nas relações internacionais), a existência das forças armadas e o direito do Estado de empregar a violência pode ser tolerado em determinadas circunstâncias (por exemplo, em autodefesa contra agressões externas em sociedades ainda não preparadas para a resistência não violenta, ou em situações de manutenção da ordem social e do estado de direito, quando isto beneficia todos os cidadãos e não fere o contrato social).

Martin Luther King, em sua campanha em prol dos direitos civis dos negros americanos nas décadas de 1950 e 1960, retoma o pacifismo cristão e, numa síntese com a *satyagraha* de Ghandi e a filosofia do amor incondicional expressa na palavra grega ágape (King, 1957; 1961), defende a resistência não violenta e a desobediência civil, e forja o conceito que é central na sua filosofia de mudança social por meios não violentos: a criação da “comunidade amada” (*beloved community*). Nesse sentido, King considera que a resistência não violenta e a desobediência civil não devem ser usadas como uma via para humilhar ou derrotar o oponente, mas sim como uma forma de ganhar a sua amizade e a sua compreensão. O objetivo, segundo King, é gerar o que ele chama de “tensão criativa”, isto é, trazer as tensões e contradições à superfície, a fim de expor publicamente os ressentimentos mais profundos, mostrar as injustiças presentes na situação, tocar a consciência dos oponentes e do público em geral e, a partir do desconforto gerado por essa crise, levar a uma situação em que as pessoas passem a desejar a resolução do conflito e a valorizar a negociação (King, 1963). A consequência esperada, portanto, deve ser a reconciliação e a criação de uma “comunidade amada”, unida por uma afeição incondicional inclusive entre aqueles que anteriormente se opunham e tentavam se desafiar. A desobediência civil e a resistência não violenta, desta perspectiva, devem ser usadas contra sistemas de opressão e injustiça, não contra indivíduos, e a vitória, quando ocorre, é de um sistema justo sobre um sistema injusto e não de um homem sobre o outro (King, 1957, pp. 12-13).

O que esta breve reconstituição histórica deixa ver é que, mesmo dentro da tradição baseada em princípios, as ideias do pacifismo e da não-violência e a sua relação com a guerra não se reduzem a um só denominador. Há um espectro

de pontos de vista distintos que tornam essas ideias complexas e cheias de nuances. Dentro das bases espirituais de onde emerge a não-resistência dos primeiros cristãos, dos grupos setários reformistas como os Menonitas e os Amish e de pacifistas cristãos como Ballou, Garrison e Tolstoy, surge uma espécie de “pacifismo absoluto” que é visto como consequência inevitável da palavra de Deus e de uma interpretação particular dos textos sagrados, segundo a qual o assassinato de seres humanos e a violência são pecados que agridem os princípios nucleares do cristianismo⁸. Algumas interpretações das filosofias ou tradições espirituais asiáticas, como o budismo por exemplo, expandem essa norma pacifista para reprovar não só qualquer tipo de ofensa física e psicológica contra os seres humanos, mas também a violência contra todas as demais criaturas vivas e, em alguns casos, contra o ecossistema global como um todo. Um exemplo claro desse tipo de posicionamento é provido por Dalai Lama, cujas bases espirituais budistas não só proíbem o uso de qualquer forma de violência física contra a ocupação chinesa em curso no Tibete (Howes, 2013, p. 429), mas também nutrem uma reverência absoluta pelos seres vivos que resulta numa concepção de responsabilidade universal pela não-violência em torno da humanidade e da natureza como um todo (Jah, 2003, p. 12). Se esses exemplos mostram que o pacifismo absoluto decorre de uma moralidade fundada em tradições espirituais e textos sagrados, nada impede que o mesmo tipo de convicção possa ser derivado de uma moralidade secular fundada na razão. Conforme argumenta Cady (2010), o “imperativo categórico” de Kant⁹ – segundo o qual todos os homens devem tratar uns aos outros com dignidade e nunca como meios para outros fins – pode ser interpretado como um repúdio absoluto a qualquer atitude de violência física ou psicológica contra seres humanos, justifi-

⁸ É importante destacar que se trata de uma interpretação particular porque do mesmo modo que é fácil para alguns encontrar nas escrituras passagens que orientam a consciência pacifista, é possível para outros encontrar citações que justificam o uso da violência em nome da divindade (as Cruzadas ilustram bem esse aspeto). Isto ocorre não só nas interpretações dos textos-base do cristianismo (Antigo e Novo Testamentos), mas também nas interpretações de outros livros sagrados como o Corão, Lun Yu, Wu Ching, Bhagavad Gita, Tanakh, Talmud, Tao-te-Ching, Guru Granth Sahib e Veda (Johansen, 2009, p. 145).

⁹ O “imperativo categórico” é concebido por Kant como o “princípio supremo da moralidade”. Esse princípio não é derivado de nenhuma ordem divina, mas sim da razão, sendo concebido pelo filósofo como uma lei objetiva, máxima e incondicional, que serve para guiar as ações de todos os seres racionais. Isto faz de cada indivíduo um agente moral, livre e independente, capaz de derivar da sua própria razão uma norma universalizável para orientar a sua conduta prática, sem a necessidade de qualquer autoridade externa, inclusive a divina. O imperativo categórico é formulado através de diversas máximas; no sentido mencionado neste capítulo, dentro do argumento de Cady acima referido, o imperativo é expresso por Kant através da seguinte fórmula: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”. Ver: Kant, I. (2007) *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, p. 69.

cado através de uma norma de conduta objetiva e racional e não através de um princípio divino. Qualquer que seja a base reclamada para justificar essas posições, o ponto-chave é que a adoção do pacifismo absoluto depende de uma espécie de conversão individual, de uma conscientização pessoal, profundamente enraizada numa doutrina espiritual ou filosófica, quanto ao valor supremo da vida.

Embora altamente influenciados por suas respectivas heranças espirituais e por seus ideais éticos sobre a vida em sociedade, tanto Gandhi quanto King afastam-se desse polo absoluto do pacifismo. Nesse sentido, eles assumem um compromisso com a não-violência em suas lutas sociais e políticas mais imediatas e, ao mesmo tempo, nutrem um compromisso mais cosmopolita e de longo prazo por um mundo pacífico a ser alcançado através da expansão progressiva das práticas da não-violência a todas as esferas da vida social e política, inclusive como meio de defesa nacional (Gandhi, 2005, pp. 95, 98) e instrumento de resolução de conflitos em escala internacional (King, 1967, p. 253). Enquanto as sociedades não atingem esse estágio mais avançado, ambos admitem que a adoção de meios não violentos pelas organizações da sociedade civil e pelos movimentos sociais em suas lutas locais precisa conviver com o uso eventual da força pelos Estados em situações específicas, como em autodefesa ou na manutenção do estado de direito, em estrita conformidade com a constituição nacional e com o direito internacional (Atack, 2012, p. 160). Assim, nem sempre o compromisso com a não-violência em bases religiosas e morais implica numa rejeição absoluta e imediata a todas as formas de violência; a “substituição progressiva” traduz essa posição ao mostrar que a filosofia da não-violência pode envolver uma visão de longo prazo que não requer uma rejeição completa e imediata de todas as formas de violência estatal, enquanto não se completa o processo de aprendizado social capaz de forjar uma consciência mais plena e abrangente em favor de uma sociedade não violenta.

Procurando superar e ao mesmo tempo contestar o pacifismo de princípios, o estágio mais recente dessa narrativa histórica tem tentado enfatizar o caráter pragmático e estratégico da ação não violenta. Ao contrário da rejeição da violência em bases espirituais ou morais, essa vertente mais pragmática recorre a argumentos políticos e à teoria das fontes de poder para compreender a lógica e a eficácia da não-violência. Nesse sentido, o trabalho pioneiro de Gene Sharp, ainda no final dos anos 1960, abre o caminho para toda uma corrente de pensamento que concentra os seus esforços de teorização da não-violência com base na eficácia política dos seus meios de ação e não nos sistemas de crenças dos atores. Conforme destaca Sharp, “a

luta não violenta é identificada pelo que as pessoas fazem, não pelo que elas acreditam” (2005, p. 19). Desse modo, através de uma reavaliação pragmática dos escritos de Gandhi e da análise quantitativa e qualitativa de um grande número de casos históricos de ação não violenta em rebeliões coloniais, conflitos internacionais, lutas pela independência, resistências contra ditaduras, genocídios e ocupações estrangeiras, movimentos anti escravidão, movimentos em prol dos direitos dos trabalhadores, das mulheres e de outros direitos civis, a tradição pragmática tem buscado identificar elementos que permitam construir uma teoria da não-violência centrada no potencial de poder das pessoas e nas possibilidades de converter esse potencial em poder efetivo, a fim de provocar mudanças sociais e políticas fora dos canais institucionais convencionais, sem recorrer ao uso da violência física (Sharp, 2005, p. 19; Howes, 2013, p. 428). Considerando que o foco deste capítulo recai sobre o pacifismo de princípios, essa tradição pragmática será retomada e examinada em maior grau de profundidade no próximo capítulo.

TÉCNICAS E MÉTODOS DO PACIFISMO DE PRINCÍPIOS

A fim de prover uma exposição mais organizada e didática das técnicas e métodos empregados nas abordagens pacifistas, esta seção concentra-se na tradição baseada em princípios, embora seja importante reconhecer que o pacifismo de princípios e o pacifismo pragmático não demarcam dois polos extremos e irreconciliáveis. Conforme se discutiu nas seções anteriores, as abordagens pacifistas formam um espectro contínuo de posições que admite não apenas pontos de vistas absolutos, mas também posições mais nuançadas, flexíveis e mescladas. Desse modo, embora esta seção seja estruturada em torno das referências centrais do pacifismo de princípios, deixando a tradição pragmática para uma análise posterior, isto não significa que os meios defendidos em cada abordagem devam ser vistos de forma isolada e independente. Existe uma porosidade entre essas abordagens, de modo que as suas técnicas e os seus métodos são muitas vezes coincidentes, parcialmente coincidentes ou complementares. Desse modo, é importante ter em mente que o que se altera, fundamentalmente, são as razões evocadas para justificar a norma pacifista e as estratégias defendidas para a sua aplicação.

Mahatma Gandhi e Martin Luther King são geralmente considerados os autores mais representativos do pacifismo de princípios. Embora tanto Gandhi quanto King incorporem um viés pragmático às suas abordagens à resolução de

conflitos, suas atitudes e seus escritos são fortemente influenciados por suas respectivas tradições espirituais, por suas visões e ideais sobre a vida em sociedade e pelo compromisso ético com a emergência de uma nova ordem social. Desse modo, embora devam ser reconhecidas as posições multifacetadas desses autores, este capítulo segue a tendência dominante na bibliografia das abordagens pacifistas, classificando-os dentro da tradição baseada em princípios. Ao final desta subseção, espera-se alcançar uma visão abrangente das suas abordagens à resolução de conflitos: as técnicas da *satyagraha* defendida por Gandhi e da “tensão criativa” proposta por King.

Antes de prosseguir, é importante esclarecer o sentido dos termos “técnica” e “método” adotados nesta seção. Embora essas palavras sejam geralmente usadas de forma intercambiável, alguns dicionários definem a *técnica* como um conjunto de conhecimentos, processos ou princípios práticos para se obter um resultado, enquanto o *método* é definido num nível operacional mais baixo, como a maneira de fazer, como um modo de proceder. Dessa perspectiva, a *técnica* é vista de um ângulo mais abrangente, englobando um conjunto de métodos (ver, por exemplo, os dicionários Porto Editora ou Michaelis). Gene Sharp emprega esses dois termos num sentido que reflete essas definições. Segundo o autor, a ação não violenta é uma técnica que engloba um amplo conjunto de métodos de protesto, não-cooperação e intervenção (2005, p. 49). Outros autores definem a *satyagraha* de Gandhi como uma técnica social de ação não violenta que envolve diversos métodos como a não-cooperação, a desobediência civil, a greve ou o bloqueio (Bondurant, 1988, pp. 3-4, 12; Jah, 2003, p. 27), o que indica uma compreensão semelhante sobre a relação entre técnica e método. Esta seção segue essas indicações, empregando o termo *técnica* num sentido mais amplo para denominar o conjunto de conhecimentos, meios e habilidades para se atingir um fim, enquanto o termo *método* é compreendido num sentido operacional mais específico para designar cada tipo de procedimento particular empregado na realização de uma técnica.

MAHATMA GANDHI E A FORÇA DA VERDADE: A *SATYAGRAHA*

O ativismo de Gandhi tem raízes profundas na desobediência civil, mas vai muito além da forma como essa noção se desenvolve dentro da tradição da não-resistência cristã e do pacifismo de consciência moral de Thoreau. A desobediência civil surge fortemente associada à ideia de que as pessoas não se obrigam a obedecer cegamente a seus governos se elas acreditam, por razões religiosas ou por convicções morais, que as regras, as

leis e as práticas de controle social desses governos ofendem os princípios supremos das escrituras sagradas (como defendem Ballou e Tolstoy) ou parecem injustas (como defende Thoreau). Dentro da obra e do ativismo desses autores, a desobediência civil é geralmente tratada como uma consideração de ordem individual: a recusa ou a resistência a determinadas leis é justificável na medida em que elas ofendem a consciência pessoal ou parecem questionáveis à luz de uma “lei superior” que, aos olhos de cada indivíduo, assumem uma prioridade absoluta (como a lei de Deus ou algum princípio moral absoluto). Desse modo, a ideia da desobediência civil surge, conforme destaca Bondurant (1988, p. 3), num contexto de competição entre valores espirituais ou morais conflitantes e a solução desse dilema espiritual ou metafísico é encontrada, conforme defendem os chamados pacifistas de consciência, numa escolha íntima e individual.

O que é absolutamente marcante no ativismo de Gandhi ao longo das suas experimentações com a ação não violenta, primeiramente na África do Sul e posteriormente em diversos movimentos sociais e na luta pela independência da Índia, é que a desobediência civil deixa de ser uma questão de consciência individual para ser reelaborada dentro da consciência coletiva no contexto de grandes mobilizações populares. Dentro dessa expansão conceptual surge uma técnica muito mais complexa e abrangente, que Gandhi batiza de *satyagraha*, que vai além da resistência passiva e coloca a desobediência civil dentro de um conjunto mais amplo de métodos que inclui protestos, boicotes, greves, não-cooperação, usurpação de funções governamentais e construção de instituições paralelas. Proveniente do sânscrito — *satya* (verdade) e *agrah* (força, insistência) — a *satyagraha* (força da verdade) é concebida como uma técnica de resolução de conflitos através do mecanismo de conversão¹⁰. Isto significa que a *satyagraha* não se limita à sua dimensão de resistência, mas pretende atuar na autotransformação das partes envolvidas no conflito através da conversão dos seus “corações e mentes” pela sinceridade e pela verdade. Trata-se, portanto, de uma técnica não violenta de resolução de conflitos que busca a conversão das partes através da busca da verdade (Jha, 2003, p. 27), trazendo à tona o que parece “errado” ou permanece invisível na situação (injustiças, desigualdades, opressões, restrições à liberdade, etc.). Segundo Jha (2003, p. 25), o que é particularmente único na contribuição de Gandhi

¹⁰ Esse mecanismo de conversão será melhor discutido no próximo capítulo, no contexto da obra de Gene Sharp.

é que princípios tradicionalmente restritos a uma esfera íntima e individual, como a busca da verdade e a rejeição à violência, são transformados num instrumento de mobilização de massas.

Há aí uma clara dimensão pragmática, mas há também um compromisso com a verdade que, em Gandhi, tem uma forte dimensão espiritual. A *satyagraha* é literalmente fundada na “força da verdade” e é através de uma noção espiritual de verdade – legada pelo mosaico religioso que lhe serve de influência e percebida como um conceito absoluto e divino – que Gandhi justifica a não-violência: a “Verdade talvez seja o mais importante nome de Deus” e “onde há Verdade, há conhecimento” (Gandhi, 2005, pp. 39-40); o homem, porém, é incapaz de conhecer a verdade nesse estado de pureza, de atingir a verdade em tal perfeição (Gandhi, 1996, p. 37). Assim, “porque o homem não é capaz de conhecer a verdade absoluta”, ele não é “competente para punir” (Gandhi, 1996, p. 51), ou seja, ele não pode justificar a violência em nome do que não consegue absolutamente conhecer. Para Gandhi, portanto, a não-violência (*ahimsa*) e a verdade (*satya*) são tão interligadas “que elas parecem ser as duas faces de uma mesma moeda”: a não-violência é o meio e a verdade é o fim (1996, p. 46). Segundo a interpretação de Bondurant (1988, pp. 16-17), o que Gandhi quer dizer é que, perante a incapacidade de conhecer a verdade em seu estado de perfeição, as pessoas devem manter uma abertura permanente para aqueles que pensam diferente; por esta razão, em vez de tentar resolver as diferenças usando a violência contra o oponente, os homens devem tentar livrar-se do erro através da prática da paciência e da compaixão. É através desse caminho que as pessoas se aproximam da verdade (ou seja, de Deus). Em suma, a *satyagraha* é uma força na direção da verdade, é um impulso para seguir a verdade como uma questão de princípio, a fim de reduzir o impacto negativo dos erros e tentar chegar o mais próximo possível da perfeição (Gandhi, 1996, p. 37). Ainda que inatingível em seu sentido absoluto (ou seja, divino), a verdade funciona como um princípio operativo, como uma norma reguladora da conduta das partes envolvidas no conflito.

Se a abordagem de Gandhi se sustenta em alicerces fortemente cimentados em princípios espirituais e morais, é interessante notar que as suas experimentações com a *satyagraha* se desenvolvem dentro de um quadro igualmente pragmático e estratégico. A *satyagraha* não surge pronta na obra e no ativismo de Gandhi. Ao contrário, ela é desenvolvida ao longo de quase meio século através de progressos e retrocessos nas experiências de resistência conduzidas na África do Sul e na Índia. O nascimento da *satyagraha* ocorre na África do

Sul, por volta de 1908, no contexto do movimento de resistência liderado por Gandhi contra as políticas discriminatórias dos colonizadores britânicos, voltadas para a comunidade de indianos naquele país africano. Após essa experiência inicial na África do Sul, a *satyagraha* é implantada na Índia, não só em diversos movimentos por reformas sociais, mas principalmente na luta pela independência do país e na guerra civil entre hindus e muçulmanos no final da década de 1940. Um dos argumentos centrais do ativismo de Gandhi, conforme ele explica em toda a sua simplicidade, é o seguinte:

“Quando o meu pai impõe uma lei que parece repugnante à minha consciência, eu penso que o caminho menos drástico a adotar é respeitosamente dizer a ele: ‘Pai, eu não posso obedecer a isto’... Eu tenho submetido esse argumento à aceitação dos indianos e de todas as pessoas. Em vez de me sentir furioso com meu pai, eu devia respeitosamente dizer-lhe ‘eu não posso obedecer essa lei’. Não vejo nada de errado nisto. Se não é errado dizer isto ao meu pai, não me parece errado dizer isto a um amigo ou a um governo...” (1996, pp. 62-63).

Portanto, o que Gandhi propõe através da *satyagraha* é uma técnica de resistência através da “desobediência respeitosa” aos opressores. Isto implica em ser transparente e verdadeiro (ou seja, ser sincero e honesto em seus propósitos), em nunca usar a violência física, em substituir o ódio pelo amor e pela compaixão, em não humilhar o oponente, e em assumir as eventuais punições e sofrimentos que possam resultar dessa atitude (Gandhi, 1996, pp. 80-83). Para Gandhi, a *satyagraha* é “um teste de sinceridade” que envolve “um auto-sacrifício sólido e silencioso”; é na “humildade”, na “autocontenção” e na “correção de atitudes” onde reside a maior força da *satyagraha*, pois é através dessas atitudes que a verdade e a sinceridade de propósitos são mostradas aos oponentes (1996, pp. 48-49).

A partir dessas indicações, algumas delimitações conceptuais são importantes. Em primeiro lugar, a *satyagraha* não se confunde com a resistência passiva enquanto técnica de ação não violenta. Embora Gandhi adote o termo *resistência passiva* no início de seu ativismo na África do Sul, ele logo rejeita essa nomenclatura por duas razões principais. Primeiramente, a expressão *resistência passiva* não traduz o poder ativo da não-violência. Em segundo lugar, a *resistência passiva* – que Gandhi observa no movimento sufragista das mulheres¹¹

¹¹ Ativismo em defesa do direito ao voto feminino na Grã-Bretanha, conduzido pelo movimento intitulado *Women's Social and Political Union*, também conhecido por *suffragettes*, na primeira década do século XX.

e no movimento não conformista¹² do final do século XIX e início do século XX na Grã-Bretanha – instrumentaliza a não-violência como uma tática oportunista que, do seu ponto de vista, atende interesses egoístas e muda de acordo com a conveniência (Gandhi, 1996, pp. 51-52). Ao comentar esses aspetos, Dalton (1996, p. 10) explica que a intenção de Gandhi é mostrar que a resistência passiva é não violenta apenas na forma, mas não em substância. Os movimentos de resistência passiva criticados por Gandhi geralmente incorporam discursos de ódio e desrespeito ao oponente que não se coadunam com a sua visão de ação não violenta, daí a sua opção de desenvolver uma técnica própria compatível com a sua base espiritual e moral. Embora essa crítica pareça motivada por uma mera questão de princípios, as suas implicações estratégicas são cruciais dentro da visão de Gandhi sobre a resolução de conflitos. Considerando que a *satyagraha* opera através do mecanismo da conversão, as características defendidas por Gandhi – a sinceridade, a humildade, a civilidade, a disciplina, o respeito pelo oponente, o controlo pessoal e a disposição para o auto-sacrifício – são virtudes fundamentais para a efetividade do mecanismo de conversão. É através da manifestação dessas virtudes que os grupos de resistência conseguem “desarmar a raiva e o ódio” do oponente disposto a usar a força (Gandhi, 1996, p. 47).

A segunda delimitação conceptual importante refere-se à relação entre a *satyagraha*, a desobediência civil e a não-cooperação. Embora Gandhi não se refira textualmente à *satyagraha* como *técnica* e à desobediência civil e à não-cooperação como *métodos*, é nesse sentido que ele hierarquiza esses termos. Para ele, a desobediência civil (entendida como a violação civil de decretos legais considerados amorais) e a não-cooperação (entendida como a recusa popular de cooperar com Estados considerados corruptos e opressores) são “ramos” da *satyagraha* que, por sua vez, engloba todo o conjunto de formas “de resistência não violenta que reivindicam a Verdade” (Gandhi, 1996, p. 51). Nesse sentido, pode-se afirmar que a *satyagraha* é uma técnica social de

¹² Aqui, Gandhi refere-se à campanha de resistência passiva conduzida pelas chamadas igrejas não conformistas da Inglaterra e de Gales, integradas por protestantes que, não sendo membros da Igreja Anglicana (como Metodistas, Batistas, Congregacionalistas, etc.), contestavam o *Education Act* de 1902. Essa lei, que integrava as escolas religiosas ao sistema estatal de ensino e passava a cobrar taxas para a sua manutenção e funcionamento, era percebida pelas igrejas não conformistas como uma fonte de privilégios no sistema educacional para a igreja oficial anglicana. Organizado em torno do *National Passive Resistance Committee*, o movimento de resistência dos não conformistas, que se caracterizava basicamente pela recusa de pagar essas taxas de educação, manteve-se ativo por cerca de quatro anos, produzindo reações das autoridades britânicas que levaram, dependendo do caso, a confisco de bens, leilões de propriedades e prisões das pessoas envolvidas nos atos de resistência (Hunt, 2005, pp. 167-171).

ação não violenta, tendo a verdade por princípio, que pode ser colocada em prática através de um conjunto de métodos, entre os quais a não-cooperação e a desobediência civil.

Em seu abrangente estudo sobre a *satyagraha*, Bondurant destaca o facto de os escritos de Gandhi formarem um conjunto fragmentado de discursos, declarações, sermões e respostas aos críticos, geralmente motivados por questões imediatas relacionadas aos seus experimentos com a *satyagraha*, não conseguindo prover, dessa forma, uma explanação sistematizada da sua técnica, dos seus métodos e da sua estratégia de ação. Para além disto, é importante notar que o assassinato de Gandhi em 1948, enquanto ele ainda prosseguia com as suas experimentações com a *satyagraha* no contexto dos conflitos religiosos na Índia, impediu que ele chegasse a uma visão completa da sua técnica de ação não violenta. Por essas razões, Bondurant (1988, p. 7) considera que os textos de Gandhi não devem ser interpretados em termos de uma teoria política, mas sim como partes integrantes do seu ativismo político dentro de um longo processo de experimentações que não chegou a produzir uma explanação sistemática da sua técnica e dos seus métodos de ação não-violenta. Desse modo, recorrendo não só aos escritos de Gandhi, mas principalmente ao estudo pormenorizado das principais campanhas de *satyagraha* conduzidas na Índia, Bondurant tenta completar esse esforço de teorização, identificando nove passos na aplicação dessa técnica, onde diversos métodos de ação não violenta podem ser identificados. Entre esses métodos, destacam-se a negociação, o protesto, os boicotes e as greves, a não-cooperação, a desobediência civil, a usurpação de funções governamentais e a criação de instituições paralelas. Embora os passos envolvidos na *satyagraha* e a escolha dos métodos sejam determinados pelas circunstâncias específicas de cada situação, Bondurant considera, a partir dos casos estudados, que a técnica da *satyagraha* pode ser explicada através desse conjunto de nove passos, servindo não só como um parâmetro geral da técnica proposta por Gandhi, mas também como uma moldura de análise para o estudo de cada campanha de *satyagraha* em particular.

Tabela 4.1: Principais passos na estratégia de implantação da Satyagraha

(1)	Negocie com o oponente
(2)	Prepare os grupos de resistência para a ação direta
(3)	Envolve-se em atos de protesto (demonstrando o nível de oposição)
(4)	Emita um ultimato
(5)	Implemente boicotes económicos e greves
(6)	Implemente campanhas de não-cooperação
(7)	Implemente campanhas de desobediência civil
(8)	Usurpe as funções governamentais
(9)	Construa instituições governamentais paralelas

Fonte: Bondurant, 1988, p. 40.

Ainda que se reconheçam as dificuldades apontadas por Bondurant nos escritos de Gandhi, é possível identificar em sua obra algumas indicações claras sobre dois métodos, a não-cooperação e a desobediência civil, que Gandhi considera particularmente relevantes na *satyagraha* e que devem ser aplicados nesta ordem sequencial em razão do maior grau de complexidade envolvido na desobediência civil, tanto em termos de organização, disciplina e treino da população, quanto em termos da disposição para o auto-sacrifício perante a possibilidade de reações violentas do oponente. A resolução sobre a não-cooperação emitida por Gandhi em 1920, dando origem a uma campanha sistemática de resistência da população indiana contra a dominação britânica entre 1920 e 1921, ilustra de que modo o método da não-cooperação é concebido e desdobrado em diversos outros métodos.

Tabela 4.2: Síntese da resolução sobre a não-cooperação com o governo colonial britânico emitida por Gandhi

(a)	Entrega de títulos e cargos honoríficos e renúncia a cargos nomeados em organismos locais
(b)	Recusa a comparecer a reuniões governamentais e a outros eventos oficiais e não-oficiais
(c)	Retirada gradual das crianças das escolas e dos colégios pertencentes, apoiados ou controlados pelo governo colonial e transferência das crianças para escolas e colégios das províncias locais
(d)	Boicote gradual aos tribunais britânicos e estabelecimento de tribunais privados para a resolução de litígios
(e)	Recusa da parte dos militares, clérigos e trabalhadores indianos de atender ao recrutamento britânico para servir no estrangeiro
(f)	Retirada da candidatura a cargos eletivos e recusa dos eleitores de votar em candidatos que se ofereçam para a eleição
(g)	Boicote às mercadorias provenientes da Grã-Bretanha

Fonte: Gandhi, 1996, pp. 59-60.

Perante o sucesso dessa campanha de não-cooperação em 1921, Gandhi passa a considerar a possibilidade de escalar a ação não violenta para uma campanha de desobediência civil em massa que, do seu ponto de vista, constitui um método mais desafiador e complexo de ação não violenta. Por uma série de razões, incluindo a sua prisão entre 1921 e 1924, Gandhi é levado a postergar esse projeto e a conduzir, nos anos que se seguem à sua libertação, um programa de reformas sociais em menor escala, como a abolição da intocabilidade por exemplo¹³, até que o sucesso de uma pequena campanha de resistência ao pagamento de taxas no distrito de Bardoli, em 1928, prepara o terreno para uma longa campanha de desobediência civil em escala nacional, iniciada em 1930. Essa ação histórica, que Dalton considera a maior campanha de desobediência civil jamais vista (1996, p. 72), fica conhecida como “a *satyagraha* do sal”, pois envolve a resistência ao pagamento dos altos impostos cobrados aos indianos sobre o sal explorado na Índia sob o monopólio britânico. Após uma longa marcha de vinte e dois dias, à qual se juntam milhares de participantes, Gandhi chega ao seu destino na costa ocidental da Índia, coleta um punhado de sal natural, o que é legalmente proibido por contrariar o monopólio britânico sobre a exploração desse recurso, e sob as lentes da imprensa americana, britânica e de outros países europeus declara: “Com isto, eu abalo as fundações do Império britânico” e “peço a simpatia do mundo nesta batalha do Direito contra o Poder” (citado por Dalton, 1996, p. 72). As repercussões extraordinárias desse ato simbólico resultam numa campanha de desobediência civil em massa que leva milhões de indianos a quebrarem as leis da taxa do sal, provocando uma onda de prisões em massa que, longe de desencorajar a mobilização popular, fortalecem ainda mais a resistência através de protestos, marchas, greves gerais, boicote aos produtos britânicos, atos simbólicos de proclamação da independência, ocupação das instalações dos governos municipais e criação de instituições governamentais paralelas. Isto leva a uma paralisação completa do governo colonial britânico e abre o caminho para as negociações que culminam na independência da Índia em 1947 (Nepstad, 2015, cap. 3).

Do ponto de vista da resolução de conflitos, pode-se dizer, em síntese, que a *satyagraha* é experimentada por Gandhi através de uma busca incessante por uma sociedade pacífica em todos os níveis – interpessoal, intercomunitário e internacional. Para Gandhi, uma sociedade pacífica só pode ser alcançada

¹³ A intocabilidade envolve um conjunto de práticas discriminatórias contra os integrantes da casta mais baixa da estrutura social indiana, os chamados “intocáveis”.

através da resolução dos conflitos inerentes a todas essas esferas, o que exige um esforço permanente; a sua biografia é o maior testemunho dessa busca interminável. É importante ainda observar que a técnica de Gandhi e os métodos por ele mobilizados não devem ser compreendidos apenas no nível operacional e estratégico. A aplicação da *satyagraha* e dos seus métodos de ação requer uma forte fundamentação na sinceridade e na correção de atitudes, a fim de que os “corações” das partes envolvidas no conflito sejam desarmados do ódio e preenchidos com a verdade e a compaixão. A não-violência, dessa perspectiva, é uma questão de princípio e não apenas um caminho prático para se atingir um determinado objetivo. Finalmente, é importante destacar que o legado de Gandhi vai além do contexto particular onde ele viveu. Jah (2003, p. 28) cita uma série de casos de aplicação da *satyagraha* fora do contexto indiano, como a resistência do povo dinamarquês contra a ocupação nazista em 1940; a campanha de resistência dos professores noruegueses em 1942; a campanha “Desafie as Leis Injustas” na África do Sul em 1952; a greve na prisão *Vortuke* na União Soviética por 250.000 prisioneiros políticos em 1953; a campanha pela independência de Gana concluída em 1960, após dez anos de ações não violentas claramente inspiradas na *satyagraha*. Não se pode deixar de mencionar, ainda, a grande influência de Gandhi no ativismo de Martin Luther King em prol da igualdade de direitos dos negros americanos, cujos principais aspectos são tratados na próxima subseção

MARTIN LUTHER KING E A TÉCNICA DA “TENSÃO CRIATIVA”

O ativismo de Martin Luther King tem fortes raízes na sua fé cristã, mas também recebe uma influência significativa do legado de Gandhi. King propõe uma síntese entre pacifismo cristão, a *satyagraha* de Ghandi e a filosofia do amor incondicional expressa na palavra grega ágape (1957; 1961), oferecendo uma técnica de resolução de conflitos que, segundo as indicações de seus escritos, pode ser chamada de “tensão criativa”. O objetivo da tensão criativa, segundo King, é trazer as tensões e contradições à superfície, a fim de expor os ressentimentos mais profundos, mostrar as injustiças presentes no conflito, tocar a consciência dos oponentes e do público em geral e, a partir do desconforto gerado por essa crise, levar a uma situação em que as pessoas passem a desejar a resolução do conflito e a valorizar a negociação (King, 1963).

A perspectiva de King, assim como a de Gandhi, tem uma dimensão pragmática, mas se funda em alicerces espirituais e morais que fazem com que a aplicação da

sua técnica e dos seus métodos de resolução de conflitos tenha que ser necessariamente ancorada em princípios. A análise de um de seus principais escritos – *Carta da Cadeia da Cidade de Birmingham* (King, 1963) – fornece um amplo panorama da sua abordagem, constituindo, juntamente com a interpretação desse texto feita por McCarthy e Sharp (2010), as referências centrais utilizadas nesta subseção. A carta foi escrita por King em 1963, no período em que permanece preso devido à marcha de protesto por ele liderada nas ruas de Birmingham, Alabama, como parte de sua campanha contra a segregação racial. Na prisão, chega ao conhecimento de King uma reportagem de jornal, onde um grupo de clérigos brancos critica a sua campanha, afirmando que, embora “tecnicamente pacífica”, essa forma de protesto é precipitada e inoportuna e fomenta o ódio e a violência (McCarthy e Sharp, 2010, Introdução). A Carta é uma resposta a esses clérigos, onde King procura não só mostrar a violência estrutural que mantém os negros numa condição de injustiças, segregação e opressão, mas também explicar e justificar a sua técnica de “tensão criativa” e os métodos de ação não violenta empregados.

Ao explicar como a sua técnica pretende funcionar, King destaca que a ação não violenta procura criar uma crise e provocar uma tensão de tal modo perturbadora, que uma comunidade que se nega sistematicamente a negociar é levada, forçosamente, a lidar com a questão. Sobre essa técnica, King escreve em sua carta:

“[A ação direta não violenta] procura dramatizar a questão até um ponto em que ela não pode mais ser ignorada. Esta minha alegação de que a criação de tensão faz parte do trabalho da resistência não violenta pode soar chocante. Mas eu devo confessar que eu não temo a palavra ‘tensão’. Eu sinceramente oponho-me à tensão violenta, mas há um tipo de tensão construtiva, não violenta, que é necessária para o crescimento. Assim como Sócrates sentiu que era necessário criar uma tensão na mente, de modo que os indivíduos pudessem sair da servidão dos mitos e das meias verdades e alcançar o domínio irrestrito da análise criativa e da avaliação objetiva, nós devemos perceber a necessidade de alternativas não violentas para criar um tipo de tensão na sociedade que ajude os homens a emergirem das profundezas escuras do preconceito e do racismo para as majestosas alturas da compreensão e da fraternidade. O propósito do nosso programa de ação direta é criar uma situação de crise tão evidente que leve, inevitavelmente, à abertura das portas para a negociação. Por isso, eu concordo com a vossa chamada para a negociação. Já há muito tempo nossa amada terra do Sul tem sido soterrada num esforço trágico de viver em monólogo, em vez do diálogo” (King, 1963, pp. 291-292).

Do ponto de vista de King, portanto, a comunidade precisa ser levada a enxergar a necessidade de resolver as suas contradições e tensões sociais que, embora presentes na situação, são muitas vezes escondidas ou negadas. A “tensão criativa” ou a “tensão construtiva não violenta” é a técnica de ação direta por ele proposta para criar uma crise de tal forma incômoda e perturbadora que acabe levando as partes envolvidas a desejarem a negociação e a resolução do conflito. King faz questão de ressaltar, porém, que essa crise não é tirada do nada: “na verdade, nós que nos envolvemos na ação direta não violenta não somos os criadores da tensão. Nós meramente trazemos à superfície a tensão escondida que já está viva. Nós apenas colocamos essa tensão às claras, onde elas possam ser vistas e abertamente tratadas” (1963, p. 293).

É importante notar, ainda, que a ação direta não violenta, que constitui o núcleo da “tensão criativa”, é concebida por King como um recurso de último caso e a sua aplicação deve ser precedida de três passos – a investigação de factos que permitam avaliar se as injustiças realmente existem, a negociação e a auto purificação – só iniciando a ação direta após cumpridas todas essas etapas preliminares. Usando a situação dos negros em Birmingham como um caso ilustrativo, King procura mostrar, primeiramente, os factos que evidenciam as injustiças existentes. Nesse sentido, chama a atenção para o facto de Birmingham ser provavelmente a cidade mais segregacionista do país (incluindo práticas segregatícias nos transportes e nos estabelecimentos comerciais) e para o registo histórico de brutalidades contra os negros (incluindo o tratamento injusto nos tribunais e o ataque bombista a casas e igrejas de negros sem qualquer empenho policial para solucionar os casos). Passando ao segundo passo, procura destacar as iniciativas de negociação tomadas pelos líderes da comunidade negra, sem qualquer esforço das autoridades municipais, dos membros da comunidade económica, das autoridades religiosas e dos líderes locais do movimento cristão de direitos humanos de negociarem em boa-fé. Perante o desapontamento gerado por uma sucessão de promessas quebradas, King argumenta que a ação direta passa a ser uma alternativa no horizonte, iniciando-se o terceiro passo, a auto purificação (isto é, a preparação para os momentos difíceis que virão e a manutenção da disciplina do grupo). Sobre essa etapa, King comenta:

“começamos a realizar uma série de *workshops* sobre não-violência e a perguntar repetidamente a nós mesmos: Você é capaz de aceitar golpes sem retaliar? Você é capaz de suportar o calvário da prisão?”

Após esse processo, King comenta que o início da ação direta é finalmente marcado para o período da Páscoa, quando as marchas nas ruas da cidade e o boicote ao comércio, justamente num período-chave de vendas, seriam uma

boa forma de pressionar os comerciantes para as mudanças necessárias nas práticas segregatícias. Essa ação é postergada duas vezes em razão das eleições municipais que, segundo King, poderiam desviar o foco da sua campanha de ação não violenta, até que as ações são finalmente iniciadas em abril de 1963, resultando na sua prisão sob a acusação de liderar uma marcha ilegal (King, 1963, pp. 290-291).

Tabela 4.3: Passos preparatórios da campanha de ação não violenta segundo Martin Luther King

(1)	Comprovação das injustiças (investigação de factos que permitam avaliar se as injustiças realmente existem)
(2)	Negociação com o oponente
(3)	Auto purificação (preparação para os momentos difíceis que virão e a manutenção da disciplina do grupo)
(4)	Ação direta não violenta (protestos, marchas, boicotes, desobediência civil)

Fonte: King (1963)

Sobre a acusação de ilegalidade da marcha conduzida sem a devida permissão, King enfatiza na Carta a diferença existente entre as leis justas e as leis injustas. Evocando a noção de desobediência civil, argumenta que há uma distinção clara entre burlar a lei de uma forma dissimulada e por razões mal-intencionadas e, de outro lado, desafiar a lei abertamente por considerá-la injusta de acordo com a sua consciência e assumindo as penalidades daí decorrentes com o claro objetivo de despertar a consciência coletiva sobre a injustiça dessa lei (1963, p. 300). Em outro texto de sua autoria, King destaca que a consequência esperada a partir dessa desobediência não é a confrontação gratuita e a anarquia, mas a criação de uma sociedade mais justa, a construção de uma “comunidade amada”, unida por uma afeição incondicional inclusive entre aqueles que anteriormente se opunham. A desobediência civil, desta perspectiva, deve ser usada contra sistemas de opressão e injustiça, não contra indivíduos, e a vitória, quando ocorre, é de um sistema justo sobre um sistema injusto e não de um homem sobre o outro (King, 1957, pp. 12-13).

Seguindo as conclusões de McCarthy e Sharp (2010) sobre a técnica da “tensão criativa”, pode-se dizer que as proposições de King se resumem aos seguintes aspectos principais: em primeiro lugar, alguns passos cruciais devem ser cumpridos para preparar uma base consistente para a ação direta (a comprovação das injustiças, a iniciativa da negociação e a auto purificação); em segundo lugar, a ação direta não violenta (através de métodos como marchas, protestos, discursos, boicotes, desobediência civil, etc.) faz emergir a “tensão criativa” que leva o oponente a ter de enfrentar questão; em terceiro lugar, deve-se perceber que essa tensão já está presente na situação e que ação direta apenas se encarrega de trazê-la à

superfície; em quarto lugar, a crise criada abre o caminho para a negociação; em quinto lugar, a pressão deve ser mantida com obstinação e disciplina, a fim de mostrar ao oponente que as atitudes reacionárias não serão bem-sucedidas; em sexto lugar, as prisões e outras formas de punição aos ativistas devem ser enfrentadas sem resistência, pois essa disposição para o auto sacrifício toca a consciência dos cidadãos em geral e do oponente em particular sobre as injustiças existentes; em sétimo lugar, em função das atitudes anteriores, a responsabilidade pela violência não pode ser jogada sobre os manifestantes não violentos, mas sim sobre aqueles que realmente recorrem à força na tentativa de evitar ou bloquear os esforços da resolução do conflito. Embora as proposições de King expressem uma preocupação pragmática que se traduz em efeitos políticos, deve-se acrescentar que elas estão ancoradas numa fundamentação espiritual e moral que, a exemplo de Gandhi, pretende sustentar uma espécie de mecanismo de conversão capaz de aproximar as partes em conflito e criar o que King chama de “comunidade amada”.

CONCLUSÃO

Com o propósito de apresentar um panorama conceptual das abordagens pacifistas, destacámos a tradição do pacifismo de princípios. Nesse sentido examinaram-se as referências centrais dentro dessa tradição — Mahatma Gandhi e Martin Luther King —, bem como as suas técnicas e os seus métodos principais de resolução de conflitos. O que é crucial observar, com base no que foi analisado, é que tanto Gandhi quanto King partem de uma visão transformativa que concebe a ação direta não violenta como uma via de resolução de conflitos através do mecanismo de conversão. Dessa perspectiva, ambos os autores acreditam ser possível solucionar os conflitos através da transformação dos “corações e mentes” dos oponentes pela força da verdade, do amor, da fraternidade e da compaixão. É importante notar, porém, que esse mecanismo de conversão não se confunde com a passividade ou a não-resistência defendidas por um segmento tradicional do pacifismo cristão. Ao contrário, a ação direta não violenta envolve alguma forma de pressão que, embora rejeite o uso da violência física e não vise a aniquilação, a humilhação ou a destruição do antagonista, é suficientemente ativa e perturbadora ao ponto de levar o oponente a reconhecer as injustiças sociais e a opressão política por ele provocadas e a adotar uma postura mais amigável, conciliatória e propensa ao diálogo e à negociação. Embora este novo século, motivado principalmente pelas revoluções pacíficas da chamada Primavera Árabe, comece a testemunhar um renovado interesse

acadêmico pelo ativismo de Gandhi e de King e uma crescente preocupação com as questões envolvidas na análise empírica e na produção de teorias sobre o pacifismo e a não-violência, é preciso notar que muito trabalho resta a ser feito e que diversas questões importantes, ainda pouco exploradas, continuam a desafiar a agenda de investigação do pacifismo de princípios. Na introdução do seu guia de investigação sobre a ação não violenta, McCarthy e Sharp (2010) sugerem algumas dessas questões: será que a técnica de King (e podíamos também pensar em Gandhi) pode funcionar em situações onde falte uma liderança espiritual e moral da dimensão dessas personalidades, ou onde as bases éticas e religiosas de uma ou de outra parte sejam menos claras? Será que as técnicas do pacifismo de princípios funcionam em sociedades onde as garantias constitucionais são frágeis? Será que as técnicas do pacifismo de princípios operam da mesma forma em diferentes contextos, em diferentes sistemas políticos e em conflitos por diferentes questões? Será que a aplicação do pacifismo de princípios pode ser testada comparativamente em diferentes cenários? A essas questões, podemos acrescentar: até que ponto o mecanismo da conversão, que é central no pacifismo de princípios, consegue operar em conflitos extremamente agudos e polarizados? As respostas a essas questões, que obviamente vão além dos limites deste capítulo, não só indicam a necessidade de futuros desenvolvimentos, mas também servem de inspiração para aqueles que tenham sido motivados a ampliar o conhecimento sobre as abordagens aqui tratadas. Para os estudantes e investigadores que pretendam trilhar esse caminho, três sugestões essenciais de leitura são aqui destacadas:

Conquest of Violence: the Gandhian Philosophy of Conflict, de Joan V. Bondurant, editado pela Princeton University Press em 1988. Este livro é uma referência clássica sobre o pensamento e o ativismo de Gandhi, oferecendo uma sistematização da técnica da *satyagraha* e uma análise pormenorizada dos cinco principais casos de aplicação dessa técnica nas campanhas não violentas lideradas por Gandhi.

Os escritos políticos de Gandhi, editados e comentados por Dennis Danton em 1996 na coletânea *Mahatma Gandhi: Selected Political Writings*, publicados pela Cambridge: Hackett Publishing. Este livro oferece um amplo panorama dos principais textos políticos de Gandhi.

A Carta mencionada, no original *Letter from Birmingham City Jail*, e que constitui um dos capítulos de *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr*, editado por James M. Washington, numa edição da Harper Collins em Nova Iorque pela primeira vez em 1986. É um texto que oferece uma visão abrangente do funcionamento da técnica da “tensão criativa” e da justificação do método da desobediência civil.

Referências

- ACKERMAN, P. & KRUEGLER, C. (1994) *Strategic Nonviolent Conflict*. Westport: Praeger Publishers.
- ALEXANDRA, A. (2003). Political Pacifism. *Social Theory and Practice*, 29(4), 589-606.
- ATACK, I. (2012). *Nonviolence in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- BAINTON, R. H. (1963). Congregationalism and the Puritan Revolution from the Just War to the Crusade. In Roland H. Bainton, *Studies on the Reformation* (pp. 248-274). Boston: Beacon Press.
- BALLOU, A. (1846). *Christian Non-Resistance*. Philadelphia: J. M. M'Kim.
- BJÖRKQVIST, K. (2009). The Inevitability of Conflict But Not of Violence: Theoretical Considerations on Conflict and Agression". In Douglas P. Fry & Kaj Bjorkqvist (Eds.) *Cultural variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence* (p. 25-36). New York: Psychology Press.
- BONDURANT, J. V. (1988). *Conquest of Violence: The Gandhian Philosophy of Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- CADY, D. L. (2010). *From Warism to Pacifism: A Moral Continuum*. Philadelphia: Temple University Press.
- CARPENTER, F. I. (1931). A Letter from Tolstoy. *The New England Quarterly*, 4(4), 777-782.
- DALTON, D. (1996). Introduction. In Dennis Dalton (ed.) *Mahatma Gandhi: Selected Political Writings*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- DUKES, E. F. (1999). Structural Forces in Conflict and Conflict Resolution in Democratic Society. In Ho-Won Jeong (Ed.) *Conflict Resolution: Process, Dynamics and Structure* (p. 155-171). Aldershot: Ashgate.
- FRY, D. P. & FRY, C. B. (2009). Culture and Conflict-Resolution Models: Exploring Alternatives to Violence". In Douglas P. Fry & Kaj Bjorkqvist (Eds.) *Cultural variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence* (pp. 9-24). New York: Psychology Press.

- GALTUNG, J. (1959). Pacifism from a Sociological Point of View. *Journal of Conflict Resolution*, 3(1), 67-84.
- GANDHI, M. (1996). *Mahatma Gandhi: Selected Political Writings*. Cambridge: Hackett Publishing.
- GANDHI, M. (2005). *Gandhi: Selected Writings*. Mineola: Dover Publications.
- GARRISON, W. L. (1966). Non-resistance society: Declaration of principles, 1838. In Peter Mayer (Ed.) *The Pacifist Conscience* (pp. 124-128). Harmondsworth: Penguin Books.
- HALLWARD, M. C. & NORMAN, J. M. (2015). Introduction. In M. C. Hallward e J. M. Norman (Eds.) *Understanding Nonviolence* (pp. 3-13). Cambridge: Polity Press.
- HOWES, D. E. (2013). The Failure of Pacifism and the Success of Nonviolence. *Perspectives on Politics*, 11(2), 427-446.
- HUNT, J. D. (2005). *An American Looks at Gandhi: Essays in Satyagraha, Civil Rights and Peace*. New Delhi: Promilla & Co., Publishers.
- JHA, R. R. (2003). *Sociology of Peace and Nonviolence*. New Delhi: Northern Book Centre.
- JOHANSEN, J. (2009). Nonviolence: More than the absence of violence. In C. Webel & J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp.143-159). London: Routledge.
- KING JR., M. L. (1986). The Power of Nonviolence. In James M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* (pp. 3-15). New York: Harpercollins.
- KING JR., M. L. (1986). Love, Law and Civil Disobedience". In James M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* (pp. 43-53). New York: Harpercollins.
- KING JR., M. L. (1986). Letter from Birmingham City Jail. In James M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* (pp. 289-302). New York: Harpercollins.

- KING JR., M. L. (1986). A Christmas sermon on peace. In James M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* (pp. 253-258). New York: Harpercollins.
- KOONTS, T. J. & ALEXIS-BAKER, A. (2009). *Christian Attitudes to War, Peace, and Revolution*. Grand Rapids: Brazos Press.
- MACQUEEN, G. (2007). The Spirit of War and the Spirit of Peace. In C. Webel e J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 319-332). London: Routledge.
- MCCARTHY, R. M. & SHARP, G. (2010). *Nonviolent Action: A Research Guide*. London: Routledge.
- MILLER, J. S. (2000). A History of the Mennonite Conciliation Service, International Conciliation Service, and Christian Peacemaker Teams. In C. Sampson & J. P. Lederach (Eds.) *From the Ground Up: Mennonite Contributions to Interntional Pecekeeping* (pp. 3-29). Oxford: Oxford University Press.
- MUSTE, A. J. (1992). The Individual Conscience, 1952. In J. J. Fahey & R. Armstrong (Eds.) *A Peace Reader: Essential Readings on War, Justice, Non-violence, and World Order* (pp. 205-212). New Jersey: Paulist Press.
- NEPSTAD, S. E. (2015). *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies, and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. & MIAL, H. (2008). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.
- RANDLE, M. (1994). *Civil Resistance*. London: Fontana Press.
- RICHARDSON, R. D. JR. (1986). *Henry Thoreau: A Life of the Mind*. Berkeley: University of California Press.
- ROBERTS, A. & ASH, T. G. (Eds) (2009). *Civil resistance and Power Politics: The experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*. Oxford: Oxford University Press.
- ROBERTS, A. (2009). Introduction. In A. Roberts & T. G. Ash (Eds) *Civil resistance and Power Politics: The experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present* (pp. 1-24). Oxford: Oxford University Press.

- SCHOCK, K. (2003). Nonviolent Action and its Misconceptions: Insights for Social Scientists. *Political Science and Politics*, 36(4), 705-712.
- SHARP, G. (1959). The Meanings of Non-Violence: A Typology (Revised). *Journal of Conflict Resolution*, 3(1), 41-66.
- SHARP, G. (1973). *The Politics of Nonviolent Action* (Vol. I – Power and Struggle; Vol. II – The Methods of Nonviolent Action; Vol. III – The Dynamics of Nonviolent Action). Boston: Porter Sargent Publishers.
- SHARP, G. (1994). Foreword. In Peter Ackerman & Christopher Kruegler, *Strategic Nonviolent Conflict* (pp. ix-xiv). Westport: Praeger Publishers.
- SHARP, G. (2005). *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*. Boston: Porter Sargent Publishers.
- STEPHAN, M. J. & CHENOWETH, E. (2008). Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict. *International Security*, 33(1), 7–44.
- TOLSTOY, L. (1966). Letter to a non-commissioned officer. In P. Mayer (Ed.) *The Pacifist Conscience* (pp. 160-165). Harmondsworth: Penguin Books.
- TOLSTOY, L. (1968a). Letter on the peace conference. In Leon Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence* (pp. 113-119). New York: The New American Library.
- TOLSTOY, L. (1968b). The beginning of the end. In Leon Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence* (pp. 9-17). New York: The New American Library.
- TOLSTOY, L. (1968c). Notes for soldiers. In Leon Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence* (pp. 32-39). New York: The New American Library.

Abordagens Pacifistas à Resolução de Conflitos: um Panorama sobre o Pacifismo Pragmático*

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

* Este capítulo foi previamente publicado em *JANUS.NET e-journal of international relations*, v. 7, n. 1, Maio-Outubro 2016, disponível em <http://hdl.handle.net/11144/2619>.

Abordagens Pacifistas à Resolução de Conflitos: um Panorama sobre o Pacifismo Pragmático

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de prover uma exposição mais organizada e didática das técnicas e métodos empregados nas abordagens pacifistas, este capítulo segue a distinção entre a tradição baseada em princípios e a tradição pragmática, embora seja importante reconhecer que essas tradições não demarcam dois polos extremos e irreconciliáveis. Conforme defendido no capítulo anterior, as abordagens pacifistas formam um espectro contínuo de posições que admite não apenas pontos de vistas absolutos, mas também posições mais nuançadas, flexíveis e mescladas. Desse modo, embora este capítulo seja estruturado em torno das referências e das questões centrais da tradição pragmática, isto não significa que os meios defendidos em cada abordagem devam ser vistos de forma isolada e independente. Na verdade, existe uma porosidade entre o pacifismo de princípios e o pacifismo pragmático, o que faz com que as suas técnicas e os seus métodos de resolução de conflitos sejam muitas vezes coincidentes, parcialmente coincidentes ou complementares.

Portanto, quando se fala de abordagens pragmáticas, o que se altera, fundamentalmente, são as razões evocadas para justificar a norma pacifista e as estratégias defendidas para a sua aplicação. Procurando distanciar-se da justificação da não-violência com base em princípios espirituais ou morais, as abordagens pragmáticas recorrem a argumentos políticos e à teoria das fontes de poder para compreender a lógica e a eficácia da não-violência. Embora reconhecendo que a tradição baseada em princípios coloca a não-violência no seu núcleo conceptual e oferece como legado um repertório de práticas, métodos e técnicas que ainda hoje constituem os instrumentos principais da ação política não violenta, a tradição pragmática considera que não é necessário assumir um ponto de vista normativo de rejeição à violência ou à guerra e muito menos uma atitude essencialista sobre o valor supremo da vida para se chegar à conclusão de que a ação não violenta, em determinadas circunstâncias, é uma forma efetiva de lidar com os conflitos. Conforme argumenta Gene Sharp, um dos pioneiros e mais emblemáticos estudiosos das abordagens pragmáticas, “as injunções morais contra a violência” e as “exortações a favor do amor e da não-violência” não produzem, necessariamente, as mudanças sociais capazes de levar a uma redução significativa da violência política num grau compatível com a liberdade, a justiça e a dignidade humana, a não ser que as alternativas não violentas “sejam percebidas claramente como eficientes em comparação com as alternativas violentas” (1983, p. 7). Dessa perspectiva, importa não apenas mostrar que a violência não é o único caminho efetivo para lidar com os conflitos agudos, mas também identificar um tipo substituto de ação que sirva como uma alternativa funcional à violência. Sem esse esforço de dar eficácia à não-violência, conclui Sharp, é provável que a violência continue a ser vista como a forma preferencial de resolver os conflitos (1983, pp. 11-12).

Com o propósito de explorar as abordagens pacifistas dentro da sua vertente pragmática, o foco central deste capítulo recai, portanto, sobre as abordagens que justificam a rejeição da violência com base na sua eficácia estratégica e não no sistema de crenças dos atores. Nesse sentido, a primeira seção procura examinar as bases teóricas que sustentam as abordagens pragmáticas. A segunda seção faz uma tipificação da técnica da ação não violenta, bem como dos principais métodos através dos quais ela pode ser aplicada, à luz da obra daquele que tem sido considerado, desde o final da década de 1960, a figura mais representativa da tradição pragmática: Gene Sharp. A terceira seção examina os desenvolvimentos mais recentes no estudo da ação não violenta e destaca os principais desafios futuros dessa agenda de investigação. Uma seção conclusiva faz uma síntese do capítulo e sugere alguns textos-chave para leitura.

BASE CONCEPTUAL DAS ABORDAGENS PRAGMÁTICAS: A TEORIA DO CONSENTIMENTO

Para explicar a eficácia da não-violência, Sharp (1973; 2005, pp. 23-35) e outros autores, como Boulding (1999) por exemplo, partem da constatação de que o consentimento da população condiciona a forma como o poder opera nas sociedades. Isto desafia, segundo Atack (2012, p. 109), as perspectivas mais tradicionais que enxergam o poder coercivo mais pesado, sob a forma da força militar ou de outras formas de violência institucionalizada, ou o poder material, sob a forma de riqueza econômica ou acumulação de recursos, como as expressões máximas ou únicas de poder que realmente importam. Ainda que se adote uma perspectiva pluralista, reconhecendo que diversas formas de poder operam na sociedade, os proponentes da não-violência pragmática consideram que a relação de consentimento constitui uma base significativa de poder popular que é capaz de desafiar todas as demais fontes de poder, sejam elas originadas, conforme enumera Sharp (2005, pp. 29-30), na autoridade ou legitimidade dos governantes, nos recursos humanos à disposição dos governos, nas habilidades e nos conhecimentos, em fatores intangíveis como crenças e normas, nos recursos materiais ou no aparato coercivo institucional do Estado.

Num sentido semelhante, Boulding argumenta que o poder é complexo e multidimensional, podendo assumir pelo menos “três faces”. A face mais convencional é o “poder da ameaça” (*threat power*), expresso pela capacidade de aplicar a coerção através de mecanismos internos de imposição da lei e da ordem ou do aparato militar contra agressões externas. A segunda face assume a forma do “poder econômico” (*economic power*); desse ângulo, o poder é função da distribuição da riqueza entre ricos e pobres e se define em termos de “produção e troca”. A terceira face, que Boulding chama de “poder integrador” (*integrative power*), é o “poder da legitimidade, da persuasão, da lealdade, da comunidade, etc.” (1999, pp. 10-11). O que parece particularmente relevante para Boulding, convergindo de certo modo para o ponto de vista de Sharp, é que o poder não pode ser equacionado exclusivamente com base na violência e na coerção, ou nas capacidades econômicas, mas deve ser visto, principalmente, em função da habilidade que as pessoas e os grupos sociais têm de se associar e estabelecer laços mútuos de lealdade. Dessa perspectiva, afirma o autor, “o poder da ameaça e o poder econômico são difíceis de serem exercidos se não forem sustentados pelo poder integrador, isto é, se não forem vistos como legítimos”

(1999, p. 11). O que é importante compreender, portanto, é que essas três faces coexistem e se inserem, embora em diferentes proporções, dentro de um quadro de forças que interagem e impactam o funcionamento dos sistemas de poder. Desse modo, o poder da ameaça não depende apenas da força do autor da ameaça, mas é função também da resposta do sujeito ameaçado, que se expressa sob a forma de submissão, de desafio, de contra-ameaça ou do que Boulding chama de “comportamento desarmante” (*disarming behavior*), ou seja, da incorporação do autor da ameaça dentro da comunidade dos sujeitos ameaçados, desfazendo a relação de inimizade; esse tipo de comportamento desarmante é, segundo o autor, um dos aspectos-chave da teoria da não-violência, pois indica um importante caminho para a resolução pacífica do conflito. O poder económico também depende da interação entre as partes, sendo função não só do comportamento do “vendedor”, que pode concordar ou se recusar a vender, mas também da resposta do “comprador”, que igualmente pode avaliar os benefícios de comprar ou de rejeitar o consumo. Por fim, o poder integrador pode sustentar as outras formas de poder ou, no sentido contrário (e aí reside outro aspecto crucial para a teoria da não-violência), fazer com que o sistema de poder venha abaixo, negando-lhe a lealdade, questionando a sua legitimidade e retirando-lhe o apoio e a colaboração (1999, pp. 10-12).

Dentro dessa mesma linha de argumentação, Sharp vê a ação não violenta a partir de um “*insight* muito simples”:

“As pessoas nem sempre fazem o que lhes é dito para fazer e, algumas vezes, fazem coisas que lhes são interditas. Os sujeitos podem desobedecer as leis que, do seu ponto de vista, devem ser rejeitadas. Os trabalhadores podem suspender o trabalho, podendo com isto paralisar a economia. As burocracias podem recusar-se a cumprir as suas instruções. Os soldados e a polícia podem relaxar a repressão ou até mesmo amotinar-se. Quando todos esses eventos ocorrem simultaneamente, o poder dos governantes enfraquece, podendo dissolver-se” (Sharp, 2005, p. 40).

O que é crucial para esses autores — constituindo a assunção política básica das suas perspectivas sobre a resolução pacífica dos conflitos — é a noção de que o fluxo das fontes de poder pode ser restringido ou bloqueado pela população, sem a necessidade de recorrer à violência, bastando negar aos oponentes o seu consentimento ou a sua colaboração. Se os grupos oprimidos repudiam a autoridade do oponente, retirando o seu apoio, recusando-lhe a colaboração e persistindo na desobediência, isto representa um grande desafio e um grande golpe a qualquer grupo social autoritário e opressor ou a qualquer sistema

hierárquico que depende do apoio, da aceitação ou da sujeição dos grupos subordinados para sobreviver (Sharp, 2005, pp. 29, 40; Boulding, 1999, p. 11). Para além disto, é importante notar que esse tipo de ação não violenta tende a desencorajar reações violentas, levando o oponente a “pensar duas vezes” sobre as consequências negativas de uma eventual repressão através do uso desproporcional da coerção, especialmente o uso da força física. Stephan e Chenoweth (2008, pp. 11-12) observam que algumas dinâmicas favorecem o funcionamento dessa lógica estratégica de ação. Em primeiro lugar, a repressão a movimentos não violentos através do uso da força geralmente resulta “num tiro pela culatra”, pois leva a uma perda de apoio popular e à condenação interna e externa daqueles que recorrem à violência. Essa repressão leva a mudanças nas relações de poder, pois aumenta a solidariedade e o apoio doméstico às causas dos atores não violentos, cria dissidências na base interna de apoio ao oponente violento, aumenta o apoio externo aos atores não violentos, enquanto diminui esse apoio aos grupos violentos.

Sharp (2005, p. 405) emprega o termo “jiu-jitsu político” para se referir a essa lógica de funcionamento: o ativista não violento procura fazer com que o poder do oponente, baseado na violência e na repressão, acabe voltando contra si mesmo. Perante a decisão deliberada de enfrentar o oponente sem usar as suas armas, os grupos não violentos procuram estimular uma situação onde a capacidade de praticar a violência do oponente se torna a sua própria fonte de fragilidade. Isto ocorre porque uma eventual repressão aos ativistas não violentos pode, em determinadas situações, enfraquecer a base de sustentação popular do grupo violento e fortalecer o apoio à resistência não violenta, estimular a não-cooperação e a desobediência interna e levar à desaprovação externa. A repressão violenta a grupos não violentos mostra, portanto, que a força física nem sempre é a arma mais eficiente à disposição dos grupos poderosos, o que leva Stephan e Chenoweth (2008, p. 12) a observarem uma segunda dinâmica resultante da ação não violenta: a abertura dos canais de negociação. Embora as pressões impostas pelo ativismo não violento desafiem os seus oponentes e coloquem em questão as suas fontes de poder, as possíveis repercussões negativas de uma reação violenta contra civis, que publicamente assumem um comportamento não violento, podem desencorajar o uso da força e mostrar ao oponente que a negociação oferece a melhor alternativa para se buscar uma solução para o conflito.

Há aí, em suma, uma lógica pragmática de resolução pacífica de conflitos que depende mais das interações estratégicas entre os grupos sociais que coexistem dentro de um determinado sistema de poder do que dos princípios

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

TÉCNICAS E MÉTODOS DAS ABORDAGENS PRAGMÁTICAS

Sharp classifica a ação não violenta como uma técnica que pode ser aplicada através de um conjunto de métodos de protesto, não-cooperação e intervenção (2005, p. 49). O autor acrescenta que a simples ausência de violência física não é suficiente para definir essa técnica. Por exemplo, a passividade ou a submissão (como a não-resistência cristã) ou os mecanismos institucionais (como a política partidária ou as eleições), embora não envolvam a violência, não pertencem ao tipo de atividade que caracteriza a técnica da ação não violenta. Para o autor, é crucial compreender que é o tipo de atividade que identifica a técnica da ação não violenta, e não a simples ausência de violência (Sharp, 2005, pp. 19-21). Sharp enfatiza, também, que a crença de que a violência ofende princípios morais e religiosos não é determinante na escolha e na aplicação da técnica da ação não violenta e dos seus métodos. Essa escolha é feita, geralmente, em bases pragmáticas e os métodos são avaliados por sua eficácia estratégica.

Segundo o autor, essa técnica interfere diretamente na distribuição de poder na sociedade, podendo reduzir ou bloquear as fontes de poder à disposição dos grupos mais fortes e converter o potencial de poder dos grupos sociais subordinados ou oprimidos em poder efetivo. Desse modo, a ação não violenta pode levar a uma alteração significativa na posição relativa de poder entre os grupos em conflito, dando aos praticantes da não-violência uma maior legitimidade e apoio interno e externo; isto torna a ação não violenta,

em determinadas circunstâncias, mais efetiva do ponto de vista estratégico do que o uso da violência na resolução de conflitos gerados por barreiras sociais, políticas opressoras, intervenções externas, ditaduras e outras formas de exploração e injustiças. Assim, a técnica da ação não violenta e a aplicação dos seus métodos não se limitam, segundo Sharp, a conflitos internos e a contextos democráticos, e a sua eficácia não depende da “gentileza” ou da “moderação” dos oponentes. O registo histórico analisado pelo autor mostra que a ação não violenta tem sido amplamente usada contra governos poderosos, regimes despóticos, ocupações estrangeiras, impérios, ditaduras e regimes totalitários.

Entre os casos destacados por Sharp estão o boicote chinês aos produtos japoneses em 1908, 1915 e 1919; a resistência não violenta alemã contra a ocupação francesa e belga da região de Ruhr em 1923; a resistência não violenta dos indianos, sob a liderança de Gandhi, contra o império britânico nas décadas de 1920 e 1930; a resistência não violenta contra a ocupação nazista, entre 1940 e 1945, em países como a Noruega, a Dinamarca e os Países Baixos; a derrubada dos regimes ditatoriais de El Salvador e da Guatemala em 1944 através de uma breve campanha não violenta; as campanhas não violentas das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos contra a segregação racial; a luta não violenta espontânea e a recusa de colaborar com os soviéticos na Checoslováquia, durante oito meses entre 1968 e 1969, logo após a invasão do Pacto de Varsóvia; as lutas não violentas por liberdade entre 1953 e 1991 conduzidas por dissidentes em países comunistas como Alemanha Oriental, Polónia, Hungria, Estónia, Latvia e Lituânia; as greves iniciadas pelo sindicato Solidariedade em 1980 na Polónia que resultaram em 1989 no fim do regime comunista polonês; os protestos não violentos e os movimentos de resistência em massa entre 1950 e 1990 que contribuíram para debilitarem o regime de *apartheid* na África do Sul; a insurreição não violenta de 1986 que derrubou a ditadura de Ferdinando Marcos nas Filipinas; as lutas não violentas que levaram ao fim das ditaduras comunistas na Europa a partir de 1989; os protestos simbólicos de estudantes contra a corrupção e a opressão do governo chinês em 1989 em centenas de cidades do país (incluindo a Praça Tiananmen em Pequim); diversas campanhas não violentas e recusas de cooperação no contexto das guerras na região dos Balcãs ao longo da década de 1990 (Sharp, 2005, pp. 16-18). Esses casos obviamente não esgotam os exemplos de ação não violenta do século passado e, conforme enfatiza Sharp, continuam a ocorrer na atualidade. As mobilizações populares gigantescas, a disciplina não violenta, o destemor e a velocidade dos eventos que colocaram fim às longas ditaduras na Tunísia e no Egito em 2011, dentro

do que ficou conhecido como Primavera Árabe, dão uma clara demonstração da atualidade do tema, contribuindo para impulsionar e renovar o interesse acadêmico pelo estudo da técnica da ação não violenta (Sharp, 2014). Mas a técnica da ação não violenta, conforme alerta Sharp, não deve ser vista como “mágica” (2005, p. 43). Segundo o autor, assim como nos conflitos violentos, os praticantes da ação não violenta estão sujeitos a duras penalidades por suas atitudes desafiadoras e por sua não-cooperação; desse modo, o uso dessa técnica envolve uma alta dose de ativismo e coragem e seus praticantes precisam ter em mente que a ação não violenta pode provocar respostas como prisões, ferimentos, sofrimentos e até mesmo mortes. Ainda que se tenha isto em mente, Sharp destaca o facto de que muitas campanhas não violentas não resultam em vítimas e que as fatalidades nelas observadas são significativamente menores quando comparadas com as ocorridas nos conflitos violentos envolvendo objetivos semelhantes. De qualquer forma, é preciso encarar a ação não violenta de um ponto de vista realista. Enquanto muitas campanhas são bem-sucedidas, outras são parcialmente bem-sucedidas e muitas outras fracassam na consecução dos seus objetivos. Esses resultados podem ocorrer devido a uma série de razões: em primeiro lugar, porque as condições para a ação não violenta não existem ou não foram criadas; em segundo lugar, porque a definição dos objetivos, a estratégia para alcançá-los e a escolha dos métodos adequados foram negligenciadas ou não criteriosamente realizadas.

Relativamente às condições para o sucesso da ação não violenta, Sharp identifica quatro grandes processos ou mecanismos que atuam, isoladamente ou de forma combinada, na produção desse resultado: a conversão, a acomodação, a coerção não violenta e a desintegração. O mecanismo da conversão tem por objetivo mudar o ponto de vista do oponente, recorrendo à razão, à argumentação, às emoções, às crenças e à moral. A conversão através da não-violência busca não só libertar os grupos subordinados, mas também os próprios opressores que se encontram aprisionados nos seus próprios sistemas de crenças e nas suas instituições. Esse mecanismo — derivado das ideias de Gandhi e Martin Luther King, conforme foi tratado no capítulo anterior — não é visto por Sharp como o mais efetivo. Segundo o autor, embora este seja o caminho preferencial da tradição baseada em princípios, a conversão do oponente não ocorre frequentemente e os demais mecanismos são os que geralmente levam ao sucesso mais rápido e efetivo da ação não violenta. O segundo mecanismo, a acomodação, não resulta da conversão nem da coerção, mas sim da decisão do oponente de atender pelo menos algumas das demandas dos grupos envolvidos na ação não

violenta a fim de evitar resultados ainda mais insatisfatórios. Através desse mecanismo, o oponente ajusta a sua posição para evitar maior oposição ou minimizar as suas perdas. O terceiro mecanismo, a coerção não violenta, atua na distribuição relativa de poder. Nesse caso, o oponente não se converte e nem se acomoda, mas é coagido a mudar de posição em razão de alterações significativas na distribuição de poder produzidas pelo não consentimento e pela não cooperação da sociedade. O quarto mecanismo, a desintegração, resulta da aplicação mais severa do mecanismo da coerção não violenta. Nesse caso, as pressões da coerção não violenta são aplicadas de uma forma tão extrema que leva à completa desintegração das fontes de poder do oponente e, conseqüentemente, à sua queda. Segundo Sharp, os atores que se envolvem na ação não violenta devem ter a clara noção do mecanismo através do qual eles pretendem atuar, bem como das condições existentes ou da necessidade de criar condições propícias para que esses mecanismos possam operar (2005, pp. 415-421). Para isto, é preciso ter objetivos bem definidos e uma estratégia bem delineada para que a técnica da ação não violenta possa ser aplicada de uma forma eficaz.

Sobre esse aspeto, Sharp argumenta que, embora algumas mobilizações não violentas comecem de forma espontânea e muitas vezes sejam conduzidas sem que um grande líder possa ser identificado, isto não significa que as ações não precisem de disciplina e que os grupos, mesmo sem lideranças individuais proeminentes, não precisem de alguma organização. Nesse sentido, um bom planeamento estratégico pode ser decisivo para o sucesso da ação não violenta. Tentando reproduzir o léxico militar, Sharp vislumbra quatro níveis no planeamento das ações: a “grande estratégia”, que serve para coordenar e dirigir todos os recursos no sentido de alcançar os objetivos mais abrangentes da ação não violenta; a “estratégia”, que se aplica a fases mais limitadas e à definição de objetivos mais específicos; a “tática”, que se refere à condução das ações e envolve a escolha dos métodos mais apropriados para a confrontação dos oponentes; e os “métodos” em si, que se referem aos procedimentos e formas específicas de ação não violenta. Sharp enfatiza, também, a importância de um trabalho logístico voltado para apoiar a condução da ação não violenta em termos de arranjos financeiros, transportes, comunicações e suprimentos.

Ainda que o autor reconheça que esse planeamento não deve ser excessivamente enfatizado ao ponto de enfraquecer a espontaneidade e o dinamismo da mobilização popular para a ação não violenta, ele considera que a formulação e a implementação desses níveis de planeamento constituem uma ferramenta importante para dar eficácia à ação não violenta. Essa preocu-

pação estratégica permite concentrar e dirigir as ações no sentido dos objetivos desejados, explorar e agravar as fragilidades do oponente, fortalecer as potencialidades dos praticantes da ação não violenta, reduzir as vítimas e outros custos e fazer com que os sacrifícios envolvidos na ação não violenta sirvam aos principais objetivos da ação (Sharp, 2005, pp. 444-446). Por outros termos, o planeamento estratégico deve ser capaz de fortalecer os grupos sociais mais fracos, enfraquecer o opressor e, com isto, construir relações de poder que levem a uma resolução mais equilibrada do conflito.

A fim de alcançar os melhores resultados na aplicação da técnica da ação não violenta, Sharp considera que a escolha dos métodos não deve ser feita *a priori*, mas sim no último estágio do planeamento. Para o autor, cada estratégia particular requer métodos específicos que devem ser escolhidos e aplicados de uma forma habilidosa e contribuir para atingir os objetivos definidos. Nesse sentido, um ou vários métodos podem ser selecionados, desde que sejam adequados ao conflito em questão, ao mecanismo de opressão sobre o qual se pretende atuar, às capacidades dos grupos sociais envolvidos na ação e aos objetivos estratégicos traçados. Outros aspetos a levar em consideração na escolha dos métodos, segundo Sharp, são a situação contextual, os objetivos e as características particulares de todas as partes do conflito (grupos de resistência e seus oponentes), as expectativas de repressão e a antecipação dos futuros desenvolvimentos da ação (2005, pp. 461-463). Sem pretender esgotar todas as opções disponíveis, Sharp identifica pelo menos 198 métodos específicos que se adequam à técnica da ação não violenta (2005, pp. 51-64). Esses métodos são agrupados pelo autor em três grandes classes: protesto e persuasão não-violenta; não-cooperação; e intervenção não violenta.

Tabela 5.1: Exemplos de métodos empregados na técnica da ação não-violenta

Protesto e Persuasão	Não-Cooperação	Intervenção Não Violenta
– Discursos públicos	– Boicote social	– Autoexposição a intempéries
– Manifestos assinados	– Greve estudantil	– Jejum
– Abaixo-assinados	– Desobediência civil	– Greve de fome
– Slogans, caricaturas, símbolos	– Busca de asilo	– Ocupação de locais públicos
– Bandeiras, cartazes, pichações	– Emigração coletiva	– Ocupação de meios de transporte
– Folhetos, panfletos, livros	– Boicote ao consumo	– Interposição não violenta
– Discos, rádio, televisão	– Não pagamento de aluguel	– Obstrução não violenta
– Delegações	– Recusa em alugar	– Intervenção oral em eventos
– Grupos de pressão	– Boicote internacional	– Teatro de guerrilha
– Piquetes	– Greve de trabalhadores	– Criação de instituições sociais alternativas
– Ato de se despir em público	– Greve geral	– Criação de sistema de comunicação alternativo
– Pinturas de protesto	– Operação tartaruga	– Greve invertida (produção em excesso)
– Músicas de protesto	– Saque dos saldos bancários	– Ocupação de terra
– Gestos ofensivos	– Recusa em pagar taxas e impostos	– Desafio a bloqueios
– Perseguir ou ridicularizar pessoas importantes	– Recusa em pagar dívidas e juros	– Criação de mercados paralelos
– Vigília de protesto	– Bloqueio comercial internacional	– Criação de transportes alternativos
– Representações teatrais satíricas	– Boicote a eleições	– Congestionar sistemas administrativos
– Marchas e passeatas	– Boicote a empregos do governo	– Revelação da identidade de agentes secretos
– Luto político	– Recusa a colaborar com agentes de repressão	– Procurar ser preso
– Funerais simulados	– Não cooperar com o recrutamento militar	– Dupla soberania e governo paralelo
– Retirar-se de eventos em sinal de protesto	– Motins	
– Renúncia a títulos e honrarias	– Não cooperar com o governo	

Fonte: Sharp (2005, pp. 51-64)

A primeira classe de métodos – o protesto e a persuasão não-violenta – engloba as formas de atividade através das quais os praticantes da ação não violenta expressam as suas opiniões particulares, recorrendo a ações simbólicas que demonstram a sua aprovação ou desaprovação em relação às ações, às políti-

cas ou à posição de alguns grupos sociais, de governos, de invasores externos, etc. Através desses métodos – discursos, declarações escritas, petições, abaixo-assinados, uso de símbolos visuais, distribuição de panfletos, *slogans*, sons e músicas, pichações, passeatas e marchas, funerais simbólicos, protestos, silêncio, vigílias, exposição do corpo, etc. – os praticantes da ação não violenta procuram não só chamar a atenção para os seus pontos de vistas e problemas, mas também persuadir o público em geral e seus oponentes em particular quanto à relevância das suas causas e questões. Conforme destaca Sharp, embora esses métodos possam parecer suaves em determinados contextos, eles são altamente desafiadores e exigem uma alta dose de coragem sob regimes repressivos ou perante oponentes dispostos a responder com o uso da força.

A segunda classe de métodos – a não-cooperação – integra um amplo leque de formas sociais, económicas e políticas de ação não violenta que, segundo Sharp, têm uma natureza mais perturbadora e propensa a produzir ruturas nas relações estabelecidas e nos sistemas operacionais de dominação e opressão do que os métodos de protesto e persuasão. A eficácia desses métodos depende de uma série de fatores: o sistema dentro do qual a ação ocorre, a importância da atividade com a qual as pessoas se recusam a cooperar, o tipo de não-cooperação, a quantidade de pessoas envolvidas na não-cooperação e a duração da ação. A não-cooperação subdivide-se em três subclasses. A primeira é não-cooperação social e inclui boicote social, greve de estudantes, desaparecimento coletivo, etc. A segunda subclasse é a não-cooperação económica e pode ser agrupada em boicotes económicos (boicote ao consumo, recusa a alugar ou vender propriedades, saques em massa de depósitos bancários, sonegação fiscal, embargo ao comércio internacional, etc.) e greves (greves de trabalhadores, greve geral, operação tartaruga, etc.). A terceira subclasse é a não-cooperação política e inclui métodos como a retirada de fidelidade política, boicote a eleições, boicote a cargos públicos, recusa à dissolução de instituições existentes, desobediência civil, não cooperação judicial, ineficiência deliberada ou não-cooperação seletiva dos agentes públicos, recusa ao alistamento militar, etc.

A terceira classe de métodos – a intervenção não-violenta – inclui as formas mais radicais de ação e procura intervir diretamente para mudar uma dada situação. Segundo Sharp, essas intervenções podem ser negativas (interferindo ou até mesmo destruindo padrões de comportamento, políticas, relações ou instituições dominantes) ou positivas (estabelecendo novos padrões de comportamento, políticas, reações ou instituições). Essa classe de métodos inclui intervenções psicológicas (assédio não violento, julgamento reverso no qual

os réus se tornam “promotores” não oficiais, exposição a intempéries, jejum); intervenções físicas (ocupação de edifícios públicos, invasão não violenta, interposição não violenta, obstrução não violenta); intervenções sociais (estabelecimento de novos comportamentos sociais, dramatizações públicas de questões sociais, também chamada de teatro de guerrilha, criação de instituições sociais paralelas, criação de sistemas alternativos de comunicação); intervenções económicas (ocupação não violenta de terras, ocupação dos locais de trabalho, greves invertidas, ou seja, trabalho em excesso, rompimento de bloqueios económicos, criação de mercados paralelos, criação de sistema alternativo de transportes); e intervenções políticas (revelação da identidade de agentes secretos, desobediência civil às leis, provocação deliberada da sua própria prisão, estabelecimento de soberania e de governos paralelos). Se de um lado, os métodos de intervenção não violenta podem ser mais difíceis de sustentar e podem provocar repressões mais severas, de outro lado eles desafiam de forma mais direta e imediata os oponentes do que os métodos de protesto e não-cooperação, sendo geralmente mais difíceis de serem vencidos ou anulados pelo opositor.

Embora esse conjunto de métodos e suas lógicas de funcionamento tenham sido deduzidos por Sharp com base no longo registo histórico por ele analisado, o autor destaca que a aplicação da técnica da ação violenta no passado foi geralmente improvisada ou conduzida de uma forma espontânea para atingir objetivos imediatos, sem um plano estratégico bem preparado (2005, p. 436). Ainda que a espontaneidade e a improvisação tenham algumas qualidades, elas também têm desvantagens. Por exemplo: mesmo que alguns ganhos imediatos sejam alcançados, é preciso saber o que fazer a seguir; é preciso planejar as ações para que os ganhos obtidos contribuam para os objetivos maiores da ação não violenta e para evitar retrocessos futuros. As campanhas não violentas conduzidas no contexto da Revolução Russa em 1905 e nos movimentos pró-democracia na China em 1989 são citadas por Sharp como conflitos que escalaram em seus objetivos e impactos, indo muito além das estimativas originais e deixando os seus participantes despreparados para o que viria adiante (2005, pp. 441-442). Assim, para além dos ganhos imediatos, o autor considera que muitos casos de sucessos limitados ou de fracassos chegariam a resultados mais efetivos se tivessem sido guiados por um plano estratégico mais abrangente e de longo prazo. Pode-se dizer, desse modo, que uma das hipóteses centrais sugeridas no trabalho de Sharp é que a adesão a princípios estratégicos impacta de forma relevante os resultados da ação não violenta, dando a essa técnica uma maior efetividade. Isto explica o facto de Sharp recorrer algumas vezes ao pensamento estratégico

de Liddel Hart, a fim de chamar a atenção para a necessidade de uma racionalidade estratégica que permita aos líderes e organizadores das ações não violentas tomarem a iniciativa das ações e controlarem a aplicação dessa técnica através do cálculo judicioso e da coordenação permanente dos meios de acordo com os fins (Sharp, 1994, p. ix).

O que se observa, com base nessa síntese da obra de Sharp, é que os métodos dentro da tradição pragmática não diferem substancialmente dos métodos desenvolvidos na tradição baseada em princípio. Ainda que o esforço de sistematização e tipificação de Sharp deva ser considerado relevante, não são os métodos em si que particularizam a sua abordagem pragmática, mas sim a desvinculação da técnica da ação não violenta das bases espirituais e morais que se encontram fortemente presentes nas técnicas de Ghandi e King (a *satyagraha* e a “tensão criativa” respetivamente¹) e a transferência do foco central de preocupação para as questões estratégicas. Se Gandhi e King continuam a ser as referências clássicas e inspiradoras quando se pensa nas abordagens pacifistas à resolução de conflitos, é importante notar que as preocupações pragmáticas de Sharp e os crescentes esforços de dar à ação não violenta uma maior efetividade através do estudo dos seus princípios estratégicos são os aspetos que têm influenciado de forma mais significativa a atual onda de interesse pela não-violência e apresentado os maiores desafios para o desenvolvimento futuro dessa agenda de investigação.

ESTÁGIO ATUAL, DESAFIOS TEÓRICOS E PRÁTICOS E VIAS PARA DESENVOLVIMENTOS FUTUROS

Dentro da tradição pragmática, é importante observar que o trabalho inaugurado por Sharp tem sido desenvolvido por uma nova geração de académicos comprometidos com a revitalização do estudo da ação não violenta de um ponto de vista mais empírico e objetivo. Conforme Nepstad avalia no prefácio de seu *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies and Dynamics* (2015), o estilo de análise estratégica legado por Sharp e seguido por uma primeira geração de estudiosos da não-violência pragmática limitou-se a documentar e descrever casos históricos bem-sucedidos de movimentos não violentos e a tipificar a técnica e os métodos da ação não violenta. Esses trabalhos assumem, segundo Nepstad, um certo viés proselitista que procura convencer os leitores de que

¹ Essas técnicas foram descritas e analisadas no capítulo anterior.

a não-violência funciona de forma estratégica em diversos casos históricos sem, contudo, preocupar-se com a documentação de casos malsucedidos ou com o teste das teorias da não-violência. O autor observa, porém, que um passo importante começa a ser dado nas últimas três décadas no sentido de desenvolver análises comparadas, abrangendo casos bem-sucedidos e malsucedidos, o que tem permitido identificar os fatores críticos envolvidos nos resultados alcançados pela ação não-violenta.

De facto, essa nova geração tem proposto o uso de técnicas quantitativas combinadas com os estudos de caso no estudo da não-violência, tentando superar não só as críticas geralmente dirigidas ao idealismo da tradição baseada em princípios e à sua incapacidade de influenciar significativamente a ciência política, mas também ao caráter proselitista identificado por Nepstad na primeira geração de estudos da ação não violenta. Nesse contexto, o próprio Sharp tem-se dado conta das limitações da agenda pragmática e chamado a atenção para o facto de que um dos maiores desafios atuais é avançar os estudos empíricos, as análises, o planeamento e a colocação em prática da técnica da ação não violenta em condições extremas, tais como nos severos conflitos interétnicos onde seja difícil encontrar soluções de compromisso entre os grupos oponentes, nos regimes de exceção instaurados por golpes de estado, na resistência a agressões externas e na prevenção ou resistência às tentativas de genocídio (Sharp, 2014). Embora Sharp encontre na História diversos exemplos de ação não violenta em situações como essas, ele considera que os sucessos foram parciais e que, muitas vezes, não atingiram seus objetivos mais abrangentes pela falta de planeamento estratégico e por uma falta de compreensão das relações de poder envolvidas na situação. Desse modo, o autor considera crucial a necessidade de aprofundar o estudo empírico sobre como tornar a ação não violenta mais efetiva nessas situações. Por envolver a resistência perante atos de extrema repressão, Sharp considera inclusive a hipótese de que a aplicação da técnica da ação não violenta talvez não seja adequada a esses casos. Para o autor, essa técnica não deve ser axiomáticamente assumida como superior em todas as situações e a viabilidade da sua aplicação deve ser estrategicamente avaliada, caso a caso, comparativamente com a adequabilidade do uso da força e os possíveis problemas gerados pela resistência através de meios violentos. Daí o desafio final apresentado por Sharp (2014): expandir a investigação académica e a análise estratégica da ação não violenta, a fim de examinar e refinar a aplicabilidade dessa técnica nos conflitos gerados por golpes de estado, na defesa civil em substituição aos meios militares (dentro do que tem sido chamado de *civilian-based defense*) e em outras questões de segurança nacional.

Com essas preocupações em mente, a tradição pragmática tem impulsionado o estudo das abordagens pacifistas não só na direção de uma reavaliação empírica mais consistente sobre as teorias da não-violência de Gandhi e Martin Luther King, mas também de uma nova compreensão sobre como o potencial de poder e de mobilização da sociedade civil pode ser convertido em ferramenta de mudança social e política. Esse esforço, conforme destaca Howes, provê “novas bases e um robusto conjunto de razões para o pacifismo” que complementa e vai além das suas bases normativas tradicionais (2013, p. 438). Ao explorar a dimensão explanatória da não-violência, a tradição pragmática traz as expectativas da moralidade pacifista, algumas vezes exageradas, para um patamar mais realístico e compatível com as suas possibilidades e limitações concretas. Para além disto, essa nova geração contribui para a construção e o teste das teorias da ação não violenta a partir de uma base empírica mais consistente (Nepstad 2015, prefácio). Essas preocupações têm-se tornado cada vez mais visíveis na obra de diversos autores que têm contribuído para dinamizar a atual agenda de investigação sobre a não-violência (Ackerman e Kruegler, 1994; Schock, 2005; Stephan e Chenoweth, 2008; Chenoweth e Stephan, 2011; Howes, 2013; Nepstad, 2011, 2013, 2015).

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

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

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

Ainda que se observe, dentro desse panorama contemporâneo, um claro deslocamento do foco das abordagens baseadas em princípios para as abordagens pragmáticas, predominando uma crescente preocupação com a avaliação empírica da efetividade estratégica da ação não violenta, uma linha de investigação, ainda pouco explorada, pode ser vislumbrada através da combinação do pacifismo de princípios com o pacifismo pragmático dentro do campo da transformação de conflitos. As questões-chave, nesse sentido, podem ser

formuladas nos seguintes termos: ao privilegiar o mecanismo da conversão, até que ponto as técnicas de Gandhi e King podem ser empregadas como ferramentas estratégicas de transformação de conflitos? Considerando a crescente relevância dos aspetos transformativos na agenda de investigação e nas políticas voltadas para lidar com os conflitos persistentes e intratáveis², até que ponto as abordagens baseadas em princípios podem oferecer alternativas pragmáticas para transformar os conflitos interétnicos e religiosos? Embora a transformação de conflitos nos termos pensados e praticados por uma das referências-chave desse campo de estudos, John Paul Lederach, seja fortemente inspirada em princípios da não-resistência cristã – particularmente no legado Anabatista/Menonita³ (Lederach, 2003, p. 4) – as abordagens pacifistas e a transformação de conflitos não têm sido consideradas dentro do mesmo quadro conceptual, seguindo caminhos paralelos que falham em perceber as possibilidades de interseção indicadas pela preocupação comum dessas agendas com a busca de justiça e emancipação através de meios pacíficos.

Véronique Dudouet (2008; 2015) tem desenvolvido um esforço pioneiro no sentido de integrar essas agendas, procurando pensar a resistência não violenta como um componente necessário da transformação de conflitos em situações onde se observam relações de poder assimétricas, principalmente nos estágios iniciais de conflitos latentes enraizados em violência estrutural. Segundo a autora, devido ao seu potencial de “empoderamento” popular, de pressão sobre o oponente e de obtenção da simpatia de terceiras-partes, a ação não violenta pode ser um instrumento útil nas mãos de comunidades marginalizadas e desprivilegiadas na busca de uma

² Esse tipo de conflito, que ganha visibilidade principalmente a partir dos estudos de Edward Azar, caracteriza-se por um nível de polarização identitária entre os grupos em conflito que torna a reconciliação extremamente difícil. Em geral, esses conflitos não seguem um ciclo claro de gênese, progressão, redução e terminação, o que acaba por prolongar os antagonismos indefinidamente, muitas vezes por décadas, produzindo uma inversão na percepção dos grupos em combate, que passam a ver a guerra como o *status quo* e as iniciativas de paz como um sinónimo de crise ou uma ameaça à consecução dos seus objetivos (Azar, 2003, p. 16).

³ Os Menonitas, originalmente conhecidos por Anabatistas, surgiram no contexto reformista protestante na Europa do século XVI. Desde o início, assumiram um compromisso profundo e radical com a paz e a não-violência herdado da não-resistência dos primeiros cristãos, rejeitando o uso de qualquer tipo de arma, inclusive em autodefesa ou na proteção dos familiares e dos vizinhos. No final do século VII, os Menonitas chegaram à América, passando a viver isolados em fazendas até que, durante a Segunda Guerra, negando-se a integrar as forças militares, foram empregados pelo governo americano nos campos de serviços alternativos chamados de *Civilian Public Service* administrados pela própria Igreja Menonita. Desde então, os Menonitas passaram a se envolver, cada vez mais, na ajuda humanitária em situações de desastres ambientais e em atividades de construção da paz. Para uma história desse envolvimento ver Miller, J. S. (2000, pp. 3-8).

posição mais fortalecida a partir da qual o caminho para a negociação de concessões pode se tornar propício (2008, p. 19). Considerando a capacidade da ação não violenta para transformar as relações de poder e transformar as identidades através da persuasão, continua Dudouet, uma combinação de princípios e de preocupações pragmáticas pode fazer das abordagens pacifistas uma ferramenta importante de ação política capaz de atuar através de um duplo processo de diálogo e resistência: diálogo com o oponente mais poderoso com o objetivo de persuadi-lo sobre a justiça e a legitimidade das causas defendidas pelas partes mais fracas (conversão através de princípios) e a resistência às estruturas injustas de poder com o objetivo de pressionar por mudanças sociais e políticas (foco mais estratégico).

Dudouet observa, porém, que as condições para a operação desse processo dialético tendem a ser dificultadas nos estágios mais avançados do conflito ou em situações que mostram um alto grau de polarização entre grupos oponentes quanto a aspetos não negociáveis. Nesses casos mais extremos, a autora considera que a ação não violenta, isoladamente, pode não ser efetiva na prevenção de mal-entendidos e na superação do ódio entre as partes, o que sugere por hipótese a necessidade de integrar a ação não-violenta dentro de uma estratégia transformativa de longo prazo que inclua múltiplas formas de intervenção, tais como a negociação, a mediação, a intervenção de terceiras-parte e outras técnicas tradicionais de *peacemaking* e *peacebuilding*. Ao examinar essa hipótese dentro do conflito israelo-palestiniano, Dudouet (2008, pp. 14, 16-19) observa que essa complementaridade de técnicas nunca foi tentada, nem sequencial nem simultaneamente. Embora a ação não violenta tenha sido usada durante a primeira intifada de 1987, ela não conseguiu atrair o apoio de terceiras-parte e o processo de mediação subsequente negligenciou os sucessos parciais alcançados pelo movimento de resistência não violenta dos palestinianos. A segunda intifada ocorrida em 2000, ao contrário, conseguiu atrair o apoio de terceiras partes (como o *International Solidarity Movement*, o *Christian Peacemakers Team* e o *International Women's Peace Service*), mas não conseguiu um apoio local significativo; em consequência, o envolvimento de diversos vilarejos em ações de resistência não violenta foi superado pelas chamadas “barreiras de segurança” e pelas estratégias armadas de alguns grupos de militantes, não levando a qualquer iniciativa significativa de *peacemaking* e *peacebuilding*. Desse modo, conclui Dudouet (2008, p. 21), investigações empíricas adicionais são necessárias para identificar pontos de contato e condições favoráveis à combinação da ação não violenta com

outras formas tradicionais de intervenção em conflitos assimétricos⁴ e prolongados, não só pelas partes em conflito, mas também por partes externas interessadas em apoiar ou facilitar a complementaridade entre essas diferentes abordagens de resolução de conflitos.

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

⁴ Embora a conceptualização de conflitos assimétricos seja complexa e alimente uma crescente agenda de investigação sobre o tema, pode-se dizer, de uma forma simplificada, que o elemento definidor central desse tipo de conflito é a diferença significativa de poder entre as partes. Conforme os editores do jornal científico *Dynamics of Asymmetric Conflict* afirmam em seu número inaugural, a tradicional guerra equilibrada entre forças militares organizadas e profissionais dos estados tem-se tornado rara, dando lugar à violência assimétrica entre grupos estatais e não-estatais. Esta é, segundo muitos analistas, a forma predominante de conflitos no mundo atual, reduzindo o foco exclusivo sobre o poder do estado e aumentando a importância de um conjunto de questões ligadas à identidade, à cultura, à religião, aos desequilíbrios económico-sociais e outros aspetos complexos que moldam as percepções dos atores envolvidos nos conflitos assimétricos. Ver Editorial (2008) “Editors’ welcome to the inaugural issue of *Dynamics of Asymmetric Conflict*”, *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 1(1), pp. 1-5.

CONCLUSÃO

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

Para os estudantes e investigadores dispostos a ampliar o conhecimento sobre as abordagens pacifistas e a enveredar no estudo das importantes questões delineadas na última seção deste capítulo (e de outras que certamente surgirão), algumas sugestões de leitura são aqui destacadas:

Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential, de Gene Sharp, editado em Boston pela Porter Sargent Publishers, em 2005. O livro oferece um panorama geral das bases pragmáticas da técnica da ação não violenta, da teoria do poder que a justifica e das questões estratégicas envolvidas na sua implementação, além de fornecer uma tipificação abrangente e sistematizada dos métodos de ação não violenta.

O artigo de Maria J. Stephan e Erica Chenoweth *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, publicado em 2008 na revista *International Security*, (33(1), pp. 7–44). Esse texto oferece uma excelente ilustração do tipo de trabalho empírico-teórico desenvolvido pela mais recente geração de estudiosos da ação não violenta.

O livro *Nonviolent Action: A Research Guide* de Ronald M. McCarthy, Gene Sharp e Brad Bennett, editado em Londres em 2010 pela Routledge. É um trabalho que se destina-se particularmente àqueles que pretendem desenvolver investigações na área da ação não violenta, oferecendo uma extensa bibliografia comentada de quase mil páginas sobre os diversos tópicos relacionados à ação não violenta.

Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle, coordenada por Véronique Dudouet, foi editado em 2015 em Abingdon, pela Routledge. Sugere novos horizontes para a integração das abordagens pacifistas às estratégias mais abrangentes de transformação de conflitos, oferecendo um estudo pormenorizado de oito casos, onde se observam a transição da resistência armada para formas de ação não violenta.

Referências

- ACKERMAN, P. & KRUEGLER, C. (1994). *Strategic Nonviolent Conflict*. Westport: Praeger Publishers.
- ATACK, I. (2012). *Nonviolence in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- AZAR, E. (2003). Protracted Social Conflicts and Second Track Diplomacy. In J. Davies e E. Kaufman (Eds.) *Second Track/ Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation* (pp. 15-30). Oxford: Rowman & Littlefield.
- BOULDING, K. E. (1999). Nonviolence and Power in the Twentieth Century. In S. Zunes, L. B. Kurtz & S. B. Asher (Eds.) *Nonviolent Social Movements: A Geographical Perspective* (pp. 9-17). Oxford: Blackwell Publishing.
- CHENOWETH, E. & STEPHAN, M. J. (2011). *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. New York: Columbia University Press.
- DUDOUET, V. (2008). *Nonviolent Resistance and Conflict Transformation in Power Asymmetries*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- DUDOUET, V. (2015). *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*. Abingdon: Routledge.
- HOWES, D. E. (2013). The Failure of Pacifism and the Success of Nonviolence. *Perspectives on Politics*, 11(2), 427-446.
- LEDERACH, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- MCCARTHY, R. M. & SHARP, G. (2010). *Nonviolent Action: A Research Guide*. London: Routledge.
- MILLER, J. S. (2000). A History of the Mennonite Conciliation Service, International Conciliation Service, and Christian Peacemaker Teams. In C. Sampson & J. P. Lederach (Eds.) *From the Ground Up: Mennonite Contributions to International Peacemaking* (pp. 3-29). Oxford: Oxford University Press.

- NEPSTAD, S. E. (2011). *Nonviolent Revolutions: Civil Resistance in the Late 20th Century*. New York: Oxford University Press.
- NEPSTAD, S. E. (2013). Mutiny and Nonviolence in the Arab Spring: Exploring Military Defections and Loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria. *Journal of Peace Research*, 50(3), 337-349.
- NEPSTAD, S. E. (2015). *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies, and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHOCK, K. (2005). *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SHARP, G. (1973). *The Politics of Nonviolent Action* (Vol. I – Power and Struggle; Vol. II – The Methods of Nonviolent Action; Vol. III – The Dynamics of Nonviolent Action). Boston: Porter Sargent Publishers.
- SHARP, G. (1983). *Poder, Luta e Defesa: Teoria e Prática da Ação Não-Violenta*. São Paulo: Paulinas.
- SHARP, G. (1994). Foreword. In Peter Ackerman & Christopher Kruegler *Strategic Nonviolent Conflict*. Westport: Praeger Publishers, pp. ix-xiv.
- SHARP, G. (2005). *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*. Boston: Porter Sargent Publishers.
- SHARP, G. (2014). Nonviolent Struggle: An Overview. In P. T. Coleman, M. Deutsch & E. C. Marcus (eds.) *The handbook of Conflict Resolution – Theory and Practice* (pp. 1045-1058). San Francisco: Jossey-Bass.
- STEPHAN, M. J. & CHENOWETH, E. (2008). Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict. *International Security*, 33(1), 7–44.

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Resolução Interativa de Conflitos

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Resolução Interativa de Conflitos

INTRODUÇÃO

A expressão “técnicas alternativas”¹ – enquanto rótulo geral da sequência de três capítulos que aqui se inicia – suscita à partida algumas questões importantes: “alternativas a quê”? O que se quer dizer exatamente com a expressão “técnicas alternativas de resolução de conflitos”? Embora a resposta a essas questões dependa de cada abordagem particular e do que elas apresentam de novo em relação às abordagens convencionais, pode-se dizer que a técnica tratada neste capítulo – a resolução interativa de conflitos (*interactive conflict resolution*) – e as técnicas focalizadas nos dois capítulos subsequentes – a abordagem TRANSCEND (*Transcend approach*) e a educação para a paz (*peace education*) – compartilham um ponto de vista comum sobre a complexidade dos conflitos contemporâneos e sobre a necessidade de ferramentas alternativas que complementem os mecanismos tradicionais de gestão e resolução. Na base desse ponto de vista comum está a assunção de que as técnicas convencionais de negociação e mediação da diplomacia oficial são inadequadas ou mal aparelhadas para lidar com as clivagens mais profundas que perduram por longos períodos nos chamados conflitos “intratáveis” ou “persistentes” (*intractable conflicts* ou *protracted conflicts*).

¹ Mantém-se aqui a mesma distinção entre técnica e método definida no capítulo 4.

Esse tipo de conflito – que ganha visibilidade principalmente a partir dos estudos de Edward Azar (1985; 1990) e de outros analistas ao longo da década de 1980 (Cohen e Azar, 1981; Kriesberg, Terrell e Northrup, 1989; Rupesinghe, 1987) – caracteriza-se por um nível de polarização identitária entre os grupos em conflito, o que torna a reconciliação extremamente difícil; pelo enfraquecimento da autoridade política central do Estado, chegando algumas vezes até a sua completa dissolução; pelo fracionamento do poder entre múltiplos grupos e subgrupos, que passam a operar fora das estruturas hierárquicas estatais e sob lideranças, estruturas de decisão e alianças fluídas e efêmeras; por uma multiplicidade de atores e questões que tornam o conflito multidimensional, multicausal e sem fronteiras bem definidas sobre o que é interno e externo; por oscilações na intensidade e frequência dos confrontos, variando entre níveis moderados e níveis exacerbados de violência; e pela ausência de um ciclo claro de gênese, progressão, redução e terminação, o que acaba por prolongar o conflito indefinidamente, muitas vezes por décadas, produzindo uma inversão na percepção dos grupos em combate, que passam a ver a guerra como o *status quo* e as iniciativas de paz como um sinónimo de crise ou uma ameaça à consecução dos seus objetivos (Azar, 2003, p. 16).

O que é crucial para as abordagens tratadas sob o rótulo de “técnicas alternativas” é que essas características tornam grande parte dos conflitos contemporâneos pouco permeáveis às tentativas diplomáticas convencionais de gestão e resolução. Conforme observa Lederach (1997), a diplomacia formal intergovernamental está profundamente enraizada na emergência e na consolidação do sistema de Estados e assume que os grupos em conflito operam de acordo com hierarquias bem definidas de poder e se sustentam em interesses substantivos, historicamente construídos com base na ideia de “interesse nacional” (1997, pp. 15-17). A chave para lidar com os conflitos, desse ponto de vista, depende da clara identificação das autoridades representativas de cada grupo, a fim de se conduzir, em seguida, os esforços de negociação e mediação que levem a uma solução de compromisso em torno desses interesses, geralmente dentro de um quadro de referência de impacto imediato, que sirva de base para um acordo de paz. Porém, as condições que permitem conduzir essas ações dentro desse grau de racionalidade nem sempre são facilmente observadas em grande parte dos conflitos armados contemporâneos, onde se verifica o envolvimento cada vez maior de grupos não-estatais não reconhecidos pela diplomacia oficial e que, por esta razão, não podem ser adequadamente tratados por mecanismos de gestão e resolução quase inteiramente concebidos para servir aos interesses dos Estados (Davies e Kaufman, 2003, p. 1).

A esse quadro, um segundo aspeto deve ser acrescentado para mostrar os limites dos esforços diplomáticos convencionais de resolução de conflitos. Segundo Graf, Kramer e Nicolescou (2009), a diplomacia conduzida por agentes governamentais, dentro dos tradicionais espaços oficiais das embaixadas, geralmente tenta atuar na resolução dos conflitos através de abordagens do tipo “soma zero” (*zero sum*) ou “ganho e perda” (*win-lose*), baseadas numa visão competitiva dos conflitos, onde as partes lutam por uma quantidade definida e fixa de recursos. Dessa perspetiva, os esforços diplomáticos de negociação e mediação são orientados no sentido de produzir acordos fundados numa solução de compromisso quanto à divisão desses recursos, o que requer que as partes sejam levadas a ceder em alguns pontos a fim de que seus objetivos se tornem compatíveis. Essa racionalidade – que obviamente inclui o diálogo e a busca do entendimento, mas inclui também o uso de táticas do tipo recompensa-punição (*Carrot and stick*), blefes, dissimulações e outros mecanismos de poder e coerção – tem produzido, segundo esses autores, resultados frágeis na resolução do tipo de conflito que se desenvolve a partir da década de 1990. Para Graf e seus colaboradores (2009, pp. 124-126), essa fragilidade ocorre porque o legado tradicional da resolução de conflitos através de meios militares, diplomáticos e legais – incorporado à mentalidade coletiva da maioria das sociedades e responsável pela noção de que uma vez produzido um acordo o conflito está resolvido – já não reflete uma visão abrangente sobre a violência organizada contemporânea e sobre o significado do trabalho de construção da paz no contexto dos conflitos persistentes e intratáveis. Ainda que as partes em luta identifiquem questões e interesses objetivos como as causas desses conflitos, não se pode ignorar que as percepções de inimizade também estão ancoradas em questões subjetivas e fraturas sociais mais profundas. Em consequência, os esforços de resolução meramente centrados na compatibilização dos interesses superficiais, visíveis e imediatos das partes podem levar a resultados frágeis se não forem acompanhados da identificação dos valores, das atitudes e dos comportamentos que moldam as percepções de ameaça e da criação das bases para a mudança dessas percepções num horizonte de curto, médio e longo prazos (Lederach, 1997; Kriesberg, 1997).

Dentro desse quadro geral, as abordagens alternativas de resolução de conflitos tentam desempenhar uma espécie de ação diplomática paralela, conduzida fora dos padrões e mecanismos oficiais de ação, procurando, com isto, facilitar os esforços de estabelecimento da paz, contribuir para a transformação dos desequilíbrios estruturais e para a mudança das percepções, atitudes, comportamentos e sistemas de crenças que perpetuam os ressentimentos e

dificultam a reconciliação entre as partes. Essa atuação diplomática alternativa, geralmente chamada de “diplomacia de segunda via” (*second track diplomacy*), que se desenvolve paralelamente aos esforços dos agentes diplomáticos oficiais (*first track diplomacy*), ocorre numa arena política informal e envolve Organizações Não-Governamentais (ONG’s), grupos de acadêmicos e educadores que procuram atuar de uma forma mais livre e independente, conseguindo, desta forma, intervir em espaços onde as organizações internacionais tradicionais e os atores governamentais não encontram a mesma receptividade por parte dos grupos em conflito. Ao colocar esses atores não-governamentais em contato com indivíduos influentes e líderes comunitários não dotados de um *status* oficial, essa espécie de “diplomacia dos cidadãos” procura criar condições favoráveis para o trabalho conjunto e, com isto, possibilitar uma melhor compreensão sobre as dinâmicas subjacentes ao conflito e sobre como a violência ou o potencial para a violência podem ser transformados e orientados para um processo colaborativo de construção da paz que complemente os esforços oficiais da diplomacia de primeira via (Davies e Kaufman, 2003, pp. 2-3). É importante notar, portanto, que essas iniciativas não têm a pretensão de substituir os esforços diplomáticos oficiais, mas procuram, em vez disto, preparar o terreno, abrir espaços e facilitar os esforços de resolução do conflito em situações onde as organizações internacionais tradicionais e os atores governamentais enfrentam barreiras e dificuldades na condução dos esforços oficiais de negociação, mediação e intervenção. Para além desta contribuição, as técnicas alternativas procuram chamar a atenção dos mecanismos internacionais oficiais de intervenção para a necessidade de opções mais sustentáveis e duradouras que superem as soluções de força ou os acordos e tratados formais que, não raras vezes, atendem objetivos imediatos de mitigação da violência, mas não conseguem evitar que as relações de antagonismo continuem latentes e resultem em novas ondas de violência no futuro.

Feitas essas considerações gerais sobre a base conceptual sobre a qual as técnicas alternativas de resolução de conflitos se desenvolvem, este capítulo concentra-se no exame da resolução interativa de conflitos (RIC). A racionalidade por trás dessa técnica é desenvolver formas não-oficiais de interação entre representantes das partes envolvidas nos conflitos prolongados e intratáveis, recorrendo à intervenção de uma terceira-parte imparcial, geralmente composta de cientistas sociais e acadêmicos praticantes, com a finalidade de facilitar e estimular o diálogo, a exposição das necessidades básicas, a superação das clivagens identitárias e a construção da confiança ao nível comunitário. Isto estabelece um fórum informal, neutro e de baixo risco, potencial-

mente capaz de gerar as pré-condições para a negociação e a busca de acordos ao nível oficial. A fim de prover um panorama geral dessa técnica, o capítulo segue organizado em três seções. A primeira procura delinear os contornos conceptuais da RIC a partir das indicações fornecidas pelos principais académicos-praticantes que moldam a evolução histórica dessa abordagem. A segunda seção examina um dos elementos definidores centrais da RIC – o papel dos académicos na composição da terceira parte –, procurando destacar de que forma os teóricos-praticantes envolvidos com essa técnica justificam a relevância exercida pelos cientistas sociais enquanto facilitadores e mediadores nesse tipo de intervenção interativa. Considerando que a RIC não tem o objetivo de substituir os esforços diplomáticos formais de resolução do conflito, a terceira seção concentra-se num dos pontos críticos dessa técnica: a questão da transferência dos efeitos produzidos ao nível das intervenções não-oficiais para o domínio oficial dos decisores e formuladores de políticas. A conclusão faz uma síntese da RIC e indica algumas leituras consideradas essenciais

CONTORNOS CONCEPTUAIS DA RESOLUÇÃO INTERATIVA DE CONFLITOS

Embora o termo “resolução interativa de conflitos” só apareça nos anos 1990 na obra de Ronald Fisher (1993), os contornos conceptuais dessa técnica resultam do trabalho acumulado de um conjunto de académicos-praticantes provenientes de diferentes campos disciplinares (Relações Internacionais, Psicologia Social, Psiquiatria e Diplomacia) que se dedicam, desde meados dos anos 1960, a refletir sobre o papel dos cientistas sociais na resolução de conflitos e a colocar em prática uma série de experimentações com intervenções interativas não-oficiais em diversos conflitos interestaduais ou intergrupais. Para esse conjunto de autores, a grande parte da teoria e da prática no campo da resolução de conflitos concentra-se nos processos oficiais de paz, não levando em consideração o que precisa ser feito na sociedade civil para que uma paz sustentável seja construída. Conforme argumenta Saunders *et al* (2000, p. 291), uma abordagem adequada de prevenção, gestão e resolução de conflitos não pode ser alcançada se não forem incluídos nos esforços de teorização e nas práticas de intervenção uma preocupação central com os cidadãos e a busca de mecanismos alternativos que permitam construir relações sustentáveis de convívio pacífico entre as partes.

Derivada do trabalho pioneiro de John Burton (1969, 1990) e dos desenvolvimentos propostos na obra de uma série académicos (Kelman e Cohen, 1976, 1986; Kelman, 1986; Cohen e Azar, 1981; Fisher, 1993, 1997; Azar e Burton, 1986; Rouhana e Kelman, 1994; Rouhana, 2000; Rothman, 1997; Saunders, 1999), a RIC parte da noção de que o conflito é um fenómeno intersocial e que as interações não-oficiais entre os antagonistas, intermediadas por uma terceira parte neutra e dotada de conhecimentos teóricos relevantes sobre as dinâmicas próprias dos conflitos sociais, têm um papel importante dentro de um processo diplomático mais abrangente de resolução de conflitos (Kelman, 2003, p. 87). Na base dessa abordagem está uma visão sociopsicológica da resolução de conflitos que assume, em primeiro lugar, que a mitigação da violência depende do tratamento de uma série de questões subjetivas (como erros de perceção, atitudes negativas, frustrações ou desconfianças) e, em segundo lugar, que o conflito só pode ser resolvido quando as próprias partes envolvidas conseguem alcançar uma compreensão compartilhada do conflito e criar soluções mutuamente aceitáveis que possam ser sustentadas a longo prazo (Fisher, 1993, p. 124; Rouhana, 1995, pp. 322-323). Isto não implica, segundo Fisher (2003), em negar a importância das questões mais objetivas (como a disputa por recursos e os desequilíbrios de poder), mas sim em chamar a atenção para o facto de que as abordagens preocupadas exclusivamente com essas questões dificilmente conseguem produzir resultados duráveis e mutuamente satisfatórios no contexto dos conflitos persistentes, onde as questões psicossociais são igualmente determinantes na construção das relações de inimizade e na perpetuação das hostilidades.

Dessa perspetiva, pode-se notar uma distinção crucial entre RIC e os mecanismos formais de negociação e mediação. Conforme destacam Saunders e seus colaboradores (2000, pp. 255-256), as conversações são diferentes nesses tipos de abordagens: enquanto as delegações oficiais condicionam o diálogo às agendas e às posições impostas pelas autoridades governamentais e conduzem os debates na busca de um acordo formal que possa ser ratificado por seus respectivos corpos políticos, os participantes das intervenções interativas falam por si próprios e não sob a instrução de governos e de autoridades políticas. Desse modo, o produto buscado na RIC é diferente:

“Em vez do objetivo de produzir um acordo escrito, o propósito (da RIC) é gerar *insight*, mudar a perspetiva, redefinir os problemas. Em vez de buscar soluções, a expectativa é moldar novos enquadramentos para abordar os problemas, mudar atitudes, alterar relações. Quando as políticas governamentais chegam a um beco sem saída, as autoridades

oficiais passam a buscar “ideias no ar” geradas por grupos que tenham a liberdade de pensar em conjunto fora das fronteiras estabelecidas” (Saunders *et al*, 2000, p. 256)

Isto não significa que a RIC seja uma abordagem fechada em si mesma, completamente desvinculada dos esforços formais de resolução de conflitos. Na verdade, as intervenções interativas procuram complementar as técnicas tradicionais de gestão e resolução (geralmente focadas na produção de acordos formais em torno de questões substantivas), procurando explorar aspectos subjetivos frequentemente negligenciados nas abordagens formais, tais como as relações interpessoais e os aspectos culturais subjacentes à construção de identidades. Ao agir diretamente sobre as relações humanas, as intervenções interativas tentam promover atitudes mais positivas, facilitar o entendimento, aumentar a confiança e fomentar a cooperação entre as partes em conflito, definindo-se, deste modo, como uma ferramenta de pré negociação e de abertura de potenciais caminhos favoráveis à construção de uma paz mais sustentável nas sociedades divididas por conflitos persistentes (Fisher, 2003, pp. 61-64).

Com base no trabalho dos autores anteriormente mencionados, pode-se dizer que a RIC tem os seguintes contornos gerais: é uma abordagem não-oficial, tem por foco os conflitos destrutivos e persistentes, envolve discussões de solução de problemas em pequenos grupos e é facilitada por um painel imparcial de acadêmicos-praticantes. Considerando esse conjunto de características, Fisher propõe a seguinte definição:

“[Num sentido estrito, a RIC define-se por] discussões de solução de problemas, realizadas em pequenos grupos, entre representantes não-oficiais de grupos de identidade ou de Estados envolvidos em conflitos destrutivos, que são facilitadas por uma terceira parte imparcial composta por um painel de cientistas sociais-praticantes... [Num sentido abrangente, a RIC envolve] atividades facilitadas face-a-face em comunicação, treino, educação ou consultoria, com o objetivo de promover a análise colaborativa do conflito, a solução de problemas e a reconciliação entre as partes envolvidas num conflito persistente, de uma maneira que leve em conta as necessidades humanas básicas e promova a construção da paz, da justiça e da igualdade” (Fisher, 1997, p. 8)

É importante notar que esses contornos conceituais resultam de um longo processo histórico de reflexões e práticas interativas, cujos primeiros passos podem ser identificados no trabalho conduzido por John Burton e seus colegas no Centro para Análise de Conflitos estabelecido na University College, em Londres, em meados dos anos 1960 (posteriormente deslocado para a

Universidade de Kent em Canterbury). Através da sua técnica de intervenção interativa – inicialmente chamada de “comunicação controlada” (*controlled communication*), desenvolvida no contexto do conflito Malásia-Indonésia-Singapura, e posteriormente rebatizada de “oficina de solução de problema” (*problem solving workshop*) em sua intervenção no conflito na Ilha de Chipre, onde os esforços de mediação conduzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) haviam falhado em conter a escalada da crise entre os cipriotas de origem grega e de origem turca – Burton procura explorar o papel de uma terceira-parte neutra na construção de uma atmosfera “não-ameaçadora” dentro de um grupo informal onde os representantes das partes em conflito possam se reunir, examinar as suas percepções sobre o conflito e sobre o adversário e vislumbrar caminhos para a resolução do conflito. Conforme destaca Fisher (2003, p. 66), o trabalho pioneiro de Burton é importante pois nele já se encontram as fundações metodológicas e teóricas que servem de base para a racionalidade e a eficácia das intervenções interativas.

Ainda nos anos 1960, paralelamente ao trabalho de Burton, um grupo de psicólogos sociais americanos da Universidade de Yale, liderado por Leonard Doob, propõe a aplicação de métodos de treinamento em relações humanas no conflito envolvendo a Somália, a Etiópia e o Quênia, com o objetivo de facilitar o entendimento e melhorar as atitudes das partes em conflito. A racionalidade da intervenção interativa proposta por Doob e seus colegas, segundo a interpretação de Fisher (2003, p. 66), baseia-se na ideia de que o aprendizado sobre si mesmos e sobre as suas relações com os outros possibilita que os participantes do grupo desenvolvam formas mais genuínas de interação e cheguem, conseqüentemente, a soluções mais criativas e originais para o conflito. Após a iniciativa de intervenção no Corno de África, esse grupo de acadêmicos de Yale aplica sua técnica de treino em relações humanas no conflito entre católicos e protestantes na Irlanda do Norte no início da década de 1970 e, posteriormente, no conflito entre as populações de origem grega e turca na Ilha de Chipre ao longo dos anos 1970 e 1980.

Influenciados pelo trabalho de Burton e de Doob, o psicólogo social americano Herbert Kelman, da Universidade de Harvard, e o psicólogo social canadiano Stephen Cohen conjugam os seus esforços para desenvolver um protótipo de oficina, designada pelo termo “solução interativa de problema” (*interactive problem solving*), inicialmente concebido para a aplicação no conflito entre judeus e palestinos, mas também utilizado em outros casos como nos conflitos Índia/Paquistão/Bangladesh e Egito/Israel ao longo da década de 1970. Conforme analisa Fisher (2003, p. 67), esse tipo de oficina de solução intera-

tiva de problema começa com encontros prévios entre os acadêmicos e cada parte do conflito, separadamente, com um duplo propósito: propiciar a familiarização entre os representantes pertencentes à mesma parte do conflito e dotar a terceira-parte do conhecimento necessário sobre o conflito e as partes envolvidas. Em seguida, a oficina evolui para as interações conjuntas, onde cada lado expressa as suas visões do conflito e as suas preocupações (medos e necessidades) e, orientados pela análise dos acadêmicos que compõem a terceira-parte, passam às discussões sobre os constrangimentos impostos pelo conflito e as alternativas de solução.

Em conjunto com Nadin Rouhana, Kelman aplica esse tipo de oficina interativa no conflito Israel/Palestina, especialmente a partir de 1991 quando as negociações entre essas duas partes passam a ser conduzidas de uma forma oficial. Para esses autores, porém, o estabelecimento de negociações formais e oficiais no âmbito desse conflito não significa que as oficinas interativas de solução de problemas tenham perdido a sua função. Conforme enfatiza Rouhana, parece simplista reduzir a complexidade de casos como o de Israel/Palestina apenas a confrontos de interesses negociáveis e permanentemente controláveis, pois esse tipo de conflito está profundamente enraizado nas identidades das duas partes; portanto, para que uma paz durável seja alcançada, é preciso estabelecer meios para que as partes se envolvam na solução analítica dos problemas, na compreensão das necessidades do oponente e na busca conjunta de novas ideias com base nas preocupações e constrangimentos de ambas as partes (Rouhana, 1995, p. 322). As oficinas de solução interativa de problemas apresentam-se, desse modo, como uma alternativa paralela relevante para explorar questões que não são colocadas abertamente na mesa de negociações e que a diplomacia estatal geralmente evita, subestima ou considera intratável, tais como os medos individuais, os estereótipos interpessoais, as necessidades ao nível dos indivíduos e das comunidades, os mal-entendidos e os sentimentos sobre o oponente e outros processos e interpretações psicológicas interpessoais (Rouhana e Kelman, 1994; Rouhana, 1995). O conflito Israel/Palestina mostra, de uma forma emblemática, como as intervenções interativas, mesmo em seu caráter informal e não oficial, podem contribuir para facilitar a comunicação e, com isto, ajudar as partes a superarem barreiras políticas, emocionais e até mesmo técnicas, que muitas vezes impedem que elas se sentem à mesa de negociações, alcancem um acordo durante as negociações formais ou mudem efetivamente as suas atitudes após um acordo político negociado (Kelman, 2003, p. 83).

Fisher, a quem se atribui a criação do termo “resolução interativa de conflitos” (*inte-*

ractive conflict resolution), começa o seu trabalho nos anos 1970 com o desenvolvimento do seu modelo de “consultoria de terceira parte” (*third party consultation*), utilizado no conflito Índia/Paquistão. Nos anos 1990, inicialmente sob a égide do Instituto Canadano para a Paz e a Segurança Internacional e posteriormente no Reino Unido e na ilha de Chipre, Fisher conduz uma série de oficinas de análise sobre o conflito de Chipre, onde influentes cipriotas gregos e turcos são convidados para discutir as fontes e a natureza do conflito, os medos e necessidades de ambos os lados e as qualidades requeridas para uma reestruturação das relações de uma forma propícia à resolução (Fisher, 2003, p. 68). Esses encontros, segundo Fisher, resultam em diversas iniciativas de construção da paz envolvendo importantes negociantes e agentes culturais locais, bem como em relevantes contribuições para a compreensão e análise não só do papel central da educação na manutenção do conflito, mas principalmente do seu potencial para transformar o conflito através da sua instrumentalização em prol da construção da paz.

Edward Azar é conhecido por sua investigação empírica e teorização sobre o que ele chama de “conflitos sociais persistentes” (*protracted social conflicts*). Através dessa categoria, Azar procura desafiar o foco realista predominante no estudo das Relações Internacionais (centrado na maximização do poder, da corrida armamentista, na contenção, na balança de poder, etc.), chamando a atenção para o papel das necessidades humanas nos conflitos. O autor parte da constatação de que os conflitos, desde o fim da Segunda Guerra, são em sua maioria ‘étnicos’ e ‘não estratégicos’ e que a rivalidade ideológica entre americanos e soviéticos durante a Guerra Fria apenas exacerba e instrumentaliza esses conflitos como formas de “guerras por procuração” (*proxi-wars*). Geralmente situados na zona periférica do Terceiro Mundo e envolvendo comunidades divididas por questões identitárias e pela busca de satisfação das suas necessidades mais básicas (alimentos, roupas, energia, água, segurança, participação social e política, acesso ao mercado, acesso à justiça, aceitação e reconhecimento de traços identitários como etnia, religião, língua, classe, etc.), esses conflitos sociais persistentes caracterizam-se por sua intratabilidade, no sentido de que a combinação de necessidades tangíveis e intangíveis, materiais e psicológicas, tornam esses conflitos pouco suscetíveis às medidas convencionais de gestão e resolução e resultam na perpetuação das ondas de violência por anos e até mesmo décadas (Azar, 2003).

A partir da sua colaboração com Kelman e Cohen, Azar passa a se interessar pelos aspetos sociais e psicológicos dos conflitos (2003, p. 17). Dois eventos são importantes nesse sentido: primeiramente, a sua participação no painel de académicos liderado por Kelman e Cohen numa das oficinas de solução de

problemas realizadas no contexto do conflito Israel/Palestina no início dos anos 1970; anos depois, a sua colaboração com Cohen na oficina que promove a interação entre representantes judeus e egípcios para encontrar formas de construir relações pacíficas e duradouras entre as duas sociedades após os Acordos de Paz de Camp David (Fisher, 2003, p. 69). Com base nessas experiências no Médio Oriente e em outras intervenções por ele lideradas nos conflitos no Líbano, no Sri Lanka e nas Falklands/Malvinas, Azar desenvolve um modelo próprio de intervenção interativa ajustado ao caso dos conflitos sociais persistentes, denominado “fóruns de solução de problema”. Segundo o autor, esse modelo adequa-se ao estágio de pré-negociação e não se limita a um evento único, mas a uma sucessão de fóruns, sendo cada um deles precedido de uma fase preparatória (pré-fórum), seguido da realização do fórum propriamente dito e de uma fase posterior (pós-fórum). Ao explicar o seu modelo, Azar dedica especial atenção à fase pré-fórum. Segundo o autor, essa fase destina-se à escolha do ambiente, à preparação das instalações e da logística, ao estabelecimento dos critérios para a seleção dos participantes e à definição clara do papel dos académicos-facilitadores. Azar situa também nessa fase a análise aprofundada das necessidades dentro de cada comunidade; para isto, os representantes de cada parte são reunidos, separadamente, a fim de identificarem e discutirem suas próprias diferenças internas, antes de serem confrontados com a parte oposta. Isto é importante, segundo o autor, porque o diálogo direto entre as partes, sem essa preparação prévia, tem grande possibilidade de fracassar caso as diferenças, tensões e hostilidades internas e entre as partes sejam demasiadamente elevadas, como geralmente ocorre nos conflitos sociais prolongados. Azar enfatiza, ainda, a importância da fase pós-fórum, quando os efeitos alcançados devem ser transferidos para a esfera oficial. Essa fase inclui a comunicação com os formuladores e decisores de políticas, tendo por objetivo, em última análise, levar os resultados alcançados à mesa de negociações ou estimular outras ações oficiais apropriadas para gerir a disputa e promover uma paz autossustentável (Azar, 2003, p. 25).

Outra contribuição importante para a evolução da RIC é o debate teórico sobre as formas não-oficiais e paralelas de diplomacia. Em seu mapeamento histórico, Fisher (2003, pp. 72-73) destaca três contribuições importantes nesse domínio. A primeira é o modelo de “intercessão de terceira-parte” proposto pelo psiquiatra americano Bryant Wedge com base na sua participação no trabalho de intermediação na crise entre a República Dominicana e os EUA em meados dos anos 1960. A técnica de intercessão de Wedge define cinco etapas – diálogo, definição de interesses, estabelecimento de contato, facili-

tação de programas de cooperação e fim da intermediação — através das quais um intermediador não-oficial prepara o terreno para que as negociações oficiais possam ser estabelecidas. O que é crucial nesse modelo do ponto de vista da resolução de conflitos é que ele destaca a importância da ligação entre a intervenção não-oficial e a diplomacia oficial. A segunda contribuição importante provém do trabalho do ex-diplomata americano Joseph Montville, no início da década de 1980, através do que ele chama de “diplomacia de segunda via” (*second track diplomacy*): uma forma não-oficial e não-estruturada de interação entre comunidades ou nações adversárias, comprometida com a resolução de conflitos por meio do tratamento dos fatores psicossociais envolvidos. Sobre a contribuição de Montville, Fisher (2003, p. 72) destaca que a participação de acadêmicos-praticantes na resolução de conflitos passa a ser definida como um trabalho complementar aos esforços oficiais da diplomacia de primeira via, sendo particularmente útil no desenvolvimento de estratégias conjuntas de solução de problemas, de atividades voltadas para influenciar a opinião pública no sentido de reduzir a violência e apoiar movimentos conciliatórios, bem como na mobilização de recursos através de interações económicas cooperativas. A terceira contribuição relevante identificada por Fisher deriva do conceito de “diplomacia de múltiplas vias” (*multi-track diplomacy*), proposto inicialmente pelo ex-diplomata americano John McDonald e subsequentemente desenvolvido em conjunto com Louise Diamond na década de 1990. Indo além da diplomacia de duas vias, essa expansão conceptual passa a incluir nove vias, cada uma relacionada a um setor específico da sociedade capaz de contribuir para a mitigação ou a resolução dos conflitos: o governo, as ONG de resolução de conflitos, o setor de negócios, os intercâmbios entre os cidadãos, a educação, o ativismo, a religião, os media e as fundações filantrópicas. O trabalho conjunto de Diamond e McDonald resulta, ainda nos anos 1990, na criação do Instituto para a Diplomacia de Múltiplas Vias, localizado em Washington D.C., que desde então tem-se mostrado na vanguarda dos esforços para pensar a diplomacia não oficial de uma forma abrangente e sistemática (Fisher, 2003, p. 73).

Buscando as suas fundações teóricas em conceitos derivados da psicanálise e da psiquiatria e nos conceitos desenvolvidos através da reflexão e da prática da diplomacia paralela, uma vertente psicodinâmica da RIC emerge a partir do trabalho de um grupo de acadêmicos-praticantes vinculados à Associação Psiquiátrica Americana. Através de uma série de oficinas realizadas entre 1979 e 1984, esse painel de psiquiatras promove a interação entre egípcios, israelenses e palestinos a fim de discutir os fatores psicológicos da confli-

tualidade no Médio Oriente. Na composição do painel de académicos que conduz essas oficinas, Volkan, Julius e Montville destacam-se como figuras centrais, cujo trabalho é crucial na orientação de um grupo de representantes influentes (ex-políticos, ex-diplomatas, académicos e psiquiatras) no sentido de refletir sobre o papel dos fatores psicodinâmicos na desumanização, vitimização, luto e perdão e discutir vias para superar os problemas em vez de os perpetuar no âmbito dos conflitos violentos (Fisher, 2003, p. 73). Ao longo da década de 1990, o Centro para o Estudo da Mente e da Interação Humana da Universidade de Virgínia, dirigido por Volkan, desenvolve, através de um trabalho colaborativo com parceiros russos, um projeto de resolução interativa de conflitos com foco nos conflitos em três ex-integrantes da União Soviética: Estónia, Latvia e Lituânia. Através de uma série de oficinas, esse projeto procura, numa primeira fase, melhorar as relações e as atitudes entre os grupos étnicos majoritários e as minorias de origem russa dentro desses Estados e, numa segunda fase, integrar os resultados alcançados dentro de um processo mais abrangente de democratização e promoção de uma sociedade civil mais pacífica nessas ex-repúblicas soviéticas (Fisher, 2003, p. 74).

Na esteira do legado de Edward Azar, um de seus ex-alunos, Jay Rothman, parte da constatação de que os mecanismos convencionais de resolução de conflitos, primordialmente focados nas questões de recursos e interesses, negligenciam um dos aspetos definidores centrais dos conflitos contemporâneos: as questões de identidade. Segundo o autor, esses conflitos “etnopolíticos” são geralmente resistentes às técnicas tradicionais, pois as características psicossociais, em particular as identidades, são tão determinantes na construção das relações de antagonismo quanto os interesses materiais e a disputa por recursos entre as partes (Rothman, 1977; Rothman e Olson, 2001). Chamando a atenção para a centralidade das complexas questões de identidade nos conflitos atuais e para a necessidade de que essas questões sejam priorizadas nos mecanismos de resolução de conflitos, Rothman propõe um modelo de fórum interativo, facilitado por cientistas sociais, que ele batiza pelo acrónimo ARIA – relativo às iniciais das quatro etapas que compõem o seu método: Antagonismo, Ressonância, Invenção e Ação. Segundo o autor, os sintomas dos conflitos identitários emergem quando diferentes interpretações, sentimentos e percepções da realidade começam a entrar em choque, substituindo as relações de colaboração por relações de competição; nessas situações, a ajuda de uma terceira-parte, devidamente dotada dos conhecimentos adequados, pode contribuir para levar o grupo a encontrar saídas para a crise. Essa é a racionalidade da abordagem ARIA, que no fundo segue

o núcleo conceitual geral das intervenções interativas, provendo um guia para a orientação de processos não-oficiais de pré-negociação, onde as partes são levadas, sob a orientação de uma terceira-parte independente e bem informada, a discutir as suas razões e os seus valores, compreender as suas necessidades básicas e buscar formas cooperativas de sair do conflito. Os quatro passos do modelo de intervenção interativa proposto por Rothman são sequenciais e podem ser sintetizados nos seguintes termos: o primeiro passo – Antagonismo – procura levar as partes a compreenderem o quadro negativo de referências que gera as relações de antagonismo, ou seja, a alcançarem uma clara visão sobre o que define a dicotomia “*nós versus eles*”; o segundo passo – Ressonância – tem um foco reflexivo e procura levar as partes a compreenderem as identidades e as necessidades de todos os lados e as possibilidades de entendimento que essa compreensão mútua pode gerar; o terceiro passo – Invenção – envolve um processo criativo que procura levar as partes a encontrar e discutir opções colaborativas e mutuamente aceitáveis para o tratamento dos aspetos centrais e subjacentes ao conflito; o quarto passo – Ação – culmina o processo e relaciona-se com a definição da agenda, levando as partes a estabelecer o que deve ser feito, por que razão, por quem e como. Segundo Rothman, este roteiro fornece um guia para um trabalho transformativo de base, a partir do qual o tratamento das intransigências envolvidas nos conflitos identitários passa a ser viável e a implementação de acordos concretos passa a ser possível numa etapa posterior, a ser conduzida na esfera formal e oficial de negociação e resolução (Rothman, 1997, p. 19-20; Rothman e Olson, 2001, pp. 297-299).

Harold Saunders, ex-diplomata americano com larga experiência oficial no campo da resolução de conflitos, passa a participar nos anos 1980 de uma série de painéis não-oficiais em oficinas interativas lideradas por Volkan, Kelman e Rouhana sobre os conflitos no Médio Oriente, o que o leva, com base nessa combinação de experiências oficiais e não-oficiais, a defender novas formas de pensar a resolução de conflitos com foco na análise das relações interpessoais fora das esferas oficiais governamentais. Em sua obra-chave, *Um Processo Público de Paz*, Saunders (1999) delinea a técnica que, segundo as suas próprias palavras, tem por objetivo a facilitação do “diálogo sustentado para transformar os conflitos raciais e étnicos”. Para o autor, “o diálogo sustentado” deve fazer parte de um processo “público” – no sentido que é não-governamental e se distingue dos mecanismos diplomáticos formais de negociação – e tem por objetivo transformar as relações destrutivas e construir comunidades dotadas de capacidades para resolver seus conflitos de forma pacífica. Ainda que os procedimentos formais de negociação e mediação continuem importantes, Saunders conside-

ra que as pessoas, em grande parte dos conflitos contemporâneos, não estão prontas para a negociação e a mediação formal, o que não significa que elas não possam ser levadas a discutir as suas diferenças, até mesmo com os seus adversários, através de um diálogo sistemático e sustentado realizado em fóruns informais e não-oficiais. Para o autor, é possível complementar os mecanismos diplomáticos governamentais através de mecanismos não-oficiais de diálogo que sejam capazes de expandir as possibilidades de interações entre as partes em conflito e estimular vias alternativas de resolver as diferenças através de meios pacíficos (1999, pp. 1-68).

Nesse sentido, Saunders propõe um modelo de intervenção interativa, onde um processo de diálogo sustentado, baseado em cinco etapas, pode ser desenvolvido de maneira progressiva: a primeira etapa procura levar as partes à decisão de envolvimento com a resolução de conflito, persuadindo-as a iniciar o diálogo com o oponente; a segunda etapa procura mapear e nomear os problemas e as dinâmicas de relacionamento, com o objetivo de definir as questões que requerem prioridade e atenção aprofundada; a terceira etapa estimula a identificação e a escolha de uma direção para a resolução dos problemas diagnosticados na etapa anterior, ou seja, uma estratégia para terminar a violência e mover-se para a paz; a quarta etapa passa às preocupações mais pragmáticas e tem por objetivo construir cenários e definir um plano de ação mais pormenorizado através do qual os membros do grupo são levados a propor formas práticas de mudar as suas relações; a quinta etapa passa, finalmente, à ação e convoca as partes a agirem conjuntamente para fazer as mudanças acontecerem (1999, pp. 99-146). Saunders propõe esse modelo largamente baseado em sua experiência prática com o projeto de diálogo sustentado de longo prazo iniciado em 1993 na ex-república soviética do Tadjiquistão, reunindo representantes não-oficiais de diversos fações e regiões, a cada dois meses, com o objetivo de contribuir para o estágio de pré-negociação, preparação para a negociação oficial e o estágio de pós-negociação envolvidos no processo de reconciliação nacional e de construção de uma sociedade civil democrática no país.

Com base nesse mapeamento geral, observa-se que a RIC não surge de um esforço unificado, fechado e rigidamente delimitado, mas resulta do trabalho de um mosaico de académicos-praticantes, cujas abordagens são influenciadas por suas bagagens teóricas e profissionais, por suas experiências práticas e por suas interpretações particulares sobre a função, as possibilidades e as limitações das interações psicossociais. Apesar dessa diversidade, praticamente todos os autores – Burton, Kelman e Cohen com suas oficinas de solução de problemas; Doob com sua abordagem focada nas relações humanas; Fisher

com sua consultoria de terceira-parte; Azar, Wedge, Montville e McDonald com seus trabalhos centrados na diplomacia não-oficial no contexto dos conflitos persistentes; Volkan com sua abordagem psicodinâmica; Saunders e seu diálogo sustentado; e outros autores envolvidos com as intervenções interativas – compartilham o mesmo núcleo conceptual: a atuação de cientistas sociais na facilitação e orientação do diálogo e da compreensão entre os representantes das partes em conflito, reunidos dentro de pequenos grupos não-oficiais de interação, com o objetivo de produzir transformações de comportamento, atitudes e ideias que tornem essas partes suscetíveis aos esforços formais e oficiais de gestão e resolução. Ao olhar para esse núcleo conceptual, uma questão parece crucial: por que razão seriam os académicos e cientistas sociais mais qualificados e bem posicionados do que outros atores ou segmentos da sociedade civil para desempenhar os papéis de “facilitadores” ou “mediadores” nas intervenções interativas não-oficiais?

A IMPORTÂNCIA DOS ACADÉMICOS NA COMPOSIÇÃO DA TERCEIRA PARTE NAS INTERVENÇÕES INTERATIVAS

Embora as intervenções interativas assumam, de modo geral, que as ideias e soluções devem emergir das interações ocorridas entre as próprias partes em conflito, o papel da terceira-parte é relevante nesse processo, o que traz à tona a importância da escolha dos teóricos que integram o painel de facilitadores. Esse tipo de preocupação é crucial, pois a RIC parte da premissa de que a base académica da terceira-parte é a principal via de legitimação da intervenção interativa e a sua fonte de autoridade e credibilidade (Kelman, 2003, p. 87). A condução do trabalho dentro de um “contexto académico” permite que as interações entre as partes se desenvolvam num ambiente relativamente relaxado e flexível, não só porque o encontro é não-oficial, mas principalmente porque o ambiente académico é reconhecidamente livre e propenso à comunicação, ao pensamento criativo, à discussão aberta, à expressão de visões opostas, à construção de confiança mútua e de respeito ao ponto de vista do outro.

Este grau de informalidade e a noção de que as ideias úteis à resolução devem surgir do diálogo entre as próprias partes não significam, porém, que o trabalho prescindia do rigor analítico e da orientação teórica provida por académicos de reconhecida credibilidade. Conforme enfatiza Kelman (2003, pp. 91-92), a terceira-parte deve ter a habilidade de prover um contexto no qual os participantes, rotineiramente envolvidos em relações destrutivas, se posicionem lado a lado e se dispõem a ouvir um ao outro; ela deve ser capaz de selecionar, instruir e convocar

esses participantes para o debate construtivo; ela deve ter a capacidade de servir como a reserva de confiança do grupo, assegurando a confidencialidade e mantendo os interesses de ambas as partes protegidos; ela deve ser capaz de prover as regras que facilitam a discussão analítica e abrir o caminho para as soluções de ganho mútuo (*win-win solutions*), propondo uma agenda que estimule cada parte a sair dos seus limites e explorar as preocupações, as necessidades e os constrangimentos do oponente; ela deve ser capaz de fazer intervenções oportunas para sugerir interpretações e mostrar as implicações do que é dito pelos participantes; ela deve ressaltar pontos de convergência e divergência entre as partes, bem como destacar aspetos não observados e questões que precisam ser clarificadas; ela deve ter a capacidade de fazer observações sobre os possíveis caminhos através dos quais as interações do grupo podem ser multiplicadas e refletidas sobre as dinâmicas concretas do conflito; finalmente, destaca Kelman, a terceira-parte deve ser capaz de prover informações teóricas e ilustrações relevantes com base em intervenções ou investigações anteriores que ajudem os participantes a se distanciarem do seu próprio dia-a-dia e analisarem o conflito de uma perspectiva mais abrangente e diversificada.

Chamando a atenção para a base psicossocial da RIC, Kelman destaca a conveniência de que a terceira-parte seja dotada da qualificação profissional que lhe permita captar sinais, a partir das falas, das expressões ou das atitudes dos participantes do grupo, que tenham despertado algum impacto emocional forte na outra parte (como expressões de raiva e desconforto, alívio e confiança, compreensão e aceitação, ou retribuição). Esses incidentes, que fazem parte da experiência imediatamente compartilhada pelo grupo, podem ser explorados pela terceira-parte como um gancho para desenvolver a discussão sobre as questões agudas que definem o conflito e sobre as possíveis vias de aproximação entre as partes. Esse processo de observação, segundo Kelman, requer algumas habilidades específicas dos integrantes da terceira-parte: em primeiro lugar, essas intervenções devem ser introduzidas de forma moderada e sutil, o que requer alguma dose de destreza e senso de oportunidade; em segundo lugar, é importante que a terceira-parte saiba distinguir as reações interpessoais das reações intergrupais – para o autor, a análise das interações não está preocupada especificamente com as reações particulares das pessoas do grupo, mas sim “com o que essas reações podem dizer sobre as relações entre as partes” (Kelman, 2003, p. 91).

Fisher caminha na mesma direção ao destacar a necessidade de que essa terceira-parte seja capaz de liderar as discussões na direção de uma análise compartilhada do conflito e facilitar efetivamente as interações (geralmente intensas e difíceis) entre as partes (2003, pp. 1-2). Embora o papel do praticante da RIC seja não-diretivo, não-coercivo e idealmente neutro (em termos políti-

cos, étnicos, religiosos e culturais), o seu papel de facilitador e o seu trabalho de diagnóstico exigem, segundo Fisher (2005, pp. 212-213), que um conjunto de estratégias e funções seja adotado, a fim de produzir uma motivação positiva para a solução de problemas, criar uma abertura para a comunicação franca e equilibrada entre os participantes, ajudar na análise e no diagnóstico do conflito de uma forma concertada entre os representantes das partes, e regular a interação, atuando como moderador e algumas vezes como árbitro, ao longo do processo de solução de problemas. O desempenho desses papéis requer que a terceira-parte seja capaz de construir relações de respeito e confiança com as partes e entre as partes, a fim de que interações construtivas e genuínas possam ocorrer. Para além desses aspectos comportamentais, Fisher considera essencial que a terceira-parte possua conhecimentos relevantes sobre as dinâmicas da conflitualidade social e seja dotada da *expertise* necessária à condução de processos de interação em pequenos grupos. O autor considera desejável, também, que o painel de académicos-praticantes tenha alguma aproximação com as relações internacionais, particularmente no que se refere ao contexto empírico e teórico dos conflitos “étnico-políticos”, e uma boa compreensão sobre a análise de relações intergrupais provida pelas diversas disciplinas das ciências sociais que se preocupam com o tema (2005, p. 212).

Fisher reconhece, porém, que essas múltiplas qualidades conceptuais, analíticas e comportamentais são um grande desafio para a terceira-parte e destaca que nenhum interventor é capaz de desempenhar, sozinho, o espectro completo de tarefas exigidas para facilitar, de forma produtiva e eficaz, as interações ao nível intergrupar. Isto sugere a necessidade de formar painéis ou times integrados por membros com competências oriundas de diferentes áreas profissionais, tais como treinamento em relações humanas, aconselhamento, comunicação intercultural, desenvolvimento comunitário, consultoria organizacional, relações intergrupais e diplomacia internacional. Da perspectiva de Fisher (2000, pp. 166-184), deve-se ter a perfeita noção das complexidades e das dificuldades enfrentadas por um painel de académicos-praticantes que se proponha a atuar como uma terceira-parte em intervenções interativas. Para produzir relações efetivas de cooperação — através das quais os representantes das partes sejam levados a analisar o conflito, compreender o seu processo causador e intensificador, perceber o estado destrutivo e intratável a que chegaram e, a partir daí, explorar opções criativas que os ajudem a transformar as percepções, emoções, atitudes e ideias, movendo o conflito na direção da resolução — é preciso muito mais do que uma receita de pronto uso. É preciso aliar conhecimento e arte dentro de um processo

interativo que requer interventores sensibilizados para as relações psicossociais e preparados para a comunicação interpessoal, para a facilitação das relações entre grupos de identidade, para a orientação sobre a solução conjunta de problemas e para a consultoria profissional.

Ainda que se reconheça a necessidade de interventores bem treinados, Fisher chama a atenção para a pequena quantidade de acadêmicos-praticantes vistos como competentes e experientes no campo das intervenções interativas. O autor destaca, também, a insuficiência de programas de formação de profissionais especificamente focados na RIC. Em consequência, observa Fisher,

“indivíduos de relevantes disciplinas e instituições têm-se envolvido com esse trabalho, pensando que podem facilitar o diálogo, induzir a análise do conflito ou trazer os adversários para a reconciliação sem, contudo, perceber a complexidade e a dificuldade de se montar uma intervenção interativa bem-sucedida”

(2003, p. 76).

Outra dificuldade apontada pelo autor é a base institucional precária e as dificuldades de se obter financiamentos para esse tipo de intervenção. Historicamente, a maioria das intervenções interativas nasceram dentro de instituições acadêmicas, exigindo que os seus membros desempenhassem o seu papel dentro dos constrangimentos estruturais e dos limitados recursos disponíveis. Fisher destaca, porém, o crescente envolvimento de ONG's com as intervenções interativas, o que tem provido uma maior flexibilidade e adaptabilidade das intervenções interativas, embora o apoio financeiro e os recursos humanos bem treinados continuem escassos. Para o autor, a estrutura institucional ideal continua a ser a universidade, através de centros de investigação interdisciplinares e semiautônomos, com acesso a financiamentos programados e recursos humanos qualificados, o que contribui para a maior credibilidade e para uma moldura temporal de longo prazo que se adequa ao tratamento dos conflitos persistentes que constituem os alvos privilegiados da RIC (2003, p. 78).

Saunders e seus colaboradores (2000, pp. 258-259), porém, tentam ir além dessa base acadêmica da terceira-parte, defendendo a ideia de que os futuros desenvolvimentos da RIC não se limitem pela necessidade de consultoria de cientistas sociais, como se isto fosse uma condição *sine qua non* para a condução das interações entre os grupos não-oficiais de resolução de conflitos. Embora Saunders enfatize, de um lado, que a RIC é uma abordagem sistemática e bem definida e que os seus praticantes devem levar em consideração o corpo teórico e o conjunto de experiências dos autores que têm delineado os seus contornos desde a década de 1960, ele considera, de outro lado, que a RIC pode ser colocada nas

mãos de “cidadãos responsáveis e judiciosos”, adequadamente “preparados para esta tarefa”, e que esses cidadãos devem ter a flexibilidade de organizar, dentro das suas comunidades, grupos de interação voltados para a resolução dos seus conflitos. Saunders vai mais longe ainda ao defender que os governos — e não apenas os departamentos das universidades e centros de investigação — podem estimular, orientar e avaliar esse tipo de trabalho interativo e informal dentro de um processo de paz mais abrangente. Ainda que isto implique em sacrificar algum grau da *expertise* profissional, o autor considera que esse comprometimento é necessário e aceitável quando se leva em conta a conveniência de que a RIC se mova para além desses pequenos grupos de académicos-praticantes e procure atingir um uso público abrangente e diversificado, a fim de exercer um impacto mais efetivo no seio das comunidades em situação de conflito.

Essas observações de Saunders são importantes pois permitem questionar a necessidade imperativa dessa constituição académica da terceira-parte nas intervenções interativas. Ainda que se considerem plausíveis as justificações apresentadas pela maioria dos académicos-praticantes envolvidos com esse tipo de intervenção — como a *expertise* e a legitimidade científica dos intervenores, a liberdade do ambiente académico, a experiência dos académicos na orientação de debates e na condução de oficinas, bem como a suposta neutralidade da academia —, nada impede, em tese, que outro tipo de consultoria não-oficial provida por ONG’s ou segmentos da sociedade civil (incluindo, por exemplo, igrejas, organizações pacifistas, organizações humanitárias, etc.), desde que conduzida por profissionais qualificados e treinados nos aspetos psicossociais próprios desse tipo de intervenção, possam desempenhar o papel de facilitador nas intervenções interativas. Ainda que se note essa possibilidade de expansão e flexibilização da RIC para além da academia, passando a vislumbrar um maior protagonismo das ONG’s e dos cidadãos na condução do que Saunders chama de “processos públicos de paz”, não se pode deixar de observar o facto de que a RIC se define historicamente e continua a ser conhecida como uma forma de intervenção não-oficial conduzida principalmente por grupos de académicos-praticantes.

QUESTÃO CRÍTICA: O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DOS EFEITOS DA RIC

Fisher talvez seja o autor que mais se preocupa com a articulação de uma racionalidade para o processo de transferência envolvido na RIC — isto é, com a questão de como os efeitos (mudanças de atitudes, novas ideias, etc.) e os resultados alcança-

dos (molduras para a negociação, princípios para a resolução, etc.) são movidos da intervenção não-oficial para o domínio oficial de decisão e formulação de políticas (2005, p. 3). Embora a questão da transferência esteja subjacente ao trabalho pioneiro de Burton, Fisher observa que o crescente foco daquele autor sobre a análise das necessidades humanas — e a sua visão de que os conflitos profundamente enraizados na frustração dessas necessidades não são negociáveis e não podem ser superados através de acordos de interesses — acabam levando o autor a simplificar o problema da transferência e a desvalorizar o papel das negociações formais. Ao analisar o trabalho de outros autores, sobretudo o de Kelman e Cohen, Fisher observa que esses acadêmicos atribuem uma relevância maior ao papel das negociações formais na resolução de conflitos e à complementaridade entre as interações não-oficiais e o domínio oficial (Fisher, 2005, p. 3-4). Ao examinar o longo trabalho de Kelman no âmbito do conflito Israel-Palestina, Fisher nota que esse foi o primeiro autor a declarar que o objetivo máximo da RIC era influenciar a formulação de políticas e a reconhecer que o processo de transferência era complexo e difícil (2005, p. 6). Fisher nota, ainda, que uma série de aprendizados obtidos pelos participantes das oficinas interativas lideradas por Kelman foram posteriormente disseminados ao público e comunicados às lideranças israelitas e palestinas, gerando contribuições importantes para o Acordo de Oslo de 1993, tais como a provisão de ideias e informações substantivas para as negociações, o desenvolvimento de uma atmosfera favorável à negociação e a novas relações entre as partes em conflito e a formação de quadros integrados por ex-participantes das oficinas de solução de problemas, que passaram a exercer funções de assessoria durante as negociações oficiais (2005, p. 4).

Desse modo, inspirado principalmente no trabalho de Kelman, Fisher propõe uma “racionalidade” a ser seguida para fazer com que os efeitos e resultados da RIC possam contribuir para processos construtivos de negociação. Segundo o autor (2005, p. 4), os resultados típicos das intervenções interativas — tais como a abertura dos canais de comunicação entre as partes, a construção mais acurada e diferenciada das percepções e imagens de uma parte sobre a outra, o aumento da confiança mútua e uma direção cooperativa — estão na base das mudanças de atitudes e orientações que precisam ocorrer para que as partes considerem a possibilidade de entrar em negociações oficiais. Além disto, essas mudanças positivas de atitudes e de relações podem ser decisivas no encorajamento das partes a sustentarem o processo de negociação durante os seus inevitáveis impasses e momentos difíceis. O ponto crítico desse processo de transferência, conforme argumenta Fisher (2005, p. 6), está na ponte entre a efetividade interna (relativa às mudanças experimentadas pelos participantes dentro dos grupos não-oficiais de interação) e a efetividade

externa (relativa aos impactos dessas experiências no curso do conflito e nos seus esforços de resolução). Apesar da complexidade e dos desafios envolvidos nesse processo de transferência, o autor tenta conceitualizar, pelo menos em termos gerais, como os resultados das intervenções interativas podem afetar positivamente os esforços oficiais de resolução do conflito.

Para que o processo de transferência seja efetivo, Fisher parte de duas assunções básicas. Em primeiro lugar, a intervenção interativa precisa reunir participantes que sejam influentes em diversos níveis. Nesse sentido, Fisher (2005, pp. 1-2) argumenta que três níveis de influência são desejáveis: no mais alto nível, os representantes escolhidos devem ser respeitados ao ponto de se fazerem ouvir pelos líderes das facções em conflito e pelas burocracias diplomáticas e de defesa; no nível médio, é importante que os representantes venham dos mais diversos setores da sociedade (política, economia, educação, religião, etc.) e tenham a habilidade de influenciar os processos decisórios e a opinião pública; no nível mais básico, é desejável que os representantes sejam líderes comunitários dotados de capacidade para orientar as atitudes da população e as iniciativas de construção da paz no terreno. A identidade e a influência dos participantes são, portanto, aspectos cruciais para a produção dos efeitos buscados pela intervenção interativa. Segundo Fisher (2003, p. 64), quanto maior for a capacidade de influência e o grau de conexão direta entre os participantes e a esfera de formulação de políticas, maior será a probabilidade de que as intervenções interativas em conflitos complexos e multicausais consigam produzir efeitos positivos nos processos oficiais de resolução de conflitos. A segunda assunção básica de Fisher é que os esforços de interação não podem ser limitados a um só evento, mas devem ser desenvolvidos através de uma série contínua de oficinas, a fim de que se possa induzir e sustentar as mudanças de atitudes e percepções durante o longo processo de resolução que é característico dos conflitos persistentes.

A fim de chamar a atenção para a necessidade de expandir os estudos dos processos de transferência, incluindo a sua conceção e a sua avaliação, e estimular o envolvimento de estudantes e investigadores com esse ponto crítico da resolução interativa de conflitos, Fisher sugere que se vá além da mera descrição dos casos empíricos particulares descritos na bibliografia. Para isto, o autor propõe uma lista de questões sobre a natureza do processo de transferência – relacionadas à racionalidade e aos mecanismos de transferência, aos seus alvos preferenciais, aos seus objetivos, à natureza dos efeitos a serem transferidos, bem como à avaliação e às conclusões desse processo – que podem ser transformadas em variáveis a serem examinadas na análise *in-depth* de casos isolados ou na análise comparada de vários casos de intervenção interativa, com o objetivo de melhor teorizar a questão da transferência de efeitos produzidos pelas intervenções não-oficiais.

Tabela 6.1: Questões críticas do processo de transferência da RIC

1) Qual é a racionalidade de transferência pensada pela terceira-parte? Trata-se de refletir sobre a razão da intervenção interativa em seu nível mais abrangente, como por exemplo preparar o terreno para a negociação, interferir no processo político através de novas ideias ou transformar as relações entre as partes.
2) Quais são os alvos e os agentes da transferência? Três alvos possíveis: – Base de sustentação política na sociedade. Nesse caso, os agentes da transferência são os participantes das oficinas interativas com influência na sociedade civil (escritores, acadêmicos, ativistas, jornalistas, etc.); esses participantes podem disseminar as ideias e opções discutidas nas oficinas ao público em geral, às ONG, a think tanks, a institutos de investigação, a grupos de influência, aos media, aos partidos políticos, etc. – Lideranças do conflito. Nesse caso, os agentes da transferência são os representantes ou assessores desses líderes que participam das oficinas interativas e podem, desta forma, influenciar diretamente as mudanças de atitudes e ideias que levem essas lideranças à mesa de negociação. – Burocracias governamentais (em geral as diplomáticas e as de defesa). Os agentes de transferência, nesse caso, são os participantes das oficinas que já fazem parte de processos de negociação em curso.
3) Quais são os meios de transferência? Os meios dependem dos alvos definidos acima: – Meios públicos, como discursos, entrevistas ou declarações aos media têm uma maior capacidade de comunicar publicamente as ideias e influenciar a opinião pública. – Contatos pessoais ou comunicações escritas são os principais meios de transferência entre os participantes das oficinas e os líderes das partes em conflito. – Meios sigilosos, como briefings privados e mensagens confidenciais, geralmente são usados no trato com as burocracias diplomáticas e de defesa.
4) Quais são os objetivos da transferência? Esta questão é aberta, sendo geralmente definida ao longo das interações. Alguns objetivos, porém, podem ser identificados com base na bibliografia sobre a RIC: contribuir para iniciar negociações, remover obstáculos ou melhorar negociações em curso; ou então objetivos mais genéricos, tais como influenciar a opinião pública e a formulação de políticas na direção da paz ou melhorar as relações entre as partes.
5) De que forma a intervenção interativa pretende complementar os processos oficiais de resolução? Esta questão depende das questões anteriores e, de modo geral, tem uma preocupação predominante com a preparação do terreno para a diplomacia de primeira-via, ou seja, para a complementaridade entre os esforços não-oficiais e os oficiais.
6) Qual é a natureza dos efeitos a serem transferidos? Esta questão depende de diferentes níveis de especificação. Ao nível individual, os efeitos podem envolver novas atitudes, orientações e outras mudanças cognitivas que afetam a maneira como se enxerga a outra parte. Ao nível conceptual, as intervenções interativas podem produzir ideias, orientações, alternativas e recomendações criativas capazes de reorientar a formulação de políticas, bem como produzir documentos conjuntos (princípios, planos, propostas ou modelos) que possam ser úteis numa fase de pré-negociação e no fortalecimento do diálogo entre as partes. Ao nível das relações interpessoais e intergrupais, os participantes podem desenvolver formas mais empáticas, confiantes e cooperativas de lidar com o adversário e compartilhar esses efeitos com seus grupos de identidade.
7) Como os mecanismos e efeitos de transferência serão avaliados? Métodos como entrevistas a participantes dos grupos e da terceira-parte ou a análise de documentos escritos produzidos pelos interventores e pelos participantes podem contribuir de alguma forma para esse processo de avaliação. Embora Fisher não faça alusão a outros métodos, é plausível considerar que reportagens jornalísticas e declarações de membros da sociedade civil, bem como discursos, documentos e relatórios oficiais locais, que expressem alguma conexão com as intervenções não-oficiais interativas, também podem ser úteis como fonte de dados para a avaliação da transferência de efeitos.
8) Que conclusões a terceira-parte tira do processo de transferência realizado? Trata-se de captar o sentido geral que os interventores dão aos resultados alcançados pela intervenção interativa, podendo ser útil como uma fonte complementar de avaliação (o que não reduz a importância e nem substitui a necessidade dos métodos de avaliação previstos na questão anterior).

Fonte: Fisher (2005, pp. 10, 223-225).

Ao enfocar esse conjunto de questões críticas em sua análise comparada de diversos casos de intervenções interativas em conflitos entre estados (Indonésia-Malásia-Singapura, Equador-Peru, Israel-Palestina), em conflitos internos (Líbano, Moçambique, África do Sul, Tadjiquistão) e em conflitos separatistas (Moldóvia-Transdniestria, Geórgia-Ossétia do Sul), Fisher (2005, pp. 223-225) mostra-se particularmente preocupado com as dificuldades envolvidas na falta de transparência dos mecanismos de transferência e na avaliação da eficácia desse processo (questões três e sete da tabela 6.1). Quanto aos mecanismos de transferência, o autor destaca que os contatos pessoais e as comunicações escritas entre os participantes das oficinas e os líderes das partes em conflito nem sempre podem ser facilmente conhecidos pelos interventores ou por investigadores interessados no estudo das intervenções interativas; essas dificuldades são ainda maiores em relação às ligações com as burocracias governamentais, onde predominam os meios mais sigilosos, como os *briefings* privados e as mensagens confidenciais. Segundo Fisher, são nessas linhas de transferência onde os problemas de acesso à documentação são mais aparentes, fazendo com que a questão sobre “como esses mecanismos são usados e com que efeitos” se torne difícil de ser investigada (2005, p. 224). Mas é na avaliação da transferência onde Fisher identifica a questão que mais fragiliza as intervenções interativas. O grande problema, do ponto de vista do autor, é que a maioria das intervenções interativas é “mal documentada”, limitando-se a prover “anedóticas descrições de casos”, sem levar em consideração a necessidade de avaliações rigorosas e sistemáticas antes e depois de cada intervenção (2003, p. 75). Fisher observa que os relatórios produzidos pelos interventores geralmente negligenciam essa questão, falhando em incluir informações sobre os procedimentos de avaliação ou provendo apenas apreciações genéricas, o que faz com que os aspetos envolvidos com a avaliação constituam, atualmente, um dos maiores desafios a serem enfrentados para dar uma maior efetividade ao processo de transferência da RIC. Esses aspetos levam o autor a concluir que as considerações de ordem moral são insuficientes para avaliar o sucesso das intervenções interativas; é preciso que considerações estratégicas, relacionadas à efetividade da transferência de efeitos, sejam cuidadosamente integradas ao desenho das intervenções, a fim de que as suas possibilidades de sucesso sejam maximizadas (2005, p. 30).

CONCLUSÃO

Com base neste panorama geral, vale a pena enfatizar que a RIC resulta de diversas abordagens, cada uma com o seu léxico próprio e as suas interpretações particulares sobre as intervenções interativas, embora todas compartilhem um núcleo conceptual semelhante: a interação entre representantes não-oficiais, facilitada por uma terceira-parte neutra composta de cientistas sociais, com o objetivo de contribuir para os processos formais de resolução de conflitos. Apesar da longa trajetória que define os contornos conceptuais desse tipo particular de intervenção, iniciada nos anos 1960, é importante destacar que algumas fragilidades e limitações ainda persistem, especialmente no que se refere à necessidade de um maior grau de teorização da RIC, de um maior grau de rigor e transparência na documentação das intervenções, de uma avaliação mais consistente da eficácia do processo de transferência de efeitos, bem como de uma discussão mais aprofundada sobre as implicações da expansão do núcleo da terceira-parte para fora do contexto académico. Antes de representar um problema insuperável, essas fragilidades e questões devem servir como um desafio para aqueles que tenham sido motivados pelo panorama aqui apresentado. Para esses estudantes e investigadores, duas sugestões de leitura são apresentadas:

Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking, editado por Ronald J. Fisher e publicado pela Lexington Books, em Oxford, em 2005. O editor, Fisher, é uma das referências centrais no campo da resolução interativa de conflitos, e oferece não só um panorama histórico e conceptual abrangente sobre as intervenções interativas, mas também um rol de casos através dos quais essa abordagem pode ser ilustrada: Indonésia-Malásia-Singapura; Peru-Ecuador; Israel-Palestina; Líbano; Moçambique; África do Sul; Tajiquistão; Moldóvia-Transdniestria; Geórgia- Ossétia do Sul.

De 1999, *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, de Harold H. Saunders, publicado em Basingstoke pela Palgrave. Este livro oferece um contraponto interessante à maioria dos trabalhos sobre as intervenções interativas. Ao lançar o foco central da análise sobre o “cidadão” e o carácter “público” dos processos interativos de resolução de conflitos, Saunders sugere uma expansão do quadro conceptual da RIC para além do seu tradicional núcleo académico.

Referências

- AZAR, E. (1985). Protracted International Conflict: Ten Propositions. *International Interactions*, 12 (1), 59-70.
- AZAR, E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory & Cases*. Aldershot: Dartmouth.
- AZAR, E. (2003). Protracted Social Conflicts and Second Track Diplomacy. In J. Davies e E. Kaufman (Eds.) *Second Track/ Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation* (pp. 15-30). Oxford: Rowman & Littlefield.
- AZAR, E. E BURTON, J. (Eds.) (1986). *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- BURTON, J. (1969). *Conflict and Communication: The Use of Controlled Communication in International Relations*. London: Macmillan.
- BURTON, J. (1990). *Conflict: Resolution and Prevention*. New York: St. Martin's Press.
- COHEN, S. P. & AZAR, E. (1981). From War to Peace: The Transition between Egypt and Israel. *Journal of Conflict Resolution*, 25 (1), 87-114.
- DAVIES, J. & KAUFMAN, E. (2003). Second Track/ Citizens' Diplomacy: An Overview. In J. Davies & E. Kaufman (Eds.) *Second Track/ Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation* (pp. 1-12). Oxford: Rowman & Littlefield.
- FISHER, R. J. (1993). Developing the Field of Interactive Conflict Resolution: Issues in Training, Funding, and Institutionalization. *Political Psychology*, 14 (1), 123-138.
- FISHER, R. J. (1997). *Interactive Conflict Resolution*. Syracuse: Syracuse University Press.
- FISHER, R. J. (2000). Intergroup Conflict. In M. Deutsch & P.T. Coleman (Eds.) *The Handbook of Conflict resolution: Theory and Practice* (pp. 166-184). San Francisco: Jossey-Bass.

- FISHER, R. J. (2003). Historical Mapping of the Field of Interactive Conflict Resolution. In J. Davies & E. Kaufman (Eds.) *Second Track/ Citizen's Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation* (pp. 61-78). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- FISHER, R. J. (Ed.) (2005). *Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*. Oxford: Lexington Books.
- GRAF, W., KRAMER, G. & NICOLESCOU, A. (2009). Counselling and training for conflict transformation and peace-building: the TRANSCEND approach. In C. Webel & J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 123-142). London: Routledge.
- KELMAN, H. C. (2003). Interactive Problem-Solving as a Tool for Second Track Diplomacy. In J. Davies & E. Kaufman (Eds.) *Second Track/ Citizen's Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation* (pp. 87-113). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- KELMAN, H. C. & COHEN, S. P. (1976). The Problem-Solving Workshop: A Social-Psychological Contribution to the Resolution of International Conflict. *Journal of Peace Research*, 8 (2), 79-90.
- KELMAN, H. C. & COHEN, S. P. (1986). Resolution of International Conflict: An Interactional Approach. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.) *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall.
- KRIESBERG, L. (1997). Preventing and resolving destructive communal conflicts. In D. Carment, & P. James (Eds.) *The International Politics of Ethnic Conflict: Theory and Evidence* (pp. 232-251). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- KRIESBERG L., NORTHRUP, T. A & THORSON, S. J. (Eds.) (1989). *Intractable Conflicts and Their Transformation*. Syracuse: Syracuse University Press.
- LEDERACH, J. P. (1997). *Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- ROTHMAN, J. (1997). *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations and Communities*. San Francisco: Jossey-Bass.

- ROTHMAN, J. & OLSON, M. L. (2001). From interests to identities: Towards a new emphasis in interactive conflict resolution. *Journal of Peace Research*, 38(3), 289-305.
- ROUHANA, N. N. (1995). The dynamics of Joint Thinking Between Adversaries in International Conflict: Phases of the Continuing Problem-Solving Workshop. *Political Psychology*, 16 (2), 321-345.
- ROUHANA, N. N. (2000). Interactive Conflict Resolution: Issues in Theory, Methodology, and Evaluation". In P. C. Stern & D. Druckman (Eds.) *International Conflict Resolution after the Cold War*. Washington D.C.: National Academy Press.
- ROUHANA, N. N. & KELMAN, H. C. (1994). Promoting Joint Thinking in International Conflict: An Israeli-Palestinian Continuing Workshop. *Journal of Social Issues*, 50 (1), 157-178.
- RUPEISINGHE, K. (1987). Theories of Conflict Resolution and Their Applicability to Protracted Ethnic Conflicts. *Security Dialogue*, 18 (4), 527-539.
- SAUNDERS, H. (1999). *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*. Basingstoke: Palgrave.
- SAUNDERS, H. et al (2000). Interactive Conflict Resolution: A View for Policy Makers on Making and Building Peace. In P. C. Stern e D. Druckman (Eds.) *International Conflict Resolution after the Cold War* (pp. 251-293. Washington D.C.: National Academy Press.

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Abordagem TRANSCEND

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Abordagem TRANSCEND

INTRODUÇÃO

Derivada da longa trajetória acadêmica e prática de uma das principais referências dos Estudos para a Paz, o norueguês Johan Galtung, a abordagem TRANSCEND tem diversas características que permitem situá-la como uma abordagem alternativa no campo da resolução de conflitos. Frequentemente traduzida por Galtung pelas expressões “transformação de conflitos através de meios pacíficos” ou “paz através da transformação pacífica dos conflitos” (2000a, 2009), a abordagem TRANSCEND tem o seu foco na paz e não na segurança. Segundo Galtung, o tradicional foco na segurança – ainda dominante nas Relações Internacionais e nas instituições voltadas para a resolução de conflitos, inclusive no âmbito da ONU – faz com que o conflito seja visto da perspectiva da ameaça; isto direciona os esforços de gestão e resolução para a contenção, ou até mesmo a eliminação, da parte ou das partes identificadas como a fonte da ameaça. Uma abordagem centrada na paz, por outro lado, direciona o foco para as relações entre as partes e para as possibilidades de lidar com essas relações de forma pacífica. Em segundo lugar, a abordagem TRANSCEND concebe a paz como o resultado da “transformação” das contradições existentes na base do conflito. Em terceiro lugar, esse trabalho de transformação é realizado através de meios pacíficos, a fim de não escalar ainda mais a violência ou plantar novas sementes de violência

no futuro. Em quarto lugar, a transformação do conflito necessita de “transcendência” (daí o rótulo TRANSCEND), o que significa ir além de uma dada realidade, superar uma contradição. Isto requer que se transcenda os objetivos egoístas de cada parte, a fim de possibilitar a emergência de uma nova realidade onde essas partes possam viver e se desenvolver em conjunto. Em quinto lugar, enquanto a mediação clássica traz as partes diretamente para a mesa de negociação e para a produção de um acordo, a abordagem TRANSCEND inicia o seu trabalho com uma parte de cada vez, tentando envolvê-la num diálogo aprofundado e motivá-la para a busca criativa de uma nova realidade; só após este trabalho preparatório, as partes são colocadas face-a-face, a fim de apresentarem uma à outra os seus respectivos planos de ação e iniciarem o diálogo. Em sexto lugar, o processo não se reduz à mediação; a abordagem TRANSCEND é holística e envolve um processo dinâmico e complexo que busca atuar através de um amplo conjunto de medidas de construção da paz (Galtung, 2009, p. 14).

Nota-se, com base nesses elementos definidores, que a abordagem TRANSCEND tem um foco na paz, um compromisso transformativo, um ideal de transcendência, um foco no diálogo e na criatividade e um caráter holístico, o que mostra um mosaico conceptual que não se reduz a um denominador comum, capaz de exprimir um só núcleo definidor. Trata-se de uma abordagem complexa, cujos contornos conceptuais são delineados por uma multiplicidade de cifras que precisam ser decodificadas, a fim de que uma visão clara e abrangente seja alcançada. Essa multiplicidade e essa aparente fragmentação – que fazem com que a abordagem TRANSCEND pareça às vezes enigmática – não devem ser vistas, porém, como um obstáculo intransponível à sua compreensão. Essa multiplicidade não é caótica e, como diriam Deleuze e Guattari sobre os conceitos complexos, sua lógica aproxima-se do mosaico: apesar do seu caráter fragmentado, o conceito forma “um todo” porque integra os seus múltiplos componentes¹. A abordagem TRANSCEND deve ser vista desta perspectiva, como uma técnica ou um modelo alternativo de resolução de conflitos, mas também como um mosaico conceptual complexo, cujas cifras que delineiam os seus contornos precisam ser examinadas, a fim de se alcançar uma compreensão adequada das suas fundações,

¹ Sobre essa noção do “conceito de conceito”, ver: Deleuze, G. e F. Guattari (1997) *O que é a Filosofia?* Rio de Janeiro: Editora 34.

dos seus propósitos e das suas funções. Essa tarefa passa, inevitavelmente, por um panorama das bases conceituais desenvolvidas ao longo de quase meio século de atuação acadêmica e prática de Galtung e que culminam, em 1993, na criação da *TRANSCEND International*, uma organização não-governamental que integra uma rede mundial de praticantes, acadêmicos e centros de investigação autônomos preocupados com a transformação dos conflitos através de meios não violentos. A abordagem TRANSCEND surge dentro desse contexto, levando a um modelo que não nasce pronto e acabado, mas se constrói e continua a evoluir através de experimentações concretas em diversos conflitos violentos e da reflexão acadêmica produzida dentro dessa rede internacional não-governamental.

Com o propósito de apresentar um panorama geral da abordagem TRANSCEND, este capítulo propõe, na sua primeira seção, um exame das bases teóricas que sustentam essa abordagem: a teoria da paz e a teoria do conflito de Galtung. A segunda seção examina o modelo de intervenção defendido pela abordagem TRANSCEND, destacando as suas três fases principais – diagnóstico, prognóstico e terapia – e analisando os passos envolvidos na sua praxeologia. A terceira seção ilustra a abordagem TRANSCEND com base no caso do conflito Equador-Peru, destacando, ao final, algumas limitações e necessidades de desenvolvimento. Uma seção conclusiva faz uma síntese do capítulo e sugere alguns textos-chave para leitura.

BASES TEÓRICAS DA ABORDAGEM TRANSCEND

De um modo geral, a abordagem TRANSCEND deve ser entendida dentro do contexto conceitual da transformação de conflitos que, desde o fim da Guerra Fria, tem emergido como uma alternativa às abordagens convencionais da resolução de conflitos. Essa perspectiva transformativa, que se desenvolve em resposta aos desafios apresentados pela complexidade dos conflitos persistentes, requer uma “visão orgânica da paz” (Lederach, 2005, p. 49; Graf, Kramer e Nicolescou, 2009, p. 126), ou seja, uma visão que se desenvolva a partir de dentro, alimentada pela criatividade e pelo envolvimento ativo de todos aqueles que se encontram mergulhados no conflito, não apenas ao nível das elites, mas também ao nível básico das populações locais que têm o seu dia-a-dia diretamente afetado pela violência. O papel daqueles que se dedicam a construir uma paz

justa e sustentável, dentro dessa concepção transformativa, vai além de uma perspectiva meramente técnica e especializada e das articulações centradas no interesse dos Estados. Esse papel é mais flexível, criativo e transformador, na medida que procura apoiar e orientar um processo de autorreflexão e autotransformação dos atores envolvidos no conflito, fortalecer a capacidade para a empatia e a confiança, despertar o potencial para imaginar uma nova realidade, valorizar a ação não violenta e facilitar o diálogo entre as pessoas que vivem profundamente mergulhadas no conflito.

Na base dessa perspectiva transformativa está um conceito positivo da paz, nos termos pensados por Galtung (1996, pp. 1-2), que se preocupa não só com a cessação da guerra, mas também com a redução sistemática da violência estrutural e cultural. Pode-se dizer, igualmente, que as abordagens transformativas partem da assunção de que o conflito é uma construção social que não surge de uma imposição da natureza, mas emerge de um processo social interativo, enraizado nas percepções, interpretações, expressões e intenções das pessoas (Lederach, 1996, pp. 7-10). Em consequência, esse processo de construção social de antagonismos pode ser transformado no sentido inverso se essas percepções, interpretações e atitudes forem retrabalhadas num sentido positivo dentro das técnicas, metodologias e ferramentas de estabelecimento e construção da paz. Isto requer que o trabalho de resolução de conflitos vá além da mera contenção ou gestão da violência direta, a fim de lidar de uma forma construtiva com as raízes estruturais e culturais mais profundas que moldam as relações de antagonismo na base dos conflitos sociais violentos. Sem que essas raízes sejam construtivamente alteradas, uma paz justa e sustentável torna-se praticamente inalcançável. Isto permite considerar que a técnica alternativa tratada neste capítulo manifesta uma preocupação com a “transformação” que vai além das preocupações com a “gestão” ou a “resolução” dos focos de violência direta. Ainda que essa técnica alternativa se integre à resolução de conflitos enquanto campo geral de práticas e estudos voltados para a minimização da violência e a condução dos processos de paz, a preferência pelo termo “transformação de conflitos” – em vez de gestão ou resolução de conflitos – é justificável do ponto de vista da abordagem TRANSCEND, pois esse termo traduz não só a necessidade de atuar sobre as divisões mais superficiais entre as partes em conflito, mas também a necessidade de transformar outras cisões igualmente críticas e profundas que complicam ou retardam o processo de paz e fragilizam a sustentabilidade dos acordos alcançados.

Ainda que a abordagem TRANSCEND se integre dentro desse quadro geral da transformação de conflitos, é importante notar que se enquadra num contexto teórico mais estreito, que reflete a obra particular de Galtung ao longo de mais de cinquenta anos de investigação para a paz. Dessa perspectiva mais estreita, há duas dimensões teóricas fundamentais na base da abordagem TRANSCEND: uma teoria da paz e uma teoria do conflito. Com base na teoria da paz, a abordagem TRANSCEND defende não só a superação da violência direta, mas também a transformação da violência estrutural e da violência cultural como vias para a construção de uma paz sustentável. Essa concepção tridimensional da violência é gradualmente construída pelo autor entre os anos 1960 e 1990, provendo alguns dos conceitos-chave dos estudos para a paz: o triângulo da “violência direta-estrutural-cultural” e as categorias de paz negativa e positiva (Galtung, 1969, 1990, 1996). O triângulo da violência tem em um de seus vértices a violência direta, que se apresenta como facto: é a violência óbvia e visível, que se manifesta fisicamente através de comportamentos destrutivos com o objetivo intencional de provocar danos materiais e humanos, tais como mortes, ferimentos, estupros, sequestros, deslocamentos, destruição de instalações militares e de infraestruturas (pontes, estradas, portos, aeroportos, fontes de energia, etc.). Em outro vértice está a violência estrutural, que se manifesta indiretamente através de processos institucionalizados de exercício de poder e de sanções profundamente enraizados na sociedade: é a violência que nasce da “estrutura social em si”, onde se desenvolvem as relações entre as pessoas, entre os grupos sociais e entre as sociedades e o mundo. Segundo Galtung, as estruturas violentas impõem padrões de interação que causam danos, sofrimentos e injustiças, muitas vezes sem que as pessoas se dêem conta disto, e se manifestam verticalmente (provocando insultos à liberdade e ao bem estar através da repressão política, da dominação, da exploração económica, da alienação) ou horizontalmente (provocando insultos à identidade através da segregação de pessoas e grupos que gostariam de viver em conjunto ou da unificação de grupos que gostariam de viver separados). No último vértice, está a violência cultural, que se apresenta indiretamente através de normas e valores socialmente internalizados sobre o que é bom-mau, certo-errado, feio-bonito, profano-sagrado: é a violência de dimensão simbólica que está por trás das violências direta e estrutural, legitimando-as, e se manifesta por meio da religião, da ideologia, da linguagem, da arte, da ciência, do direito, dos media e da educação (Galtung 1996, p. 2; 2000a, pp. 101-109).

O que Galtung quer mostrar com esse triângulo da violência é que, embora os efeitos visíveis da guerra e da violência física sejam os que mais chamem a atenção, existem outras formas de violência que, mesmo sem a intenção direta de provocar danos físicos, contribuem para criar padrões, algumas vezes invisíveis, de dominação, opressão e injustiças (violência estrutural) ou para internalizar, “nos corações e mentes” das pessoas, normas e costumes que tornam a violência aceitável ou justificável em bases morais, ideológicas ou religiosas (violência cultural). Isto tem consequências cruciais do ponto de vista da teoria da paz ao mostrar um quadro mais complexo, que vai além da visão ortodoxa de que a paz é um mero subproduto da guerra. Os conceitos de paz negativa e positiva propostos por Galtung (1996) derivam dessa expansão conceptual: a paz negativa surge da eliminação da violência direta e a paz positiva da transformação das violências estrutural e cultural. Uma paz abrangente e sustentável surge, portanto, do somatório da paz negativa com a paz positiva. Do ponto de vista da resolução de conflitos – e da abordagem TRANSCEND em particular – as implicações práticas dessa teoria da paz são cruciais: o trabalho de construção da paz deve ser holístico, indo além dos esforços tradicionais, meramente comprometidos com a busca de um acordo que coloque um fim à violência direta, a fim de superar, também, as injustiças e as contradições sociais mais profundas através da transformação das violências estrutural e cultural. Isto torna a tarefa da resolução de conflitos muito mais complexa e desafiadora, na medida em que não basta identificar e conter atores com comportamentos violentos, mas é igualmente importante identificar e transformar as estruturas e as culturas violentas para que uma paz sustentável possa emergir.

Na segunda base da abordagem TRANSCEND está uma teoria do conflito. Dessa perspectiva teórica, Galtung (2009, pp. 22-23) enxerga o conflito através de três componentes: atitudes (enraizadas na psicologia individual e no inconsciente coletivo, envolvendo sentimentos de ódio, desconfiança, apatia), comportamentos (enraizados na natureza e nas necessidades básicas dos seres humanos, manifestando-se sob a forma de violência física ou verbal) e contradições (enraizadas nas estruturas e infraestruturas que condicionam as relações sociais, manifestando-se a partir de objetivos incompatíveis). É o que Galtung chama de triângulo ABC, relativo às iniciais em inglês dos três componentes anteriormente mencionados: *Attitudes* (atitudes), *Behaviours* (comportamentos) e *Contradictions* (contradições). Esse triângulo do conflito serve de base para Galtung identificar três orientações principais na teorização e na

prática do conflito. Segundo o autor, o mundo anglo-americano tem uma interpretação predominantemente comportamental (*behavioural*) dos conflitos, centrada, portanto, no vértice B do modelo, onde as partes se chocam ao adotarem comportamentos violentos na luta pelo poder; trata-se de uma interpretação objetiva, enraizada nos aspetos externos e na natureza intrinsecamente competitiva dos atores. É possível, porém, vislumbrar duas outras possíveis interpretações do conflito: uma baseada nas atitudes, centrada no vértice A do modelo (subjettiva, fundada no mundo interior dos atores, envolvendo atitudes de raiva, vingança, cobiça e outras emoções passíveis de assumir formas violentas de expressão), e outra baseada nas contradições, centrada no vértice C (intersubjetiva, relacional, que não depende da natureza e de nenhuma atitude intrínseca dos atores, mas surge no seio de uma dada contradição, de uma incompatibilidade de objetivos).

Para Galtung, todas as três interpretações, consideradas isoladamente, são redutoras, pois desconsideraram importantes aspetos apresentados pelas outras: se de um lado os discursos dominantes da segurança privilegiam a interpretação B, e eventualmente a interpretação A, a fim de construir o “outro” como uma ameaça e justificar medidas para a sua contenção ou eliminação, negligenciando os aspetos estruturais e relacionais enfatizados na interpretação C, de outro lado os discursos da paz tendem a privilegiar a interpretação C, negligenciando os aspetos envolvidos nas interpretações A e B. O problema dessas perspectivas parciais reside não apenas na moldura limitada que elas provêm para a análise do conflito, mas também na insuficiência das respostas que elas produzem. Por exemplo: ainda que um acordo de cessar-fogo produza uma mudança de comportamento, colocando um fim à violência direta (mostrando, assim, a eficácia da interpretação B), as atitudes das partes podem continuar polarizadas e as contradições podem permanecer inalteradas, mantendo as condições potenciais para a eclosão de novas ondas de violência no futuro (o que mostra a importância de se levar em conta, também, as interpretações A e C). De modo inverso, um foco exclusivo na transformação das contradições (supervalorizando a interpretação C), sem levar em conta a necessidade de intervir com o propósito de provocar uma contenção imediata do comportamento violento ou da expressão de atitudes de ódio das partes (negligenciando, desse modo, as interpretações A e B), pode levar a situações de intensa agressividade, com resultados trágicos, como mostra emblematicamente o caso do genocídio no Ruanda na década de 1990. Daí a posição final de Galtung

em favor de um foco simétrico entre as interpretações A, B e C do conflito, que ele expressa através da equação “*Conflict = Attitude + Behaviour + Contradiction*” (2009, pp. 22-23). Para o autor, se esses três componentes não são modificados, eles agravam-se ao longo do tempo, levando a um tipo de conflito profundo, onde os comportamentos de agressividade e as atitudes de ódio, desconfiança e vingança criam uma dinâmica de auto perpetuação da violência que tornam o conflito persistente (2000a, pp. 13-14).

Ao confrontar os argumentos que o discurso dominante da segurança e o discurso da paz têm sobre o conflito (ver uma síntese comparativa desses argumentos na tabela 7.1), Galtung observa que o argumento da paz tenta justificar a sua superioridade sobre o argumento da segurança, chamando a atenção para a necessidade de transformar, de forma não violenta, criativa e empática, as incompatibilidades entre os objetivos legítimos das partes. Um conflito não transformado – onde as raízes não são consideradas e as contradições mais profundas permanecem inalteradas – volta, mais cedo ou mais tarde, a produzir novas ondas de violência. O argumento da segurança, por outro lado, tenta mostrar-se superior ao argumento da paz, chamando a atenção para o facto de que nem todas as partes são dirigidas por “ressentimentos legítimos”, sendo algumas vezes dirigidas por “cobiças ilegítimas” que devem ser contidas imediatamente, antes que destruam ambas as partes. Daí a solução padrão da abordagem de segurança: “uma intervenção militar como segunda-parte ou como uma terceira-parte externa” com o objetivo imediato de parar a violência (o que geralmente depende de uma vitória alcançada pelo uso da força); só quando esse objetivo é alcançado, o processo de despolarização é iniciado, a partir de cima, trazendo as partes para a mesa de negociação, a fim de se produzir um acordo de paz que, uma vez assinado, presumivelmente dá o conflito por encerrado. Dada a “vitória militar” que está na base desse processo, a solução da abordagem de segurança soa mais como uma imposição do que como um compromisso sustentável com a paz (Galtung, 2009, p. 25).

Tabela 7.1: A abordagem da segurança versus a abordagem da paz

ABORDAGEM DA SEGURANÇA	ABORDAGEM DA PAZ
– “A segurança é vista como a melhor abordagem à paz”	– “A paz é vista como a melhor abordagem à segurança”
– Prevalece uma interpretação A e B do conflito (focos nas atitudes e comportamentos competitivos e agressivos dos atores)	– Prevalece uma interpretação C do conflito (foco nas relações entre as partes e nas contradições geradas por objetivos incompatíveis)
– Predomina uma cultura profundamente herdada do dualismo maniqueísta (uma espécie de versão secular da luta bíblica do bem contra o mal, onde a guerra surge como o árbitro final)	– Predomina uma cultura baseada na unidade e na igualdade dos seres humanos (não há um apocalipse como árbitro final, mas um esforço permanente de transcender as contradições)
– Predomina a construção do “outro” como o “mal absoluto”, a quem é negado qualquer objetivo legítimo e contra quem se deve intervir buscando a sua aniquilação, contenção ou conversão	– Predomina a convicção de que o “bem” está em todos e que os objetivos legítimos, apesar da violência, podem estar em todas as partes; o caminho para identificar os objetivos legítimos é a investigação mútua, ou seja, o diálogo
– Predomina a negação da categoria “diversidade com igualdade” (o que leva à implementação vertical de rígidos códigos sociais baseados em categorias unificadoras como gênero, raça, casta, nação, estado)	– Predomina a afirmação da diversidade enquanto fonte de enriquecimento mútuo; valorização das diferenças, da curiosidade, do respeito e do diálogo.
– Há uma preferência pela desigualdade estrutural (uma leitura hierárquica-hobbesiana da ordem social, que dá margem à visão de que existem “classes-gêneros-etnias-religiões-nações-estados” mais perigosos do que os outros; isto faz com que a superioridade — de poder, de capacidades, de recursos — seja vista como a melhor forma de autodefesa)	– Há a preferência por uma estrutura de igualdade (a reciprocidade e a simetria devem ser estendidas a todas as partes que defendam objetivos legítimos, definidos não só em termos legais, mas também em termos de direitos humanos e necessidades básicas. A paz, dessa perspectiva, é orientada pela igualdade, o que lhe dá um sentido revolucionário)
– Predomina a visão da “última razão do estado” (entendida como o monopólio dos meios de coerção pelo estado para fazer frente a uma longa lista de ameaças)	– Predomina a cultura dos meios não violentos para contrabalançar os abusos “da razão do estado” e conter a dominação, a opressão e outras formas de ameaças oriundas do exercício do poder
– Prevalece a “cultura do martelo”, fazendo com que o aparato especializado da segurança se autorreforce e se autojustifique em nome da necessidade permanente de avaliar as capacidades, as motivações e as intenções ameaçadoras do “outro”, e em nome da necessidade de estar permanentemente pronto para deter ou derrotar eventuais conflitos como esse “outro”	– Prevalece a cultura e a prática da transformação do conflito, procurando envolver não só os especialistas da segurança, mas todas as pessoas que possam participar da construção da paz, identificando os objetivos legítimos das partes e contribuindo para superar criativamente as contradições entre esses objetivos

Fonte: Galtung (2009, pp. 24-25).

A abordagem TRANSCEND reconhece que há pontos fortes a considerar em ambos os argumentos e procura superar (transcender) essa dicotomia “segurança versus paz”. Embora se posicione francamente a favor da transformação dos conflitos através de meios pacíficos, assumindo a orientação normativa pela paz legada pela tradição dos estudos para a paz e estudos dos conflitos, Galtung

defende o uso de lentes mais abrangentes e multifocais, evitando com isto o reducionismo das posições ortodoxas. A sua perspectiva simétrica ou complementar entre a atitude, o comportamento e a contradição (A+B+C) é uma clara indicação nesse sentido, mostrando que uma abordagem holística do conflito permite conceber intervenções mais nuançadas, onde os argumentos da segurança e os argumentos da paz sejam conjugados de um modo mais criativo – por exemplo, através de uma combinação de força branda, não-violência e mediação dentro do que o autor chama de “*soft peacekeeping*”: uma forma de intervenção com o uso de armas defensivas, integrada por um grande contingente de homens e mulheres (pelos menos 50% de mulheres), com um treino adequado em métodos de policiamento, não-violência e mediação (Galtung, 2009, p. 25). Com isto, as preocupações mais imediatas com a contenção da escalada da violência direta, que são próprias da abordagem da segurança, são integradas às preocupações mais abrangentes da abordagem da paz, dentro de um modelo de intervenção mais complexo que vai além das simplificações oferecidas pela dicotomia “segurança *versus* paz”.

O MODELO DE INTERVENÇÃO DA ABORDAGEM TRANSCEND

A combinação das duas bases teóricas – uma teoria da paz (formulada a partir do triângulo da violência) e uma teoria do conflito (baseada no modelo A+B+C) – fornece a orientação teórica geral a partir da qual a abordagem TRANSCEND desenvolve o seu trabalho de análise do conflito e de proposição de intervenções. Transformar um conflito, do ponto de vista da abordagem TRANSCEND, significa “transcender os objetivos das partes”, definindo novos objetivos que coloquem essas partes dentro de uma nova realidade onde elas possam viver criativamente e sem violência (Galtung, 2000a, p. 30). Isto significa, por outras palavras, superar a contradição gerada por objetivos incompatíveis através da construção de uma realidade alternativa fundada em novos objetivos que possam ser compartilhados pelas partes. A essência da abordagem TRANSCEND, portanto, está na transformação da contradição existente na base do conflito, pois é isto que leva a uma paz sustentável. O caminho geral traçado para a realização desse processo envolve um trabalho analítico e um trabalho prescritivo que é apenas orientado ou facilitado pelos trabalhadores de conflitos (*conflict workers*), pois compete às próprias partes envolvidas no conflito apropriar-se desse processo e produzir um plano de ação conjunto que permita criar uma nova realidade onde elas possam coexistir de forma pacífica.

Esse processo analítico e prescritivo é esquematizado por Galtung (2009, pp. 14-18) de acordo com três fases inspiradas numa metáfora médica: diagnóstico, prognóstico e terapia. Para Galtung, o trabalho no campo da paz assemelha-se ao trabalho no campo da saúde; isto lhe permite acreditar na possibilidade de “cura” do conflito por meio do restabelecimento “da saúde, da tranquilidade e do bem-estar”, preferencialmente “pelo próprio paciente e pelo seu sistema imunológico” (2009, p. 14). Significa que embora caiba ao trabalhador da paz, enquanto interventor externo, exercer o papel de “médico”, esse papel é meramente orientador, facilitador; a “cura” (isto é, a transformação das contradições) deve ser apropriada pelas partes envolvidas no conflito. Ao projetar essa linguagem médica sobre a abordagem TRANSCEND, Galtung propõe, na fase de diagnóstico, uma análise do “tipo de doença e as suas condições/causas”. Isto requer um olhar para o passado com o objetivo de compreender a formação do conflito: o seu contexto originário (cultural, natural e estrutural), a formação do triângulo A-B-C (as atitudes na base da violência cultural; os comportamentos na base da violência direta; as contradições na base da violência estrutural), e a produção dos objetivos (os valores dos atores; os objetivos compatíveis, incompatíveis e indiferentes; os interesses das partes).

Com base nesse diagnóstico, desenvolve-se o prognóstico, o que envolve um trabalho igualmente descritivo, porém direcionado para o futuro: a preocupação central nesta fase é com o processo que produz a violência e com a sua provável evolução; por outros termos, importa saber qual é “o curso da doença” se nenhuma medida terapêutica (preventiva ou curativa) for adotada. A resposta é buscada através do rastreamento da sequência “objetivos incompatíveis e objetivos bloqueados/ frustração/ polarização e desumanização do outro/ trauma/ guerra” que ocorre dentro das três dimensões do conflito (natural, estrutural e cultural). Galtung explica essa sequência da seguinte forma: todos os grupos sociais (coletividades nações, estados) têm objetivos derivados da natureza (como a busca da satisfação das necessidades básicas de sobrevivência), da cultura (como a manutenção de valores, língua, religião) e da estrutura (como os interesses que se manifestam indiretamente através da exploração econômica ou social, da repressão política, etc.); esses objetivos podem tornar-se incompatíveis entre os grupos (por exemplo, quando dois estados disputam o mesmo território, quando duas nações não querem viver sob o mesmo estado, quando uma sociedade quer liberdade dentro de um regime ditatorial); essa incompatibilidade de objetivos faz emergir uma contradição; a não realização dos objetivos de qualquer uma das partes faz emergir uma frustração; essa frustração pode levar

à polarização e à desumanização do “outro”; essa polarização e essa desumanização podem ser expressas através da agressividade, assumindo a forma de ódio no mundo interior das atitudes ou de violência no mundo exterior dos comportamentos, todos eles reforçando um ao outro; essas dinâmicas acabam levando ao trauma (das vítimas da violência e dos perpetradores consumidos pelo próprio ódio); esse trauma pode converter-se, de um lado, em sentimentos de vingança pela vítima e, de outro lado, na busca de “mais glória” para reforçar o sistema cultural de valores do perpetrador ou de mais exploração e opressão para reforçar a estrutura que favorece esse mesmo perpetrador; a consequência é uma espiral de ódio e violência que alimenta cada vez mais o conflito, tornando-o persistente (Galtung, 2000a, p. 13; 2009, p. 16).

Do ponto de vista da abordagem TRANSCEND, essa tarefa de rastreamento é crucial porque a espécie de “meta-conflito” que surge do processo anteriormente descrito esconde, soterra, invisibiliza um aspecto que está na origem do conflito e que é essencial à sua transformação: a contradição gerada por objetivos incompatíveis ou bloqueados. Aí está um ponto crucial: enquanto os esforços tradicionais de gestão e resolução mantêm-se na superfície, ao nível desse “meta-conflito”, a abordagem TRANSCEND considera que, embora esses esforços superficiais de resolução sejam também importantes e não devam ser negligenciados, o caminho para a paz sustentável envolve, necessariamente, um mergulho mais profundo a fim de identificar e transformar a contradição que está na origem do conflito. Para Galtung, portanto, o trabalho empírico-descritivo envolvido no diagnóstico e no prognóstico não deve ser visto como uma mera fonte de dados, mas como a base para uma terceira fase prescritiva, terapêutica. A abordagem TRANSCEND concebe essa fase em duas linhas. A primeira envolve uma reapreciação valorativa do prognóstico, a fim de refletir sobre “o que deveria ter sido feito para parar ou atenuar o processo”, o que fornece indicações preventivas de terapia, ou seja, o que devia ter sido feito para evitar a violência. A segunda linha envolve um olhar para o futuro, a fim de identificar “o que deverá ser feito” para criar novas realidades que levem à “cura” da violência – ou seja, que tipos de intervenção são apropriadas para transformar o conflito e construir uma paz sustentável.

Traduzindo esse caminho geral em procedimentos mais pragmáticos, a abordagem TRANSCEND desdobra-se numa sequência de doze passos, orientados por trabalhadores de conflitos bem treinados que procuram estimular um diálogo profundo e criativo, primeiramente dentro de cada parte e

finalmente entre as partes, com a finalidade de levar essas partes a encontrarem alternativas para a construção de um futuro em conjunto (ver os passos desse processo na tabela 7.2). Dentro dos esforços oficiais de negociação de alto nível – condicionados pelas diretrizes dos governos, pelos rituais formais da diplomacia e pelo objetivo de “vencer a negociação” – é praticamente impossível encontrar, segundo Galtung, alguma margem para construir um trabalho desse tipo. É precisamente por causa dessas condicionantes oficiais, continua o autor, que o trabalho preparatório proposto pela abordagem TRANSCEND é recomendável, antes que as partes se reúnam para as negociações formais (Galtung, 2004, p. 178). É importante perceber, portanto, que o propósito da abordagem TRANSCEND não é substituir a mediação e a negociação formal, mas sim preparar as partes para que elas se sintam predispostas a participar de um diálogo criativo, construtivo e honesto numa eventual fase posterior de negociações oficiais; a tarefa, portanto, é tornar as partes “prontas para a mesa” formal (Galtung e Tschudi, 2000, p. 208). Mas é importante perceber, também, que esse trabalho vai além da mediação convencional, pois seu compromisso maior é com a transformação do conflito, ou seja, com a transcendência da contradição de objetivos e com a mitigação das atitudes de ódio e comportamentos de agressividade subjacentes ao triângulo A-B-C. Nesse sentido, a mediação dentro da abordagem TRANSCEND tem por propósito ajudar as partes a vislumbrar uma nova realidade, aceitável e sustentável, onde elas possam se sentir em casa porque as tensões subjacentes ao triângulo A-B-C foram transformadas (Galtung, 2009, p. 28). Se por um lado, isto vai muito além de uma solução convencional, conseguida através de acordos formais, isto não significa, por outro lado, que as negociações oficiais e os acordos formais sejam desnecessários. Aí reside o grande diferencial da abordagem TRANSCEND: um caráter holístico que busca integrar as preocupações analíticas e terapêuticas através de um trabalho profundamente ancorado nas bases conceituais que lhe servem de sustentação (as violências direta, estrutural e cultural, bem como as atitudes, os comportamentos e as contradições do conflito). O resultado é uma praxeologia que busca ligar o problema aos objetivos através de um trabalho intenso com todos os atores envolvido em três grandes etapas: mapeamento da formação do conflito; avaliação da legitimidade (ou não) dos objetivos de todas as partes; e conexão entre os objetivos legítimos e a construção de uma nova realidade, onde a contradição possa ser transcendida e o conflito transformado (Galtung, 2009, p. 28).

Tabela 7.2: A praxeologia TRANSCEND

SEQUÊNCIA	ETAPAS DO PROCESSO
1	Mapear a formação do conflito (todas as partes, todos os objetivos, todas as contradições)
2	Identificar as partes esquecidas ou marginalizadas que tenham importante participação no conflito
3	Manter diálogos empáticos com cada parte, separadamente
4	Fazer com que cada membro da intervenção se especialize em uma parte (situação ideal)
5	Identificar os objetivos aceitáveis de cada parte (usando como critério de aceitabilidade a ideia de “necessidades básicas”)
6	Trazer à luz objetivos esquecidos ou não considerados pelas partes que possam abrir novas perspectivas
7	Chegar a uma visão global dos objetivos aceitáveis de todas as partes
8	Chegar a formulações de objetivos sintéticos e evocativos
9	Orientar as tarefas de cada parte com esses objetivos em mente
10	Verificar até que ponto a realização desses objetivos globais consegue realizar os objetivos das partes
11	Ajudar as partes a se reunirem à mesa para um processo autossustentável de entendimento
12	Passar para outro conflito, mantendo-se à disposição das partes para futuros contactos, caso isto seja necessário

Fonte: Galtung (2000a, p. 10).

Essa praxeologia parte da ideia de que um amplo leque de indivíduos (agentes governamentais e não-governamentais, líderes locais, militares, jornalistas, líderes religiosos e intelectuais) deve ser envolvido, primeiramente, num diálogo dentro da própria parte, a fim de compreender os seus próprios objetivos e desenvolver uma interdependência entre os diversos estratos sociais representados no grupo; só após esse trabalho preparatório, que se desenvolve ao longo de quase todo o processo, as partes são finalmente colocadas em contato para uma etapa de conversações conjuntas. Ao observar esse processo, nota-se que os quatro primeiros passos são voltados para a análise da formação do conflito. Trata-se, portanto, de analisar as atitudes, os comportamentos e as contradições de cada parte, bem como o desenvolvimento histórico do conflito. É preciso ter em mente, porém, que embora esse trabalho se aproxime de uma investigação empírica, ele não se confunde exatamente com uma análise cientificista no sentido positivista do termo. Conforme destaca Galtung, qualquer profissional comprometido com a busca de terapias ou com a criação de “novas realidades” (seja ele um médico, um arquiteto ou um trabalhador de conflitos) não deve tentar ver as coisas somente “como elas são”, mas também “como elas deveriam ser”. Desse modo, assim como o médico não vê “o paciente apenas como uma fonte de dados”, mas se compromete também com a recuperação desse

paciente através da melhor terapia (Galtung, 2009, p. 15), a fase analítica da praxeologia TRANSCEND é guiada pelo aprimoramento das relações entre as partes e pela busca das terapias mais apropriadas para levar a uma paz sustentável.

Graf *et al* (2009, p. 133) também chamam a atenção para o facto de que essa fase analítica da praxeologia TRANSCEND não tem por propósito desenvolver um exame “objetivo” do conflito, mas sim chegar a uma compreensão sobre como cada parte percebe o conflito, como cada uma delas interpreta os seus próprios objetivos, os objetivos da outra parte e as contradições que surgem a partir da incompatibilidade entre esses objetivos. Em suma, esses quatro primeiros passos procuram identificar, dentro de cada parte separadamente, os objetivos, as contradições e os atores (inclusive aqueles esquecidos ou invisibilizados), as relações e interdependências horizontais e verticais entre esses atores dentro de cada parte, bem como compreender de que modo esses aspetos influenciaram a progressão do conflito, desde as suas contradições mais profundas até as atitudes de ódio e comportamentos violentos que se manifestam na superfície. Conforme enfatizam Graf *et al* (2009, p. 138), essa tarefa exige que as partes sejam mergulhadas num diálogo profundo, algumas vezes denso, com o seu passado e com o inconsciente coletivo, o que não se resolve da noite para o dia. A finalidade do trabalho conduzido nos seminários, portanto, não é completar esse trabalho transformativo, que obviamente demanda tempo e continuidade, mas sim começar o processo, fazendo as partes compreenderem que há dimensões profundas de ordem natural, cultural e estrutural que moldam os seus comportamentos, as suas atitudes e as contradições na base do conflito e que precisam ser encaradas de frente para que uma paz sustentável possa ser construída.

Os três passos seguintes (5-7) concentram-se na análise da “aceitabilidade” ou “legitimidade” dos objetivos de cada parte. Conforme Galtung realça todo o tempo, a essência ou a raiz do conflito é a incompatibilidade de objetivos, ou seja, é a contradição entre dois ou mais objetivos perseguidos pelas partes em conflito. Mas essas partes têm o direito de defender esses objetivos? São esses objetivos válidos e aceitáveis? Como saber se um objetivo é legítimo? Segundo Galtung, a resposta a essas questões não pode ser facilmente encontrada nas esferas legal, religiosa, filosófica ou no sistema de convicções individuais, pois sempre haverá margem para a discordância das partes em relação ao “valor” dessas fontes de legitimidade (2000a, pp. 33-35). Uma solução possível para o problema é ancorar a legitimidade no conceito de necessidades humanas básicas: sobrevivência, bem-estar, liberdade e identidade. Segundo Galtung, as necessidades humanas básicas não são negociáveis e podem ser vistas como um critério objetivo, no sentido de servir como um padrão explícito de avaliação, para justificar (ou não)

os objetivos de todas as partes (2000a, p. 65-66). Graf *et al* (2009, p. 133) acrescentam que o uso das “necessidades básicas para todos” como âncora normativa contribui para garantir a neutralidade do trabalhador de conflitos e para um tratamento simétrico a todas as partes; isto evita que eventuais críticas dirigidas a uma das partes (pelo uso desproporcional de violência, por exemplo) sejam percebidas como uma espécie de “lição moralizadora” individual, já que essa crítica é claramente guiada e justificada pelo ideal de igualdade de tratamento oferecido pela âncora normativa que orienta todo trabalho. Portanto, é crucial que os trabalhadores envolvidos nos seminários e treinos tenham esse conceito de necessidades humanas básicas sempre em mente, como o ponto de referência que permite levar as partes a identificarem até que ponto os seus próprios objetivos e os da outra parte podem ser considerados legítimos (ou ilegítimos).

Os passos 8 a 10 continuam a ser conduzidos separadamente dentro de cada parte, sem a presença da outra, mas já consegue prover uma visão integrada dos objetivos considerados legítimos por todas as partes. Através desses passos, cada parte já consegue visualizar um modelo ou uma estrutura da paz capaz de atender as necessidades básicas de bem-estar, liberdade, identidade e sobrevivência de todos e, conseqüentemente, elaborar propostas para um processo criativo que permita transcender a contradição que está na raiz do conflito. Resta ao trabalhador de conflitos, nesta fase, um papel de apoio, o que significa que ele não deve exercer qualquer pressão, ou demonstrar qualquer preferência ou priorização das soluções vislumbradas; cabe às próprias partes desenvolver uma visão de coexistência comum e propor as alternativas para o que eles considerem uma “terapia do futuro”. Neste ponto, enfatizam Graf *et al* (2009, p. 140), “as partes em conflito estão verdadeiramente prontas para a mesa redonda”, pois em vez de estarem meramente sujeitas a estímulos e coações externas, elas já estão internamente preparadas para a participação de negociações formais.

O último passo, antes que os trabalhadores de conflitos se retirem, envolve a reunião das partes, que se mantiveram separadas ao longo de todo o processo. Segundo Graf *et al*, a coisa mais importante dessa fase final da praxeologia TRANSCEND é a criação de “uma realidade na qual exista uma mudança palpável de relacionamento e uma transcendência do conflito” (2009, p. 140). Por outros termos, isto significa que as partes já conseguem visualizar um plano de ação para transformar o conflito, o que contribui não só para a negociação de um acordo formal para cessar a violência direta, mas também para a criação de uma nova realidade, aceitável e sustentável, onde as partes possam coexistir criativamente, gerindo suas contradições de forma despolarizada, humanizada e não-violenta. Tendo chegado a essa visão sobre a transformação do conflito, o plano de ação proposto por cada parte pode ser, enfim, compartilhado com a outra parte, o que sugere um primei-

ro passo na direção da reconciliação. Do ponto de vista da abordagem TRANSCEND, não importa quão justos ou criativos sejam os acordos eventualmente produzidos na mesa oficial de negociações, a reconciliação, a transformação das atitudes, dos comportamentos e das estruturas, bem como o diálogo entre as comunidades e todos os segmentos da sociedade devem ter continuidade a fim de que a paz se possa sustentar no futuro (Graf *et al*, 2009, p. 141).

A ABORDAGEM TRANSCEND NA PRÁTICA: UMA ILUSTRAÇÃO

Galtung oferece, em seus textos 40 *Conflicts*; 40 *Perspectives* (2000b) e *Transcend and Transform* (2004) uma ampla gama de ilustrações da aplicação da abordagem TRANSCEND. Grande parte dessas ilustrações constitui um exercício didático, onde o autor mostra de que forma o triângulo “diagnóstico-prognóstico-terapia” poderia ser aplicado a conflitos de média ou grande dimensões, contemporâneos ou passados, como a Guerra Fria, os conflitos raciais dos EUA nos anos 1950, as relações EUA-Cuba, o conflito Israel-Palestina, os conflitos desencadeados pela fragmentação da Ex-Jugoslávia, o conflito civil na Somália, na Colômbia, etc. Outras poucas ilustrações baseiam-se em casos onde a abordagem TRANSCEND foi concretamente aplicada, contribuindo efetivamente para a proposição de terapias e para a transformação do conflito. O conflito Equador-Peru enquadra-se nesse segundo grupo, sendo um dos exemplos mais citados por Galtung para exemplificar a abordagem TRANSCEND na prática.

Esse caso pode ser resumido nos seguintes termos: o Equador e o Peru envolveram-se num conflito prolongado, motivado pela disputa por uma zona de fronteira não demarcada, durante quase toda a segunda metade do século XX. Em 1995, no auge de uma das crises militares entre os dois países, Galtung foi consultado pelo presidente do Equador sobre a sua sugestão para a resolução dessa disputa territorial com o Peru. Galtung sugeriu a transformação da área disputada numa “zona binacional com um parque natural”. Perante essa resposta, o presidente equatoriano argumentou que precisava de uma solução imediata para a crise e não de uma alternativa que provavelmente levaria sessenta anos para amadurecer e chegar ao ponto de ser implementada. Apesar da pouca receptividade do presidente equatoriano, Galtung passou a usar essa ideia como exercício de transformação de conflitos em seus seminários de formação de diplomatas na ONU, em Genebra, até que o embaixador equatoriano, num desses eventos, sugeriu a Galtung uma viagem a Quito para participar de um seminário informal na Academia Militar equatoriana, onde o autor conduziu um amplo debate sobre a sua sugestão para transcender o conflito através da criação de uma zona de pro-

teção ambiental binacional na área disputada. Enquadrando esse caso dentro da moldura TRANSCEND, com base nas indicações de Galtung (2000b, pp. 168-169; 2000c, p. 119; 2004, pp. 79-80), chega-se ao esquema “diagnóstico-prognóstico-terapia” descrito na tabela 7.3.

Tabela 7.3: O conflito Equador-Peru: diagnóstico-prognóstico-terapia

DIAGNÓSTICO

Dentro da lógica clássica do Tratado de Vestefália, cada área demarcada de território pertence exclusivamente a um estado. Desse modo, quando dois ou mais estados reclamam a soberania sobre o mesmo pedaço de terra e os esforços diplomáticos falham em prover uma solução para a questão, a resposta clássica é a guerra, na esperança de se chegar a uma “solução militar” para essa contradição de objetivos. Foi o que aconteceu entre o Equador e o Peru desde que o Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Rio de Janeiro, de 1942, falhou em estabelecer limites precisos na Cordilheira do Condor, uma fronteira natural entre os dois países que funciona como um elemento-chave no grande ciclo hidrográfico que liga os Andes à região amazônica. Na verdade, o protocolo de paz de 1942, mediado pela Argentina, Brasil, Chile e EUA, não mencionou a existência do Rio Cenepa (devido a falhas no levantamento realizado por geógrafos para a definição do traçado dos limites), gerando imprecisões técnicas que produziram interpretações conflitantes sobre a divisão dos recursos hídricos e a definição de limites precisos ao longo de 78 Km de fronteiras. Essas imprecisões geográficas levaram não só a tentativas diplomáticas para anular o tratado, considerado inexecutável por ambos os países, mas também à militarização da área através da construção de postos militares e do “recrutamento” das populações indígenas locais como forma de defender o direito à posse do território disputado.

PROGNÓSTICO

A evolução óbvia da contradição de objetivos territoriais iniciada com a guerra de fronteiras de 1941 e com a chamada zona inexecutable derivada das imprecisões do tratado de 1942 foi uma sucessão de crises, com picos de violência em 1981 e 1995, quando a tensão na fronteira entre os dois países resultou em confrontos militares. Enquanto as guerras de 1941 e 1981 foram “vencidas” no campo de batalha pelas tropas do Peru, a guerra de 1995 foi “vencida” (ou pelo menos percebida como uma vitória) pelo Equador. O que é crucial observar nessa evolução do conflito é que as partes (Peru e Equador) tentaram resolver a incompatibilidade entre seus objetivos territoriais na Cordilheira do Condor através de confrontos militares e que os esforços de mediação se concentraram na busca de acordos focados na cessação da violência direta. Em consequência, as relações não foram despolarizadas e a contradição em torno da zona inexecutable permaneceu inalterada, mantendo a propensão para atitudes e comportamentos agressivos que se repetiram durante quase sessenta anos.

TERAPIA

Uma alternativa criativa, capaz de construir uma realidade totalmente nova, seria a administração conjunta das terras disputadas por uma espécie de condomínio. Se tanto o Equador quanto o Peru tinham objetivos razoáveis, embora irreconciliáveis, em relação à demarcação da sua fronteira natural na Cordilheira do Condor, por que não definir um território compartilhado por ambas as partes, destinado a atividades cooperativas, em vez de uma luta infundável motivada por imprecisões geográficas? Segundo a proposta de Galtung, poderia assumir as seguintes características principais:

- Ambos os estados podiam marcar a zona inexecutable com a bandeira dos dois países, colocadas lado-a-lado;
- Eles podiam estabelecer um parque natural protegido, tornando a zona intocável, em nome da paz e do meio-ambiente; o parque poderia ser administrado conjuntamente;
- Facilidades de acampamento e de lazer poderiam ser permitidas e facilitadas em prol do uso sustentável do parque;
- Poderiam ser estabelecidas “zonas econômicas” para empreendimentos conjuntos de exploração sustentável, desde que isto não implicasse na instalação de fábricas dentro da zona de proteção ambiental;
- As tropas e postos militares de ambos os países deveriam retirar-se da área, sendo estabelecidos novos procedimentos de policiamento compatíveis com o novo estatuto de parque natural;
- Na fase de transição do conflito para a paz, tropas de peacekeeping sob mandato da ONU, poderiam prover a segurança, com contingentes de ambos os países (ou de outros, se isto fosse considerado conveniente);
- Finalmente, a área seria declarada “zona internacional de paz”, registrada na ONU sob um código de conduta específico.

Fonte: Galtung (2000b, pp. 168-169; 2000c, p. 119; 2004, pp. 79-80), com acréscimos para uma melhor contextualização do conflito Peru-Equador providos por Parodi (2002, p. 93).

Essa sugestão de criação de um parque natural binacional foi implementada em 1998, servindo de base para o tratado que enfim selou a paz entre os dois países – uma transcendência da contradição entre os dois países que levou três anos e não as duas gerações inicialmente imaginadas pelo presidente equatoriano (Galtung, 2000c, p. 107; 2004, pp. 79-80). O que é crucial nesse caso, segundo o autor, é que dois países com um longo histórico de hostilidades militares podem usar o conflito criativamente para crescer em conjunto, bastando para isto redefinir os seus objetivos de uma forma que se tornem aceitáveis para ambas as partes, respeitem os sentimentos nacionais e satisfaçam as necessidades básicas de todos. Nesse sentido, o papel de um olhar de fora é importante para introduzir novos ângulos, nem sempre considerados pelas partes, que tendem a enxergar a contradição de uma forma polarizada e condicionada por objetivos fixos e irreconciliáveis.

Até que ponto a proposta de Galtung tem uma relação efetiva de causalidade com esse desfecho final do conflito é uma questão que não se pode avaliar objetivamente. Ainda que se notem os encontros pessoais de Galtung com o presidente do Equador, com o embaixador daquele país na ONU, e com oficiais da Academia Militar equatoriana em 1995, conforme os eventos narrados pelo próprio autor, a notícia sobre a criação do parque binacional só lhe chegou aos ouvidos através de uma reportagem publicada no *Japan Times* em outubro de 1998 (Galtung, 2000c, p. 107) e não por algum tipo de contato oficial ou alguma menção em documentos ou relatórios que demonstrem um vínculo objetivo entre a participação de Galtung nesse episódio e o resultado alcançado. Desse modo, o nexos entre os exercícios conduzidos por Galtung em 1995 e a solução produzida em 1998 é apenas suposto, não podendo ser evidenciada por nenhuma relação de causalidade demonstrada pelo próprio Galtung ou por outro investigador. Para além disto, é usual encontrar em documentos oficiais, em relatórios não-governamentais ou textos académicos referências à intensa mobilização de ONG's e de diversos setores da sociedade civil, em ambos os países, contra a guerra de 1995, quando cerca de 300 toneladas de bombas foram despejadas sobre a Cordilheira do Condor, aproximadamente vinte mil soldados foram concentrados na região e uma grande quantidade de lixo e resíduos tóxicos da guerra foram lançados na floresta e na cabeceira do Rio Cenepa e de seus afluentes, provocando danos ambientais significativos nos territórios habitados por diversas tribos indígenas. Nesse contexto, esses setores da sociedade civil passaram a reclamar uma maior participação no desenvolvimento de uma solução criativa para o conflito, preferencialmente através da criação de alguma área protegida na Cordilheira do Condor (Schulemberg e Awbrey,

1997, p. 26; Kaufman e Somowski, 2005, pp. 188, 199). É importante observar, portanto, que a terapia proposta por Galtung convergia para uma preocupação com os danos ambientais provocados pela guerra e para uma solução de preservação ecológica já compartilhadas e discutidas na sociedade civil equatoriana e peruana, o que permite levantar a questão sobre a relação de causa e efeito entre a abordagem TRANSCEND e a transformação desse caso específico. Colocando essa questão em outros termos: estariam as sociedades civis e as ONG's do Equador e do Peru reproduzindo o argumento apresentado por Galtung em seus encontros informais com as autoridades governamentais e militares equatorianas ou, no sentido inverso, seria a proposta de Galtung um mero reflexo da solução já vislumbrada e disseminada nas sociedades civis e ONG's dos dois países, sendo estas últimas, através da pressão por elas exercida sobre seus respectivos governos, as fontes concretas e objetivas que levaram à transformação?

Essa questão específica, que fica sem resposta com base nas indicações oferecidas na obra de Galtung, não pode ser negligenciada se quisermos chamar a atenção para os aspetos envolvidos com a avaliação e a efetividade da praxeologia TRANSCEND. Sobre esse aspeto, há dois pontos importantes a destacar em relação ao caso particular aqui examinado, que podem ser estendidos à abordagem TRANSCEND de uma forma geral. Em primeiro lugar, ainda que se reconheçam as suas consistentes fundações teóricas, a eloquência da sua praxeologia e o seu potencial de expansão e institucionalização através da rede de investigação instaurada pela organização *TRANSCEND international*, a ideia que se tem é que essa abordagem ainda parece ser o resultado do esforço de um homem só: o do próprio Galtung. Em segundo lugar, é inevitável constatar que a abordagem TRANSCEND tem sido ilustrada mais por casos didáticos e exercícios analíticos do que por intervenções concretas, onde a aplicação da sua praxeologia tenha sido pormenorizadamente documentada e efetivamente testada. É visível na bibliografia sobre o tema uma lacuna em relação à avaliação da efetividade dos seus propósitos específicos (preparar as partes para a mesa oficial de negociação), e seus propósitos mais abrangentes (contribuir para a transformação do conflito). Essa concentração da abordagem em torno da experiência pessoal de Galtung e a falta de um esforço voltado para a documentação e a avaliação da praxeologia TRANSCEND do ponto de vista da sua efetividade mostram não só algumas limitações críticas, mas também alguns desafios importantes para o desenvolvimento futuro da investigação e da prática da abordagem TRANSCEND.

CONCLUSÃO

Apresentou-se um panorama geral da abordagem TRANSCEND enquanto técnica alternativa aos mecanismos convencionais de gestão e resolução de conflitos. Ainda que essa abordagem se diferencie em suas bases teóricas, em seu conteúdo e em sua forma, mostrando uma perspectiva particular que se distancia da técnica alternativa apresentada no capítulo anterior (a resolução interativa de conflitos), é importante notar uma linha de convergência: o compromisso com a transformação dos conflitos e o desenvolvimento de algum esforço diplomático paralelo que contribua (sem a pretensão de substituir ou superar) os esforços diplomáticos formais e oficiais de estabelecimento e construção da paz. Esse esforço paralelo é uma característica crucial das abordagens alternativas e indica o seu maior potencial de utilidade, principalmente no contexto dos chamados conflitos persistentes ou intratáveis, onde as polarizações exacerbadas e as narrativas de desumanização do outro, construídas durante um longo processo de agressões e violências mútuas, acabam tornando o conflito pouco permeável aos esforços diplomáticos formais e oficiais de resolução.

Dentro desse quadro, as ações paralelas da abordagem TRANSCEND – promovendo a interação informal e facilitando a transcendência dos objetivos egoístas das partes – oferece uma alternativa importante para estimular a autoanálise e a autocrítica, “quebrar o gelo” entre as fações em luta e vislumbrar objetivos que possam ser compartilhados, preparando as partes para um envolvimento mais empático e confiante que seja capaz de substituir as relações de antagonismo por relações de cooperação sustentáveis. Dessa perspectiva, a abordagem TRANSCEND é potencialmente capaz de oferecer uma contribuição importante, ainda que indireta, para os esforços oficiais de resolução dos conflitos persistentes entre Estados e dentro dos Estados.

Se de um lado é importante reconhecer essa potencialidade, de outro lado é igualmente importante ter uma noção das possibilidades concretas e das limitações dessa técnica alternativa. Procurou-se destacar no capítulo algumas fragilidades e necessidades de investigações futuras que, de certo modo, convergem para as mesmas limitações observadas na abordagem alternativa tratada no capítulo anterior: a falta de uma documentação pormenorizada da aplicação da técnica em intervenções concretas e a falta de uma preocupação com a avaliação empírica da sua efetividade. Sem essas preocupações, torna-se difícil verificar até que ponto os resultados da abordagem TRANSCEND conseguem refletir (ou não) o que ela propõe em suas iniciativas de intervenção. Essas limitações oferecem desafios importantes e

devem servir como uma motivação extra para aqueles que pretendam seguir os caminhos aqui indicados. Para um envolvimento mais aprofundado com a abordagem TRANSCEND, apresentam-se duas sugestões de leitura:

Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method), de Galtung, publicado em 2000 em Geneva pela UN Disaster Management Training Programme, e disponível em https://www.transcend.org/pctrcluj2004/TRANSCEND_manual.pdf. Esta publicação, dirigida a treinadores e participantes, é um guia pragmático da abordagem TRANSCEND, oferecendo, desse modo, informações voltadas principalmente para os interessados na prática desse tipo de intervenção.

Do mesmo autor, *Transcend and Transform*, publicado em 2004 em Londres, pela Pluto. Aqui Galtung oferece um amplo rol de casos através dos quais a abordagem TRANSCEND é ilustrada em micro, meso, macro e mega conflitos. Embora o livro não seja sintético na formulação dos seus conceitos, o que pode frustrar leitores que buscam indicações rápidas e diretas sobre o tema, a sua leitura geral oferece um quadro amplo, complexo e consistente sobre as fundações conceituais e a praxeologia da abordagem TRANSCEND.

Referências

- GALTUNG, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. 6(3), 167-191.
- GALTUNG, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*. 27(3), 291-305.
- GALTUNG, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.
- GALTUNG, J. (2000a). *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*. Geneva: UN Disaster Management Training Programme.
- GALTUNG, J. (2000b). 40 Conflicts; 40 Perspectives. In J. Galtung e C. G. Jacobsen (Eds.) *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND* (pp. 122-190). London: Pluto.
- GALTUNG, J. (2000c). 40 Years, 40 Conflicts. In J. Galtung e C. G. Jacobsen (Eds.) *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND* (pp. 101-121). London: Pluto.
- GALTUNG, J. (2004). *Transcend and Transform*. London: Pluto.
- GALTUNG, J. (2009). Introduction: peace by peaceful conflict transformation: the TRANSCEND approach. In C. Webel e J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 14-32). London: Routledge.
- GALTUNG, J. & TSCHUDI, F. (2000). Crafting Peace: On the Psychology of the TRANSCEND Approach. In J. Galtung e C. G. Jacobsen (Eds.) *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND* (pp. 206-230). London: Pluto.
- GRAF, W., KRAMER, G. & NICOLESCOU, A. (2009). Counselling and training for conflict transformation and peace-building: the TRANSCEND approach. In C. Webel e J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 123-142). London: Routledge.
- KAUFMAN, E. & SOMOWSKI, S. (2005). The Peru-Ecuador Peace Process: The Contribution of Track-Two Diplomacy. In R. J. Fisher (Ed.) *Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking* (pp. 175-202). Oxford: Lexington Books.

- LEDERACH, J. P. (1996). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Syracuse: Syracuse University Press.
- LEDERACH, J. P. (2005). *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*. Oxford: Oxford University Press.
- PARODI, C. A. (2002). *The Politics of South American Boundaries*. Westport: Praeger.
- SCHULEMBERG, T. & AWBREY, K. (Eds.) (1997). *The cordillera del Condor: Region of Ecuador and Peru: Biological Assessment*. Washington: Conservation International.

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Educação para a Paz

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

Técnicas Alternativas de Resolução de Conflitos: Educação para a Paz

INTRODUÇÃO

Com uma longa história inspirada em diversas tradições religiosas, nos movimentos pacifistas modernos e em campanhas de ação não violenta em prol dos direitos humanos, da igualdade racial, dos direitos das mulheres, do meio ambiente, etc. (Harris, 2010), a educação para a paz está atualmente estruturada dentro de um campo multidisciplinar autônomo, envolvendo a educação, a filosofia e a reflexão sobre a cooperação e a resolução de conflitos. Enquanto abordagem inserida no campo da resolução de conflitos, pode-se dizer que a educação para a paz tem o objetivo pedagógico de disseminar uma cultura da paz e prover às pessoas os conhecimentos necessários à criação de uma nova realidade onde os conflitos sejam resolvidos através da ação não-violenta e através de transformações sociais que produzam uma paz sustentável e duradoura. Nesse sentido, a educação para a paz, tal como as abordagens alternativas tratadas nos dois capítulos anteriores, insere-se no contexto conceptual mais abrangente da transformação de conflitos, posicionando-se como alternativa às abordagens estritamente voltadas para a gestão e a construção de acordos que predomina nas abordagens convencionais à resolução de conflitos.

Ainda que a educação para a paz possa ser concebida e colocada em prática nos mais diversos contextos – em Estados desenvolvidos e estáveis, sem conflitos políticos violentos aparentes, ou em situações mais extremas que envolvam

sociedades divididas por violência endêmica — e ainda que os seus programas pedagógicos possam conjugar diferentes áreas de saber e servir a diferentes objetivos, este capítulo tem um propósito bem específico e delimitado: explorar a educação para a paz enquanto ferramenta de resolução, ou mais apropriadamente de “transformação”, de conflitos prolongados e intratáveis. Para atingir esse propósito, o capítulo divide-se em três seções centrais. A primeira procura investigar o conceito de educação para a paz, tentando verificar, dentro do conjunto diversificado de visões sobre o tema, a possibilidade de identificar os seus elementos definidores centrais. A segunda seção procura situar a educação para a paz no contexto particular dos conflitos intratáveis. A terceira, finalmente, propõe uma ilustração da educação para a paz enquanto ferramenta de transformação de conflito com base no caso do conflito persistente entre as comunidades étnicas turca e grega da Ilha de Chipre. A exemplo dos capítulos anteriores, uma seção conclusiva sintetiza os pontos centrais da análise e recomenda um livro-chave para leitura.

O QUE É EDUCAÇÃO PARA A PAZ?

A educação para a paz é um daqueles rótulos abrangentes que traduzem uma gama de diferentes significados para diferentes indivíduos em diferentes lugares (Salomon, 2008). No seu sentido mais abrangente, e também mais intuitivo, refere-se ao esforço pedagógico para construir um mundo mais pacífico, o que envolve diversas formas de ação educativa voltadas para a disseminação e a socialização de uma cultura da paz que leve as pessoas, ao serem confrontadas com as situações de conflito, a escolher um comportamento não agressivo e a optar por meios não violentos para resolver as suas diferenças (Harris e Morrison, 2013, pp. 28, 69-70). Nesse sentido abrangente, Ian Harris define a educação para a paz nos seguintes termos:

“A educação para a paz é o processo de ensinar as pessoas sobre as ameaças de violência e as estratégias para a paz. Os educadores para a paz empenham-se em prover conhecimentos sobre como transformar uma cultura de violência numa cultura pacífica. Para isto, eles têm de construir um consenso sobre quais estratégias de paz são capazes de maximizar os benefícios para o grupo”
(Harris, 2010, p. 11).

Com base no pensamento e na prática da educação para a paz nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e, principalmente, nas experiências acumuladas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Fund*

– UNICEF), Fountain também procura formular um conceito abrangente desse esforço pedagógico para a paz, apresentando a seguinte definição: a educação para a paz

“refere-se ao processo de promoção de conhecimento, habilidades, atitudes e valores necessários à produção de mudanças de comportamento que levem as crianças, os jovens e os adultos a evitar o conflito e a violência, aberta e estrutural; a resolver os conflitos pacificamente; e a criar as condições promotoras da paz, seja ao nível intrapessoal, interpessoal, intergrupar, nacional ou internacional”

(Fountain, 1999, p. 1).

Se a esse nível conceptual mais abrangente as ideias sobre a educação para a paz são geralmente convergentes, as particularidades e as divergências emergem quando se examinam os programas de educação para a paz de uma perspectiva mais focada e especificada. Entre essas divergências, um aspeto importante a notar são os diferentes pontos de vista sobre o carácter formal-informal da educação para a paz. Embora essa ação pedagógica seja geralmente focada na típica relação “professor-aluno” dentro do sistema escolar formal – visto como a única instituição social dotada de autoridade, legitimidade, meios e condições para desempenhar, intencionalmente e formalmente, a missão da educação para a paz (Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu 2010, p. 23) –, diversos autores mostram que o ensino e o aprendizado para a paz vão muito além dos muros escolares. Harris e Morrison (2013, pp. 5, 30, 82), por exemplo, destacam que embora as escolas ofereçam um fórum ideal para lidar com as questões de violência, as instituições educacionais públicas e privadas não são a única arena para os programas de educação para a paz: “Os pais podem usar técnicas não violentas para criar seus filhos.

Os professores podem instruir os seus alunos sobre as habilidades para o estabelecimento da paz. Os professores podem ensinar sobre os problemas da guerra e da paz... Os moradores mais comprometidos com a paz dentro de uma comunidade podem propor programas para educar a população em geral sobre o valor das políticas da paz e de um mundo mais sustentável... Em diversas comunidades ao redor do mundo, organizações, congregações religiosas e representantes eleitos têm participado em fóruns destinados a conscientizar os adultos sobre a guerra e a paz. Como educadores, num sentido diferente de professores formalmente treinados, esses líderes comunitários procuram educar as pessoas em diversos lugares do mundo sobre a insensatez de resolver as disputas através da força... As organizações religiosas têm provido orientações e colocado recursos à disposição das comunidades, paróquias,

organizações para a paz e outros grupos que queiram educar seus membros sobre a ameaça da guerra e sobre o caminho para a construção da paz” (Harris e Morrison, 2013, pp. 30, 82).

Outros autores também reforçam a ideia de que o processo de educação para a paz pode ser desenvolvido tanto nas escolas quanto em contextos informais (Cabezudo e Haavelsrud, 2008, p. 279; Salomon e Cairns, 2010a, p. 1; Ellis e Warshel, 2010), abrangendo não só as práticas pedagógicas oficiais e os programas incluídos nos currículos escolares, mas também as ações pedagógicas informais desenvolvidas nas relações familiares, em ações conduzidas por ONG's, em campos de recreação para jovens, nos desportos, em oficinas de treino de pais, em oficinas de treino para líderes comunitários, em iniciativas para a paz focadas nos media, em projetos artísticos dentro das comunidades, em revistas para jovens, nos filmes, livros e programas de rádio e televisão, etc. (Fountain, 1999, pp. 16-23).

Um segundo foco de divergência entre os programas de educação para a paz diz respeito às suas audiências-alvo. Sobre esse aspeto, há aqueles que defendem que o foco prioritário deve ser a educação escolar de base, quando as crianças e os adolescentes estão mais abertos à formação do seu repertório de conhecimentos e mais suscetíveis à construção da sua visão de mundo (Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu, 2010, p. 24). Essa perspectiva geralmente converge para o senso comum em torno da ideia de que “as crianças são, afinal de contas, o futuro do mundo”; isso leva a crer que a ênfase da ação pedagógica deve ser concentrada na parcela mais jovem da sociedade se o objetivo é construir valores, crenças, atitudes e comportamentos que produzam gerações futuras mais pacíficas. Há aqueles, porém, que consideram essa perspectiva excessivamente idealista, argumentando que o poder está nas mãos dos adultos e que é a forma como esse poder é usado que determina o perfil da sociedade a ser herdado por essas crianças no futuro (Salomon e Cairns, 2010a, p. 1). Isso mostra que os adultos, tanto quanto as crianças e adolescentes, devem ser os alvos privilegiados dessa ação pedagógica, na medida em que os processos de socialização para a paz devem abranger todas as camadas e faixas etárias da sociedade (Fountain, 1999, p. 1; Cabezudo e Haavelsrud, 2008, p. 279).

Um terceiro aspeto discutível da educação para a paz diz respeito à sua capacidade de influenciar diretamente os processos políticos. Do ponto de vista de alguns educadores para a paz, as pessoas em todo o mundo devem ser educadas ou socializadas através de normas que enfatizem a resolução de conflitos através do diálogo, da negociação e da não-violência (Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu, 2010, pp. 30-31). Dessa perspectiva, a educação para a paz assume um compromisso de prover aos estudantes as habilidades e os méto-

dos que lhes permitam influenciar os processos políticos de estabelecimento da paz (*peacemaking*). Há autores, porém, que consideram que esse objetivo extrapola os limites conceituais da educação para a paz. Segundo Harris e Morrison, a educação para a paz procura cultivar uma “consciência pacífica” que condena o comportamento violento e, nesse sentido, ela oferece “uma solução de longo prazo para as ameaças imediatas” (2013, p. 34). Para que a educação para a paz seja efetiva, dizem esses autores, ela precisa transformar mentalidades, o que significa que ela apresenta uma solução indireta aos problemas da violência: é preciso, primeiro, transformar os “corações e mentes” das pessoas para que elas se tornem agentes de transformação da violência no futuro. Salomon e Cairns (2010a) chamam a atenção para esse mesmo ponto ao destacar que o foco da educação para a paz são os aspectos “educacionais e psicológicos” do estabelecimento da paz, da transformação e da resolução de conflitos, e não a produção de acordos e tratados ou a resolução e a transformação do conflito em si. Desse modo, a educação para a paz desempenha um papel complementar aos aspectos diretamente relacionados à esfera de ação política (2010a, p. 2). Para esses autores, embora as diferenças de interesses concretos e “reais” (como terras, independência, governos e recursos) possam “acender” o conflito violento, são os aspectos psicológicos (percepções equivocadas, medo, ódio, desconfianças) que prolongam esses conflitos; isto faz com que a maioria das abordagens à educação para a paz tenha uma preocupação “psico-educacional”, procurando mudar os “corações e mentes” em vez de afetar os processos políticos. Apenas uma pequena parcela dos programas que se auto definem como educação para a paz, afirmam esses autores, ambicionam influenciar diretamente os processos políticos de estabelecimento da paz através da provisão de habilidades de resolução de conflitos, como negociação e mediação por exemplo. Ainda que nada impeça que os programas de educação para a paz enfoquem esses recursos técnicos de resolução de conflitos, Salomon e Cairns argumentam que isto é uma espécie de “extra bônus”, um tipo de conhecimento e de treino que pertence a outras esferas especializadas do campo de resolução de conflitos e que vão além do foco de preocupação central da educação para a paz (2010a, p. 6).

Um quarto aspecto importante em torno do qual giram diferentes pontos de vistas relaciona-se com os conteúdos temáticos e objetivos específicos dos programas de educação para a paz. Ao fazer uma revisão dos principais programas de educação para a paz ao redor do mundo, Bar-Tal (2008) observa diferenças significativas em termos de ideologia, de objetivos, de ênfases temáticas, de currículos, de conteúdos e de práticas. Na Austrália, observa o autor, o foco da educação

para a paz é lançado principalmente sobre o etnocentrismo, o chauvinismo cultural e a violência, de um lado, e a promoção da diversidade cultural, o desarmamento nuclear e a resolução de conflitos de outro. No Japão, geralmente concentra-se nas questões da desnuclearização, do militarismo e da responsabilidade pelos atos de violência do passado. Na América do Sul, a educação para a paz preocupa-se particularmente com a violência estrutural, com as questões ligadas aos direitos humanos e com a desigualdade econômica. Já nos EUA, destaca Bar-Tal, enfoca especialmente as questões ligadas aos preconceitos, à violência e às questões ambientais. A esse panorama, Harris (2010, pp. 16-17) acrescenta o foco no legado de Gandhi geralmente dado à educação para a paz na Índia, onde os estudantes são instruídos sobre o poder da não-violência, a importância do desenvolvimento sustentável e da criação de uma nova ordem social livre da exploração. Harris destaca, ainda, a preocupação dos países escandinavos com os direitos humanos e com os problemas gerados pela pobreza no mundo subdesenvolvido. Na Nova Zelândia, assim como nos EUA, o autor observa uma ênfase especial na violência interpessoal provocada pelo uso de drogas, pela exploração sexual e pela criminalidade. Em relação às regiões onde se observam conflitos persistentes (como no Médio Oriente, na Irlanda do Norte, no Ruanda, na Bósnia-Herzegovina), Harris nota uma ênfase na educação para o entendimento mútuo através da mudança das percepções sobre o “inimigo”. Finalmente, o autor observa, dentro dos programas de educação para a paz ao redor do mundo, um crescente deslocamento do tradicional temor de um cataclisma nuclear para uma preocupação com os problemas ecológicos e com a destruição do habitat natural como um todo.

Com base no conjunto de objetivos definidos em todos esses programas, Bar-Tal identifica o seguinte propósito geral da educação para a paz:

“Reduzir, ou até mesmo erradicar, uma gama de males humanos que variam da injustiça, da desigualdade, do preconceito e da intolerância até o abuso aos direitos humanos, a destruição do meio-ambiente, o conflito violento, a guerra e outros malefícios, a fim de criar um mundo de justiça, igualdade, tolerância, direitos humanos, qualidade ambiental, paz e outras características positivas... [Nesse sentido] a educação para a paz enfatiza a obtenção de padrões de comportamento pacíficos, uma vez que essa mudança de comportamento é que possibilita, em última instância, o alcance desses múltiplos objetivos. Portanto, a educação para a paz pode ser vista como uma espécie de processo de socialização porque os seus objetivos são voltados para a internalização de visões de mundo específicas, no sentido definido por cada sociedade particular” (Bar-Tal, 2008).

Harris e Morrison (2013, pp. 33-37) também enfatizam o propósito socializador da educação para a paz, definindo pelo menos dez objetivos de curto e longo alcance a serem implementados dentro de instâncias educativas formais ou informais. O primeiro objetivo é prover uma visão rica, dinâmica e abrangente da paz em contraponto às imagens violentas que dominam grande parte das sociedades, usando para isto não só a instrução formal nas escolas e universidades, mas também alternativas de ação pedagógicas informais através da arte, da música ou de outras atividades recreativas. O segundo objetivo é lidar com o medo das pessoas, incluindo na ação pedagógica formas de compreender e enfrentar as tensões, as ansiedades, as preocupações e os problemas gerados por um mundo violento. O terceiro objetivo é prover informações sobre a segurança, particularmente sobre a segurança humana. Nesse sentido, é preciso ensinar as implicações da noção de segurança nacional e, principalmente, desmistificar as estruturas públicas e o aparato de guerra justificado em nome da defesa do estado (incluindo o papel das armas, dos exércitos, das forças navais e das forças aéreas) de modo a permitir que os cidadãos façam escolhas refletidas e críticas sobre os sistemas de segurança mais adequados às suas necessidades concretas. Esse objetivo contribui não só para uma maior participação da sociedade nas decisões sobre a segurança (evitando a perpetuação de políticas militaristas autojustificáveis), mas também para o encorajamento da construção de noções alternativas de segurança, incluindo a noção de segurança humana, onde as necessidades básicas dos cidadãos sejam priorizadas. O quarto objetivo é ajudar as pessoas a compreenderem as causas da guerra e de todas as formas de violência como uma pré-condição para se buscar um estado de paz negativa e positiva. O quinto objetivo é promover o respeito pelas diferentes culturas e ajudar os estudantes a compreenderem a diversidade dos seres humanos. Esse conhecimento é a base para a cooperação e para a compreensão da interdependência entre as pessoas e as comunidades. O sexto objetivo é prover orientações para o futuro, promovendo imagens positivas que apontem cursos alternativos e razões para a esperança num mundo melhor. O sétimo objetivo é tratar a paz enquanto processo que envolve conhecimentos e habilidades específicas para provocar a mudança. Trata-se, portanto, de focar as ações e as estratégias de transformação pessoal e social que permitam aos cidadãos mitigar os comportamentos de agressividade e desenvolver habilidades que os tornem autênticos defensores da paz. O oitavo objetivo é promover o conceito de paz do ponto de vista da justiça social e dos direitos humanos. Para isto, é preciso fazer com que os estudantes percebam, em primeiro lugar, que a

ausência da guerra não significa necessariamente que se está num estado de paz e, em segundo lugar, que a paz também é função de aspetos não ligados ao tradicional conceito de segurança nacional, como a justiça social, os direitos humanos, o desenvolvimento, o feminismo, a rejeição ao racismo, a não-violência e outras estratégias de mudança social. O nono objetivo é estimular o respeito por todas as formas de vida, o que envolve um esforço pedagógico para mostrar não só o valor supremo da vida humana, mas também uma valorização do equilíbrio ecológico que sustenta a vida no planeta. O décimo objetivo é ensinar as pessoas a lidarem com os conflitos de forma não violenta. O principal desafio para atingir esse objetivo é fazer com que os cidadãos se tornem agentes transformadores, comprometidos com a mudança social e com a construção de um mundo que não seja marcado pelo comportamento violento.

Se as perspectivas anteriormente mencionadas enfatizam um processo abrangente de socialização para a paz e um amplo leque de objetivos a serem cultivados para uma mudança de mentalidades que leve a uma visão de mundo mais justa, igualitária, pacífica, tolerante e ecologicamente equilibrada, Salomon (2008) considera difícil conceptualizar a educação para a paz com base num conjunto tão amplo e diversificado de objetivos, sem levar em conta os diferentes contextos onde os programas são aplicados. Ainda que se tenha a perfeita noção da necessidade de deslegitimar as assunções que estão na base da atual ordem global, a fim de se criar um mundo menos violento (no sentido físico, estrutural e cultural), não se pode deixar de perceber que a consecução de um leque tão abrangente de objetivos constitui uma tarefa hercúlea. Para além disto, não se pode deixar de notar que os tipos de violência ou as visões de paz de uma comunidade ou de uma nação não são necessariamente idênticos em todas as partes do mundo, o que chama a atenção para a necessidade de contextualizar a educação para a paz dentro do ambiente sociopolítico particular onde cada programa é implementado. Considerando as perspectivas divergentes e as variações contextuais aqui indicadas, até que ponto é possível identificar um denominador comum, um núcleo conceptual dentro da educação para a paz?

O que é crucial notar, com base nos elementos anteriormente apresentados, é que os objetivos da educação para a paz e os seus focos temáticos não são universalizáveis e precisam ser situados no contexto local dentro do qual cada programa se insere. Isto não deve representar, porém, um obstáculo à busca de um denominador comum que permita definir o seu núcleo conceptual. Segundo Salomon e Cairns, apesar da educação para a paz refletir abordagens derivadas de diferentes campos disciplinares (psicologia, ciência polí-

tica, filosofia, comunicação, educação, etc.) e assumir feições particulares em diferentes contextos, isto não significa que ela seja “uma bolha amorfa sem contorno ou estrutura” (2010a, p. 1). Independentemente da amplitude dos objetivos e dos conteúdos defendidos em cada abordagem à educação para a paz, todas elas geralmente compartilham, segundo Salomon e Cairns, a ideia comum de que o trabalho pedagógico para a paz nega o conflito violento e promove o desenvolvimento de uma cultura da paz em substituição à cultura da guerra.

O que Salomon e Cairns procuram enfatizar, com essas observações, é que é possível identificar uma espécie de “abordagem prototípica” (*prototypical approach*) da educação para a paz a partir dos elementos que estão na sua base e que são compartilhados pela grande parte dos seus programas. Por outras palavras, esses autores consideram que existe um núcleo padrão, um modelo primordial, que é transversal à maioria dos programas de educação para a paz. Usando o “protótipo” como metáfora, os autores pretendem distinguir entre os tipos de abordagens que mais se aproximam e aqueles que mais se distanciam de um modelo básico, diferenciar as abordagens principais e as suas desviantes, identificar o protótipo e as suas variações (2010a, p. 3). Ao examinar a forma como as principais referências (acadêmicas e institucionais) definem o campo da educação para a paz, Salomon e Cairns observam que, embora esse projeto pedagógico inclua objetivos como os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento, o equilíbrio ecológico, etc., é importante ter em mente que

“a educação para a paz é, acima de tudo, um processo educacional operacionalizado dentro dos contextos de guerra, de ameaça, de violência e de conflito, voltado para lidar com as atitudes, as crenças, os atributos, as habilidades e os comportamentos” gerados nesses contextos (2010a, p. 4).

É daí que emerge, segundo esses autores, o que se pode chamar de abordagem prototípica da educação para a paz: uma ação pedagógica fundamentalmente ancorada nos contextos de violência, ameaça, conflito e guerra e comprometida com a mudança de atitudes, crenças e comportamentos gerados dentro desses contextos.

Dessa perspectiva, ainda que sejam observadas “variações” ou “desvios” dessa abordagem prototípica – o que é obviamente possível em função dos diferentes ambientes sociopolíticos dentro dos quais os programas são desenvolvidos e aplicados – é preciso ter em mente que todas essas variações (sejam elas relacionadas ao tratamento de temas como os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento, a pobreza ou a degradação ambiental) só se integram den-

tro do típico propósito da educação para a paz na medida em que elas se conectam de alguma forma com a produção (ou a redução) de tensões, violências, ameaças, conflitos ou guerras no contexto particular examinado. Isto significa, por outros termos, que quando se inclui a ecologia, a democracia, a pobreza ou o desenvolvimento nos programas de educação para a paz, é preciso que o tratamento desses temas seja distinguido dos seus campos originais e especializados de reflexão e prática, como a educação para a democracia, a educação civil, a educação para o desenvolvimento ou a educação ambiental. Werner (2010, p. 46) parece reforçar esse ponto de vista ao argumentar que a educação para a paz se distingue de alguns campos relacionados (a educação ambiental por exemplo), devido à sua função social específica. Para o autor, existe um claro critério na educação para a paz – o objetivo de reduzir a violência –, o que faz com que todas as questões trazidas para os programas de educação para a paz, incluindo as relacionadas ao meio ambiente, devam ser consideradas sob esse critério.

De acordo com esse mesmo raciocínio, a inclusão nos programas de educação para a paz de métodos como mediação ou negociação ou a realização de oficinas interativas com o claro objetivo de cultivar habilidades particulares de resolução de conflitos também são vistas por Salomon e Cairns (2010a, p. 5) como “variações” ou “desvios” da abordagem prototípica da educação para a paz. Ainda que nada impeça que o treino nessas habilidades específicas seja integrado aos programas de educação para a paz – e alguns autores defendem enfaticamente essa integração (Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu 2010, pp. 30-31) –, Salomon e Cairns veem essa inclusão como uma espécie de “extra bônus”, como uma qualificação que vai além da típica abordagem da educação para a paz, cujo foco conceptual está no trabalho psicopedagógico voltado para uma mudança de mentalidades que contribua para transformar as atitudes, as crenças e os comportamentos que fomentam a violência, o conflito e a guerra, e não para influenciar diretamente os processos políticos. Os autores não querem dizer, com isto, que essas outras abordagens à resolução de conflitos devam ser segregadas, relegadas a um estatuto de segunda classe e, muito menos, que elas não possam ser conjugadas com os esforços de educação para a paz; ao contrário, a pluralidade e a multidisciplinaridade são desejáveis e nenhum tema, nenhuma técnica e nenhum método tem de ser pensado e aplicado de uma só perspectiva (2010a, p. 5). É importante compreender, porém, o que é a educação para a paz, sabendo diferenciá-la de outras abordagens, não só para melhor definir os seus programas, conteúdos e alvos, mas também para melhor avaliar as suas reais possibilidades e o seu alcance efetivo. O que os autores querem enfatizar é

a necessidade de definir uma concepção mais focada da educação para a paz, ancorada num núcleo central consistente, a fim de evitar a expansão indefinida e aleatória dessa prática pedagógica, como se ela fosse um mero agregado de ideias, temas e objetivos emprestados de outros campos já existentes, sem qualquer compromisso com uma identidade conceptual bem delimitada. Com base nesse conjunto de observações, Salomon e Cairns (2010a, p. 5) definem, finalmente, quatro atributos principais que, segundo eles, sintetizam as características centrais da abordagem típica da educação para a paz.

Tabela 8.1: Atributos típicos da educação para a paz

1	A educação para a paz é orientada para a ação psicopedagógica e não para a ação política direta
2	A educação para a paz busca caminhos para posicionar um grupo de pessoas em relação a um adversário ameaçador
3	A educação para a paz tem o seu foco voltado mais para as relações intergrupais do que para as relações interpessoais
4	A educação para a paz tem por objetivo transformar os “corações e mentes” das pessoas em relação a um adversário envolvido num conflito particular

Fonte: Salomon & Cairns (2010a, p. 5)

Ao observar esses atributos principais, nota-se, em primeiro lugar, que a educação para a paz é orientada para a ação psicopedagógica e não para a ação política direta; ou seja, ela é uma ferramenta educacional, voltada para a mudança de mentalidades, geralmente a longo prazo, e não uma ferramenta de intervenção política com resultados imediatos. Em segundo lugar, a educação para a paz busca caminhos para posicionar um grupo de pessoas em relação a um adversário ameaçador. Ou seja, ela não é uma abordagem aleatória e desfocada, mas tem um propósito específico: instruir as pessoas sobre como se posicionar em relação a um grupo ou a um contexto percebido como ameaça. Este ponto é especialmente importante, pois não basta importar ideias de um conjunto de campos já existentes e formar um novo campo sem identidade, desprovido de um núcleo teórico próprio. Para que a educação para a paz não padeça desse mal é preciso, segundo Salomon e Cairns, constituir uma abordagem teoricamente focada nas condições percebidas como uma ameaça à vida real das pessoas (2010b, p. 320). Em terceiro lugar, a educação para a paz tem o seu foco voltado mais para as relações intergrupais do que para as relações interpessoais. Isto significa que ela é uma prática pedagógica essencialmente coletiva: seu propósito é ajudar um grupo a compreender e a desmis-

tificar as suas próprias narrativas coletivas e as narrativas coletivas do “outro”, a fim de construir possíveis “pontes” entre os dois lados. Em quarto lugar, a educação para a paz tem por objetivo transformar os “corações e mentes” das pessoas em relação a um adversário envolvido num conflito particular. Mais uma vez, o propósito aqui é dar uma perspectiva mais focada, chamando a atenção para a necessidade de ancorar a ação psicopedagógica da educação para a paz dentro do contexto onde alguma forma de tensão, violência, conflito ou guerra seja observada. Ou seja, é preciso ancorar os temas e os objetivos dentro da função social típica da educação para a paz, procurando mostrar de que forma eles se vinculam (de forma direta, estrutural ou cultural) ao propósito de transformar as atitudes, as crenças, as mentalidades, os sentimentos e as percepções das pessoas inseridas dentro dos contextos de tensão, ameaça, violência, conflito ou guerra.

A EDUCAÇÃO PARA A PAZ NO CONTEXTO DOS CONFLITOS INTRATÁVEIS

Há dois aspetos cruciais a observar no esforço de tipificação anteriormente apresentado. O primeiro é que ele oferece uma âncora conceptual, uma orientação geral que permite particularizar a educação para a paz não só em relação a outras abordagens e técnicas dentro do amplo campo da resolução de conflitos, mas também em relação a outras disciplinas, áreas de saber e ações pedagógicas que, embora subjacentes ou relacionadas à educação para a paz, constituem campos independentes que não se confundem necessariamente com a pedagogia para a paz. O segundo aspeto crucial dentro dessa caracterização típica é que a questão da contextualização assume uma posição central. Ao ancorar a educação para a paz nas situações que envolvem alguma forma de tensão, ameaça, violência, conflito ou guerra, essa tipificação chama a atenção não só para a necessidade de se olhar para as condições contextuais que estão na base da ação pedagógica para a paz, mas também para o facto de que essa ação pedagógica assume várias faces dependendo dessas condições contextuais.

Outros autores também destacam essa questão da contextualização, chamando a atenção para a necessidade de situar a educação para a paz dentro de cada ambiente particular. Bar-Tal (2008) enfatiza que, embora muitos objetivos possam ser similares, cada sociedade concebe a educação para a paz de forma diferente não só por causa da variedade dos conflitos existentes, mas também por causa do seu grau de dependência de diversos aspetos sociais (con-

dições, acordos e agendas sociais) e aspetos pedagógicos (orientação educacional, nível de “abertura” e de reflexão crítica, conexão com os problemas concretos da sociedade e criatividade dos educadores). Harris (2010, p. 15) argumenta que cada tipo de violência requer uma forma particular de educação para a paz que seja capaz de desenvolver estratégias para a resolução dos seus conflitos específicos; desse modo, os programas variam em cada contexto, assumindo diferentes feições em situações de conflitos intensos, em situações de tensão interétnica e em áreas livres de violência física coletiva. Salomon (2008) considera que o contexto sociopolítico é que determina a educação para a paz, de modo que qualquer tentativa de conceptualização deve olhar para as diferentes regiões nas quais os programas de educação para a paz são concebidos e implementados. Segundo esse autor, um exame superficial dos programas de educação para a paz ao redor do mundo sugere que enquanto as regiões de relativa tranquilidade enfatizam a educação para a cooperação e a harmonia (paz positiva), promovendo a ideia de uma cultura geral da paz, as regiões submetidas a conflitos e tensões enfatizam a educação para a prevenção da violência (paz negativa), a maior igualdade e a coexistência prática com os adversários reais, com os inimigos e com as minorias.

Há alguns aspetos importantes a destacar nessas observações. Primeiramente, ao referir-se às duas categorias de paz legadas por Galtung, a negativa e a positiva (já discutidas no capítulo anterior), Salomon chama a atenção para as implicações dos diversos tipos de violência (direta, estrutural e cultural) e para as suas interações no contexto sociopolítico onde se insere o programa de educação para a paz. O segundo aspeto importante, derivado do primeiro, é que o tipo de violência e a forma como essas violências interagem e reforçam umas às outras variam em cada contexto específico, determinando o conteúdo da educação para a paz. Essa ênfase na noção de paz e nos tipos de violência que predominam em cada contexto converge para as preocupações de Cabezudo e Haavelsrud (2008, pp. 280-281). Esses autores consideram que o estudo contextualizado da violência é uma parte importante na definição dos programas da educação para a paz, pois qualquer omissão nesse trabalho pedagógico poderá fazer do próprio esforço educativo uma espécie de violência cultural (na medida em que essa omissão ajuda a legitimar ou reforçar as formas de violência direta ou estrutural invisibilizadas ou marginalizadas). Assim, se de um lado uma preocupação demasiadamente ampla com todas as formas possíveis de violência pode levar a uma perda de foco nos programas de educação para a paz, de outro lado as omissões ou a seletividade de objetivos pode tornar a educação para a paz um instrumento

de violência cultural, caso isto contribua para reforçar ou legitimar as formas de violência direta ou indireta que deixaram de ser consideradas. Perante os problemas dessas duas posições extremas, a contextualização surge como um critério útil não só para a definição do conteúdo e dos objetivos mais adequados aos programas de educação para a paz, mas também para a avaliação da efetividade desses programas de acordo com cada contexto específico.

Com esse critério contextual em mente, Salomon (2008) identifica três categorias conceituais distintas nos programas de educação para a paz ao redor do mundo, dependendo do perfil predominante de violências dentro de cada contexto: a educação para a paz em regiões de tranquilidade, a educação para a paz em regiões de tensão interétnica e a educação para a paz em regiões de conflitos intratáveis. O autor chama a atenção, porém, para o caráter didático e idealizado dessa tipologia e para o facto desses limites conceituais nem sempre se reproduzirem no mundo real, onde muitas vezes várias formas de violência coexistem no mesmo contexto, reforçando-se mutuamente. Em relação à primeira categoria (regiões que experimentam um ambiente de tranquilidade), Salomon considera que a melhor designação dos programas pedagógicos talvez seja “educação sobre a paz”, em vez de “educação para a paz”, uma vez que não são identificados, nesses contextos, situações de violência aberta, adversários específicos ou problemas de coexistência entre grupos antagônicos que requeiram processos de paz ou de reconciliação. O trabalho pedagógico, nesses contextos de tranquilidade, procura reforçar e manter os níveis de paz já alcançados e cultivar uma preocupação constante em relação aos atos de violência praticados no passado ou em outras regiões, a fim de que eles não se repitam no presente e no futuro. Pode-se dizer que os programas de educação sobre a paz, dentro desses contextos, tendem a valorizar uma concepção positiva da paz. Os países escandinavos, o Canadá ou o Japão são casos que ilustram a ocorrência de programas de educação sobre a paz dentro desse tipo de contexto. Dentro do segundo tipo de contexto (regiões de tensão interétnica), Salomon identifica a existência de relações polarizadas e de tensões (de origem racial, tribal, linguística, etc.) entre majorias e minorias, sem que isto implique necessariamente em atos explícitos e sistemáticos de violência ou em memórias coletivas de um longo histórico de hostilidades, humilhações, conquistas ou exploração. Esse tipo de contexto pode ser ilustrado através de casos como a Bélgica, a França (principalmente na relação com os imigrantes muçulmanos), os EUA (na relação entre brancos, latinos e afro-americanos). Em relação ao terceiro contexto (regiões submetidas a confli-

tos intratáveis), Salomon observa a existência de relações violentas e persistentes entre adversários, motivadas pela disputa de recursos e reforçadas pela construção de narrativas nacionalistas, étnicas, tribais ou religiosas altamente polarizadas em torno da dicotomia “nós/bons/moralmente superiores” *versus* “outros/maus/moralmente inferiores”. Isto faz com que a educação para a paz seja voltada principalmente para a “mudança de mentalidade” e para a construção de uma nova narrativa sobre o “outro” e sobre a própria responsabilidade de um grupo em relação ao sofrimento do outro. Casos típicos: Irlanda do Norte, Chipre, Ruanda, Sri-Lanka, Israel-Palestina.

Do ponto de vista de Salomon (2008), a educação para a paz no contexto de conflitos intratáveis constitui não só o caso mais completo, uma vez que reúne todo os tipos de princípios e práticas envolvidos nos demais casos, mas também o caso mais desafiador por seu caráter complexo. Segundo o autor, alguns elementos contribuem para essa complexidade: os contextos de conflitos intratáveis enfrentam animosidades coletivas persistentes, compartilham memórias dolorosas do conflito e incorporam imagens e narrativas polarizadas, nacionais ou étnicas, sobre o “nós” e o “outro”, enraizadas durante um longo processo de socialização, o que faz com que as relações de inimizade sejam naturalizadas e transmitidas às novas gerações não só através de processos emocionais, mas também de processos cognitivos promovidos pelos políticos, pelos historiadores nacionais, pelos livros e currículos escolares e pelos media. Em função desse quadro, Salomon considera que três aspectos cruciais determinam a educação para a paz no contexto dos conflitos intratáveis. Primeiro, a educação para a paz enfrenta um conflito entre coletividades e não entre indivíduos. Sobre esse aspecto, o autor observa que muitas vezes nem sequer existe uma dimensão individual no conflito, seja porque os contatos individuais entre os lados do conflito são sistematicamente evitados (como no caso de Chipre) ou, num sentido inverso, porque o contato rotineiro é marcado por relações individuais de civilidade e cordialidade, ainda que as relações coletivas sejam polarizadas (como no caso do conflito entre a região basca e o governo central da Espanha). O segundo aspecto crucial nos contextos de conflitos intratáveis é a intensa animosidade, enraizada em narrativas coletivas sobre longas e dolorosas memórias do passado, o que faz com que a educação para a paz seja desafiada pela necessidade de enfrentar e transformar essas memórias e narrativas, historicamente impregnadas no imaginário coletivo, envolvendo um árduo trabalho de reinterpretação do “outro”, de revisão crítica da história, de reescrita de livros e reformulação dos currículos escolares, etc. O terceiro aspecto destacado por Salomon

são as graves desigualdades implicadas no conflito (desigualdades entre conquistador e conquistado, entre opressor e oprimido, entre maiorias e minorias, entre populações indígenas e populações vistas como externas, entre grupos de diferentes *status* sociais e económicos). Há, segundo o autor, duas implicações derivadas desse terceiro aspeto: a primeira é que os dois lados do conflito devem ser alvos de diferentes intervenções de educação para a paz, uma vez que suas agendas tendem a ser diferentes (por exemplo: enquanto os palestinianos preocupam-se principalmente com as desigualdades e as injustiças do passado, os israelitas são mais preocupados com o terrorismo); a segunda implicação é que os resultados da intervenção pedagógica para a paz devem explorar sentimentos de igualdade entre os membros da sociedade como uma condição para o seu sucesso. Em função dos desafios impostos por esse quadro de complexidade, Salomon considera que o propósito central da educação para a paz nos contextos de conflitos intratáveis é modificar as perceções sobre as narrativas coletivas sobre si mesmo e sobre o outro, o que envolve quatro objetivos interrelacionados: aceitar como legítima a narrativa do outro; examinar criticamente as suas próprias ações e narrativas em relação ao outro; estar pronto para experimentar e mostrar empatia e confiança em relação ao outro; estar disposto a envolver-se em atividades não violentas.

Tabela 8.2: Educação para a paz em contextos de conflitos intratáveis

PROPÓSITO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Modificar as perceções sobre as narrativas coletivas sobre si mesmo e sobre o outro	Aceitar como legítima a narrativa do outro
	Examinar criticamente as suas próprias ações e narrativas em relação ao outro
	Estar pronto para experimentar e mostrar empatia e confiança em relação ao outro
	Estar disposto a envolver-se em atividades não violentas

Fonte: Salomon (2008)

Segundo Salomon, para que esse programa tenha alguma efetividade, ele deve fundar-se na assunção de que os dois lados são relativamente simétricos, pois só assim pode emergir uma percepção empática sobre a narrativa de um sobre o outro. Assim, quanto maiores forem os desequilíbrios sociais, económicos, políticos ou militares entre os dois lados, maiores serão os desafios da educação para a paz, na medida que a desigualdade se torna uma força que alimenta reações e sentimentos de raiva e frustração, interpondo-se às tentativas de reexaminar, positivamente, as narrativas do

adversário. Da perspectiva do autor, portanto, a educação para a paz deve ser acompanhada de outros esforços realizados na esfera de ação política no sentido de reduzir os desequilíbrios de poder e as desigualdades estruturais entre as partes, a fim de que um ambiente geral de confiança mútua possa emergir (Salomon, 2008). Ainda que essas duas esferas não se confundam conceitualmente (a educação para a paz, conforme defende Salomon, é orientada para a ação psicopedagógica e não para a ação política direta), isto não significa que elas não possam se complementar e reforçar mutuamente.

Enquanto Salomon sugere que a educação para a paz no contexto dos conflitos intratáveis deve ser acompanhada dos esforços de redução das desigualdades (que são próprios da esfera política de ação), sob pena de ter a sua efetividade reduzida, Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu (2010) consideram que esse tipo de convergência entre as esferas de ação pedagógica e política só é possível quando as condições sociopolíticas para a paz são favoráveis, o que geralmente só acontece quando algum tipo de compromisso com a construção da paz já existe entre as partes e os sistemas educacionais já estão em condições de se preparar, política e administrativamente, para essa tarefa. Apenas sob essas condições favoráveis Bar-Tal e seus colaboradores vislumbram um “modelo direto” de educação para a paz, onde a cultura do conflito e as memórias coletivas das partes podem ser frontalmente desafiadas e reorientadas, do ponto de vista político e pedagógico, para a construção de uma cultura da paz e para a reconciliação (2010, pp. 31-34). Isto não significa que nada possa ser feito na ausência dessas condições favoráveis. Segundo Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu, qualquer que seja a situação sociopolítica vigente no conflito, os educadores podem encontrar margens para desenvolver um trabalho que contribua, embora de forma indireta, para a promoção de uma cultura da paz. Segundo esses autores, mesmo que as condições sociopolíticas sejam fortemente constrangedoras à condução do trabalho pedagógico para a paz (o que geralmente acontece quando o conflito está em curso, a violência permanece crônica, a maioria dos membros da sociedade apoia a continuidade das agressões e as elites políticas e militares, as organizações e a sociedade civil ainda não percebem os processos de paz e de reconciliação como algo desejável), a educação para a paz pode contribuir para a construção de novas habilidades, crenças, atitudes, emoções e valores pacíficos, sem que isto implique em negar frontalmente a cultura e as memórias coletivas do conflito, a fim de não provocar reações políticas que impeçam o funcionamento desse trabalho pedagógico. Trata-se, portanto, de um “modelo indireto” de educação para a paz, cuja efetividade, embora questionável a

curto prazo, pode produzir uma influência positiva nas gerações mais jovens, capaz de fortalecer uma consciência favorável ao estabelecimento da paz e à reconciliação a longo prazo. Para esses autores, cinco tópicos centrais – o pensamento reflexivo, a tolerância, a etnoempatia, os direitos humanos e a capacitação para a resolução de conflitos – traduzem preocupações gerais que, embora relacionadas ao estabelecimento de uma cultura da paz, não contradizem diretamente o *ethos* do conflito, os seus objetivos, o seu curso, os seus custos ou a imagem do rival, constituindo, por esta razão, temas adequados a um modelo indireto de educação para a paz no contexto dos conflitos intratáveis (Bar-Tal, Rosen e Nets-Zehngu 2010, pp. 27-31).

Se de um lado Bar-Tal e seus colegas consideram que, na ausência das condições socio-político-pedagógicas favoráveis à implantação de um modelo direto de educação para a paz, pelo menos alguma forma de ação pedagógica indireta pode ser implementada, de outro lado esses mesmos autores reconhecem que muito trabalho empírico resta a ser feito para examinar a eficácia desse modelo, especialmente a questão da transferência dos efeitos da educação indireta (novas atitudes, crenças ou valores adquiridos pelos estudantes) para o contexto específico dos conflitos intratáveis (2010, p. 32). Salomon e Cairns (2010b) acrescentam a essa questão uma série de outros aspetos a serem melhor examinados na agenda de investigação da educação para a paz. Em primeiro lugar, esses autores questionam se o sistema formal de escolas é de facto capaz de ensinar a história nacional e, ao mesmo tempo, legitimar a narrativa histórica da outra parte. A tendência é que as tentativas de legitimação da narrativa do “outro” dentro do sistema oficial de ensino soem como uma “traição” da sua própria missão ou adquira um tom “subversivo” (2010b, p. 317). Para além disto, os autores questionam até que ponto é razoável esperar que o lado “mais fraco” (geralmente oprimido) aceite como legítimas as narrativas do lado mais forte (geralmente opressor), sem algum compromisso político concreto no sentido de reduzir os desequilíbrios entre as partes (2010b, p. 319). Isto requer, segundo Salomon e Cairns, investigações e avaliações adicionais que examinem empiricamente sob que condições a questão da legitimação da narrativa do outro é de facto plausível e propensa a produzir efeitos concretos para a paz. Em segundo lugar, esses autores questionam se a educação para a paz não devia passar por uma mudança de foco do público jovem para um público adulto capaz de desempenhar alguma forma de poder e de influência política – não necessariamente oficial, mas principalmente no âmbito da diplomacia de segunda via (2010b, p. 317). Um terceiro ponto dependente

de investigações futuras relaciona-se com a sustentabilidade dos efeitos da educação para a paz. Segundo Salomon e Cairns, essa preocupação tem sido negligenciada na agenda de investigação da educação para a paz, o que chama a atenção para a necessidade urgente de desenvolver mecanismos que não só permitam tornar esses efeitos sustentáveis perante forças socio-políticas adversas e influências contrárias no futuro, mas que possibilitem também avaliar a eficácia e a sustentabilidade desses efeitos (2010b, p. 318). Para concluir o seu panorama geral, Salomon e Cairns destacam que embora a educação para a paz já conte com uma longa trajetória, a sua prática não tem sido acompanhada do devido esforço de investigação e de teorização; em consequência, não só as questões específicas anteriormente mencionadas, mas a educação para paz como um todo, enquanto campo de estudos e enquanto ferramenta de intervenção, apresentam grandes desafios para os investigadores interessados em conceptualizar e testar esse tipo de ação pedagógica dentro do contexto onde ela se faz mais necessária: a dura vida real submetida “às condições do conflito, da tensão, da discriminação e da rivalidade” (2010b, p. 320).

A EDUCAÇÃO PARA A PAZ NO CASO DO CONFLITO CIPRIOTA: UMA ILUSTRAÇÃO

O caso aqui examinado não tem por objetivo comprovar teorias de educação para a paz ou testar hipóteses originais formuladas com base no panorama geral apresentado neste capítulo, mas atende a propósitos meramente ilustrativos. Este caso foi escolhido por sua capacidade de exemplificar a parceria entre educação para a paz e resolução de conflitos no contexto polarizado de um conflito persistente, conseguindo, desse modo, ilustrar as principais questões e os principais desafios apresentados na seção anterior, principalmente no que se refere às dificuldades envolvidas no ensino e na aceitação de narrativas nacionais contestadas pelas partes em conflito.

Os eventos mencionados a seguir, sintetizados a partir do estudo de caso realizado por Maria Hadjipavlou (2008), investigadora da Universidade de Chipre, oferecem uma breve contextualização do caso cipriota. Após ter sido controlada pelo Império Otomano e, posteriormente, pela Grã-Bretanha, a ilha de Chipre tornou-se independente em 1960 com uma constituição republicana que garantia a partilha de poder entre a maioria greco-cipriota e a minoria turco-cipriota. Em 1963, com a iniciativa presidencial de propor alterações na constituição, a fim de suprimir garantias da minoria turco-

-cipriota, nomeadamente o seu direito de veto legislativo, uma onda de violência explodiu entre os dois grupos étnicos, levando à intervenção das Nações Unidas em 1964, o que não impediu que uma nova onda de violência intercomunitária voltasse a ocorrer em 1967. Essas explosões de violência impuseram grandes dificuldades económicas à comunidade turco-cipriota, agravando a sua percepção de exclusão e de restrição dos seus direitos de cidadão e levando a uma divisão geográfica que fez com que as possibilidades de entendimento e diálogo se tornassem cada vez mais remotas. Enquanto a comunidade greco-cipriota experimentava um crescente desenvolvimento e reconhecimento internacional, a minoria turco-cipriota fortaleceu os seus laços com a Turquia. Em 1974, após um golpe de estado greco-cipriota favorável à anexação de Chipre à Grécia e a subsequente reação da Turquia, que invadiu a ilha com suas tropas militares, o país foi *de facto* dividido, culminando, em novembro de 1983, com a autoproclamada independência da República Turca do Norte de Chipre, reconhecida apenas pela Turquia. Em consequência dessa sucessão de eventos, 37% do território, na porção norte da ilha, são controlados pela minoria turco-cipriota (18% da população total) e por um contingente de mais de 30.000 soldados turcos; 60% do território são controlados pela maioria greco-cipriota (80% da população total)¹, cujo governo é internacionalmente reconhecido; e cerca de 2% do território, situado numa faixa entre as duas regiões, são ocupados pela força de *peacekeeping* das Nações Unidas (UNFICYP), presente no país desde 1964 com a missão de supervisionar o cessar-fogo, manter uma “zona-tampão” (*buffer zone*) e desempenhar atividades humanitárias. É importante notar que não existe livre movimento, cooperação ou qualquer forma de comunicação direta entre as duas partes, que vivem completamente segregadas há praticamente quatro décadas.

Em seu estudo de caso, Hadjipavlou observa que uma série de percepções, mitos e eventos históricos compõem as narrativas nacionalistas reproduzidas nos livros escolares e nos sistemas educacionais de ambos os lados. Segundo a autora, é marcante nessas narrativas um “desejo mítico” de ambos os grupos cipriotas de “lutar por sua pureza e origem étnica”, levando a uma polarização identitária que contribui para perpetuar o conflito. A tabela 8.3 faz uma síntese dos principais elementos que moldam essas narrativas nacionalistas e que geram as oposições que contribuem para a cultura separatista que fomenta o conflito.

¹ Os 2% restantes da população são constituídos por arménios, maronitas e latinos.

Tabela 8.3: Narrativas nacionais que alimentam a polarização entre gregos e turcos cipriotas

GRECO-CIPRIOTAS	TURCO-CIPRIOTAS
A educação doméstica ensina às crianças que Chipre foi sempre uma ilha helênica e que os valores helênicos e o cristianismo ortodoxo são os traços que marcam a identidade e a consciência cipriota. Os livros de história enfatizam a helenização da ilha no século II A.C. e a construção de uma ligação umbilical entre Chipre e a tradição grega que persiste até o presente.	A educação doméstica ensina às crianças a ligação entre Chipre e Turquia. Os pais frequentemente referem-se à conexão ancestral entre a ilha e a Anatólia, reforçando um sentimento de identidade com a “terra-mãe” que, por sua vez, é retratada como uma “terra promissora”. Os livros de história ensinam que a ilha pertenceu à Turquia por mais de 400 anos e retratam os demais habitantes como uma mistura étnica de povos e raças, desafiando, desse modo, o essencialismo grego.
A ideologia nacional cultivada nas escolas greco-cipriotas enfatiza o heroísmo daqueles que lutaram para libertar a ilha de seus conquistadores (particularmente otomanos e britânicos). Essa ideologia é também cultivada nas visitas escolares aos museus, especialmente ao Museu da Luta Nacional, onde as obras de arte são usadas pelos professores para “dramatizar” os eventos históricos e proporcionar uma espécie de “encontro com o inimigo”. Esse culto aos heróis greco-cipriotas e o contato com as figuras dos seus opressores, ilustradas nas telas dos museus, servem de base para uma campanha ideológico-educacional do tipo “Eu não esqueço, eu lutarei” que inspira as gerações mais novas a resistir contra os “invasores turcos” que, desde 1974, ocupam militarmente a parte norte da ilha.	A ideologia nacional cultivada nas escolas turco-cipriotas enfatiza, igualmente, os seus próprios heróis históricos, fornecendo às crianças exemplos de resistência e lutas de libertação. As visitas escolares ao Museu do Barbarismo colocam as crianças turco-cipriotas em contato com um número expressivo de grandes pinturas que retratam as “atrocidades” e as expulsões dos turcos-cipriotas de suas casas na parte sul da ilha durante as ondas de violência de 1963-1974. Isto tem o efeito pedagógico de ensinar as crianças a “temerem” e “odiarem” os gregos e os greco-cipriotas.
Os eventos de 1974 são interpretados pelos greco-cipriotas como a “invasão bárbara” de uma nação expansionista, a Turquia, que trouxe para a ilha uma “catástrofe econômica, uma convulsão social e a morte de pessoas amadas”.	Os mesmos eventos são interpretados pelos turco-cipriotas como uma “operação de paz” conduzida pelos militares turcos que libertou o grupo étnico turco-cipriota da dominação grega. Os eventos de 1974 são, portanto, celebrados como uma “vitória” dos oprimidos contra os seus opressores.
Os eventos de 15 de novembro de 1983, que resultaram na autodeclarada independência da República Turca do Norte de Chipre, são ensinados nas escolas greco-cipriotas como ilegais, gerando um pseudoestado sem condições econômicas de sobreviver e, por esta razão, totalmente dependente da Turquia. Este dia é visto pelos deslocados greco-cipriotas, que anteriormente viviam no norte da ilha, como um dia de protesto e indignação pela usurpação do seu direito de retorno.	Os mesmos eventos são ensinados nas escolas e livros de história turco-cipriotas como o berço e o grande dia nacional da República Turca do Norte de Chipre, quando eles alcançaram a sua própria bandeira, o seu próprio governo e o seu próprio parlamento. Desse modo, enquanto o dia 15 de novembro é experimentado como uma ocasião de protestos no lado greco-cipriota, o mesmo dia é celebrado pela comunidade turco-cipriota com paradas militares e festejos nas ruas.
A posição oficial do governo greco-cipriota adotada nos anos 1990 no sentido de integrar Chipre à União Europeia (UE) acrescentava um novo ingrediente polarizador: uma identidade europeia contestada pelo grupo étnico turco-cipriota.	A posição oficial dos turco-cipriotas e dos turcos, na mesma época, rejeitava essa nova identidade, ameaçando anexar a parte norte da ilha à Turquia, caso a integração à UE viesse a ocorrer.
As escolas greco-cipriotas não ensinam a língua do outro lado.	As escolas turco-cipriotas não ensinam a língua do outro lado.
O sistema educacional desencoraja o contato e a comunicação com o outro lado, construindo uma visão negativa e alimentando a intolerância e o desrespeito aos turco-cipriotas.	O sistema educacional desencoraja o contato e a comunicação com o outro lado, construindo uma visão negativa e alimentando a intolerância e o desrespeito aos greco-cipriotas.

Fonte: Hadjipavlou (2008).

Perante esse quadro, o grande desafio do ponto de vista da resolução de conflitos é: podem dois grupos nacionais completamente segregados dentro do mesmo território, experimentando níveis assimétricos de participação política e de desenvolvimento social e económico, com uma memória de enfrentamentos violentos, com duas narrativas históricas mutuamente contestadas e com objetivos separatistas de uma das partes encontrar alguma forma de coexistência pacífica? Da perspectiva da educação para a paz, vista como uma ferramenta de resolução de conflitos, a questão crucial é: como as populações greco-cipriotas e turco-cipriotas podem ser educadas para questionar suas próprias narrativas históricas, respeitar as narrativas do outro e aceitar um futuro multicultural, onde as partes possam viver de forma cooperativa e pacífica? Na busca de respostas a essas questões, uma série de iniciativas têm sido tomadas com o objetivo de transformar as percepções e os mitos nacionalistas que nutrem a animosidade histórica entre as duas comunidades.

Hadjipavlou observa que alguns relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas e da União Europeia, emitidos em 1993 e 1994, tentaram chamar a atenção para os problemas do sistema educacional cipriota, procurando mostrar que ele fomenta a divisão entre as duas comunidades e recomendando, para reverter esse quadro, uma “revisão urgente dos livros escolares” a fim de que a “paz, a tolerância e o respeito mútuo” possam preparar as novas gerações para uma coexistência pacífica no futuro. A autora destaca, também, a iniciativa frustrada do Ministro da Educação greco-cipriota na década de 1990, no sentido de promover a integração e a cooperação entre as diversas comunidades do país. Os professores e alunos que seguiram essa iniciativa, passando e enviar cartas aos jovens do outro lado propondo a retomada da comunicação, da amizade e da construção do entendimento, tornaram-se, porém, alvos de duras críticas da imprensa e dos grupos nacionalistas greco-cipriotas. Segundo Hadjipavlou, uma onda de editoriais de jornais, em 1996, passou a defender o fim desse “perigoso projeto de *Escrever ao Outro Lado*”, alegando que essa prática constituía “uma ameaça” à identidade e à causa nacional dos greco-cipriotas; as reações do outro lado não foram muito diferentes, rotulando os professores e alunos turco-cipriotas de “peões nas mãos dos gregos” (2008, pp. 198-200).

Paralelamente a essas iniciativas oficiais, Hadjipavlou observa que, desde 1989, dezenas de oficinas informais integradas por educadores e alunos de ambos os lados, na própria ilha de Chipre ou no exterior, têm tentado construir uma nova mentalidade pedagógica e influenciar os decisores

políticos sobre a necessidade de transformar os sistemas de educação de ambos os lados. Nesses encontros, a autora observa que praticamente a unanimidade dos educadores greco-cipriotas e turco-cipriotas, dos mais diferentes níveis, concordam que o sistema educacional de ambos os lados é altamente centralizado, hierárquico, patriarcal, nacionalista, construído sobre glórias e traumas seletivamente escolhidos, de modo que não resta muita margem para o pensamento crítico e a compreensão das condições e dos ressentimentos do outro. Em consequência, “nenhuma lealdade a uma pátria comum” e a uma cidadania cipriota que não seja determinada pelos adjetivos greco e turco é incentivada nos sistemas educacionais dos dois lados. Isto não significa que esses esforços de educação para a paz sejam inúteis. Conforme destaca Hadjipavlou, existem hoje mais de cinquenta grupos interétnicos, integrados por professores, estudantes e outros cidadãos, que se reúnem periodicamente para encontrar formas de mudar a mentalidade da separação. Apesar das objeções políticas e militaristas oficiais, esses grupos informais defendem um salto das lealdades políticas dos respectivos referenciais nacionais gregos e turcos para um novo referencial, cipriota e federalista, capaz de unir as duas comunidades dentro de um projeto nacional multicultural, progressista e democrático. Segundo esses grupos, um passo essencial nessa direção depende da introdução de um currículo cívico comum nas escolas, que seja capaz de ajudar os cipriotas a compreenderem as responsabilidades de uma cidadania compartilhada e pautada nos princípios do pluralismo e do respeito mútuo. Com base na análise dos relatórios e dos dados produzidos nessas oficinas informais, onde Hadjipavlou participou como facilitadora ou observadora durante quase uma década, a autora destaca uma série de propostas voltadas para o desenvolvimento de projetos compartilhados de educação para a paz em Chipre.

Tabela 8.4: Tópicos de um programa compartilhado de educação para a paz na ilha de Chipre

1	Promover conhecimentos sobre as similaridades e diferenças culturais e sobre as experiências históricas que influenciam as pessoas dentro do país (gregos, turcos, armênios, maronitas e latinos), sem que isto represente uma ameaça à identidade particular de cada grupo.
2	Promover programas educativos nas redes de rádio e televisão sobre as diferenças culturais e sua simbiose na ilha, bem como a criação de jornais multiculturais onde as mentes criativas e intelectuais de todas as comunidades cipriotas possam publicar as diferentes experiências emanadas dentro da mesma terra natal.
3	Usar novas tecnologias (como internet) para propagar cursos que apresentem a complexidade das diferentes comunidades e ofereçam espaço para a construção de uma perspectiva cipriota compartilhada.
4	Apresentar a todos os estudantes cipriotas os conceitos democráticos, seus ideais e tensões, bem como despertar a consciência contra todas as formas de discriminação.
5	Tendo em vista o caráter patriarcal e hierarquizado da sociedade cipriota, introduzir no debate escolar os estudos de gênero e uma preocupação com os direitos humanos.
6	Desenvolver entre os estudantes as habilidades de comunicação e de resolução de conflitos.
7	Expandir o treino e a qualificação dos professores para que eles possam conduzir esse conjunto de iniciativas.
8	Promover o contato face-a-face entre os estudantes de todas as comunidades, a fim de que eles compartilhem suas experiências, percepções, medos e ressentimentos.
9	Incentivar os estudantes a assumir suas responsabilidades em prol da paz, a respeitar a religião, as crenças sociais e os monumentos históricos do outro.
10	Organizar “campos de paz para a juventude”, integrando os estudantes de todas as comunidades.
11	Estabelecer mecanismos de publicação de livros e materiais didáticos que transmitam uma visão mais complexa e nuancada das narrativas históricas, costumes e tradições e possam ser utilizados em todas as escolas do país.
12	Estabelecer um centro de investigação multicultural onde os educadores e acadêmicos de todas as comunidades cipriotas possam desenvolver projetos de investigação conjuntos.
13	Incentivar exposições de arte, dança e teatro, onde os membros de todas as comunidades possam envolver-se em iniciativas criativas conjuntas.
14	Estabelecer centros de línguas, onde os membros de cada comunidade possam aprender o idioma e a literatura do outro.

Fonte: Hadjipavlou (2008)

Embora Hadjipavlou observe um aumento no ativismo em prol da educação para a paz, notando que algumas das iniciativas anteriormente listadas já se encontram em desenvolvimento, ela nota igualmente uma série de limitações e obstáculos externos e internos. Do ponto de vista externo, as constantes interferências da Grécia e da Turquia e a dependência de cada comunidade cipriota às suas respectivas “terras-mãe” acabam exacerbando a cultura da separação. Do ponto de vista interno, a instrumentalização dos fatores psicológicos, históricos e estruturais pelas autoridades políticas e religiosas de cada parte aumentam os mal-entendidos e as falsas percepções, reforçando a suspeição mútua. De modo geral, observa Hadjipavlou, as autoridades polí-

ticas turco-cipriotas são contra qualquer tipo de comunicação e intercâmbio com a outra parte, alegando uma inimizade histórica de séculos. Os Ministros da Educação, por sua vez, dependendo do seu grau de ligação à Turquia, intensificam o tom nacionalista das políticas de educação, o que contribui para reforçar na mentalidade dos estudantes a ideologia já ensinada pelos pais e avós no sentido de esquecer as terras do sul da ilha e sentir orgulho pelo seu novo estado independente. Do outro lado, dentro da comunidade greco-cipriota, Hadjipavlou nota que as escolas têm sido vistas como os lugares onde os líderes nacionalistas e ortodoxos adquirem a sua legitimidade política. Em ambos os lados, muitos professores ainda realizam seus estudos na respetiva “terra-mãe”, retornando a Chipre com uma “visão romantizada da história e da superioridade da sua cultura”, o que faz com que “os conceitos de multiculturalidade, pluralismo, construção social da identidade ou de múltiplas identidades” sejam vistos como uma ameaça. Para além de todos esses aspetos, acrescenta Hadjipavlou, alguns grupos extremistas deixados à margem dos processos políticos acabam jogando mais lenha na fogueira, escalando as tensões e as relações de antagonismo que perpetuam o conflito (2008, pp. 204-205).

Em suma, embora exista o desejo de uma pedagogia da paz latente dentro de uma parcela considerável de educadores e estudantes, a resistência das autoridades políticas, militares e religiosas ainda é grande em ambas as comunidades cipriotas e um acordo que coloque fim ao conflito permanece distante. Apesar disto, Hadjipavlou considera que as reformas dos sistemas educacionais são urgentes e não devem ser condicionadas pela espera de um acordo definitivo de paz. No contexto de polarização persistente, a implementação imediata das medidas propostas pelos educadores, criando as condições para o desenvolvimento de uma cultura da paz que favoreça a reconciliação, pode contribuir, ainda que a longo prazo, para a construção de um ambiente de paz sustentável. Desse modo, cabe aos intelectuais e às ONG’s atualmente envolvidas com as oficinas informais de educação para a paz um papel crucial no sentido de pressionar as lideranças greco-cipriotas e turco-cipriotas a ouvirem as vozes que defendem a reformulação dos currículos escolares, a fim de contribuir para a construção de alicerces mais consistentes para a paz. Para além disto, argumenta Hadjipavlou, a Universidade Estatal de Chipre, legalmente definida como interétnica e destinada a todas as comunidades cipriotas, tem um papel igualmente importante no sentido de desenvolver políticas integrativas baseadas nos princípios da democracia, do pluralismo e do multiculturalismo. Segundo a autora, esse papel depende não só do desenvolvimento de investigações científicas e da produção de conhecimen-

tos relevantes que possam informar os decisores políticos de ambas as comunidades, mas também do desenvolvimento de um discurso social crítico e alternativo que possa alargar os mapas mentais predominantes e indicar caminhos para a mudança do *status quo* (2008, pp. 205-206).

CONCLUSÃO

Este capítulo propôs um panorama geral da educação para a paz, procurando destacar a sua abordagem prototípica. Isto significa que o capítulo procurou enfatizar a sua típica conceção de ação pedagógica ancorada nos contextos de violência, ameaça, conflito e guerra, comprometida com a mudança de atitudes, crenças e comportamentos gerados dentro desses contextos particulares. A partir desse ângulo, procurou-se apresentar uma visão ainda mais focada, explorando a educação para a paz como ferramenta de resolução de conflitos – ou mais precisamente de transformação de conflitos – no contexto dos conflitos persistentes e intratáveis. Dentro desse contexto, a assunção da educação para a paz é que intervenções no sistema educacional de ambas as partes, embora não suficientes, são necessárias para que os objetivos mais abrangentes da transformação do conflito possam ser alcançados e sustentados a longo prazo. Usando como ilustração o caso do conflito entre turcos e gregos cipriotas, que persiste há mais de cinco décadas, procurou-se mostrar não só as complexidades e polarizações identitárias desse tipo de conflito e as propostas pedagógicas voltadas para transformar as narrativas que perpetuam os antagonismos, mas também os principais desafios pedagógicos e políticos enfrentados para que essas propostas sejam implementadas.

Se de um lado o caso cipriota exemplifica as dificuldades da educação para a paz ao nível oficial, mostrando as resistências políticas, militares e religiosas no que se refere à revisão das narrativas históricas e dos mitos consolidados dentro do sistema formal de educação, de outro lado, o caso examinado mostra que, na ausência das condições socio-político-pedagógicas favoráveis à implantação de um modelo direto de educação para a paz, pelo menos alguma forma de ação pedagógica indireta pode ser implementada, tal como exemplificam os esforços realizados nas oficinas informais envolvendo ambas as comunidades cipriotas, em curso desde o final dos anos 1980. Até que ponto os efeitos dessa educação indireta (novas atitudes, crenças ou valores adquiridos pelos professores e estudantes) têm a capacidade de influenciar as comunidades cipriotas como um todo e pressionar as elites

políticas dos dois lados na busca de uma relação mais cooperativa e pacífica, eis uma questão crítica que merece maior atenção empírica dos investigadores e praticantes da ação pedagógica para a paz. Essa questão traz à tona uma fragilidade que se estende a praticamente todas as técnicas alternativas examinadas nesses três últimos capítulos: a necessidade de avaliação da eficácia da transferência dos efeitos da esfera informal para a esfera oficial de decisão política.

Como sugestão de leitura recomenda-se o livro editado por Gabriel Salomon e Baruch Nevo, em 2008, *Peace Education: The Concepts, Principles, and Practices Around the World*, publicado em Londres pela Taylor & Francis. Esta obra provê um amplo panorama conceptual da educação para a paz em diversas partes do mundo, um leque de casos práticos e, ao final, uma avaliação do estado da arte na investigação sobre o tema.

Referências

- BAR-TAL, D. (2008). The elusive nature of peace education. In G. Salomon & B. Nevo (Eds.) *Peace Education: The Concepts, Principles, and Practices Around the World*. London: Taylor & Francis, e-book edition.
- BAR-TAL, D., Y. ROSEN & NETS-ZEHNGU, R. (2010). Peace Education in Societies Involved in Intractable Conflicts: Goals, Conditions, and Directions. In G. Salomon & E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 21-44). New York: Psychology Press.
- CABEZUDO, A. & HAAVELSRUD, M. (2008). Rethinking Peace Education. In C. Webel & J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 279-296). London: Routledge.
- ELLIS, D. & WARSHEL, Y. (2010). The Contributions of Communication and Media Studies to Peace Education. In G. Salomon & E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 123-142). New York: Psychology Press.
- FOUNTAIN, S. (1999). *Peace Education in UNICEF*. New York: UNICEF.
- HADJIPAVLOU, M. (2008). Cyprus: A Partnership Between Conflict Resolution and peace Education. In G. Salomon & B. Nevo (Eds.) *Peace Education: The Concepts, Principles, and Practices Around the World*. London: Taylor & Francis.
- HARRIS, I. (2010). History of Peace Education. In G. Salomon & E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 6-19). New York: Psychology Press.
- HARRIS, I. M. & MORRISON, M. L. (2013). *Peace Education*. London: McFarland & Company.
- SALOMON, G. (2008). The Nature of Peace Education: Not All Programs Are Created Equal. In G. Salomon & B. Nevo (Eds.) *Peace Education: The Concepts, Principles, and Practices Around the World*. London: Taylor & Francis, e-book edition.
- SALOMON, G. & CAIRNS, E. (2010a). Peace Education: Setting the Scene. In G. Salomon & E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 1-5). New York: Psychology Press.

- SALOMON, G E CAIRNS, E. (2010b). Open-Ended Questions. In G. Salomon e E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 315-321). New York: Psychology Press.
- WERNER, W. (2010), Educational Sciences and Peace Education: Mainstreaming Peace Education into (Western) Academia?. In G. Salomon e E. Cairns (Eds.) *Handbook on Peace Education* (pp. 45-60). New York: Psychology Press.

A Consolidação da Paz*

TERESA ALMEIDA CRAVO

* Este capítulo tem por base e desenvolve as ideias de um artigo previamente publicado na revista Janus.net: *e-Journal of International Relations* (2017, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017).

A Consolidação da Paz

INTRODUÇÃO

A consolidação da paz tornou-se num princípio norteador do intervencionismo internacional na periferia desde a sua inclusão na *Agenda para a Paz* da Organização das Nações Unidas, em 1992. Tendo como objetivo a criação de condições para uma paz auto-sustentável de forma a prevenir um retorno ao conflito armado, a consolidação da paz está orientada para a erradicação das causas profundas da violência e é necessariamente um projeto multifacetado, envolvendo instituições e práticas securitárias, políticas, legais, económicas, sociais e culturais, entendidas como complementares e que se reforçam mutuamente.

A transição da violência armada para uma paz duradoura não tem sido, porém, um caminho fácil ou consensual. Não só a sua conceção enquanto paz liberal se revelou particularmente limitada e inevitavelmente controversa, como a realidade das sociedades devastadas pela guerra provou ser bastante mais complexa do que a antecipada pelos atores internacionais que assumem hoje atividades no âmbito da promoção da paz em contextos de pós-conflito. Com uma trajetória repleta de sucessos contestados e alguns fracassos flagrantemente, o modelo vigente tem sido alvo de duras críticas e de um ceticismo generalizado.

O objetivo deste capítulo é familiarizar o leitor com a trajetória teórica e prática da consolidação da paz, explorando a ambição e também as debilidades do paradigma adotado pela comunidade internacional a partir da década de 1990. Nesse sentido, o capítulo começa por apresentar as origens intelectuais do conceito, para posteriormente analisar o momento da sua co-optação enquanto cânone de atuação da organização mundial. A exploração da consolidação da paz enquanto padrão institucionalizado do intervencionismo internacional divide-se em três partes: pressupostos, prática institucional e apreciação crítica. Discute-se assim, em primeiro lugar, os seus princípios e objetivos, seguindo-se uma breve explicação da sua implementação no terreno, ao nível das quatro dimensões – militar e de segurança, político-constitucional, socioeconómica e psicosocial. Por fim, o capítulo reflete sobre as críticas recorrentes e mais contundentes apontadas à consolidação da paz, realçando os problemas e as limitações que têm assolado este modelo de intervenção ao longo dos últimos vinte anos.

AS ORIGENS INTELECTUAIS DO CONCEITO: JOHAN GALTUNG E O CONTRIBUTO DOS ESTUDOS PARA A PAZ

O conceito de consolidação da paz (*peacebuilding*) foi introduzido no léxico académico muito antes de se ter tornado consensual no mundo do *policy-making*. Johan Galtung, o norueguês considerado fundador dos Estudos para a Paz, apresentou pela primeira vez este termo no seu artigo de 1976, *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding*, dando o mote para a exploração teórica e operacional que se seguiria uns anos mais tarde e que se mantém prolífica até hoje.

Para entendermos as origens do conceito em análise, temos, no entanto, que dar um passo atrás relativamente ao contributo teórico deste autor. As três abordagens à paz desenvolvidas no artigo estão íntima e diretamente relacionadas com a sua proposta inovadora de redefinição de paz e violência, apresentada ainda na década de 1960¹. Galtung define paz como ausência de violência; e define violência como todas as situações em que os seres humanos estão a ser influenciados de forma às suas realizações somáticas e mentais reais estarem abaixo do seu potencial (1969, p. 168). Esta ampla definição foi, na altura, muito além da noção dominante de violência enquanto ato deliberado por

¹ Para uma análise mais detalhada do contributo conceptual de Galtung, ver Almeida Cravo, 2016b.

parte de um ator identificável de incapacitação de outrem (cujo extremo é a morte), que o autor considerava demasiado limitada: “se violência é apenas isto, e paz a sua negação, então muito pouco é rejeitado quando a paz é apontada como um ideal” (*idem*).

Num esforço de clarificação conceptual – a que se dedicou ao longo da sua trajetória académica – Galtung começa por explorar uma definição dual de paz: a paz negativa, enquanto ausência de violência e de guerra, e a paz positiva, enquanto integração da sociedade humana (1964, p. 1-4). A investigação para a paz seria, nesta perspetiva, o estudo das condições que nos aproximariam da indispensável articulação entre ambas, que em última instância produziria o que Galtung apelida de “paz geral e completa” (1964, p. 2).

Esta conceptualização não ficou isenta de críticas – nomeadamente por ser considerada demasiado vaga e sem utilidade prática – e Galtung apresenta pouco depois o que pode ser considerado o seu maior contributo para os pressupostos teóricos dos Estudos para a Paz: a identificação do triângulo da violência e o respetivo triângulo da paz. No triângulo da violência o autor distingue três vértices: o da violência direta, o da violência estrutural e o da violência cultural – os dois primeiros conceitos apresentados ainda em 1969 e este último já em 1990. Para o autor, a violência direta é então o ato intencional de agressão, com um sujeito, uma ação visível e um objeto. Já a violência estrutural é indireta, latente, decorre da própria estrutura social que organiza seres humanos e sociedades – por exemplo, a repressão, na sua forma política, e a exploração, na sua forma económica (ver Galtung, 1969). E, por último, a violência cultural é o sistema de normas e comportamentos subjacente a – e legitimador das – violências estrutural e direta; ou seja, a cosmologia social que nos permite olhar para a repressão e a exploração como normal ou natural e, por isso, mais difícil de desenraizar (ver Galtung, 1990).

Com esta formulação, Galtung defende uma caracterização de violência que destaca os problemas e as limitações das definições do conceito que abrangem apenas conflitos sociais de larga-escala (guerras), e incita ao entendimento de paz no seu sentido mais amplo como paz direta, estrutural e cultural. Esta tipologia de paz corresponderia então ao seu conceito inicial de paz positiva, definido no final da década de 1960 como “justiça social”, no sentido da distribuição igualitária do acesso a poder e recursos (1969, p. 183). Ao contrário do enfoque tradicional dos estudos sobre conflitos na violência deliberada e com remetente, cujo fim produziria somente uma paz negativa, Galtung propõe que o objetivo da paz exponha e estude as dinâmicas estruturais globais de repressão e exploração e a violência simbólica que existe na ideologia, na religião, na língua, na arte, na ciência, no direito, nos media ou na educação.

Não é de estranhar, por isso, que a etapa seguinte no percurso conceptual do autor norueguês tenha sido a de confrontar este entendimento com a prática concreta do intervencionismo internacional, especificamente no artigo em que desenvolve os conceitos de manutenção da paz (*peacekeeping*), restabelecimento da paz (*peacemaking*) e consolidação da paz (*peacebuilding*). Segundo Galtung, a manutenção da paz constituía uma abordagem “dissociativa”, cujo objetivo era a promoção da distância e de um “vácuo social” entre os antagonistas, através da assistência de uma terceira parte (1976, p. 282). Esta estratégia pecava por entender o conflito como uma interrupção do *status quo* e por prescrever o retorno ao *status quo ante* como solução. Não questionava, portanto, se esse *status quo ante* devia efetivamente ser recuperado e preservado, visando apenas a manutenção da ausência de violência direta entre os atores em conflito (1976, p. 283). O congelamento da situação que levava às hostilidades implicava, nesse sentido, que a terceira parte reforçasse o ator mais interessado em preservar o *status quo*, contribuindo inadvertidamente para manter uma estrutura de dominação (1976, p. 284) – isto é, uma situação de violência estrutural. Sendo que a preservação da violência estrutural promove, em última instância, a violência direta – e, assim, o provável retorno ao conflito aberto a longo prazo (1976, p. 288) – esta não era uma abordagem satisfatória dentro da conceptualização proposta por Galtung.

O restabelecimento da paz, por outro lado, representava uma abordagem mais abrangente, ancorada na resolução de conflitos, cujo objetivo ia para além da cessação das hostilidades, centrando-se nas várias formas de transcender incompatibilidades e contradições entre as partes (1976, p. 290). Mas também aqui o autor aponta críticas acutilantes e insuficiências graves. Embora reconhecendo o potencial de radicalidade da abordagem da resolução de conflitos, Galtung afirma que esta está geralmente orientada para a preservação – e não para a contestação – do *status quo* (violento) e orientada para o ator – e não necessariamente para o sistema (a estrutura) – que (re)produz a violência (1976, pp. 294-296). A resolução do conflito e o restabelecimento da paz são, assim, primordialmente entendidos como residindo nas “mentes das partes em conflito” e atingidos assim que um acordo é por estas assinado e ratificado – uma conceção que Galtung denuncia como “estreita”, “elitista” e negligente quanto aos fatores estruturais indispensáveis à construção de uma paz sustentável (1976, pp. 296-297).

Este entendimento da manutenção e do restabelecimento da paz – um entendimento debatível, naturalmente – leva Galtung a desenvolver um novo conceito: o de consolidação da paz. Ao contrário das outras duas abordagens, a consolidação da paz constitui *necessariamente* uma abordagem associativa do

conflito, capaz de lidar com as causas diretas, estruturais e culturais da violência no seu sentido lato – e, consequentemente, em sintonia com o seu conceito de paz positiva.

“Que estrutura conseguirá então melhor diminuir a probabilidade de ocorrência de violência?”, pergunta o autor (1976, p. 297). Em resposta, Galtung avança sinteticamente uma proposta de estrutura cujo objetivo é a remoção das causas profundas da violência e que implica o enfoque declarado em princípios como “equidade” (por oposição a dominação/exploração e no sentido da interação horizontal), “entropia” (por oposição a elitismo e no sentido da inclusão) e “simbiose” (por oposição a isolamento e no sentido da interdependência) (1976, pp. 298-100). Embora reconheça o quadro de complexidade e dificuldade, a proposta de Galtung de consolidação da paz é indubitavelmente maximalista, ambiciosa e ancorada na ideia da luta pela paz como abrangendo impreterivelmente “várias frentes” (1976, p. 104).

Esta discussão teórica promovida pela proposta de Galtung sobre diferentes formas de entender violência e paz foi muito além de um mero exercício acadêmico, tendo tido claras implicações práticas, em especial aquando da sua adoção por parte das Nações Unidas (NU) em 1992, como veremos de seguida.

O MODELO DE CONSOLIDAÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A reflexão de Galtung inspirou Boutros-Ghali, um Secretário-Geral das Nações Unidas entusiasmado com a perspectiva de uma organização mundial mais dinâmica e interventiva na sequência da alteração profunda da conjuntura mundial. Foi essencialmente a conjugação de três fatores que suscitou uma reação vigorosa por parte da comunidade internacional e, em particular, das NU, no início dos anos 1990. Em primeiro lugar, o final da Guerra Fria não só resultou no desanuiamento das relações entre as grandes potências no seio do Conselho de Segurança e um compromisso renovado com os princípios fundadores da organização (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 2), como atestou o triunfo do liberalismo (Jakobsen, 2002) e a sua ênfase nos direitos humanos e na democracia. Em segundo lugar, o aumento dramático do número de conflitos violentos na periferia², que atingia cinquen-

² Na realidade, o número de guerras civis internacionalizadas na periferia vinha a aumentar consistentemente desde a Segunda Guerra Mundial, mas apenas o fim da confrontação bipolar permitiu que a comunidade internacional passasse a encarar este fenómeno como a maior ameaça à paz e à segurança internacionais dos anos 1990 (ver dados de 1946 a 2001 em Gleditsch, Wallensteen, Eriksson, Sollenberg, e Strand, 2002, p. 624).

ta países nos diferentes continentes só em 1991 (Wallensteen & Sollenberg, 2001, p. 632), ganhou finalmente visibilidade e proeminência na agenda internacional. E, por fim, a natureza destes mesmos conflitos – guerras civis de contestação do poder estatal centralizado (Ayoob, 1996), particularmente devastadoras, consideradas imorais e com efeitos desestabilizadores para o sistema regional e internacional – criou, fundamentalmente no Ocidente, uma opinião pública favorável ao intervencionismo.

Aproveitando este momento histórico de otimismo multilateral e encarando estas guerras da década de 1990 como “guerras da comunidade internacional” a que cabia à organização responder com determinação (Almeida Cravo, 2013), Boutros-Ghali apresentou uma proposta ambiciosa para enfrentar os desafios à paz e à segurança internacionais da era pós-Guerra Fria, consubstanciado na sua *Agenda para a Paz* (1992). Este documento ensaia um modelo de institucionalização da paz que pretende conferir às NU um modo de atuação mais ousado, coerente e dinâmico, com um considerável acréscimo em termos de relevância internacional da organização relativamente às décadas precedentes.

São quatro as estratégias interligadas de atuação propostas pelo SGNU: a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), o restabelecimento da paz, a manutenção da paz e, finalmente, a consolidação da paz (ver UN, 1992). A diplomacia preventiva procura evitar duas escaladas: por um lado, prevenir que uma situação de conflitualidade latente evolua para uma situação violenta de facto; e, por outro, conter o potencial alastramento de uma situação de conflitualidade violenta de facto para outras geografias e grupos sociais. O restabelecimento da paz tem como objetivo apoiar as partes em conflito nas negociações de paz tendentes a um acordo, fazendo uso dos instrumentos pacíficos contidos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas³. A manutenção da paz envolve o envio de forças das NU – os chamados capacetes azuis – para o terreno, após o acordo entre as partes e com o seu expresse consentimento, para estabilizar zonas de tensão e assegurar que o processo de paz é efetivamente cumprido. A grande novidade é, sem dúvida, o conceito de “consolidação da paz pós-conflito”, anunciado pela primeira vez como a nova prioridade da organização.

³ A *Agenda para a Paz* faz igualmente referência ao modelo de imposição da paz (*peace-enforcement*), previsto na Carta das NU, como instrumento disponível dentro do novo quadro de atuação (UN, 1992, paras 42-45).

Objetivos e princípios

Definida como “ações para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz, de forma a evitar um retorno ao conflito” (UN, 1992, para. 21), a consolidação da paz engloba, assim, duas tarefas diferentes mas simultaneamente complementares: por um lado, a tarefa negativa de evitar o retomar das hostilidades; e, por outro, a tarefa positiva de “enfrentar as causas profundas do conflito” (UN, 1992, para. 15). Esta articulação segue de perto a proposta teórica de Galtung de paz e violência analisada em cima, ao promover uma agenda maximalista de paz positiva como indispensável para que a paz negativa – ou seja, o fim da violência direta – não seja apenas temporária (Ramsbotham, 2000, pp. 171, 175). Boutros-Ghali é, aliás, claro na sua ambição: o modelo que propõe pretende, em última instância, lidar com “o desespero económico, a injustiça social e a opressão política” enquanto fontes da violência que assola o sistema (UN, 1992, para. 15). E para alcançar esse objetivo, a ONU manifesta a sua disponibilidade para – e vontade de – se envolver enquanto garante externo em todas as fases de situações de conflitualidade.

As quatro estratégias contidas na *Agenda para a Paz* são, por isso, vistas numa lógica de complementaridade, em que as várias fases da transição do conflito violento para a paz partilham objetivos comuns que requerem uma ação integrada. A consolidação da paz começa a tomar forma dentro do quadro das operações de manutenção da paz, por sua vez enviadas para o terreno na sequência de acordos de paz negociados. Progressivamente, a responsabilidade da consolidação da paz transita para os nacionais dos países a emergir de conflitos, com o auxílio dos atores externos, para que sejam erguidas as fundações para uma paz auto-sustentada. Nesse sentido, o SGNU esclarece, a consolidação da paz “deve ser vista como a outra face da diplomacia preventiva, que procura evitar o colapso das condições para a paz” (UN, 1992, para. 57) e a ligação entre manutenção da paz e consolidação da paz deve ser também “evidente” (UN, 1992, para. 58).

As reflexões apresentadas nos vários relatórios que se seguiram – entre estes, o *Suplemento à Agenda para a Paz* de 1995, o *Relatório Brahimi* de 2000 e o relatório *A consolidação da paz: uma orientação de 2010* – continuaram a enfatizar esta ideia de interligação. A consolidação da paz é entendida como um instrumento preventivo (UN, 1995, para. 47), essencial para “sara as feridas” do conflito (UN, 1992, para. 53) e reduzir significativamente o risco de retorno às hostilidades (UNPSO, 2010, para. 13). A manutenção da paz e a consolidação da paz são apelidadas de “parceiras inseparáveis” (UN, 2000, para 28) e os capacetes azuis de “*early peacebuilders*” (UNPSO, 2010, p. 9), uma vez que a consolidação da paz não consegue atuar sem a manutenção da paz e esta última

não tem uma estratégia de saída sem a primeira. Por outras palavras, a ideia central é então a de continuum: entre paz negativa e paz positiva, entre estabilização e desenvolvimento, entre prevenção estrutural e consolidação.

O paradigma da paz liberal

Se a adoção de uma visão maximalista de paz – coincidente com a proposta teórica de Galtung – se ficou claramente a dever ao ambiente intelectual e político desencadeado pelo final da Guerra Fria, também o desenho específico do modelo a implementar em zonas de conflito refletiu quem emergiu triunfante da confrontação bipolar.

Na realidade, a abordagem que deu corpo a esta nova ambição de promoção da paz na periferia turbulenta, e foi subsequentemente integrada nos novos instrumentos de segurança coletiva, foi a abordagem ocidental da chamada paz liberal⁴. Como explica Clapham, os vencedores do conflito bipolar – não só as democracias capitalistas e liberais, mas também as suas sociedades civis, e a grande massa de organizações não-governamentais e instituições internacionais que estas controlam – procuraram reestruturar o sistema internacional em conformidade com os valores que emergiam vitoriosos nessa altura (1998, pp. 193-194). Os promotores da Nova Ordem Mundial apresentaram a democracia liberal e a economia de mercado como as “receitas globais para o desenvolvimento, a paz e a estabilidade” (Yannis, 2002, p. 825), baseando, assim, as concepções fundamentais da consolidação da paz no paradigma do “internacionalismo liberal” (Paris, 1997).

Neste sentido, como refere Paris, a consolidação da paz é efetivamente “uma enorme experiência de engenharia social – uma experiência que envolve a transplantação de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados pela guerra de forma a controlar o conflito civil: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (1997, p. 56).

A queda do bloco socialista e do seu modelo alternativo permitiu que esta abordagem intervencionista fosse abundantemente incentivada, e imposta, sem rival, nos quatro cantos do mundo – o que Lizée (2000) chama de “síndrome do Fim da História”. Introduzindo condicionalidades políticas e económicas através das operações de paz e dos programas de assistência ao desenvolvimento, o modelo das democracias de mercado difundiu-se por todo o Terceiro Mundo (Jakobsen, 2002).

⁴ Sobre o conceito de paz liberal, ver, entre outros, Spiro, 1994; Doyle, 2005; Paris, 2006; Hayes, 2012.

O grande potencial de abertura do conceito de consolidação da paz a inúmeras definições baseadas em diferentes entendimentos e abordagens, e que poderiam ter ganho uma infinidade de formas concretas nos contextos de pós-conflito, viu-se assim reduzido à especificidade da matriz ocidental e da cosmovisão liberal, e consequentemente fechado às outras experiências e alternativas.

A PRÁTICA INSTITUCIONAL

Houve então, desde os primórdios, uma convergência em torno do que Kahler chama de “Consenso de Nova Iorque” (2009), não obstante a ausência de um órgão centralizador de todas as atividades de consolidação da paz dentro das NU durante a primeira década, por um lado, e a constante presença de vários outros atores internacionais que se arrogaram de responsabilidades no âmbito do intervencionismo internacional, por outro. O “Consenso de Nova Iorque” refletia o sonho liberal de criação de democracias pluripartidárias com economias de mercado e sociedades civis fortes, assim como de promoção das práticas e dos valores liberais ocidentais, tais como a autoridade secular, a governação centralizada, o Estado de direito ou o respeito pelos direitos humanos (Newman, Paris e Richmond, 2009, p. 12).

Como explica Richmond, a paz é pensada pela comunidade internacional ocidental como uma “forma ideal alcançável” e “resultado de ações *top-down* e *bottom-up*, com base em regimes, estruturas e normas sociais, políticas e económicas liberais” (2005, p. 110). Pensar “a paz enquanto governação” (Richmond, 2005, pp. 52-84) implica igualmente olhar para a consolidação da paz como um meio para um fim: isto é, como um modelo institucionalizado que se materializa num conjunto de passos necessários à construção de uma paz liberal. Não admira, por isso, que a prática da consolidação da paz tenha implicado um quadro de atuação padronizado que pretendeu assumir um carácter universal e hegemónico.

A multidimensionalidade

Na realidade, o primeiro esforço de implementação deste novo paradigma dá-se ainda em 1989, com o envolvimento das NU na Namíbia. Esta operação de paz vai já muito além da supervisão do cessar-fogo tradicional e é mandatada para auxiliar a criação de instituições políticas democráticas e monitorizar as eleições que assegurariam a independência do país. O relativo sucesso da missão atestou a capacidade e a vontade da organização para realizar sucessi-

vas operações de paz mais ambiciosas, em larga escala, com atividades muito para além das realizadas até à data e numa grande variedade de países que emergiam de conflitos armados na Ásia, África, Europa e América Central (Han, 1994, pp. 842-845). Assistimos assim, durante a década de noventa, a uma dramática expansão do papel das NU, seguindo amplamente o modelo implementado na Namíbia e variando unicamente em detalhes. Esta resposta padronizada da paz liberal, que Ramsbotham apelida de “UN’s post-settlement peacebuilding standard operating procedure” (2000, p. 170), materializou-se no terreno com uma multiplicidade de atores e de tarefas que podem ser divididas em quatro dimensões interdependentes: i) militar e de segurança, ii) político-constitucional, iii) socioeconómica, e iv) psico-social.

A dimensão militar e de segurança

O dilema de segurança que assalta os grupos envolvidos em conflitos intraestatais é consideravelmente maior do que entre Estados pós-conflito interestatal, na medida em que o reforço da autoridade estatal passa pela recuperação do monopólio do uso legítimo da força e pelo controlo da totalidade do território: isto é, implica precisamente a reconstituição de um poder político central com capacidade para se impor aos restantes poderes político-militares. É, por isso, necessária a institucionalização de garantias que neutralizem o compreensível sentimento de insegurança que grassa pelos diversos atores que receiam a exclusão e temem que a centralização do poder político-militar favoreça o grupo oponente em seu detrimento. A dimensão militar e de segurança do modelo de consolidação da paz visa, por isso, estabelecer um equilíbrio entre as partes beligerantes e prevenir que esse receio provoque uma rejeição do acordo de paz.

Os soldados são aqui encarados como fatores de risco que requerem um cuidado especial em circunstâncias voláteis de pós-conflito. Há, por isso, todo um programa especificamente destinado a combatentes, concebido para restringir a sua capacidade para prejudicar a estabilidade precária que se segue a um acordo e, em última instância, provocar um retorno às hostilidades (Alden, 1996, p. 51). Assim, esta dimensão militar e de segurança passa, num primeiro momento e ainda dentro do quadro das operações de manutenção da paz, por várias fases estandardizadas conhecidas como DDR: 1) desmobilização, 2) desarmamento, e 3) reintegração na vida civil ou integração nas forças armadas nacionais.

Num segundo momento, a atenção da comunidade internacional prolongou-se para a chamada “Reforma do Setor de Segurança” (RSS). A RSS reflete um

consenso alargado em torno da necessidade de reestruturação geral dos aparelhos de segurança – militar, polícia e serviços de inteligência – em contextos de pós-conflito, no sentido da sua maior transparência, eficiência e controlo democrático. Apesar das consideráveis diferenças, dependendo dos atores internacionais envolvidos, relativamente à forma como o setor da segurança é definido ou como a reforma deve ser concebida e materializada, a RSS aponta para uma noção genérica de boa governação e Estado de direito, que deve incluir os atores principais do setor, as suas funções, e os vários corpos governamentais e judiciais responsáveis. É, nesse sentido, uma abordagem ampla, necessariamente de longo prazo, preocupada não só com a capacidade de fornecer segurança aos cidadãos mas também com a sua responsabilização perante uma supervisão civil e democrática⁵.

A dimensão político-constitucional

Esta dimensão procura levar a cabo uma transição política que passa pela legitimação dos órgãos de poder; pela reforma da administração do Estado esvaziada durante o conflito; e pela transferência das tensões entre os grupos em conflito para o plano institucional, ou seja, a transição do conflito do plano violento para o plano político. A esta ideia da política como continuação do conflito por meios não-violentos, que vem já de Michel Foucault, Ramsbotham apelida de “Clausewitz ao contrário” (2000, p. 172).

O regime político que subjaz a estas transformações é a democracia liberal. Considerada mais propensa à paz, tanto ao nível interno como internacional (teoria da paz democrática⁶), a democracia liberal tornou-se na “filosofia política dominante” (Barnes, 2001, p. 86) da comunidade internacional do final da Guerra Fria e tem sido sucessivamente incentivada e imposta às sociedades intervencionadas. Neste esforço de “desmilitarização da política” (Stedman, 2001, p. 17), numa perspetiva liberal, a aposta centrou-se na reforma e promoção do Estado de direito e dos elementos com maior impacto no processo de democratização e de criação de uma cultura democrática: essencialmente os partidos políticos, os media e a sociedade civil.

A introdução do modelo democrático nos cenários pós-conflito foi tomando, no entanto, diferentes formas. Uma primeira abordagem foi a realização num

⁵ Sobre a RSS, ver, entre outros, OECD, 2005; Sedra, 2010; Jackson, 2015. Sobre a ligação entre consolidação da paz, Estado de direito e RSS, ver Almeida Cravo, 2016a.

⁶ Sobre a Teoria da Paz Democrática, ver Doyle, 1983a, 1983b; Brown et al., 1996; Haas, 2007.

curto prazo de eleições multipartidárias, como por exemplo em Angola em 1992. As eleições simbolizavam a responsabilização imediata dos atores nacionais e representavam o ponto fulcral da transição da guerra e autoritarismo para a paz e a democracia, com a legitimação do novo poder político. A sua lógica de *winner-takes-all*, de jogo de soma nula, em contextos altamente instáveis levou, contudo, à emergência de uma segunda abordagem, considerada menos desestabilizadora: os governos de coligação, como por exemplo no Afeganistão em 2002. A lógica subjacente era a da socialização dos atores em termos de partilha de poder negociado, prática de decisões consensuais, antes da realização das primeiras eleições (que se mantinham no horizonte). Nestes casos, a presença na coligação governamental é feita de acordo com cálculos de percentagem conforme a representatividade étnica, religiosa, regional, política, etc. Uma última forma, exclusivamente para casos em que o empenho da comunidade internacional em termos de esforços financeiros, de recursos humanos e temporais é de grande dimensão, é o *protetorado internacional*, em que a administração transitória é tutelada por um ator externo, como por exemplo em Timor, pelas NU (1999-2002), ou no Kosovo, pelas NU e também pela UE, OSCE e NATO (1999-).

A dimensão socioeconómica

Esta dimensão pretende reverter o impacto particularmente devastador dos conflitos armados no tecido económico-social do país – um processo necessariamente prolongado no tempo mas por norma combinado com expectativas “irrealisticamente altas” (Egeland, 1999, p. 545).

Face às óbvias dificuldades internas, a ajuda financeira internacional é fundamental para dinamizar a reconstrução económico-social do país. Seguindo uma lógica de *continuum* entre emergência, reabilitação e desenvolvimento (Macrae, 2001, p. 155), a comunidade internacional começa habitualmente pela ajuda humanitária e tem igualmente um papel crucial a médio-longo prazo no apoio à reconstrução das infraestruturas básicas e na aplicação de políticas macroeconómicas de estabilização. É de assinalar que o entendimento desta recuperação económica, assim como dos (des)equilíbrios monetários e fiscais, se tem norteadado pela ideologia neoliberal⁷. Durante as décadas de oitenta e noventa, esta filosofia económica materializou-se nos chamados planos de ajustamento estrutural, aplicados um pouco por todo o

⁷ Para uma excelente análise do neoliberalismo, ver Harvey, 2005.

mundo em desenvolvimento pelas instituições financeiras internacionais fiéis ao chamado “Consenso de Washington”. Estas políticas económicas preconizavam a liberalização, privatização e desregulação da economia no sentido da abertura ao mercado; eram acompanhadas do emagrecimento e da concomitante redução do papel intervencionista do Estado, num contexto de disciplina fiscal rigorosa e reforma tributária tendente à atração de investimento externo⁸.

Críticas devastadoras a este modelo neoliberal face a dificuldades expressivas em integrar estas economias pós-conflito no mercado mundial de uma forma que lhes fosse favorável e, acima de tudo, sustentável conduziram a fortes apelos à flexibilização das práticas económicas, à recuperação da ideia do Estado enquanto agente de desenvolvimento e à necessidade de atender à conciliação entre os imperativos de curto prazo de estabilização e os imperativos de longo prazo de crescimento e desenvolvimento⁹. De uma forma geral, porém, as reformas do “pós-Consenso de Washington” que se seguiram, essencialmente no final dos anos 1990, foram no sentido de um *pacote neoliberal light*, e não de uma verdadeira contestação das premissas do modelo em si.

A dimensão psico-social

Um dos mais graves custos da guerra é o impacto de carácter duradouro das culturas de violência enraizadas em sociedades expostas a conflitos por um longo período (ver Kelman, 1999; Shriver, 1999; Lederach, 2001). A reabilitação do tecido social de países devastados pela guerra depende da desconstrução de estereótipos e das condições que alimentaram o conflito e polarizaram as comunidades. Esta abordagem preconiza a necessidade de mudança de atitudes individuais e, mais genericamente, do comportamento da sociedade no seu todo com o objetivo de reconciliar comunidades fragmentadas.

Diferentes sociedades têm lidado com os seus traumas psico-sociais resultantes de conflitos de formas distintas. Algumas optaram pelo que chamamos aqui da *fórmula da amnésia*, ou seja, enterrar o passado, nomeadamente através de amnistias concedidas oficialmente, para não arriscar maior instabilidade. Este caminho é difícil de seguir, visto que quem sofre é por norma amaldiçoado com uma boa memória. Há fundamentalmente três outras práticas

⁸ Sobre o Consenso de Washington, ver Williamson (2008) e Fukuyama (2004). Para uma visão mais crítica, ver Wade (1996) e Chang (2002).

⁹ Ver, por exemplo, Stiglitz (2008), Rodrik (2006), Bayliss & Cramer (2001).

recorrentes de lidar com o passado nestes contextos (que podem existir em simultâneo ou até mesmo ser associadas às leis de amnistias): através 1) das comissões de verdade e reconciliação, como em El Salvador; 2) dos tribunais (a solução judicial, doméstica ou internacional), como no Ruanda; ou/e 3) de práticas tradicionais de reconciliação (rituais inteiramente dependentes de recursos culturais locais), como em Timor.

Trata-se de um processo doloroso e lento, de readaptação ao outro e de (re)construção de relações pacíficas. Embora esta última dimensão tenha sido comparativamente negligenciada, existe um consenso de que só quando a sociedade dá claros sinais de reconciliação se pode falar efetivamente na resolução do conflito: a reconciliação no seu sentido mais amplo é assim, em última análise, o objetivo final de uma transição para a paz.

O consenso em torno da prática institucional da consolidação da paz foi-se generalizando com o passar dos anos. Do seu lado, a organização mundial procurou reforçá-lo e agilizar o acompanhamento das missões através de reformas administrativas, como a criação do Departamento de Operações de Paz logo em 1992 e também através do recurso mais sistemático aos representantes especiais do Secretário-Geral. Em especial, a criação da Comissão de Consolidação da Paz em 2005 pretendeu colmatar um fosso institucional no que dizia respeito à capacidade das NU de atuar em contextos de violência e fragilidade estatal e de aprender com os seus próprios erros e melhores práticas, dentro de um quadro de atuação da paz liberal.

Este entendimento, tanto do desafio como da resposta mais apropriada, foi subsequentemente difundido e reforçado pelos outros atores mais proeminentes e interventivos do sistema internacional, como a OCDE, a União Europeia, a NATO ou a União Africana. Em particular, os alargamentos tanto da NATO como da UE no continente europeu intensificaram a aplicação deste modelo e, posteriormente, a ampliação das suas intervenções para fora do continente legitimaram ainda mais o modelo da paz liberal como paradigma de intervenção. Como apontam Newman, Paris e Richmond (2009, p. 5), o facto deste entendimento e prática institucional ter rapidamente proliferado para as outras organizações e Estados com capacidade de intervenção na periferia reflete não só o consenso dominante, mas também a evolução normativa no sentido do enfraquecimento da inviolabilidade da integridade territorial e, concomitantemente, da aceitação crescente do intervencionismo internacional.

AS CRÍTICAS AO MODELO

As expectativas relativamente a esta nova era de intervencionismo global eram altas – e não tardaram a ser defraudadas. Logo no final da primeira metade da década, a “euforia do início dos anos 1990” já havia dado lugar a desilusão (Brown, 1996, p. 11) e a um pessimismo generalizado, muito por conta dos dramáticos e mediáticos fracassos das missões em Angola, na Bósnia, na Somália e no Ruanda. As estatísticas sobre a reincidência de conflitos violentos em sociedades previamente devastadas pela guerra – cerca de 50% nos primeiros cinco anos que se seguem à assinatura do acordo de paz (Collier, 2003, p. 83; Call e Cook, 2003, p. 240) – questionavam abertamente o modelo de atuação privilegiado. Mas mesmo onde não houve um retorno às hostilidades, a materialização da paz formal enfrentou graves dificuldades e, em muitas ocasiões, as efusivas declarações iniciais de *sucesso* provaram ser prematuras¹⁰.

Num contexto de maior preocupação com o desempenho e a eficácia da promoção da paz no Sul Global, as críticas rapidamente proliferaram e o principal protagonista deste modelo atraiu grande parte da responsabilidade pelos reveses e fracassos deste ambicioso projeto intervencionista. De facto, a complexidade dos problemas em matéria de paz e segurança enfrentados com o fim da Guerra Fria desafiavam de forma flagrante a capacidade institucional das NU para missões desta envergadura a vários níveis: recursos financeiros; recursos humanos qualificados e experientes; recolha de informação e planeamento; comunicação; coordenação; e *know-how* operacional (Roberts e Kingsbury, 1993; Durch, 1993; Soto e Castillo, 1994; Stedman, 1997). A incontestável dificuldade de operacionalização da proposta das NU – evidente logo desde o início – confirmava debilidades flagrantes e dilemas difíceis de resolver que se prolongariam pelos anos seguintes. Estas limitações foram minando a credibilidade e a capacidade de intervenção das missões de paz aos olhos daqueles que eram os principais visados – as comunidades em contextos de conflito e pós-conflito – e foram pondo em causa a legitimidade da organização mundial.

Seriam, porém, as críticas ao modelo da consolidação da paz em si, preconizado tanto pelas NU como pelos outros atores mais interventivos do sistema internacional, que se revelariam mais contundentes. As avaliações do paradigma de promoção da paz do pós-Guerra Fria têm-se vindo a acumular, animando o debate relativamente à conceção da intervenção e ao desempe-

¹⁰ Ver, por exemplo, as críticas à atuação em Moçambique (Weinstein, 2002), em El Salvador (Kincaid, 2000) ou no Camboja (Lizée, 2000).

nho dos atores externos no Sul Global. De entre estas, é possível distinguir o posicionamento dos críticos quanto ao teor e intuito das suas análises e podemos identificar dois grupos de críticas: i) as críticas reformistas (dos *problem-solvers*)¹¹ – que, embora reconhecendo defeitos relevantes no modelo advogam a sua continuidade, refinando o processo sem contestar o seu alicerce ideológico; e ii) as críticas estruturais – que questionam a legitimidade do modelo em si, os seus valores, interesses e a reprodução de relações hegemónicas, desafiando, assim, a ordem aceite como realidade imutável.

Mais e melhor intervencionismo: as críticas reformistas

Tanto em termos numéricos como de influência no mundo do *policy-making*, a maioria dos autores que se debruça sobre o tema da promoção da paz em Estados periféricos pertence ao chamado *mainstream* e pode ser rotulado de *problem-solver*. São autores que perfilham da ordem vigente e cuja preocupação é a de aumentar a relevância prática e a eficiência do modelo da paz liberal¹². Acreditando em última instância que, não obstante os resultados decepcionantes, a intervenção externa é mais benéfica do que prejudicial e que, além disso, a alternativa é o abandono de milhões de pessoas da periferia a uma condição de insegurança e violência, esta corrente acusa os “hiper-críticos” (Paris, 2010) de ceticismo generalizado e concentra-se no aperfeiçoamento do modelo aplicado, de forma a minimizar os seus efeitos desestabilizadores e a melhorar a sua capacidade de atuação.

Paris e Sisk (2009) representam genericamente esta posição e apontam cinco contradições inerentes ao modelo de consolidação da paz e enraizadas na própria ideia de assistência externa à reconstrução do Estado, que dificultam a sua aplicabilidade: 1) a intervenção externa é utilizada para fomentar o auto-governo; 2) é necessário controlo internacional para criar apropriação local (*local ownership*); 3) valores universais são promovidos para resolver problemas locais; 4) o corte com o passado é concomitante com a afirmação da história; e, por último, 5) os imperativos de curto e de longo prazo entram frequentemente em conflito. Estas tensões materializam-se em desafios práticos à consolidação da paz em matéria de: i) presença internacional (isto é, o grau de ingerência nos assuntos internos do Estado de acolhimento – tamanho da missão, natureza das tarefas, consen-

¹¹ Sobre o conceito de “*problem-solver*”, ver Cox, 1986.

¹² Ver, por exemplo, Ignatieff, 2003; Fukuyama, 2004; Fortna, 2008; Paris, 2004 e 2010; Caplan, 2005; Doyle e Sambanis, 2006; Call e Cousens, 2008; Howard, 2008; Jarstad e Sisk, 2008; Berdal, 2009.

mento versus condicionalidade/imposição); ii) duração da missão (reconstrução pós-bélica enquanto atividade necessariamente de longo-prazo versus responsabilização dos atores nacionais); iii) participação local (elites *versus* população; prioridades internacionais *versus* prioridades locais); iv) dependência (em relação aos atores internacionais versus paz auto-sustentada); e v) coerência (coordenação organizacional e consistência normativa) (Paris e Sisk, 2009, pp. 306-309).

A constatação destes dilemas não leva à rejeição deste tipo de resposta da comunidade internacional; pelo contrário, esta análise é encarada como uma forma “realista” de tentar gerir imperativos contraditórios, de forma a melhorar o desempenho e eficácia das missões, ajustar as expectativas e, assim, “salvar” o projeto da paz liberal (Paris, 2010)¹³. Os fundamentos ideológicos da paz liberal – transformar países devastados por guerras civis em democracias liberais e de mercado – não são, portanto, questionados. Ao longo dos anos, a incorporação das críticas reformistas implicou apenas alguma adaptação ao nível da metodologia, com a adoção de reformas mais graduais – de “institucionalização antes da liberalização”, tal como sugerira Paris (2004, p. 179) – de forma a construir e reforçar instituições de governação autónomas, eficazes e legítimas, antes da introdução de eleições *winner-takes-all* e de reformas drásticas de abertura ao mercado. Esta estratégia mais sensível aos efeitos perversos da “terapia de choque” mantinha, no entanto, os dois objetivos globais que presidiam à implementação do paradigma desde o início da década de noventa: 1) a reprodução do Estado ocidental weberiano na periferia – com o reforço da RSS, do Estado de direito e da boa governação (os três pilares mais salientes do modelo na sua segunda década); e 2) a integração destes espaços na economia capitalista mundial – preservando genericamente o enquadramento neoliberal enquanto acautelavam o seu impacto socioeconómico mais devastador, através de programas de apoio ao desenvolvimento e de combate à pobreza (Harrison, 2004).

O desafio à estrutura global de poder: as críticas estruturais

A natureza do que chamamos aqui de críticas estruturais prende-se essencialmente com a ideologia subjacente ao pensamento e à prática da consolidação da paz e o que esta (re)produz em termos de funcionamento do sistema internacional. Ao contrário da abordagem orientada para uma maior eficácia que analisámos em cima, o objetivo dos autores críticos é transformativo, procurando

¹³ Daí a preferência de Paris e Sisk em particular por *statebuilding*, em vez de *peacebuilding*, no sentido de diminuir a ambição do projeto intervencionista (2009).

do explicitamente resistir a formas hegemônicas de poder¹⁴. Este compromisso normativo ambiciona transformar tanto o modelo em si – por oposição a um ajustamento consentâneo com a preservação do paradigma dominante da paz liberal, como o sistema mais alargado de relações de poder – por oposição à preservação do *status quo*.

De entre as críticas mais acutilantes, são de ressaltar as que versam sobre a matriz ocidental do modelo hegemónico de consolidação da paz e sobre a sua natureza hierárquica, centralizada e elitista. Numa perspetiva pós-colonial, a paz liberal é entendida como promovendo a cultura, identidade e normas ocidentais em detrimento de outras (Lidén, 2011, p. 57). As analogias entre a consolidação da paz e o colonialismo são, por isso, recorrentes, considerando que ambos contribuem para o reforço da assimetria de poder do Norte Global sobre o Sul Global. Os problemas estruturais da conceção e implementação do modelo de consolidação da paz são, assim, vistos na sua relação com a desigualdade do sistema internacional: as intervenções impõem um modelo *top-down*, criam e reforçam uma hierarquia clara entre interventores e intervencionados e atuam como instrumento da governação global do Ocidente na periferia, consolidando a sua hegemonia, defendendo os seus interesses geoestratégicos e promovendo os seus valores (Chandler, 2010b). A sua função é então a de legitimação da ordem mundial que se seguiu à vitória do bloco ocidental da Guerra Fria, ao servir os interesses dos Estados ocidentais e das instituições financeiras internacionais por eles controladas. Acresce ainda que as supostas soluções *técnicas* propostas e impostas pelo Norte Global, como as estratégias neoliberais de reconstrução pós-bélica, reproduzem as condições dos conflitos e causam a própria violência que pretendem resolver (Duffield, 2001, 2007; Pugh, 2005), contribuindo em última instância para a instabilidade do sistema.

Uma outra crítica recorrente é a da marginalização, no pensamento e na prática da paz liberal, das pessoas e das experiências nos espaços onde esta efetivamente se materializa (Sabaratnam, 2013). Mais recentemente, vários autores têm explorado a ideia de um modelo de *paz pós-liberal* que supere a imposição do internacional sobre o local. O contributo, por exemplo, de Richmond (2006, 2011) e Mac Ginty (2008, 2011) centra-se essencialmente na teoria da paz híbrida, em que a paz é um híbrido cumulativo e de longo prazo entre

¹⁴ Ver, por exemplo, Duffield, 2001; Pugh, 2005; Chandler, 2006, 2010a; Richmond, 2006; Mac Ginty, 2008; Darby, 2009.

forças endógenas e exógenas. Recusando tanto a universalidade da paz liberal (enquanto princípio e prática) como a *pureza* do local, o hibridismo constata a agência local para resistir, subverter, renegociar, ignorar, atrasar e produzir alternativas ao paradigma vigente. Não pretendendo romantizar o local como inerentemente *bom*, o reconhecimento desta heterogeneidade abre, então, caminho para pensar sobre as epistemologias do sul (Sousa Santos, 2014) e, em particular, sobre construções do Estado e formas de governação de sociedades distintas das propostas dentro do modelo hegemónico. A ideia central é a de que, prestando atenção a outras cosmovisões, é possível reconhecer e criar uma multiplicidade de “pazes” que não se esgotam na hegemonia esmagadora da paz liberal.

Embora de natureza e com intuitos diferentes, estas críticas põem efetivamente em causa: 1) a *bondade* do modelo de intervenção – chamando a atenção para as características imperialistas do paradigma e a forma como serve os interesses e agendas particulares do Norte nos países do Sul; 2) a sua natureza – contestando a centralidade da segurança (que privilegia ordem e estabilidade em detrimento de emancipação) e a sua essência elitista, tecnocrática e padronizada; 3) a sua legitimidade – questionando a presunção ocidental da universalidade do Liberalismo, a sua abordagem eurocêntrica, impositiva e constrangedora da participação local; e 4) a sua eficácia – sublinhando a manutenção das relações conflituosas, a dependência para com os atores externos e as consequências nefastas da desvalorização do contributo endógeno.

CONCLUSÃO

Não há dúvida de que o modelo de consolidação da paz levado a cabo pelos vários atores que assumem hoje a liderança do intervencionismo internacional é um projeto particularmente ambicioso. De mero congelamento dos conflitos armados, passámos aceleradamente para a tentativa de resolução das suas causas profundas, através de um paradigma institucionalizado que alterou drasticamente os objetivos e funções tradicionais da promoção da paz na periferia.

Os resultados deste projeto intervencionista ficaram, porém, muito aquém dos desejados, em particular para os que anteviam com entusiasmo uma nova era capaz de resolver os desafios à paz e à segurança internacionais do pós-Guerra Fria. Duas décadas de críticas internas e externas ao modelo de consolidação da paz foram produzindo algumas reformas no sentido de um *modus operandi* mais flexível e ocasionalmente mais sensível a outras abordagens. Tais ajustes não chegaram, contudo, a questionar verdadeiramente os pressupos-

tos culturais e ideológicos deste paradigma, nem os interesses do norte global que subjazem à atuação internacional em contextos de conflito e pós-conflito. Na realidade, não conseguiram sequer resolver de forma satisfatória os problemas mais conjunturais identificados pelos reformistas, como atestam os sucessivos relatórios e avaliações das operações de paz conduzidos pelos próprios atores internacionais. De facto, a maior parte das críticas apontadas ao longo destes vinte anos mantém ainda hoje a sua validade.

A apreciação da consolidação da paz enquanto cânone de resposta aos níveis extremos de violência que assolam o sistema não pode, nesse sentido, deixar de revelar um impacto no mínimo decepcionante e frequentemente contraproducente. Embora seja de enaltecer a vontade de ir além do modelo militarizado de paz negativa – assim como o facto de esta traduzir um renovado compromisso da comunidade internacional para com a periferia devastada pela violência e em necessidade de auxílio –, o ceticismo relativamente aos esforços internacionais tem claramente razão de ser. As sérias limitações na forma como o próprio conceito tem sido pensado e materializado no terreno, a que acrescem as denúncias quanto às agendas e interesses que são verdadeiramente servidos com estas intervenções, são problemas particularmente graves que estão ainda, de facto, muito longe de ser resolvidos.

Referências

- ALDEN, C. (1996). The Issue of the Military: UN Demobilisation, Disarmament and Reintegration in Southern Africa. *International Peacekeeping*, vol.3 (2), 51-69.
- ALMEIDA CRAVO, T. (2013). Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações Unidas. *Universitas: Relações Internacionais*, UniCEUB, vol.11(2), 21-37.
- ALMEIDA CRAVO, T. (2016a). Linking Peacebuilding, Rule of Law and Security Sector Reform: The European Union's Experience. *Asia-Europe Journal*, Special Issue: The Rule of Law as a Strategic Priority in the European Union's External Action, vol.14 (1), 107-124.
- ALMEIDA CRAVO, T. (2016b). Os Estudos para a Paz. In R. Duque, D. Noivo & T.A. e Silva (eds.), *Segurança Contemporânea* (pp.69-84). Lisboa: PACTOR—Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.
- AYOOB, M. (1996). State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of 'Third World' Insecurity. In K. Rupesinghe, P. Sciarone, & L. van de Goor, (Eds.) *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in post-Colonial States* (pp.67-90). London: Macmillan Press Ltd.
- BARNES, S. (2001). The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies. *American Journal of International Law*, vol.95(1), 86-101.
- BAYLISS, K. & CRAMER, C. (2001). Privatisation and the post-Washington Consensus: Between the Lab and the Real World?. In B. Fine, C. Lapavistas & J. Pincus (eds.), *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus* (pp.52-79). New York: Routledge.
- BERDAL, M. (2009). Building Peace After War. *The Adelphi Papers*, vol.49(407). London: Routledge.
- BROWN, M. (ed.) (1996), *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press.
- BROWN, M., LYNN-JONES, S. & MILLER, S. (1996). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.

- CALL, C. & COOK, S. (2003). On Democratization and Peacebuilding. *Global Governance*, vol.9(2), 233-234.
- CALL, C. & COUSENS, E. (2008). Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. *International Studies Perspectives*, 9, 1-21.
- CAPLAN, R. (2005). *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. New York: Oxford University Press.
- CHANDLER, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto.
- CHANDLER, D. (2010a). *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. London: Routledge.
- CHANDLER, D. (2010b). The uncritical critique of liberal peace. *Review of International Studies* 36(1), 137-155.
- CHANG, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- CLAPHAM, C. (1998). Rwanda: The Perils of Peacemaking. *Journal of Peace Research*, vol.35(2), 193-210.
- COLLIER, P., ELLIOTT, V. L., HEGRE, H., HOFFLER, A., REYNAL-QUEROL, M. & SAMBANIS, N. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- COX, R. (1986). Social Forces, States and World orders: Beyond International Relations Theory. In R. O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics* (pp. 204-254). New York: Columbia University Press.
- DARBY, P. (2009). Rolling Back the Frontiers of Empire: Practising the Postcolonial. *International Peacekeeping*, vol.16(5), 699-716.
- DOYLE, M. & SAMBANIS, N. (2006). *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- DOYLE, M. (1983a). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, vol.12(3), 205-235.

- DOYLE, M. (1983b). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy and Public Affairs*, vol.12(4), 323–353.
- DOYLE, M. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *American Political Science Review*, vol.99(3), 463-466.
- DUFFIELD, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- DUFFIELD, M. (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity.
- DURCH, W. (ed.) (1993), *The Evolution of UN Peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York: St. Martin's Press.
- EGELAND, J. (1999). The Oslo Accord. Multiparty Facilitation through the Norwegian Channel. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall (eds) *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World* (pp.527-546). Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- FORTNA, V. (2008). *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices After Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- FUKUYAMA, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- GALTUNG, J. (1964). An Editorial. *Journal of Peace Research*, vol.1(1), 1-4.
- GALTUNG, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, vol.6(3), 167-191.
- GALTUNG, J. (1976). Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. In J. Galtung, *Essays in Peace Research* (vol II, pp.283-304). Copenhagen: Ejlers.
- GALTUNG, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, vol.27(3), 291-305.
- GLEDITSCH, N. P., WALLENSTEEN, P., ERIKSSON, M., SOLLENBERG, M. & STRAND, H. (2002). Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, vol. 39 (5), 615-637.

- HAAS, M. (2007). *Deconstructing the Democratic Peace*. New York: Norton.
- HAN, S. (1994). Building a Peace that Lasts: The United Nations and Post-Civil War Peacebuilding. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26 (4), 837-892.
- HARRISON, G. (2004). *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*. London: Routledge.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- HAYES, J. (2012). The Democratic Peace and the new Evolution of an old Idea. *European Journal of International Relations*, vol.18(4), 767-791.
- HOWARD, L. M. (2008). *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IGNATIEFF, M. (2003). *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage.
- JACKSON, P. (ed.) (2015). *Handbook of International Security and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- JAKOBSEN, P.V. (2002). The transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation', *Cooperation and Conflict*, vol.37(3), 267-282.
- JARSTAD, A. & SISK, T. (eds.) (2008). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAHLER, M. (2009). Statebuilding After Afghanistan and Iraq", in R. Paris & T. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (pp.287-303). London: Routledge.
- KELMAN, H. (1999). Transforming the Relationship Between Former Enemies: a Social-Psychological Analysis. In R. Rothstein (ed.), *After the Peace. Resistance & Reconciliation* (pp.193-205). Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- KINCAID, D. (2000). Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.42(4), 39-58.

- LEDERACH, J. P. (2001). Civil Society and Reconciliation. In C. A. Crocker, F. O. Hampson & P. Aall (eds.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict* (pp. 841-854). Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- LIDÉN, K. (2011). Peace, Self-governance and International Engagement: From Neo-colonial to Post-colonial Peacebuilding. In S. Tadjbakhsh (ed.), *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives* (pp. 57-74). New York: Routledge.
- LIZÉE, P. (2000). *Peace, Power and Resistance in Cambodia. Global Governance and the Failure of International Conflict Resolution*. London: Macmillan Press Ltd.
- MAC GINTY, R. (2008). "Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace", *Cooperation and Conflict*, vol.43(2), 139-163.
- MAC GINTY, R. (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MIALL, H., RAMSBOTHAM, O. & WOODHOUSE, T. (1999). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- NEWMAN, E., PARIS, R. & RICHMOND, O. P. (2009). Introduction. In E. Newman, R. Paris & O. P. Richmond (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (pp. 3-25). Tokyo: United Nations University Press.
- OECD (2005), *DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance*. Paris: OECD.
- PARIS, R. (1997). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, vol.22(2), 54-89.
- PARIS, R. (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARIS, R. (2006). Bringing the Leviathan Back In: Classical Versus Contemporary Studies of the Liberal Peace. *International Studies Review*, vol.8(3), 425-440.
- PARIS, R. (2010). Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*, vol.36(2), 337-365.

- PARIS, R. & SISK, T. (eds.) (2009). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge.
- PUGH, M. (2005). The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective. *International Journal of Peace Studies*, vol.10(2), 23-42.
- RAMSBOTHAM, O. (2000). Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding. In Woodhouse & Ramsbotham (eds.), *Peacekeeping and Conflict Resolution* (pp.169-189). London: Frank Cass Publishers.
- RICHMOND, O. (2005). *The Transformation of Peace*. London: Palgrave Macmillan.
- RICHMOND, O. (2006). The problem of peace: Understanding the 'liberal peace'. *Conflict, Security & Development*, vol.6(3), 291-314.
- RICHMOND, O. (2011). *A Post-Liberal Peace: The Local Infrapolitics of Peacebuilding*. London: Routledge.
- ROBERTS, A. & KINGSBURY, B. (eds.) (1993). *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- RODRIK, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, vol.44(4), 973-987.
- SABARATNAM, M. (2013). Avatars of Eurocentrism in the Critique of the Liberal Peace. *Security Dialogue*, vol.44(3), 259-278.
- SEDRA, M. (ed.) (2010), *The Future of Security Sector Reform*. Ottawa: Centre for Governance Innovation.
- SHRIVER JR., D. (1999). The Long Road to Reconciliation: Some Moral Stepping-Stones. In R. Rothstein (ed.), *After the Peace. Resistance & Reconciliation* (pp.207-221). Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- SOUSA SANTOS, B. (2014). *Epistemologies of the South*. Boulder: Paradigm, 2014.
- SOTO, A. & CASTILLO, G. (1994). Obstacles to Peacebuilding. *Foreign Policy*, n.94, 69-83.

- SPIRO, D. (1994). The Insignificance of the Liberal Peace. *International Security*, vol.19(2), 50-86.
- STEDMAN, S. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, vol.22 (2), 5-53.
- STEDMAN, S. (2001). Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers. *IPA Policy Paper Series on Peace Implementation*. New York: International Peace Academy.
- STIGLITZ, J. (2008). Is there a Post-Washington Consensus Consensus? In Serra & Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp.41-56). Oxford: Oxford University Press.
- UNPSO-United Nations Peacebuilding Support Office (2010). *UN Peacebuilding: An Orientation*.
- UNSG-United Nations Secretary-General (1995). *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*.
- UN-United Nations (1992). *An Agenda For Peace*
- UN-United Nations (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*.
- WADE, R. (1996). Japan, the World Bank and The Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective. *New Left Review*, I/ 217, 3-36.
- WALLENSTEEN, P. & SOLLENBERG, M. (2001). Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, vol.38(5), 629-644.
- WEINSTEIN, J. (2002). Mozambique: A Fading U.N. Success Story. *Journal of Democracy*, vol.13(1), 141-156.
- WILLIAMSON, J. (2008). A Short History of the Washington Consensus. In Serra & Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp.14-30). Oxford: Oxford University Press.
- YANNIS, A. (2002). State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction. *Development and Change*, vol.33(5), 817-835.

A Justiça de Transição*

MATEUS KOWALSKI

* As ideias e opiniões expressas representam unicamente a posição pessoal do autor, não podendo ser atribuídas ou confundidas com a posição das Nações Unidas sobre o assunto.

A Justiça de Transição

Introdução

A reconstrução de um Estado, das suas instituições e, principalmente, do seu tecido social após um conflito profundamente traumático constitui um enorme desafio cujo sucesso é incerto. No Ruanda, durante o breve período entre Abril e Julho de 1994, viveu-se uma situação de violência generalizada contra a população tutsi e húsus moderados, incluindo atos de genocídio (ICE, 1994), em que cerca de 800.000 pessoas foram mortas, para além de dois milhões de refugiados fora do Ruanda e de 1,5 milhões de deslocados internos (UNHCR, 2000). Na antiga Jugoslávia, viveram-se durante a década de 1990 um conjunto de conflitos também de base étnica. O conflito na Bósnia-Herzegovina, uma das repúblicas da ex-Jugoslávia de composição multiétnica, foi o mais violento de todos, tendo cem mil pessoas sido mortas e dois milhões forçadas a deixarem as suas casas¹.

¹ Fonte: Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia – www.icty.org.

Os exemplos do Ruanda e da Bósnia e Herzegovina, como o de outros, são ilustrativos da complexidade da reconciliação de sociedades profundamente divididas após situações de violência prolongada e/ou intensa entre grupos com linhas identitárias marcadas, e em que tenha havido violação massiva de direitos humanos. A própria sobrevivência do Estado é, por vezes, incerta. A *justiça de transição*, enquanto processo, tem por objetivo contribuir para essa transição.

A designação *justiça de transição* encerra em si dois conceitos fortes: a justiça, enquanto virtude social de conferir e garantir a cada o que lhe é de direito, e também enquanto processo de realização do que é justo; a transição, que neste contexto remete para o processo de reconciliação e superação de um estado de violência disruptiva. Assim sendo, a *justiça de transição* traduz uma metodologia de resolução de conflitos com recurso a mecanismos jurídicos – como a ação penal, as Comissões de Verdade e reconciliação, as reformas legislativas e institucionais, e as reparações – que, no quadro de um processo de transição mais vasto, procuram contribuir para o termo e superação de uma situação de violência generalizada – conflitos habitualmente de índole interna, violência étnica, e discriminação e repressão pelo aparelho do Estado – para um estado de paz estruturada.

O presente texto pretende abordar, de uma forma necessariamente sumária, os elementos e os mecanismos da *justiça de transição*. O texto assume uma abordagem de pendor essencialmente descritivo e pedagógico, e menos de teor analítico e crítico, seguindo a linha editorial proposta para o volume em que é publicado. Neste sentido, procurar-se-á oferecer uma visão geral da *justiça de transição*, sua teoria e prática, tal como é hoje conceptualizada no quadro liberal em que se situa, centrando-se no que é, descurando assim o que deve ser. Tal não implica que a *justiça de transição* não esteja sujeita a crítica. Bem pelo contrário: algumas das críticas que lhe são dirigidas apontam para falhas estruturais nos seus fundamentos enquanto narrativa *mainstream* de linha liberal ocidental, e desconstroem-na profundamente no que respeita aos seus propósitos, atores, técnicas e resultados, frequentemente de forma sustentada². Contudo, para os fins desta publicação, é aqui privilegiado o exercício descritivo do estado da arte da *justiça de transição* no quadro liberal em que se situa.

No presente texto, serão primeiro abordadas algumas questões conceptuais centrais da *justiça de transição*, incluindo no que respeita aos elementos da sua definição e aos seus objetivos. Depois, serão analisados os mecanismos da

² Para uma análise crítica à perspetiva dominante sobre a *justiça de transição* vide, entre outros, Palmer et al. (2012) e Turner (2013).

justiça de transição, incluindo a ação penal, as Comissões de Verdade, as reformas institucionais e as reparações, sendo ainda feita referência à necessária perspetiva holística que combine vários daqueles mecanismos.

ASPETOS CONCEPTUAIS DA *JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO*

Conceito

Apesar da *justiça de transição* moderna, enquanto processo ou técnica, se ter vindo historicamente a desenvolver desde pelo menos meados do século XX, a expressão *justiça de transição* é de cunho mais recente e resulta essencialmente da sua utilização em estudos académicos de grande fôlego sobre o assunto por autores como Kritz (1995) ou Teitel (2000).

A *justiça de transição*, suas políticas, técnicas e mecanismos, são parte integrante do processo de transição pós-conflito mais amplo. A transição para a paz inclui, ao lado da *justiça de transição*, outros processos, incluindo, entre outros, o ‘Desarmamento, Desmobilização e Reintegração’, a reforma do setor de segurança, a reforma do sistema político nacional e partilha do poder, ou o desenvolvimento económico e social sustentável.

A definição de *justiça de transição* comporta dois conceitos estruturantes: justiça e transição. A justiça, enquanto virtude social, preside à organização das relações intersubjetivas entre os seres humanos na sociedade em que se integram. No dizer clássico de Ulpiano, “a justiça é a vontade constante e perpétua de atribuir a cada um o seu direito”. O princípio da justiça é o ponto de equilíbrio em que coincidem a autonomia pessoal e a comunidade. Os corolários da justiça são a proporcionalidade (na distribuição equilibrada dos direitos e dos deveres correlativos), a igualdade (que implica o tratamento igual do que é igual e desigual do que é diferente, assegurada pela generalidade e abstração normativas) e a alteridade (enquanto categoria ética que se orienta para o social mas que também se projeta na vida dos que compõem uma dada sociedade) (Justo, 2003).

Do ponto de visto jurídico-filosófico, a justiça corresponde à procura e execução do que é justo segundo as preposições axiológico-normativas vigentes em cada sociedade. É a partir do sistema de valores de uma sociedade historicamente situada que se determina o que é justo. O dinamismo da justiça reflete de forma imediata a constante evolução social e cultural e que, por isso, não encontra no Direito positivado – i.e. na normatividade jurídica – um reflexo pleno. Daí a justiça ser um fator determinante da transformação social pro-

gressista por via do Direito: transfere o seu dinamismo para a normatividade jurídica que estará imperfeita enquanto não se atualizar face ao conteúdo moral ou cultural do contexto social que a justiça deve tutelar em permanência. Do ponto de vista mais prático – procedimental –, a justiça traduz, em particular, o acesso pelos indivíduos a mecanismos adequados – administrativos ou judiciais – para fazerem valer os seus direitos subjetivos. Nesta segunda aceção, a justiça é enunciada enquanto mecanismo de resolução de diferendos ou como o direito de acesso a esses mecanismos. Na Declaração sobre o Estado de Direito adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (United Nations, 2012), as diversas referências à justiça surgem até com capas diferentes, o que espelha bem as várias dimensões associadas ao conceito de justiça: como princípio jurídico-filosófico; como mecanismo de resolução de diferendos – o Tribunal Internacional de Justiça ou os tribunais estaduais; como processo – a *justiça de transição*; e como objetivo.

A justiça surge como um elemento importante para a reconciliação nacional. Para além da concretização do seu valor intrínseco, a realização da justiça permite revisitar o passado, apurar a verdade, responsabilizar os agressores e confortar as vítimas. Confere, igualmente, confiança na validade das normas que regem uma sociedade, funcionando assim como um fator social estruturante e aglutinador.

Existe, no entanto, uma tensão forte, que importa resolver, entre os ideais de justiça e de reconciliação. Frequentemente, são mesmo referidas como categorias de exclusão mútua. O problema parece estar, desde logo, quer na percepção da justiça no seu estrito sentido persecutório quer no entendimento da reconciliação como implicando uma qualquer cedência moral. Esta será, contudo, uma forma incorreta de se abordar a questão. O conceito de justiça ou as diferentes expectativas a ele associadas são determinantes na valoração da dialética entre justiça e reconciliação.

Do ponto de vista analítico, as noções de justiça retributiva e de justiça restaurativa, que integram a noção ampla de justiça, ajudam a resolver esta aparente tensão, ou pelo menos a redirecioná-la para estas duas categorias. Enquanto a justiça retributiva é orientada para o autor do crime dando ênfase à culpa e à punição individual, a justiça restaurativa atua numa perspetiva mais comunitária, identificando os factos, discutindo as causas e definindo as sanções num processo mais participado, embora frequentemente menos ríginoso. Os projetos de reconciliação nacional têm acentuado a dimensão da justiça restaurativa (Humphrey, 2005).

O conceito de transição refere-se a um processo transitório de progresso de regimes autoritários para regimes democráticos; de situações de conflito arma-

do (normalmente interno) para ausência de conflito; de situações de violência promovida pelo Estado para situações de respeito pelo Estado de Direito; ou uma combinação de várias destas. Em qualquer daquelas situações, verificam-se habitualmente violações graves de direitos humanos e violência entre grupos identitários (de matriz étnica, religiosa ou política) diferentes. O processo de transição visa, assim, fazer retornar a vida social a um estado de normalidade em que os cidadãos tenham confiança na sustentabilidade dessa normalidade. Neste sentido, referem Williams e Nagy que “the new order must persuade its citizens that it will not repeat the wrongs of the past and that it has laid the foundations for a more legitimate government in the future. This work of persuasion is a defining task of transitional orders and of the transitional justice mechanisms they employ” (2012, p. 5).

Trata-se, portanto, da transição de uma situação de violência estrutural para um estado de paz positiva³. A violência estrutural que, por provocar a degradação do tecido social que o processo de transição procura superar, pode especificamente ser designada por violência disruptiva.

A paz é um conceito multifacetado e que encontra diferentes significados conforme também os diferentes referentes teóricos a partir dos quais seja perspectivada⁴. Contudo, no âmbito *mainstream* da *justiça de transição* – de matriz marcadamente liberal – a paz identifica-se especificamente com a paz liberal⁵. A paz significa, para aquela abordagem teórica, a ausência de violência física e estrutural para a maioria, facilitada por instrumentos e métodos de construção da paz, incluindo no âmbito da *justiça de transição*. A narrativa da paz liberal é a construção teórica da paz atualmente dominante e com maior implementação, quer ao nível doutrinal quer em termos de programa político (Richmond, 2005). É a “world’s orthodoxy”, na expressão de Mandelbaum (2002, p. 38). A sua implementação é encarada como não sendo apenas pos-

³ Johan Galtung, uma referência da escola dos Estudos para a Paz, propôs uma dicotomia concetual entre paz negativa e paz positiva, significando, respetivamente e nas exatas palavras de Galtung, “*absence of personal violence, and absence of structural violence*” (1969: 183). A violência pessoal refere-se à violência física direta e manifesta, que significa o sofrimento imediato imposto ao corpo e à mente. A violência estrutural traduz formas de violência indireta que relevam de uma dada estrutura social, que na prática se traduz na repressão e na exploração, e que impedem o bem-estar, integrando considerações de ordem económica, social, humanitária ou ecológica. Os Estudos para a Paz tiveram uma inegável influência – à revelia, diga-se – na narrativa da paz liberal.

⁴ Sobre as abordagens teóricas à paz nas Relações Internacionais *vide* Richmond (2008).

⁵ A paz liberal é suscetível de fortes críticas, quer quando aos seus fundamentos ontológicos e epistemológicos, como também ao nível de políticas e práticas que lhe estão associadas. Sobre estas críticas *vide* Richmond (2008).

sível como também desejável. A paz é, para esta abordagem, representada como um processo e um resultado definidos por uma grande teoria universal, desenvolvida e implementada de uma forma linear e racional. Trata-se de uma narrativa que assume uma descrição objetiva da realidade e, logo, aponta os elementos da paz única certificados por um processo de dedução racional (Kowalski, 2014). Esta forma ideal de paz, conceptualizada em torno de noções como democracia, Estado de Direito, direitos humanos, segurança ou desenvolvimento, consolidou-se a partir de vários discursos implícitos sobre a paz num discurso único, explícito e realizável, numa síntese entre neoliberalismo e neorrealismo – o ‘neo-neo’ a que se refere Wæver (1996). Esta síntese deu origem a três grandes conceptualizações que caracterizam a paz liberal: a paz constitucional kantiana – democracia, cosmopolitismo, comércio livre; a paz civil – assente na autonomização do indivíduo dotado de direitos e obrigações, no papel dos movimentos sociais no sistema internacional, e na autodeterminação dos povos; e a paz institucional – construção de uma arquitetura internacional destinada à governação política e administrativa, com organizações internacionais e outras instituições de cooperação internacional, e Direito Internacional. O programa da paz liberal é amplo e inclui objetivos tão diversos como: a proteção e promoção dos direitos humanos; a liberdade e a criação de condições para a autodeterminação; a restrição do recurso à força e minoração dos seus efeitos; o desenvolvimento do institucionalismo internacional através da criação de organizações internacionais que organizem a governação global; uma maior participação nos processos de decisão e de ação política de entidades não-governamentais, incluindo o indivíduo e organizações não-governamentais; ou a preservação do Estado como unidade orgânica essencial da comunidade internacional, em coexistência com outros atores emergentes.

A abordagem liberal à *justiça de transição* é bem sintetizada na acessão de Posner e Vermeule de que

“[a] more productive approach is to judge transitions against the standards used in consolidated liberal democracies, which must deal with their own transition problems, albeit not transitions at the level of regime. These standards reflect liberal commitments leavened with prudential concern for good transition management (...)”

(2003, p. 7).

Esta afirmação traduz igualmente outra ilação comum – a de que, em situações pós-conflito de anormal funcionamento social, a *justiça de transição* é um processo que se reconduz a encontrar um equilíbrio entre as exigências da administração normal da justiça, que têm que ser reduzidas, e a necessidade

de estabilidade política. A *justiça de transição* é, contudo, um instituto mais complexo e multifacetado.

Um dos dilemas mais complexos da *justiça de transição*, e que está diretamente ligado ao ‘intervencionismo’ que caracteriza a abordagem liberal à paz, é o que respeita à intervenção de atores externos – incluindo organizações internacionais, Estados, doadores – no processo de transição. A intervenção externa que limite o exercício do poder democrático de que o povo é titular retira legitimidade ao processo de transição e ao seu resultado. Para além da questão da legitimidade dos atores externos, a intervenção externa deve, igualmente, ser lícita, não podendo redundar na violação do direito à autodeterminação ou do princípio geral da proibição da ameaça ou recurso à força.

A intervenção pode, pois, ser oferecida, mas só deve acontecer quando for solicitada. Idealmente, a celeridade da intervenção permitirá maximizar os benefícios que o longo processo de transição pode ter. Contudo, o momento adequado depende da conjuntura que envolve cada situação. Por outro lado, a imposição de condições pelos atores externos relativamente ao seu papel na transição e quanto à gestão dos recursos que trazem, se bem que aceitável dentro de certos limites, não pode de modo algum condicionar nem a vontade e o poder soberano do povo nem o poder de decisão dos seus representantes (Kowalski, 2010). Os atores externos devem, pois, cuidar para que a dinâmica de transição seja, no limite do possível, conduzida pelos atores locais e para que a sua intervenção seja equilibrada. Idealmente, a intervenção externa deveria até limitar-se a fomentar e apoiar uma forte dinâmica interna político-social (Jeong, 2005) liderada pelos atores locais (Brahimi, 2007).

Objetivos

Os objetivos da *justiça de transição* são frequentemente identificados com a ‘justiça’, a ‘verdade’ e a ‘paz’ (Elster, 2012). Embora esta categorização não ofereça problemas de maior, a centralização da paz como ontologia dos processos de transição – conforme proposto acima – pode sugerir uma outra organização analítica dos objetivos da *justiça de transição*. Esta outra organização analítica permite não apenas ter um referente único e aglutinador para os processos de transição – a paz – como também subdividi-lo em categorias porventura mais facilmente harmonizáveis. Neste sentido, dir-se-á que, idealmente, a *justiça de transição* tem como objetivos, os seguintes: a responsabilização dos autores pelos atos de violência; a prevenção de novas situações de violência;

a descoberta da verdade e a construção de uma narrativa completa e imparcial dos factos que seja pública e, dentro do possível, aceite pela generalidade da sociedade, ao mesmo tempo que se procede ao reconhecimento das vítimas e do seu sofrimento; e a reconciliação, como forma de reconstrução do tecido social.

A ideia de responsabilização é tributária da retribuição enquanto fim das penas em Direito Penal. O elemento ético-retributivo das penas corresponde à imposição proporcional de uma sanção ao autor responsável pelo ato merecedor de censura social, em função da sua culpa, bem como do contexto do ato e das suas consequências. Este elemento não é um fim em si mesmo e, como tal, não é suscetível de consideração isolada, ou até prevalecente, relativamente ao elemento prevenção – pelo contrário. De forma genérica, este último elemento comporta simultaneamente três tipos de prevenção: a prevenção geral positiva, assegurando à sociedade que as normas violadas continuam a ter validade social e serão protegidas; a prevenção geral negativa, indicando à sociedade preventivamente que a determinados comportamentos corresponde uma consequência negativa, gerando assim um efeito de intimidação; e a prevenção especial, dirigida especificamente ao autor, pondo a tónica na sua reinserção social bem como no objetivo de evitar que este reincida no futuro⁶.

A descoberta da verdade é fundamental num processo de transição na medida em que, como refere Connerton, “participants in any social order must presuppose a shared memory” (1989, p. 3). A descoberta da verdade é, pois, devida em primeira instância às vítimas, permitindo o reconhecimento das vítimas e do seu sofrimento. Mas ela é também devida a toda a sociedade – diretamente afetada pela violência disruptiva bem como à sociedade humana em geral. Não se trata apenas de uma dívida moral mas também, mais pragmaticamente, do sucesso do processo de transição em curso e da prevenção de futuras situações semelhantes de violência. Desde logo, o compromisso das vítimas com a reconciliação requiere não só que conheçam a plena verdade dos factos e dos seus atores, como também que sintam que a sociedade reconhece a sua condição de vítimas no contexto dessa verdade. Alguns autores referem mesmo um ‘direito ao conhecimento da verdade’ (Méndez, 1997). Depois, o conhecimento da verdade permite afinar as condições estruturais necessárias que previnam situações semelhantes, deixando também a sociedade afetada mais consciente da importância de atuar de forma preventiva. Finalmente, a sociedade humana em geral aprende com a experiência rela-

⁶ Sobre o assunto *vide*, entre outros, Dias (1993) e Costa (2005).

tada e — através de instituições formais, mas também da sociedade civil e de cada um dos membros da comunidade — contribui para a criação de abordagens que previnam situações de violência disruptiva⁷. A tarefa da construção de uma memória coletiva fiel aos factos e ao seu contexto recai essencialmente sobre o Estado (Gómez Isa, 2013). Contudo, essa construção tem que ser participada de forma inclusiva para que seja o mais completa e aceite possível. Em todo o caso, não devem nunca ser excluídos exercícios independentes semelhantes que sejam da iniciativa da sociedade civil.

Esta verdade é, contudo, e como qualquer outra, um conjunto de perceções e, por isso, necessariamente subjetiva. E se, conforme referem Fentress e Wickham, “social memory is, in fact, often selective, distorted, and innacurate” (1992, p. xi), tal significa que a descoberta da verdade é um exercício metodológico extremamente complexo em que a verdade, em qualquer caso, não pode aspirar a ser neutra ou absolutamente factual e que, por isso, nunca pode ser anunciada como única⁸.

Num processo de transição pós-conflito, a reconciliação é a condição basilar da paz que se pretende almejar. O conceito reconciliação é complexo. De uma perspetiva teleológica, a reconciliação pode ser definida como um processo que procura prevenir futuros conflitos com causas no passado traumático, consolidar a paz, quebrar o ciclo de violência e estabelecer ou reintroduzir instituições político-sociais democráticas e eficazes. Idealmente, o processo de reconciliação permite que as vítimas e os agressores possam prosseguir a vida em sociedade num ambiente de coexistência pacífica e de confiança mútua, em que é estabelecido o diálogo político e a partilha de poder de forma democrática (Kowalski, 2009). A reconciliação é um processo multifacetado e estruturado que exige atuação ao nível de todas as dimensões da sociedade, nacional, intercomunitária e intracomunitária (Kubai, 2007), acompanhada de reformas estruturais ao nível institucional, político e económico (Ferreira, 2005). A reconciliação é, contudo, um processo socialmente exigente e duro: os esforços de reconstrução do tecido social com

⁷ Por exemplo, os conflitos no Ruanda em 1994 e na ex-Jugoslávia durante toda a década de 1990 contribuíram de forma importante para o desenvolvimento de estratégias e mecanismos dirigidos à prevenção e reação em situações de conflitos armados e de violação grave e massiva de direitos humanos, incluindo o estabelecimento de tribunais penais *ad hoc* internacionais ou com apoio internacional (v.g. para o Ruanda, para a ex-Jugoslávia, para a Serra Leoa), a criação do Tribunal Penal Internacional, o desenvolvimento da doutrina da Responsabilidade de Proteger ou da técnica do *Peacebuilding*.

⁸ Num estudo sobre a Comissão de Reconciliação e Verdade na província sul-africana de *Eastern Cape*, Cherry (1999) identificou três verdades diferentes: a da polícia de segurança, a do African National Congress (ANC), e a do público e dos envolvidos no *Congress of South African Students*.

algum grau de empatia quotidiana estão em permanente tensão com a profunda animosidade fruto da violência do passado que vai sendo revelada e recordada ao longo do processo de transição⁹.

O processo de reconciliação é, pois, extremamente complexo. Se não for bem estruturado e conseguido, uma sociedade aparentemente apaziguada pode afinal não ser mais do que uma sociedade em que a convivência é tensa sem verdadeira paz e relações de confiança. Num tal caso, o processo de transição não está concluído¹⁰.

Uma das maiores dificuldades metodológicas dos processos de transição está em encontrar indicadores que permitam determinar, num dado contexto pós-conflito, se o processo de reconciliação está a avançar ou não, e em que grau¹¹. A reconciliação é iminentemente subjetiva. Por isso, deve ser evitada a tentação de ‘medir’ e ‘quantificar’ com excessivo zelo o estado da reconciliação. Contudo, é importante que seja feita uma avaliação constante do processo de reconciliação de modo a permitir uma gestão o mais eficaz possível das políticas, estratégias, mecanismos e recursos.

MECANISMOS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

A Ação Penal

A investigação e julgamento de crimes graves são uma componente fundamental da *justiça de transição*. Em particular nos casos da prática de genocídio, de crimes contra a humanidade e de crimes de guerra – os designados ‘crimes mais graves que afetam a comunidade internacional no seu conjunto’ –, a ação penal assume um papel importante em mostrar à sociedade não apenas que existem mecanismos de censura social para com os autores dos crimes como também, e principalmente, a afirmação dos valores e direitos

⁹ Vale a pena recordar aqui as palavras de Desmond Tutu na introdução ao relatório da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul: “*Reconciliation is not about being cosy; it is not about pretending that things were other than they were. Reconciliation based on falsehood, on not facing up to reality, is not true reconciliation and will not last*” (1998, p. 17).

¹⁰ Por exemplo, referindo-se à situação atual na Bósnia e Herzegovina, Borger traça um quadro pouco otimista, referindo que “*The war criminals are walking free again. Nationalism is on the raise and the memories of the dreadful past are being physically erased. Victims are being made to cower once more*” (2016, p. 331).

¹¹ Olhando para o caso do conflito na Bósnia e Herzegovina, Nalepa (2012) argumenta que o regresso de refugiados e deslocados internos às suas zonas de proveniência é um indicador de progresso em termos da reconciliação em comunidades que experienciaram um elevado grau de violência étnica.

fundamentais sobre os quais assenta uma dada sociedade. Trata-se, no fundo, da afirmação do Estado de Direito. Por outro lado, a ação penal é uma forma de reconhecimento das vítimas e do seu sofrimento, trazendo-lhe conforto e sentimento de realização de justiça, que é um elemento essencial na reconciliação, mesmo se por vezes obedeça a instintos mais irracionais e emotivos. Uma ação penal eficaz e justa tem também o efeito de reforçar a confiança nas instituições e de contribuir de forma decisiva para a descoberta da verdade.

A ação penal pode ser conduzida pelos tribunais do Estado onde os crimes ocorreram, ou por tribunais internacionais ou com assistência internacional – como o Tribunal Penal Internacional, tribunais *ad hoc* e tribunais híbridos. Em certos casos, o recurso a formas tradicionais de justiça pode igualmente ser benéfico.

O julgamento dos crimes mais graves pelos tribunais nacionais têm, em princípio, maior impacto na sociedade onde os crimes ocorreram. A proximidade com as instituições e o ordenamento jurídico, bem como o sentimento de *ownership* da ação penal geram maior empatia com o resultado. Por outro lado, a ação penal nacional pode maximizar o efeito de reforço da confiança nas instituições.

Contudo, nem sempre os tribunais nacionais são a melhor solução, principalmente no que respeita ao julgamento dos crimes mais graves. Em certas situações, os tribunais nacionais podem ser vistos como parciais ou sujeitos a pressões – o efeito no sentimento de realização da justiça e na reconciliação poderia, nestes casos, ser diminuto ou até mesmo adverso. Muitas vezes são os próprios Estados em transição que recorrem aos tribunais internacionais ou a formas de justiça assistida internacionalmente com o desejo de vincarem a imparcialidade da ação penal, que frequentemente envolve líderes políticos e/ou militares opositores aos líderes no poder. Por exemplo, as situações do Uganda¹², da República Democrática do Congo¹³, da Republica Centro

¹² A situação no Uganda foi referida ao Tribunal Penal Internacional em Janeiro de 2004, e refere-se a acusações da prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade perpetrados no contexto do conflito entre o *Lord's Resistance Army (LRA)* e as autoridades do Uganda, em particular no Norte do Uganda, desde 1 de Julho de 2002.

¹³ A situação na República Democrática do Congo foi referida ao Tribunal Penal Internacional em Abril de 2004, e refere-se a acusações da prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade perpetrados no contexto do conflito naquele Estado, em particular na região do Ituri e nas províncias do Kivu do Norte e do Sul, desde 1 de Julho de 2002.

Africana¹⁴ e Mali¹⁵ foram submetidos pelos respectivos governos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Após a Guerra-fria foram criados diversos tribunais penais internacionais, designadamente os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia¹⁶ e para o Ruanda¹⁷, e um tribunal penal de caráter permanente, o Tribunal Penal Internacional¹⁸. O poder deixou de constituir um escudo de impunidade como anteriormente. Os líderes envolvidos em conflitos aprenderam a temer a justiça penal internacional como uma ‘espada de Dâmocles’. A criação de jurisdições penais internacionais, nas suas diversas formas, passou a ser um método para a consolidação da paz em situações de pós-conflito enquanto mecanismo de justiça restaurativa¹⁹.

¹⁴ A situação na República Centro Africana foi referida ao Tribunal Penal Internacional em Dezembro de 2004, e refere-se a acusações da prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade perpetrados no contexto do conflito naquele Estado, desde 1 de Julho de 2002, com picos de violência em 2002 e 2003.

¹⁵ A situação no Mali foi referida ao Tribunal Penal Internacional em Julho de 2012 e refere-se a acusações da prática de crimes em particular nas regiões de Gao, Kidal e Timbuktu, e também no sul de Bamako e Sévaré, desde Janeiro de 2012.

¹⁶ A 25 de Maio de 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu formalmente o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, através da sua Resolução 827. O Tribunal tem competência para julgar crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio perpetrados no território da ex-Jugoslávia desde 1991. Este foi o primeiro tribunal com competência para julgar crimes de guerra criado pelas Nações Unidas e o primeiro tribunal internacional para crimes de guerra desde os tribunais de Nuremberga e Tóquio.

¹⁷ O Tribunal Penal Internacional para o Ruanda foi estabelecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a 8 de Novembro de 1994, através da sua Resolução 955. O Tribunal tem competência para julgar responsáveis por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio cometidos no Ruanda e em Estados vizinhos entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1994.

¹⁸ O Tribunal Penal Internacional iniciou o seu funcionamento em 2002, após a entrada em vigor do seu Estatuto adotado em Roma em 1998. O Tribunal Penal Internacional, ao contrário dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, é permanente e tem competência complementar para julgar qualquer caso relativo à prática de crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e agressão, ocorridos após 1 de Julho de 2002 e quando os crimes tenham sido cometidos por um nacional de um Estado que seja Parte no Estatuto, no território de um daqueles Estados, quando um Estado que não seja Parte no Estatuto tenha aceiteado a jurisdição do Tribunal, ou quando os crimes sejam referidos ao Procurador do Tribunal pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁹ Nos anos 1990, os Tribunais Penais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda fizeram da ação penal um elemento central – e até prevalecente – dos processos de transição. O facto de terem sido criados para, de forma inovadora, julgar os principais responsáveis pelos crimes graves, incluindo genocídio, cometidos durante os conflitos da ex-Jugoslávia e do Ruanda, originou uma onda de entusiasmo relativamente a este tipo de mecanismo para a descoberta da verdade, a responsabilização dos principais autores e a reconstrução do tecido social em sociedades pós-conflito profundamente desestruturadas. Contudo, também revelaram algumas limitações deste mecanismo com uma abordagem mais centrada na responsabilização dos autores dos crimes do que nas vítimas e na reconstrução do tecido social, embora, naturalmente, a ação penal tenha também, por natureza, em consideração as vítimas e os seus direitos, bem como a afirmação da estrutura ético-normativa de uma sociedade.

Enquanto os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia²⁰ e para o Ruanda²¹ tinham primazia jurisdicional sobre os tribunais nacionais, o Tribunal Penal Internacional é complementar às jurisdições nacionais²². Significa isto que o Tribunal Penal Internacional só pode exercer a sua jurisdição se o Estado com jurisdição primária – em princípio o Estado em transição e com maior conexão com os factos – não quiser ou não puder julgar.

Uma solução intermédia é a dos chamados ‘tribunais híbridos’ que são tribunais especialmente constituídos para julgar crimes graves cometidos durante um dado conflito. Estes tribunais são assistidos internacionalmente e, via de regra, são constituídos por um misto de juízes do Estado em transição e de juízes de outras nacionalidades. A intensidade da assistência internacional e até a proporção de juízes nacionais e internacionais nesses tribunais varia de caso para caso. Tribunais deste tipo foram constituídos no Camboja²³, na Serra Leoa²⁴, no Kosovo²⁵ ou na Bósnia-Herzegovina²⁶.

Uma outra forma de realização da justiça em situações de pós-conflito é a de recurso a formas tradicionais de justiça. Desde meados da década de 1990 que as instituições locais de justiça, incluindo formas tradicionais de justiça de que

²⁰ Artigo 9.º do Estatuto do Tribunal Penal para a ex-Jugoslávia, Resolução do Conselho de Segurança 827 de 25 de Maio de 1993 conforme revista.

²¹ Artigo 8.º do Estatuto do Tribunal Penal para o Ruanda, Resolução do Conselho de Segurança 955 de 8 de Novembro de 1994 conforme revista.

²² Artigo 1.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, adotado em Roma a 17 de Julho de 1998.

²³ As Secções Extraordinárias nos Tribunais do Camboja foram criadas em 2006 para julgar os principais responsáveis pelos crimes cometidos durante a Democrática Kampuchea – conhecida também como o ‘regime dos Khmer Vermelhos’ – que durou entre 1975 e 1979. As Secções têm participação das Nações Unidas. *Vide* www.eccc.gov.kh.

²⁴ O Tribunal Especial para a Serra Leoa foi constituído em 2002 no seguimento de pedido do Governo da Serra Leoa às Nações Unidas. O tribunal tem competência sobre os crimes graves contra civis e *peacekeepers* das Nações Unidas perpetrados durante a guerra civil na Serra Leoa, entre 1991 e 2002. *Vide* www.rscsl.org.

²⁵ As Secções Especializadas do Kosovo e o Procurador Especializado foram constituídos em 2015 com jurisdição sobre crimes contra a humanidade, crimes de guerra e outros crimes cometidos entre 1998 e 2000 no Kosovo. Têm natureza temporária e integram o sistema judicial do Kosovo. As Secções têm sede n’A Haia e incluem juízes, procuradores e funcionários internacionais. *Vide* www.scp-ks.org.

²⁶ A Secção de Crimes de Guerra do Tribunal da Bósnia e Herzegovina iniciou o seu funcionamento em 2005 com a função de investigar e julgar responsáveis por violações graves de Direito Internacional ocorridas entre 1992 e 1995. A Secção foi criada com o propósito de conferir capacidade à jurisdição da Bósnia e Herzegovina de conduzir julgamentos relativos a crimes de guerra de acordo com padrões internacionais. A sua criação é um elemento importante para a finalização dos processos a decorrer no Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia e seu posterior encerramento. *Vide* www.sudbih.gov.ba

são exemplo os tribunais Gacaca no Ruanda²⁷ e o Lisan em Timor-Leste²⁸, foram ganhando um peso maior nos processos de transição. A ideia subjacente é a de que os mecanismos locais são melhor reconhecíveis pelas populações porque mais próximas das normas e práticas vigentes na sociedade em que se inserem. Este ganho de eficácia está também relacionado com o reforço da percepção de que é a sociedade desestruturada que deve assumir o seu próprio destino de reconciliação.

A justiça penal, seja por via dos tribunais comuns nacionais, seja por via de tribunais internacionais, serve não apenas os propósitos da responsabilização e prevenção, como também o da descoberta da verdade e, até certo ponto, o do reconhecimento das vítimas e compensação. Uma questão bastante discutida na doutrina é, porém, qual o seu impacto efetivo no objetivo maior da reconciliação enquanto condição da paz social²⁹.

²⁷ O caso do Ruanda é um bom exemplo de como estruturas comunitárias tradicionais podem ser mobilizadas para realizar a justiça, nomeadamente na sua dimensão restaurativa. A prova disso mesmo é que perante o papel limitado do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda e as limitações do sistema judicial comum ruandês, recorreu-se a estruturas comunitárias tradicionais – os tribunais *Gacaca* – de modo a permitir a ampla realização da justiça na situação após o genocídio. O sistema de tribunais *Gacaca* foi o modelo alternativo encontrado para tentar dar resposta ao incomportável volume de processos. Estes tribunais mais não eram do que estruturas comunitárias tradicionais que remontavam a ainda antes do período colonial. Os tribunais eram compostos por anciãos eleitos pela comunidade local e tinham como objetivo solucionar litígios numa perspetiva reconciliatória. Assistiu-se, então, em 2004 a um processo de modernização destes tribunais, tendo-lhes sido conferida competência para julgar as pessoas acusadas dos crimes menos graves. A atividade tribunais *Gacaca* dividia-se na recolha de informação, categorização dos acusados em função dos crimes e julgamento dos casos da sua competência. O público podia intervir durante as sessões. A confissão, o arrependimento e o pedido de desculpa tinham um papel muito importante no estabelecimento da sanção, que variava entre os trinta anos de prisão até à prestação de trabalho a favor da comunidade. Apesar de a modernização dos tribunais *Gacaca* ter sido uma válvula de escape de um sistema judicial incapaz, e pese embora alguns defeitos, estes tribunais tiveram o efeito de contribuir para a realização da justiça e de acentuar a dimensão restaurativa no processo de reconciliação do Ruanda (Kubai, 2007).

²⁸ O recurso a formas tradicionais de justiça é uma prática historicamente bem implementada em Timor-Leste. O sistema de *lisan* é um processo de resolução de conflitos em matéria civil e penal facilitado por anciãos através de consultas públicas entre as partes. As partes e os anciãos discutem sanções possíveis a aplicar ao perpetrador, incluindo compensações à vítima e até o afastamento da vida da comunidade. Apesar de as partes serem o foco do processo, a infração é vista como algo que afeta também as respetivas famílias e a comunidade como um todo. Esta perspetiva leva a que não apenas a reconciliação entre as partes, mas também a restauração da ordem comunitária sejam os principais objetivos do processo. Com o fim da ocupação Indonésia, foi constituída em 2001 a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação para julgar violações de direitos humanos ocorridas entre 1974 e 1999 – o período de ocupação – prosseguindo, ao mesmo tempo, o propósito de facilitar a reconciliação comunitária para os crimes menos graves. A Comissão, que funcionou entre 2002 e 2005, incluía elementos de *lisan* incorporados no procedimento de reconciliação comunitária. Sobre o assunto *vide* Pigou (2004); www.cavr-timorleste.org/po/Relatorio%20Chega!.htm.

²⁹ Por exemplo, analisando o caso das localidades de Prijedor e Srebrenica no contexto do conflito na Bósnia-Herzegovina, Nalepa (2012) argumenta que os casos resolvidos através de acordos judiciais determinaram um maior sucesso de reconciliação do que aqueles casos em que não se prescindiu da condenação dos autores dos crimes cometidos.

Este debate está muito centrado numa perspectiva, porventura incorreta, de que a ação penal prejudica a reconciliação, na medida em que está focada na recriação e punição, e não tanto na descoberta da verdade³⁰. Os julgamentos não seriam assim, segundo alguns, a melhor forma de iluminar um período da história de uma sociedade marcada pela violência generalizada (Minow, 1998). Seguindo esta argumentação, seria então preferível um processo de reconciliação centrado em Comissões de Verdade do que em julgamentos. Contudo, esta perspectiva não só parece negligenciar a elevada qualidade da verdade obtida em tribunal como também nos fins preventivos da justiça penal.

A este propósito, Branch (2007) refere que o Tribunal Penal Internacional tem o potencial de prejudicar um processo de transição por duas vias: provocando a militarização do Estado que assim reivindica ter apoio externo ao invés de procurar apoio interno; acentuando a dimensão não política do processo, ao mesmo tempo que retira às vítimas a possibilidade de uma participação mais próxima na *justiça de transição*. Dando como exemplo o caso do Uganda, o autor defende que o Tribunal não deve intervir em conflitos em curso. Contudo, embora esta questão seja relevante, a intervenção do Tribunal Penal Internacional, ou de outras formas de justiça internacionalmente participada, não pode ser desenquadrada do processo de transição no seu conjunto onde outros mecanismos devem também estar presentes em função de uma estratégia global de transição da qual a ação penal é apenas uma parte que, por isso não pode ser analisada isoladamente. É a combinação dos vários mecanismos adaptados ao contexto que permitem uma estratégia equilibrada.

A ação penal providencia a forma mais direta e perceptível de responsabilização e censura social e será tanto mais eficaz quanto mais sólido for o sistema de justiça disponível para a sustentar, sejam tribunais nacionais, internacionais, híbridos ou uma combinação de vários destes³¹. Em qualquer caso, a investigação, julgamento e detenção requer o apoio sólido do poder político. Este apoio é naturalmente mais diminuto se os responsáveis se encontrarem de alguma forma ligados ao poder político.

³⁰ Sobre o assunto *vide* também o referido acima sobre a aparente tensão entre a justiça e a reconciliação.

³¹ Tal como se verificou, por exemplo, no caso do Ruanda, o número de pessoas envolvidas na prática de crimes pode ser muito elevado e assim ser impossível julgar todos eles por uma única estrutura judicial – nestes casos a justiça poderá ter que ser seletiva e focar-se nos autores dos crimes mais graves. O Tribunal Penal Internacional para o Ruanda acusou e julgou apenas os mais altos responsáveis pelos crimes graves de relevância internacional cometidos. Os autores de outros crimes de menor gravidade foram julgados pelos tribunais nacionais e por estruturas tradicionais de justiça, os tribunais *Gacaca*.

Comissões de Verdade

Em situações de violência disruptiva, os factos, a sua circunstância e os seus autores são frequentemente desconhecidos ou apenas parcialmente conhecidos pelas vítimas e pela sociedade em geral. A construção de uma memória confiável, o confronto com o que o aconteceu com cada um, ou com familiares e conhecidos, ou a identificação dos envolvidos tem um efeito terapêutico individual e coletivo. Este é um processo que normalmente obriga à participação dos autores dos factos, que são chamados a providenciar testemunho e contribuir para o apuramento da verdade, frequentemente encorajados por amnistias ou penas atenuadas. Em situações de transição são utilizadas várias formas de construir a verdade, de preservar a memória e evitar a repetição: a desclassificação de documentos, a investigação de desaparecidos, a edificação de museus e memoriais, a realização de atividades comemorativas, a criação e implementação de planos de educação, ou o estabelecimento de mecanismos de comissões de inquérito não-judiciais. Entre estes últimos incluem-se as Comissões de Verdade³².

A primeira experiência de uma Comissão de Verdade que cumpriu o seu mandato foi a ‘Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas’ na Argentina, constituída em 1983 para investigar o desaparecimento forçado de milhares de pessoas e outras violações de direitos humanos durante a ditadura militar que durou entre 1973 e 1976³³. Várias outras experiências se seguiram na América Latina e noutros locais do mundo³⁴. Uma das mais documentadas foi a ‘Comissão de Verdade e Reconciliação’ na África do Sul, constituída em 1995 na sequência do fim do *apartheid*³⁵.

As Comissões de Verdade são, no fundo, mecanismos não-judiciais compostos por peritos independentes que têm como mandato a investigação dos factos ocorridos numa situação de violência generalizada durante um período geralmente pré-determinado. De forma sumária, as características comuns à maioria das Comissões de Verdade são as seguintes: são criadas por lei, que dota as

³² Sobre as Comissões de Verdade *vide* Bakiner (2016); Kritz (1995); Phelps (2004); Wiebelhaus-Brahm (2010).

³³ Sobre a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas da Argentina *vide* o seu relatório final intitulado “*Nunca Más*” – CONADEP (2011); Crenzel (2011).

³⁴ As Comissões de Verdade foram experimentadas em diversos Estados, incluindo na Alemanha, na Argentina, na África do Sul, no Chile, no Equador, em El Salvador, na Guatemala, nas Honduras, nas Maurícias, no Quênia, no Ruanda, na Sérvia e Montenegro, em Timor-Leste ou no Uganda, entre vários outros. Para um descritivo das várias Comissões de Verdade *vide* a base de dados online do *United States Institute of Peace* em www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection.

³⁵ Sobre a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul *vide* o seu relatório final TRC (2001); Boraine (2000).

comissões com vastos poderes de investigação; têm um período de duração pré-determinado (geralmente de seis meses a dois anos); têm um mandato concreto relativamente aos factos e ao período de tempo a investigar; analisam atos individuais e de instituições, bem como os fatores sociais e históricos que levaram à sua ocorrência; são compostas por peritos independentes (tipicamente entre três a seis pessoas); adotam as suas próprias regras de procedimento; funcionam através da entrevista de testemunhas, visitas a locais relevantes, análise documental e audições públicas; elaboram um relatório final público, que inclui conclusões e recomendações (USIP, 2008).

Os mandatos das Comissões de Verdade incluem habitualmente as seguintes funções: estabelecer um relato histórico correto do passado; superar a negação oficial e/ou coletiva da violência, ou a sua rescrição errónea; identificar as vítimas; certificar a qualidade de vítima para efeitos de indemnizações; criar uma memória coletiva que permita um futuro não determinado pelo passado; identificar os autores dos crimes e os organizadores e líderes da violência, censurando-os; fazer recomendações para a prevenção de violência futura; nalguns casos, determinar a elegibilidade para uma amnistia (Chapman, 2009).

As Comissões de Verdade são mecanismos que põem a tónica na descoberta da verdade como fator de penitência, perdão e reconciliação individual e social. A responsabilização dos autores da violência e repressão não é tão essencial, embora possa ser uma consequência dos factos revelados pela Comissão de Verdade. Não compete, contudo, às Comissões de Verdade fazerem o julgamento dos responsáveis, na medida em que não são órgãos judiciais.

Para que uma Comissão de Verdade seja bem-sucedida, é necessário, desde logo, que os seus membros sejam independentes e assim sejam percecionados pela sociedade. A ligação com a sociedade é essencial de modo que as vítimas e a sociedade em geral se possam identificar e aceitar as conclusões da comissão. Para tanto, é necessário que a constituição da comissão, incluindo quanto à nomeação dos seus membros e à definição do seu mandato, seja feita com base num amplo processo de consultas públicas. Mas a participação da sociedade civil não se basta com a fase de constituição da comissão — ela é particularmente importante durante o funcionamento da comissão.

Um dos grandes desafios metodológicos que se colocam às Comissões de Verdade é o de saber quando é que o exercício de descoberta da verdade se encontra completo. Embora, conforme já referido, a verdade tenha necessariamente algo de subjetivo, a produção de uma história coletiva implica necessariamente muito mais do que uma coleção de factos — é também necessário enquadrá-los nos seus antecedentes, dar-lhes contexto, e situá-los nas diferentes perspetivas dos diversos intervenientes, incluindo vítimas e perpetradores. Este é um exercício

complexo que nem sempre se coaduna com o tempo de funcionamento das Comissões de Verdade ou com a ainda insuficiente distância – temporal, emocional e política – face aos acontecimentos que a comissão se propõe revelar. A descoberta da verdade não se esgota, pois, nas Comissões de Verdade.

Da mesma forma, a reconciliação e o processo de construção da paz numa sociedade destruturada não se esgotam no mandato das Comissões de Verdade. Aliás, o processo de descoberta da verdade através de Comissões de Verdade pode dar origem a outras iniciativas de *justiça de transição* como julgamentos, indenizações ou a exclusão de certas pessoas do serviço público.

Reformas institucionais

Em situações de violência disruptiva, as instituições públicas, incluindo as forças de segurança e militares, os tribunais e até a administração pública, podem ser instrumentos de repressão e de violação sistemática dos direitos dos cidadãos. As reformas institucionais são, por isso, um aspeto essencial dos processos de transição. Estas reformas têm por objetivo a reestruturação das instituições públicas – incluindo, a adoção de legislação orgânica e outra legislação, a revisão de procedimentos e práticas, bem como a mudança de chefias – no sentido de garantir o funcionamento do Estado-administração de uma forma que garanta e promova o Estado de Direito, incluindo no que respeita aos direitos humanos, em que existam mecanismos de escrutínio e responsabilização. Tal permite, por sua vez, o restabelecimento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e, logo, o reforço do sentido de comunidade. As reformas institucionais podem também ser uma forma de tornar as entidades públicas mais abertas, inclusivas, nomeadamente quando se achem dominadas por pessoas pertencentes a determinado grupo (de matriz política, étnica ou religiosa) e assim criando uma situação de falta de representatividade. Ademais, ao incluir elementos da *justiça de transição* no processo de reforma institucional, as reformas abrem espaço à responsabilização de indivíduos e à supressão de estruturas que praticaram ou permitiram a violência.

Existem diferentes medidas de *justiça de transição* a considerar aquando de reformas institucionais. Desde logo, a reforma orgânico-administrativa das instituições, de modo a garantir que promovam o Estado de Direito e os direitos fundamentais dos cidadãos em liberdade e igualdade.

Uma outra medida comum é o banir ou negar o acesso a cargos públicos a pessoas envolvidas na violência, não apenas como sanção mas também como forma de fortalecer a confiança nas instituições. Esta medida pode ser retrospectiva

— relativamente a funcionários em exercício de funções — ou prospetiva — relativamente a novas nomeações ou contratações para os serviços públicos. Esta é uma medida de natureza administrativa e não judicial. Como tal, os requisitos de prova são mais diminutos. Contudo, o critério geral para o afastamento destas pessoas e a sua aplicação em concreto deve ser delineado de forma justa e objetiva, com garantias e mecanismos de controlo face a eventuais abusos de poder. Por outro lado, deve ser tido em conta o contexto concreto bem como os seus efeitos no funcionamento das instituições³⁶.

A revisão das bases da ordem jurídica, incluindo a constituição e outra legislação-quadro, é uma outra medida de reforma institucional que permite alterações ao sistema de uma forma estrutural. Trata-se não apenas de garantir de forma positiva o gozo efetivo de direitos fundamentais e promover o Estado de Direito, como também de eliminar qualquer legislação que seja de tal impedimento. Relacionado com este último tipo de medidas, a criação de mecanismos de controlo das instituições que sejam verificáveis de forma transparente pelo público é determinante para o bom funcionamento das instituições e a confiança dos cidadãos.

As reformas institucionais comportam, porém, diversos desafios. Tal como referido anteriormente, um dos mais complexos desses desafios está relacionado com a intervenção externa nos processos de transição. Num processo de transição, o papel dos intervenientes externos resume-se, habitualmente, em três aspetos: reunir os atores relevantes e propor estratégias integradas; centrar o foco de atenção na reconstrução ou construção de instituições de modo a criar alicerces para o desenvolvimento sustentável em situações de pós-conflito; e promover a coordenação entre os atores relevantes, desenvolver boas práticas e garantir o apoio financeiro e o tempo de intervenção necessário. O sucesso de uma missão deste género, que é multifacetada e que atua a diferentes níveis macro e micro, está sujeita a diversas variáveis difíceis de gerir, tais como o conhecimento preciso da realidade no terreno, a adoção da estratégia casuística adequada, a identificação dos aspetos mais sensíveis e o acerto da intensidade da intervenção ou a

³⁶ Após a invasão do Iraque em 2003, a *Coalition Provisional Authority*, a autoridade que então administrou transitoriamente o Iraque, estabeleceu um plano de transição que envolvia três fases. A terceira fase envolvia a reforma político-institucional. Neste domínio, havia que reabilitar as instituições governativas, tendo sido adotada uma estratégia de afastamento de todos os quadros ligados ao partido Baas ao invés de uma estratégia de mera ‘des-sadamização’. Uma vez que pertencer ao partido Baas significava, correntemente, mais uma estratégia de sobrevivência laboral do que uma genuína convicção ideológica, grande parte dos funcionários governamentais pertenciam ao partido. Esta estratégia levou a que em resultado da purga as estruturas governativas ficassem privadas de altos quadros e funcionários essenciais ao seu funcionamento. Para uma descrição sobre o processo de transição *vide* Chandrasekaran (2008).

duração da missão. Ademais, deve estar prevista a flexibilidade suficiente que permita uma fácil adaptação das variáveis em função da evolução do processo.

A participação na reforma institucional ao nível político-constitucional – que pode ir desde o apoio técnico e logístico indireto, até à imposição de atores locais de uma facção em particular e de modelos políticos-constitucionais – ilustra de forma exemplar os desafios da intervenção externa no contexto da *justiça de transição*. A Constituição é o estatuto jurídico fundamental organizador da comunidade estadual. Goza de superioridade jurídica normativa e pretende organizar do ponto de vista político, económico e social a comunidade estadual e garantir os direitos fundamentais dos seus cidadãos. Num processo de transição pós-conflito, a adoção de uma constituição é um passo fundamental para estruturar o Estado em reconstrução e garantir a estabilidade e funcionamento democrático das instituições político-sociais, assegurando igualmente a coexistência pacífica em sociedades multiétnicas em que o fator identidade, que por vezes anima a violência (Haysom, 2005), constituiu uma variável da coexistência nacional inclusiva e pacífica.

Dann e Al-Ali (2006) identificam três categorias de intervenção externa no procedimento constituinte, atendendo ao grau de intervenção: total, parcial e marginal. A intervenção será total quando a Constituição não foi redigida nem adotada por atores locais, por exemplo, quando resultam de negociações de paz internacionais. A intervenção pode ser parcial quando o procedimento constituinte é orientado até um certo nível, do ponto de vista processual e substantivo, por atores externos, sendo que o poder último de redação e adoção da Constituição permanece na esfera dos atores locais. Finalmente, a intervenção pode ser marginal quando a influência se resume a aconselhamento por peritos estrangeiros a pedido dos atores locais. O processo constituinte permanece sob tutela dos atores locais. A indução externa de modelos constitucionais, por contraponto à sua adoção voluntária pelas forças políticas internas, pode gerar uma divisão de poder meramente formal e de compromisso desconfortável para todas as partes. O risco de regresso ao conflito é, pois, muito maior³⁷.

³⁷ Por exemplo, no que respeita ao processo de transição no Iraque após a intervenção militar de 2003 pela coligação liderada pelos Estados Unidos da América, apesar dos ténues esforços de *outreach* e de participação popular no processo de transição política, o *statebuilding* no Iraque, designadamente no que respeita à elaboração da Constituição, foi uma transição *top-down* liderada pelos Estados da coligação, bem como por algumas elites iraquianas. Este modo de empreender a transição é contrário ao que se deve pretender num processo de *statebuilding*, que deve assentar essencialmente numa dimensão local caracterizada por ampla participação e representatividade. Este facto levou ao falhanço em se conseguir um acordo em 2005 relativamente à partilha do poder político e económico no Iraque (Papagianni, 2007). Por razões várias, o Estado iraquiano ainda não consegue garantir o bem-estar das populações, a sua prosperidade e o fim da violência (Dodge, 2012).

Compensações

A compensação das vítimas da violência é uma das exigências mais imediatas das vítimas e das suas famílias³⁸. A compensação pode assumir diversas formas: pode ser simbólica (construção de um memorial ou um pedido de desculpas público); em espécie (benefícios sociais, isenções fiscais); ou em dinheiro (indenizações). Estas formas de reparação podem ser combinadas entre si e podem ser dirigidas tanto a indivíduos como a comunidades.

O pagamento de indemnizações é uma das formas mais diretas de compensação das vítimas pelos danos sofridos. Por um lado, tem um efeito mais simbólico de reconhecimento do sofrimento das vítimas e da responsabilidade dos autores da violência. Por outro lado, permite dar às vítimas meios que lhes permitam continuar a sua vida nas melhores condições materiais possíveis. As indemnizações podem ser determinadas de diversas formas – por uma comissão constituída para o efeito, pela Comissão de Verdade que tenha mandato para tanto, por tribunais ou por negociação entre as partes.

Contudo, o pagamento de indemnizações acarreta várias dificuldades. Em primeiro lugar, a identificação das pessoas com direito a uma indemnização e a determinação da sua forma e montante para cada uma das pessoas é um processo moroso e metodologicamente complicado. Em segundo lugar, os responsáveis podem não ter recursos suficientes para pagar um valor justo, mesmo que mínimo, de indemnizações. Em terceiro lugar, é importante que nenhum grupo se sinta discriminado face a outro em função do tipo de compensação e do montante das indemnizações obtidas.

Perspetiva holística

Na prática, é extremamente difícil – senão impossível – a conciliação de todos os objetivos da *justiça de transição* na sua potência máxima. Por um lado, cada um daqueles objetivos pode implicar restrições aos outros. Por exemplo, a descoberta da verdade pode exigir um abrandamento da responsabilização a troco da colaboração dos autores dos atos de violência³⁹; contudo, a própria

³⁸ Sobre o assunto *vide* Kritz (1995).

³⁹ A título de exemplo, no âmbito do processo de paz na Colômbia, o acordo conjunto de 2015 entre o Governo Colombiano e as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) relativo as vítimas do conflito, prevê que as sanções a aplicar pelo Tribunal para a Paz, um mecanismo criado no quadro do processo de transição em curso, sejam especialmente atenuadas para quem reconheça a sua responsabilidade e conte todos os factos relevantes para a descoberta da verdade que sejam do seu conhecimento, mesmo relativamente aos crimes mais graves. Sobre o Acordo de paz *vide* o *website* oficial www.acuerdodepaz.gov.co. Para uma apreciação crítica do Tribunal para a Paz *vide* HRW (2015).

perspetiva da administração da justiça penal, na sua dupla dimensão de responsabilização e de prevenção, pode fazer adiar a reconciliação e a criação das condições estruturais na medida em que grupos potencialmente alvo da ação penal poderão protelar a sua participação no processo de transição com receio das penas que lhe possam ser impostas⁴⁰. Por outro lado, cada situação de violência disruptiva tem as suas características próprias e únicas, o que implica que na resposta a cada uma delas existam objetivos que devam ser privilegiados relativamente a outros, porque também o contexto e as causas estruturais da violência, bem como as condições da sua superação, são necessariamente diferentes. Ou seja: todos os objetivos da *justiça de transição* devem ser sempre prosseguidos em qualquer processo de transição; o peso de cada um e o equilíbrio entre eles é que não é necessariamente igual em todos os casos. Importa notar que a capacidade de atingir este equilíbrio casuístico não é apenas um aspeto técnico – é também uma questão moral.

A tónica posta em cada uma daqueles objetivos gera, por sua vez, a mobilização de diferentes técnicas e mecanismos da *justiça de transição*⁴¹. Tudo o que significa que aqueles mecanismos não são mutuamente excludentes, sendo antes complementares. Contudo, tal não é dizer que num dado processo de transição todos os mecanismos tenham que estar presentes ou que, de entre os mobilizados, todos tenham o mesmo peso no processo. A escolha dos mecanismos depende sempre dos objetivos que se pretendam atingir num contexto concreto.

Assistiu-se, ao nível da *justiça de transição*, a uma evolução para uma abordagem holística e pluridisciplinar em que diferentes mecanismos se integram de forma dirigida ao caso concreto. No fundo, os diferentes mecanismos integram uma ‘caixa de ferramentas’ e são moldados e utilizados casuisticamente de forma integrada, no que é expressão de uma abordagem liberal à *justiça de transição*. Uma abordagem holística eficiente não pode, contudo, ser confundida com a simples adição de mecanismos de *justiça de transição* no desenho do processo⁴².

⁴⁰ É o caso, frequentemente referido, do conflito no norte do Uganda, com ramificações regionais, envolvendo o *Lord's Resistance Army* (LRA) desde os finais da década de 1980. Em 2004, o Uganda submeteu a situação relativa aos atos perpetrados pelo LRA entre 2002 e 2004 ao Tribunal Penal Internacional, que então emitiu mandados de detenção contra os líderes do LRA. Apesar da atitude do Uganda e da intervenção do Tribunal ter obrigado o LRA a negociar, a liderança do LRA não se quis entregar o que provocou a continuação do conflito – sobre o assunto *vide* Branch (2007).

⁴¹ Sobre o assunto *vide* Pham e Vinck (2007).

⁴² Como exemplo, defendem Cohen e Lipscomb (2012) que, apesar dos diversos mecanismos e processos que foram implementados no processo de *justiça de transição* em Timor-Leste após o ano de 2000, as aspirações da *justiça de transição* não foram cumpridas.

O desenho da *justiça de transição* para uma dada situação, incluindo a escolha dos mecanismos e do seu mandato, depende de diversos fatores políticos, sociais, culturais, económicos e históricos. A análise preliminar passa por perceber se a violência foi generalizada ou se foi antes dirigida a um grupo ou a uma região específica; qual o papel das instituições públicas e se houve participação do Estado na comissão de crimes; se os responsáveis ainda ocupam lugares nos órgãos do Estado; se o Estado tem recursos e capacidade para empreender por si próprio o processo de transição ou se necessita de assistência internacional; se o sistema judicial é credível e capaz; as exigências das vítimas e da sociedade em geral; quais as razões da violência e/ou repressão e se aquelas ainda perduram.

A construção do desenho de um processo de *justiça de transição*, a delineação casuística dos seus objetivos e a escolha dos mecanismos adequados para os prosseguir será sempre objeto de debate aceso entre atores políticos, no âmbito académico e por organizações não-governamentais. Em certa medida, é bom que assim seja – cada situação de pós-conflito requer uma análise e uma estratégia específicas. O debate contribui, assim, para que a *justiça de transição* não se resuma a um mero artifício de engenharia apolítico e descontextualizado.

CONCLUSÃO

A *justiça de transição* envolve o confronto de uma sociedade desestruturada e potencialmente dividida com os seus fantasmas de um passado presente que procura superar – normalmente de forma não unânime. Nesta medida, é um processo pleno de dilemas e desafios.

Desde logo, se a abordagem aos processos de transição – logo, à *justiça de transição* – tiver uma certa conceção de paz como ontologia pode contribuir, em princípio, para uma melhor organização do processo segundo uma abordagem holística e integrada, uma mais clara definição dos objetivos e soluções mais criativas. Contudo, sendo a conceção de paz dominante a da paz liberal, existe um risco associado de excessivo intervencionismo externo e de os processos de transição serem um veículo de imposição de modelos liberais-ocidentais que podem não corresponder necessariamente aos modelos locais. Este é um dilema estrutural que antecede a descrição do método da *justiça de transição* tal como hoje se apresenta. Embora neste texto, assumidamente mais expositivo, não haja lugar para este debate, importa, contudo, ter presente que, conforme referido no início, a conceção, as estratégias e as

técnicas ínsitas à *justiça de transição* na sua aceção *mainstream* de matriz liberal sofrem alguns problemas estruturais de fundo. Ademais, cada processo de transição é único. Logo, a implementação de modelos pré-desenhados e idealizados por referência a sistemas político-econômicos liberais ocidentais, ou mesmo a outros processos de transição bem-sucedidos, comporta sérios riscos quanto à sua eficácia estrutural e duradoura.

Um outro conjunto de dilemas respeita aos critérios para a elaboração do modelo a implementar e da escolha dos mecanismos a utilizar; ao equilíbrio entre os vários objetivos da *justiça de transição*; ao equilíbrio entre a busca pelo resultado ideal – aliás, necessariamente subjetivo – e a integração pragmática dos fatores de contexto, que obriga a concessões; à participação dos vários atores sociais necessários à transição, incluindo grupos antagonistas e com interesses divergentes, num processo de ‘aceitação-resistência’; ou à avaliação de um processo de transição e à sua qualificação no intervalo ‘insucesso-sucesso’.

Além destes, um dos dilemas mais debatidos na doutrina e na prática é o papel da justiça nos processos de transição e, logo, o valor da própria *justiça de transição*. Neste texto arguiu-se pela justiça como sendo um elemento indispensável da reconciliação nacional e do processo de transição no geral (Theissen, 2004; Huyse, 2003). Assim, uma resposta judicial efetiva a uma situação de desagregação social resultante de uma situação de violência intersocial e/ou promovida pelo Estado pode ser encontrada num conceito de justiça integrado que almeja quer a punição dos culpados e o restabelecimento da ordem jurídica quer a reconciliação social, num equilíbrio delicado entre propósitos retributivos e restaurativos da administração da justiça.

A realização da justiça nos processos de transição tem, portanto, um espectro mais amplo do que tem a administração da justiça formal em situações de normalidade social. Tal leva à necessidade de equilíbrio entre elementos ético-jurídicos não facilmente reconciliáveis em situações de conflito em que foram praticados crimes graves merecedores de especial censura social – punição / reconciliação; pena justa / não-punição; afastamento da sociedade e do processo político / integração social e política. A concessão nas exigências e rigidez da justiça formal constitui, ela própria, um debate árduo entre as partes no conflito e frequentemente difícil de compreender pelas vítimas e, de uma forma mais geral, pela sociedade-vítima. Não existe uma fórmula para esse equilíbrio, sendo que a apreciação deve ser essencialmente casuística.

Contudo, os processos de transição que culminem com um sentimento de generalização da impunidade, em particular relativamente aos autores dos crimes mais graves, dificilmente resultam numa reconciliação efetiva e sustentada.

Neste sentido, é defensável que os processos de *justiça de transição* não devem comportar amnistias ou retirar os autores dos crimes de especial gravidade da ação dos sistemas de justiça formal, incluindo dos tribunais internacionais e nacionais. É certo que a perspectiva do julgamento formal pode levar alguns líderes das partes a protelarem um acordo de paz – mas o julgamento dos principais responsáveis pelos crimes mais graves é incontornável num processo de *justiça de transição* que almeje contribuir para uma reconciliação sustentada e que perdure.

Em todo o caso, não oferece hoje grande discussão que a *justiça de transição* deve ser um processo holístico, em que são prosseguidos simultaneamente e de forma integrada diversos objetivos – a responsabilização e prevenção, a descoberta da verdade, o reconhecimento das vítimas, a reconciliação –, com recurso a diferentes mecanismos – a ação penal, as Comissões de Verdade, reformas institucionais, compensações. Ademais, apesar de a justiça ser condição necessária para qualquer processo de transição, ela não é sua condição suficiente.

Nas palavras de Martin Luther King, “[t]here can be no justice without peace. And there can be no peace without justice”⁴³. É sobre este difícil equilíbrio que repousa o sucesso dos processos de *justiça de transição*.

43 In <https://archive.org/details/MartinLutherKingAtSantaRita1968>

Referências

- BAKINER, O. (2016). *Truth Commissions: Memory, Power, and Legitimacy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- BORAINÉ, A. (2000). *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- BORGER, J. (2016). *The Butcher's Trial*. New York: Other Press.
- BRAHIMI, L. (2007). *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*. Vienna: United Nations.
- BRANCH, A. (2007). Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention. *Ethics and International Affairs*. 21(2), 178-198.
- CHANDRASEKARAN, R. (2008). *Imperial Life in the Emerald City: Inside Baghdad's Green Zone*. London: Bloomsbury.
- CHAPMAN, A. (2009). Truth Finding in the Transitional Justice Process. In H. van der Merwe V. Baxter & A. R. Chapman (eds.) *Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research* (pp. 91-113). Washington: United States Institute of Peace Press.
- CHERRY, J. (1999). No Easy Road to Truth: The TRC in the Eastern Cape. *Paper for Presentation at the Wits History Workshop Conference*
- COEN, D. & LIPSCOMB, L.-A. (2012). When More may be Less: Transitional Justice in East Timor. In M. S. Williams & R. Nagy (eds.). *Transitional Justice* (pp. 257-315). New York: New York University Press.
- CONADEP: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2011). *Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba.
- CONNERTON, P. (1989). *How Societies Remember*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COSTA, J. F. (2005). *Linhas de Direito Penal e Filosofia: Alguns Cruzamentos Reflexivos*. Coimbra: Coimbra Editora.

- CRENZEL, E. (2011). *Memory of the Argentina Disappearances: The Political History of Nunca Más*. New York: Routledge.
- DANN, P. & AL-ALI, Z. (2006). The Internationalized *Pouvoir Constituant*: Constitution-Making under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor. In A. von Bogdandy &
- DIAS, J. F. (1993). *Direito Penal Português: As Consequências Jurídicas do Crime*. Lisboa: Editorial Notícias.
- DODGE, T. (2012). *Iraq: From War to a New Authoritarianism*. Abingdon: Routledge.
- ELSTER, J. (2012). Justice, Truth, Peace. In M. S. Williams & R. Nagy (eds.). *Transitional Justice* (pp. 78-97). New York: New York University Press.
- FENTRESS, J. & WICKHAM, C. (1992). *Social Memory: New Perspectives on the Past*. Oxford: Blackwell.
- FERREIRA, P. M. (2005). Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África. *Cadernos de Estudos Africanos*. 7/8, 9-29.
- GALTUNG, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. 6(3), 167-191.
- GÓMEZ ISA, FELIPE (2013 april). *Justice, Truth and Reparation in the Colombian Peace Process: Report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- HAYSOM, N. (2005). Conflict Resolution, Nation-building & Constitution-making. *New England Journal of Public Policy*. 19(2), 152-170.
- HRW: Human Rights Watch (2015). Human Rights Watch Analysis of Colombia-FARC Agreement.
- HUMPHREY, M. (2005). Reconciliation and the Therapeutic State. *Journal of Intercultural Studies*. 26(3), 203-220.
- HUYSE, L. (2003). Justice. In D. Bloomfield, T. Barnes & L. Huyse. (eds.) *Reconciliation after Violent Conflict: a Handbook*. Stockholm: International IDEA.

ICE: Independent Commission of Experts Established in Accordance with Security Council Resolution 935 (1994). Preliminary Report of the Independent Commission of Experts Established in Accordance with Security Council Resolution 935 (1994), *United Nations Security Council Document S/1994/1125 of 4 October 1994*.

JeONG, H.-W. (2005). *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy and Process*. Boulder: Lynne Rienner.

JUSTO, A. S. (2003). *Introdução ao Estudo do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora.

KOWALSKI, M. (2009). Justiça e reconciliação ao nível comunitário no Ruanda. *Cabo dos Tabalhos*. 3, 2-13.

KOWALSKI, M. (2010). O Estado em Construção e a sua Constituição: A intervenção no Iraque. *Relações Internacionais*. 26, 5-23.

KOWALSKI, M. (2014). Paz. In N. C. Mendes & F. P. Coutinho (eds.) *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 378-380). Lisboa: Dom Quixote.

KRITZ, N. (ed.) (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington: United States Institute of Peace Press.

KUBAI, A. (2007). Between Justice and Reconciliation: the Survivors of Rwanda. *African Security Review*. 16(1), 53-66.

MANDELBAUM, M. (2002). *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*. New York: Public Affairs.

MÉNDEZ, J. (1997). Accountability for Past Abuses. *Human Rights Quarterly*. 19(2), 255-282.

MINOW, M. (1998). Between revenge and Forgiveness: South Africa's Truth and Reconciliation Commission. *Negotiation Journal*. 14(4), 319-355.

NALEPA, M. (2012). Reconciliation, Refugee Returns, and the Impact of International Criminal Justice: The Case of Bosnia and Herzegovina. In M. S. Williams & R. Nagy (eds.) *Transitional Justice* (pp. 316-359). New York: New York University Press.

- PALMER, N., CLARK, P. & GRANVILLE, D. (eds.) (2012). *Critical Perspectives in Transitional Justice*. Cambridge: Intersentia.
- PAPAGIANNI, K. (2007). State Building and Transitional Politics in Iraq: the Perils of a Top-down Transition. *International Studies Perspectives*. 8, 253-271.
- PHAM, PHUONG; VINCK, PATRICK (2007). Empirical Research and the Development and Assessment of Transitional Justice Mechanisms. *The International Journal of Transitional Justice*. 1(2), 231-248.
- PHELPS, T. (2004). *ShatteredVoices: Language, Violence, and the Work of Truth Commissions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- PIGOU, P. (2004). *The Community Reconciliation Process of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation*. Dili: UNDP.
- POSNER, E. A. & VERMEULE, A. (2003). *Transitional Justice as Ordinary Justice*. Public Law and Legal Theory Working Paper n.º 40, The Law School of the University of Chicago.
- RICHMOND, O. (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.
- RICHMOND, O. (2008). *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge.
- TEITEL, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford. Oxford University Press.
- THEISSEN, G. (2004). *Supporting Justice, Co-existence and Reconciliation after Armed Conflict – Strategies for Dealing with the Past*. SI: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- TRC: Truth and Reconciliation Commission of South Africa (2001). *Truth and Reconciliation Committee of South Africa Report*. London: Palgrave Macmillan.
- TURNER, C. (2013). Deconstructing Transitional Justice. *Law and Critique*. 24(2), 193-209.
- TUTU, D. (1998). Forward by Chairperson. *Report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa*, (vol. 1, pp. 1-23).

- UNHCR: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2000). *The State of the World's Refugees, 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS (2012). Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, *United Nations General Assembly Resolution A/RES/67/1 of 30 November 2012*.
- USIP: United States Institute of Peace (2008). *Transitional Justice: Information Handbook*.
- WÆVER, O. (1996) The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate. In S. Smith, K. Booth & M. Zalewski (eds.) *International Theory: Positivism and Beyond* (pp. 149-185). Cambridge: Cambridge University Press.
- WIEBELHAUS-BRAHM, E. (2010). *Truth Commission and Transitional Societies: The Impact on Human Rights and Democracy*. Abingdon: Taylor and Francis.
- WILLIAMS, M. S. & NAGY, R. (2012). Introduction. In M. S. Williams & R. Nagy (eds.) *Transitional Justice*. New York: New York University Press, 1-30.
- WOLFRUM, R. (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 10*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 423-463.

Epílogo

Este livro constitui um dos produtos de um projeto de investigação em curso desde 2016 no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores, da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), na sua linha de investigação “Estudos da Segurança, da Paz e da Guerra”, dedicado à “Resolução de Conflitos”, um tema com enorme potencial e a que a comunidade científica de língua portuguesa, mais orientada para questões das relações internacionais, tem dedicado pouca atenção. O projeto de investigação em curso não fica terminado com este trabalho.

Um dos méritos desta iniciativa prende-se com o esforço efetuado para identificar com clareza o que é a resolução de conflitos, demarcando-a de outros domínios afins com os quais se sobrepõe e se pode, por vezes, confundir. A isto adiciona-se a informação histórica sobre o desenvolvimento do domínio e sobre os principais debates em curso nos diferentes momentos da sua evolução.

Este trabalho enquadra-se na primeira fase do projeto de investigação dedicada à recolha do estado da arte. Estamos cientes que muitos temas que se inserem na Resolução de Conflitos não foram ainda devidamente desenvolvidos, e que esta iniciativa não cobre todo o ciclo da resolução de conflitos. Este primeiro exercício precisa necessariamente de ser aprofundado em futuras iterações.

Por exemplo, a prevenção de conflitos terá de ser objeto de um esforço adicional, assim como outros temas. Numa futura oportunidade teremos de considerar as dimensões sociopsicológicas dos conflitos internacionais; os aspetos da negociação, da mediação, da adjudicação e da resolução de conflitos interativa.

A estes temas teremos necessariamente de adicionar outros absolutamente incontornáveis. Referimo-nos, por exemplo, aos aspetos culturais associados à gestão e resolução de conflitos, dos quais se destacam a religião; o papel e as consequências do recurso ao uso da força na gestão e resolução de conflitos (a importância do assunto requer igualmente uma abordagem mais profunda); a reforma do setor de segurança e a construção de instituições; o papel da ONU e das organizações regionais na gestão e resolução de conflitos; o papel dos atores informais e dos atores externos; a importância desses conflitos nas diferentes ordens políticas regionais e os métodos e estratégias adotadas (mediação, uso da força, etc.). Estamos particularmente interessados em perceber como é que esses diferentes instrumentos podem ser benéficos e afetar positivamente os processos de paz e a obtenção de soluções.

Os temas são muitos e não os conseguiríamos esgotar. Um que nos parece merecer um destaque muito especial prende-se com a discussão sobre os momentos do conflito mais apropriados para que as mediações tenham maior probabilidade de sucesso (por exemplo, o impasse doloroso).

Optámos por delimitar a análise aos métodos e técnicas mais relevantes no contexto de conflitos intraestado. Desta forma respondemos a algumas das questões securitárias mais relacionadas com a prevenção, imposição e manutenção da paz e reconstrução pós-conflito. No entanto, estamos conscientes que um conjunto de outros desafios de segurança ganham uma importância cada vez maior e que requerem um conjunto específico de abordagens para a sua resolução. Este pode ser o caso da violência pós-eleitoral, mudanças institucionais de governo, “complexos securitários regionais”, terrorismo e segurança marítima, atividades ilegais transfronteiriças e em zonas de fronteira, mudanças climáticas ou gestão de recursos naturais.

O livro tem o objetivo pedagógico de identificar o estado da arte. Existe uma perspetiva mais emancipatória para a resolução de conflitos proposta na literatura. Esta requer uma crítica mais aprofundada das atuais abordagens e uma perspectiva normativa mais acentuada. Os capítulos apresentados não deixam em alguns casos de fazer propostas para um desenvolvimento futuro, por vezes inspirados numa visão emancipatória. No entanto uma reflexão crítica aprofundada não foi o objetivo a que nos propusemos.

Uma parte considerável deste exercício testemunha a influência que o pensamento de Johan Galtung teve, não só na maneira como conceitualizou o conflito e a paz, mas também nas formas como procurou a transformação do conflito em paz positiva. Ficou claro no texto como o pensamento de Galtung é anterior e posterior a muitas outras contribuições que definem a temática da paz e do conflito (ou segurança) por diversos paradigmas ontológicos e epistemológicos. Esse será talvez uma das características mais evidentes, a riqueza de pensamento subjacente e empregue na resolução de conflitos. A abordagem TRANSCEND, os Estudos da Paz, a consolidação da paz ou a justiça de transição têm todos em diferentes graus, direta ou indiretamente, uma ligação às propostas e trabalho de Galtung.

Outro aspeto deste trabalho que merece ser sublinhado prende-se com a riqueza das referências bibliográficas que poderão servir de orientação para futuros trabalhos de pesquisa e investigação, as quais são merecedoras de uma particular atenção.

Estamos conscientes que numa segunda interação deste projeto teremos que alargar o espectro das abordagens teóricas, continuando a aprofundar muitos dos aspetos acima referidos; mas não podemos excluir a possibilidade de avançarmos da teoria para a prática. Naturalmente que a análise teórica da resolução de conflitos deverá ser complementada por uma análise empírica. É na simbiose da validação da teoria pela prática que se poderão identificar as abordagens mais eficientes.

Contudo, pretendemos que os estudos de caso a analisar se debrucem preferencialmente sobre situações com impacto nos interesses estratégicos nacionais. A pertinência desta modalidade de ação prende-se, por exemplo, com os poucos estudos efetuados em Portugal sobre os processos de paz de Angola e de Moçambique com os quais se finalizaram as sangrentas guerras civis que se seguiram à independência daqueles países, na sua esmagadora maioria efetuados por anglo-saxónicos.

Estamos igualmente conscientes que a continuação deste projeto no plano dos estudos de casos poderá constituir-se como uma ferramenta crucial de apoio aos decisores políticos nacionais, fechando o *gap* existente entre a comunidade científica e os decisores políticos.

