



Resolução de Conflitos na África Subsaariana: O Papel do *Power-Sharing* e da Capacidade Es- tatal nos casos de Angola e da República Demo- crática do Congo

Igor Castellano da Silva | Pedro Txai Leal Brancher | Renata Postal | Taís Cristóvão Martins Vieira |
Mariana Falcão Chaise¹ • Novembro de 2013

Resumo:

Este trabalho busca compreender o papel de acordos de paz de power-sharing (distribuição de poder) e da Capacidade Estatal para a resolução de conflitos armados na África Subsaariana, ao analisar os casos de Angola (1994 e 2002) e da República Democrática do Congo (2002). Argumenta-se que a Capacidade Estatal parece ser condição necessária na estabilização de conflitos e, eventualmente, para a efetividade de acordos power-sharing.

Palavras-chave: *África, power-sharing, Capacidade Estatal.*

Abstract:

The present work proposes to understand role of power-sharing peace agreements and of the State Capacity in the resolution of conflicts in Sub-Saharan Africa, analyzing the cases of Angola (1994 and 2002) and Democratic Republic of Congo (2002). One suggests that the State Capacity seems to be a necessary condition for the stabilization of armed conflicts and, eventually, for the effectiveness of the power-sharing agreements.

Keywords: *Africa, power-sharing, State Capacity*

O debate, geralmente normativo, sobre a crescente abertura política de países africanos e a adoção gradual de regras político-eleitorais democráticas encontra-se muitas vezes descolado de realidades mais profundas e complexas, próprias do continente. A democracia é a institucionalização do conflito político, cuja face violenta pode vir a adquirir a forma da guerra. Assim, qualquer debate sobre democracia em um continente que vive uma diversidade de conflitos armados, envolve o problema da resolução destes conflitos e a sustentabilidade da opção das partes pela moderação.

Diversos fatores podem influenciar na escolha dos atores pela opção violenta ou moderada de interação política. O bom senso parece indicar que, em geral, a combinação entre oportunidades e constrangimentos definiria a escolha. Se a violência armada parece resultar da percepção de vantagens e poucos constrangimentos para tal ação, a escolha pela paz e pela democracia necessitaria de recompensas pela opção moderada, mas também de constrangimentos que fizessem com que essas recompensas fossem consideradas vantajosas frente a possibilidades de maiores perdas. É em direção a essa lógica dual, que parece compor as estruturas da democracia, que este texto argumenta. Sustenta que a solução exclusivamente negociada de conflitos armados no continente africano, por meio do mecanismo de *power-sharing* (oferecimento de oportunidades para a moderação por meio da distribuição

de poder) é insuficiente se levada à cabo sem o estabelecimento de constrangimentos materiais para grupos armados (Capacidade Estatal que garanta dissuasão da opção violenta).

Como problema central desta pesquisa, importa reproduzir a pergunta introduzida por Bekoe (2008), “o prospecto de *power sharing* é suficiente para assegurar um período de implementação de sucesso?”¹ (BEKOE, 2008, p.5) Mais especificamente, haveria outras condições necessárias para que a paz fosse assegurada? Este estudo argumenta que a Capacidade Estatal parece ser condição necessária no processo de resolução de conflitos armados para que a paz seja garantida. Desse modo, o artigo busca avaliar, à luz dos casos de acordos de paz em Angola (1994 e 2002) e República Democrática do Congo (RDC) (2002), o papel da Capacidade Estatal como elemento crucial no processo de resolução de conflitos armados frente à insuficiência de arranjos de *power-sharing*.

Este estudo divide-se em três seções. A primeira busca relacionar a democracia com o processo de resolução de conflitos armados, ao sustentar que a moderação em ambos os casos é alcançada por meio da combinação entre benefícios/opportunidades aos atores pela opção pactuada (tais como os arranjos de *power-sharing*) e constrangimentos/dissuasão contra estratégias

¹ Tradução livre do original “is the prospect of *power sharing* sufficient to ensure a successful implementation period”? (BEKOE, 2008, p. 5)

defectivas (entre eles, a Capacidade Estatal). As seções seguintes buscam avaliar de forma preliminar essa hipótese. A segunda seção compara os processos de resolução de conflitos armados em Angola 1994, RDC 2002 e Angola 2002. Argumenta-se que os dois primeiros acordos, a despeito de envolverem mecanismos de *power-sharing*, foram incapazes de garantir a paz, enquanto que o terceiro, não obstante os limites dos arranjos de distribuição de poder, conseguiu garantir a pacificação do país. A terceira seção procura prospectar o motivo dessa diferença sugerindo que a variável Capacidade Estatal foi um dos fatores diferenciadores do terceiro caso (Angola 2002).

Democracia e Resolução de Conflitos: o papel do *power-sharing* e da Capacidade na lógica dual de benefícios e constrangimentos

A democracia e os conflitos armados estão ligados por um eixo comum. Pode-se dizer que ambos situam-se em um continuum de interação política que varia em maior ou menor grau de violência e moderação. Nesse caso a interação moderada entre atores políticos, própria da democracia política (poliarquia), estaria em campo oposto à interação política violenta, própria da guerra (em seu conceito clausewitziano²).

² É sabido que, para o general prussiano Carl von Clausewitz, clássico teórico da guerra, esta "não é um mero ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas por outros meios" (CLAUSEWITZ, 1984, p.87)

Desse modo, a relação entre democracia e conflitos armados pode variar de formas diversas e complexas. É possível afirmar que a consolidação da democracia é improvável sem a pacificação de conflitos armados intraestatais (NHEMA, 2008). Por outro lado, no longo prazo a democracia pode vir a ser instrumento necessário na legitimação da interação entre Estado e sociedade (TILLY, 1996 e 2007).

O conceito de Capacidade Estatal se refere à capacidade do Estado de interferir e alocar recursos na sociedade³. Percebe-se uma clara relação desse elemento com um dos itens fundamentais para a poliarquia de Dahl, que sustenta a necessidade de instituições para a consolidação desse regime político⁴. Trata-se da preocupação de que a democracia ofereça incentivos para a moderação (ganhos para diferentes atores),

³ Capacidade Estatal refere-se à capacidade efetiva do Estado de penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais (TILLY, 2007, p.16). Ou seja, importa a força relativa do Estado ante a sociedade e quão sustentável é a interação dessas duas esferas, tendo em vista o processo de construção dos Estados (TILLY, 1996). Em casos de conflitos armados, Capacidade Estatal está relacionada ao que Castellano da Silva (2012) chamou de definição militar do conflito. Esta não se refere exclusivamente à vitória militar de uma das partes, mas também a casos em que a "capacidade militar de uma das partes é suficiente para fazer com que a outra parte desista das confrontações" (2012, p.26), estabelecendo uma dissuasão crível, baseada no monopólio do uso legítimo da força física na imposição da ordem estatal (WEBER, 1999, p.525).

⁴ O oitavo ponto da poliarquia de Dahl pressupõe "instituições para **fazer** com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência" (DAHL, 1997, p.27. Grifo nosso).

mas também tenha condições, a partir das capacidades do Estado, de apresentar constrangimentos para estratégias extremas por parte de grupos políticos, dentre elas, a luta armada.

O debate sobre a resolução de conflitos na África está diretamente relacionado a essa discussão. Um dos exemplos mais significativos é a utilização do conceito de power-sharing (próprio da Teoria Democrática) para o debate sobre métodos adequados à resolução de conflitos. O conceito alinha-se aos preceitos da Teoria Consociativa da democracia, que sugere que arranjos de power-sharing – característicos de democracias consensuais – geram maior estabilidade democrática, principalmente em sociedades divididas (étnica, linguística, religiosa ou ideologicamente) (LIJPHART, 1969 e 2008)⁵. A vantagem dos acordos power-sharing residiria na inclusão de grupos com interesses divergentes no processo decisório do Estado e do governo (instituições políticas, burocracia, unidades territoriais e/ou forças armadas) e, conseqüentemente, na redução das possibilidades de alterações bruscas e desestabilizadoras do sistema (WILLIAMS, 2011, p.168-183; BEKOE, 2008, p.4).

Em suma, a utilização de arranjos de power-sharing como pilar para a resolução de conflitos tem como base a oferta de oportunidades/ganhos

⁵ Há, como pano de fundo deste argumento, a lógica do institucionalismo da escolha racional de George Tsebelis (2002, p.21), que sustenta que quanto maior for a inclusão de atores relevantes (com poderes reais de veto) no sistema (*veto players*), maior será a sua estabilidade.

políticos⁶ aos diversos grupos beligerantes como incentivo à opção pela moderação (HODDIE e HARTZELL, 2003; WILLIAMS, 2011, p.172). Há, atualmente, um quase consenso no debate acadêmico e na comunidade internacional sobre a importância de incentivos que recompensem a opção pela paz.

Todavia, estudos recentes vêm contribuindo para romper os pressupostos que baseiam tal consenso, ao verificar empiricamente algumas conseqüências nocivas de acordos de power-sharing. Na África, esforços ocidentais para construir acordos de paz de power-sharing podem encorajar outros líderes rebeldes à insurgência em busca de inclusão em acordos semelhantes (TULL e MEHLER, 2005, p.393). Além disso, arranjos de power-sharing podem gerar incentivos para a luta armada de grupos e atores já inseridos no sistema visando novas reivindicações⁷, e contribuir para a cristalização de diferenças étni-

⁶ É o caso, por exemplo, dos conflitos entre os grupos Enyelle e Munzaya, de fins de 2009 e do início de 2010, que apelavam para as armas para adquirir direitos à agricultura e à pesca.

⁷ Esses são os casos de grupos estrangeiros não inseridos, como as FDLR e a ADF; e do grupo nacional CNDP. Este surgiu em 2006, liderado por um General já inserido no novo arranjo do exército congolês como parte do grupo RCD, Laurent Nkunda. Nkunda reivindicava a supressão completa do grupo estrangeiro FDLR e era apoiado e incentivado por Ruanda. Atualmente, o surgimento do M23 é a maior comprovação desta tese, reproduzindo a lógica vista no caso do CNDP.

cas não primordiais⁸ (HOROWITZ, 1993; SNYDER, 2000).

Em geral, autores que defendem a importância de acordos de power-sharing explicam as falhas desses acordos no estabelecimento da paz como parte de deficiências na implementação de processos específicos (implementação imperfeita) (LEMARCHAND, 2006; JARSTAD, 2006) ou as atribuem à falta de maiores incentivos aos grupos acordantes (power-sharing insuficiente) (BEKOE, 2008, p.6).

Embora essas afirmações tenham de ser avaliadas empiricamente, é forçoso argumentar que qualquer comprometimento voluntário será necessariamente insuficiente, sem que haja custos visíveis e significativos na opção pela estratégia de rompimento dos acordos. Embora seja fortemente aceita a ideia de que a democracia necessita de instituições fortes e Capacidades Estatais que constringam comportamentos não moderados, há pouca discussão sobre a importância desses constringimentos para o sucesso de acordos de paz. A necessidade é bem resumida por Paul Williams:

Without effective guarantees (probably requiring some type of coercive instruments) and incentives, paper agreements were unlikely to change the zero-sum attitudes towards political power held by many African elites. Power-sharing agreements were thus likely to fail in situ-

ations where some actors felt they retained the possibility of achieving total power, or at least of significantly altering the existing military balance of power. (WILLIAMS 2011, p.173)

Dessa maneira, este trabalho argumenta que a inefetividade de arranjos de power-sharing não ocorre tanto pela insuficiência de benefícios para o seu cumprimento, mas sobretudo pelos reduzidos custos envolvidos na sua defecção. Busca sugerir que as capacidades do Estado (mormente a aplicação do monopólio do poder coercitivo), sobretudo para países periféricos, constituem parte desse elemento que institui constringimentos necessários para a sustentabilidade da paz – ao dissuadir a retomada da luta armada por parte de ex-grupos beligerantes ou de novos grupos.

Assim, como forma introdutória e parcial à discussão sobre resolução de conflitos, este trabalho sugere a importância da Capacidade Estatal como elemento necessário para a sustentabilidade de acordos de paz. Demonstra que conflitos resolvidos por acordos de power-sharing limitados e amplos, ocorridos em momentos em que a Capacidade Estatal era reduzida, não evitaram a eclosão de novos conflitos armados (Angola 1994 e RDC 2002). Já acordos de paz (inclusive com arranjos de power-sharing limitados) garantidos por níveis maiores de Capacidade Estatal obtiveram sucesso no objetivo prioritário de estabelecer a paz (Angola 2002).

⁸ Trata-se do caso das milícias xenófobas Mai Mai, que se dizem autênticos congolese e se tornam cada vez mais politicamente diferenciados de outros grupos étnicos – o que não ocorria anteriormente.

***Power-Sharing* nos Conflitos Armados de Angola e RDC: análise das (in)aplicações**

Esta seção apresenta um breve estudo sobre a resolução de conflitos em Angola 1994, RDC 2002 e Angola 2002, buscando avaliar o papel de arranjos de power-sharing na consolidação da paz.

No caso de Angola 1994, o Protocolo de Lusaka (1994) estabeleceu os termos da paz entre os dois grupos beligerantes remanescentes da guerra civil: o partido governante MPLA e o grupo rebelde UNITA (liderado por Jonas Savimbi). A defecção por parte da UNITA no cumprimento do Acordo de Bicese, em 1991⁹, levou a novas tentativas mediadas pela ONU para o estabelecimento de um acordo de paz efetivo. Com o Protocolo de Lusaka, a comunidade internacional assumiu maior participação no processo (STEDMAN, 2002) e arranjos de power-sharing centraram a estrutura do acordo. A UNITA desarmaria seus combatentes, que em seguida seriam anexados ao exército nacional e se comprometeria em devolver suas áreas de admi-

nistração ao governo central¹⁰. O MPLA ofereceria cargos no governo e no exército nacional, com o objetivo de criar um Governo de Unidade e Conciliação Nacional, além de conceder a posição de vice-presidente para Savimbi.

Apesar dos arranjos de power sharing, a guerra civil foi restaurada 4 anos depois. Jarstad (2006) argumenta que o acordo, implementado com falhas, gerava benefícios insuficientes para facções da UNITA leais a Savimbi, que detinham o controle de territórios ricos em diamantes. Nessa perspectiva, as oportunidades vislumbradas com o power-sharing eram menores do que os lucros com a continuidade da guerra. Entretanto, seria possível afirmar que faltou ao acordo garantir maiores incentivos aos grupos armados? Onde estaria o papel dos constrangimentos à sua defecção? O caso de Angola 1994 é emblemático por gerar justamente tais questionamentos. Com o seu estudo duas hipóteses surgem acerca da falha dos acordos de power-sharing. A primeira é que eles seriam falhos quando mal implementados ou adotados com amplitude limitada. A segunda é que eles seriam insuficientes se acordados sem níveis mínimos de Capacidade Estatal. Os estudos de caso a seguir (RDC 2002 e Angola 2002) avaliam, respectivamente, estas proposições.

Em RDC 2002, o caso dos acordos de paz que deram fim formal à Segunda Guerra do

⁹ Nos Acordos de Bicese (1991), para a UNITA, caberia o desarmamento de seu exército e a devolução das áreas que administrava ao governo central, já o MPLA deveria conceder a legalidade à UNITA (até então era apenas uma força militar), permitindo a sua participação no processo eleitoral subsequente, e mostrar esforços na formação de um exército nacional integrado (BEKOE, 2008). As eleições ocorreram em 1992, mas o seu resultado não foi reconhecido pela UNITA, fato que trouxe o retorno do conflito ao país apenas 18 meses após a assinatura do acordo.

¹⁰ “UNITA stated that it controlled 128 districts out of the existing 163 districts in Angola” (HODGES, 2001, p. 61).

Congo (IIGC) é relevante. O conflito armado, iniciado em 1998, levou à divisão do território da RDC entre agressores (Ruanda, Uganda, Burundi e grupos insurgentes congolezes e estrangeiros) e defensores (RDC, Angola, Zimbábue, Namíbia e milícias congolezas e estrangeiras). Com a insuficiência do Acordo de Lusaka (1999), uma nova fase de negociações, que passou a ser mediada pela África do Sul e contou com o perfil moderado do novo líder congolês Joseph Kabila, possibilitou a assinatura de diversos acordos entre países e grupos insurgentes. O Acordo Todo-Inclusivo de Paz de Pretória (17 de dezembro de 2002) instituiu amplos mecanismos de power-sharing entre as forças de Joseph Kabila e os principais grupos rebeldes nacionais (MLC, RCD-Goma, RCD-N, RCD-K/ML e Mai Mai). Foi implementado o power-sharing amplo no sistema político¹¹ e o military power-sharing¹².

¹¹ Foi adotada a fórmula de um presidente e quatro vice-presidentes representantes dos grupos opositores (1+4), e um Parlamento bicameral composto por cinco grupos principais e três entidades menores que participaram dos diálogos de paz e assinaram o acordo de paz final (KABEMBA, 2005).

¹¹ Às forças armadas agregaram-se os cinco grupos insurgentes principais da guerra. Tratava-se de desmobilizar 200.000 homens, integrando 40.000 tropas às forças armadas. Nesse processo, as tropas do governo e dos antigos grupos rebeldes continuaram controlando o território sob sua ocupação, mas agora com o envolvimento de outras facções e gradualmente se integrando às estruturas estatais (JANE'S, 2009b).

¹² Às forças armadas agregaram-se os cinco grupos insurgentes principais da guerra. Tratava-se de desmobilizar 200.000 homens, integrando 40.000 tropas às forças armadas. Nesse processo, as tropas do governo e dos antigos grupos rebeldes continuaram contro-

No caso da RDC, mesmo a implantação abrangente dos acordos de power-sharing não levou à paz. Na prática, pode-se afirmar que os arranjos de power-sharing (i) redundaram em incentivos para o surgimento de novos grupos armados que reivindicavam inclusão e ganhos políticos, (ii) estimularam a luta armada de grupos e atores não inseridos e dos já inseridos no sistema visando novas reivindicações; e (iii) contribuíram para a cristalização de diferenças étnicas não primordiais.

A conclusão parcial desse caso, juntamente com o de Angola 1994 é que arranjos de power-sharing parecem falhar em dois sentidos amplos. Em primeiro lugar, por incentivar a luta armada dos não incluídos¹³. Em segundo lugar, falham por ignorar que os interesses e ambições de lideranças beligerantes nem sempre se acomodam com o power-sharing, necessitando de constrangimentos significativos para dissuadir a retomada da opção violenta. Isto é o que parece sugerir o caso de Angola 2002.

Em Angola 2002, após o reinício da guerra em 1998, a UNITA foi derrotada em termos convencionais em 2000. Todavia, a adoção de táticas de guerrilha pelo grupo insurgente

lando o território sob sua ocupação, mas agora com o envolvimento de outras facções e gradualmente se integrando às estruturas estatais (JANE'S, 2009b).

¹³ Isso se deve à lógica dual de que, no caso de conflitos armados complexos, torna-se quase impossível a inclusão de todos os beligerantes (forças pequenas e grupos estrangeiros) e de que grupos políticos moderados (não armados) são em grande medida excluídos de tais arranjos.

trouxe um impasse ao conflito. Este só foi rompido em fevereiro de 2002, com a morte de Jonas Savimbi em combate e a definição militar do conflito a favor das FAA (Forças Armadas Angolanas). Um acordo de paz foi estabelecido em Luena (4 de abril de 2002), na forma de memorando de entendimento, no qual as partes concordaram em um cessar-fogo com um power sharing aquém do idealizado em Lusaka. Tratava-se de garantias mais brandas (soft guarantees) do que aquelas cedidas em Angola 1994 e RDC 2002 e também envolviam a cessão de recursos para a UNITA na forma de concessões de diamantes, que garantiriam que o grupo "would have the financial means to complete its transformation and compete electorally as a political party" (BROWN e ZAHAR, 2008, p.80). De forma complementar, o governo criou uma agência de segurança para estabelecer o controle central e o monitoramento sobre reservas de diamantes (IISS, 2004, p.221). A estabilidade foi atingida após o sucesso do processo de desmobilização da UNITA, sugerindo que, mesmo com a adoção de arranjos de power-sharing muito restritos, o estabelecimento de constrangimentos à atuação do grupo armado (definição militar do conflito) foi fator relevante para o sucesso dos acordos de paz.

A Capacidade Estatal como Condição Necessária: análise dos casos de Angola e RDC

Esta seção busca complementar a seção anterior (i) ao procurar mensurar a Capacidade Estatal de Angola e RDC nos processos de resolução dos conflitos armados¹⁴ e (ii) ao sugerir que a diferença fundamental do caso de Angola 2002 foi a existência de níveis consideráveis de Capacidade Estatal, os quais, acredita-se, contribuíram para dissuadir a retomada da insurgência por parte da UNITA.

No caso angolano, os indicadores demonstram um aumento considerável na Capacidade Estatal do país a partir dos anos 2000. De acordo com o FMI, tanto o PIB total quanto o PIB per capita de Angola em 1994 atingiram quatro bilhões e 345 dólares respectivamente, os menores índices registrados desde 1980 (ver figura 1). Por outro lado, em 2002 o PIB total já se encontrava na faixa dos onze bilhões de dólares, enquanto o PIB per capita havia aumentado para 767 dólares (IMF, 2013)¹⁵. Graças a essa recuperação econômica, o Estado angolano pôde

¹⁴ A mensuração da Capacidade Estatal aqui proposta adota alguns indicadores vinculados a capacidades materiais amplamente adotados pela teoria realista de Relações Internacionais (WALTZ, 1979; MEARS-HEIMER, 2002). Dentre eles pode-se citar aquelas vinculadas ao poder potencial (PIB, PIB per capita e gastos militares) e ao poder concreto (tamanho do exército e estado das forças).

¹⁵ Vale ressaltar, contudo, que o crescimento econômico de Angola na última década está centralmente relacionado com o aumento dos preços do petróleo e na ampliação da exploração do produto, não significando, portanto, que necessariamente houve alguma distribuição da renda nacional.

reestruturar suas forças armadas nacionais (ver figura 2¹⁶).

Ademais, a UNITA perdia seu apoio internacional e se encontrava em processo de desestruturação. No ano 2000, as FAA haviam vencido a UNITA em combate convencional e em fevereiro de 2002 foi morto Jonas Savimbi. Já em maio do mesmo ano, cerca de 40.000 soldados da UNITA, aproximadamente 80% da força rebelde havia sido desarmada (IISS, 2002). Desse modo, a capacidade do Estado angolano cresceu não apenas em termos absolutos, como também em relação às forças opositoras.

A situação existente na RDC era (e permanece sendo) oposta. A percepção do Congo como um Estado Falido na literatura é recorrente, independentemente de quais são os indicadores utilizados na operacionalização do conceito (FFP, 2012). Esse fato decorre diretamente das sequelas deixadas pelo enfraquecimento das forças armadas nacionais, empreendido por Mobutu desde 1975, e pelas sucessivas crises econômicas e políticas agravadas desde a década de 1980, que redundaram nas duas guerras do Congo. Como se observou no caso da IIGC, as Forças Armadas Congolesas não eram efetivas tanto na realização da coerção externa quanto interna, dependendo

¹⁶ Ao se observar a figura 2, nota-se que os gastos militares de Angola em relação ao PIB não tiveram um aumento considerável da década de 90 para os anos 2000. Ainda assim, os gastos absolutos aumentaram drasticamente, o que demonstra a substancial recuperação da economia angolana na última década.

de auxílio externo e sofrendo com a falta de capacidades, treinamento e deficiências na cadeia Comando e Controle (C2) (JACKSON, 1998).

Enquanto o PIB angolano teve uma tendência crescente a partir dos anos 2000, no Congo, tanto o PIB total quanto o PIB per capita estavam em declínio desde 1990 (ver figura 1). Nesse contexto, ficam evidentes as diferentes condições que os dois países tinham para investir em capacidades militares e institucionais. Os gastos militares do Congo se mantiveram os mais baixos entre os países da região (ver figura 3), o que impossibilitou um aumento da Capacidade Estatal em relação aos grupos insurgentes internos que eram financiados por países vizinhos¹⁷.

Outro dado é o aumento considerável no número total de soldados nas forças armadas de Angola e do Congo (ver figura 4). Enquanto que no caso angolano esse aumento foi acompanhado de treinamento e modernização dos equipamentos¹⁸, no caso congolês, devido à fragilidade econômica, esses elementos não estiveram

¹⁷ Os dados para 2001 e 2002 para o Congo não estavam disponíveis na base de dados do Banco Mundial. Para dados estimados foi observada a tendência de crescimento e feita uma média simples entre os anos de 2000 e de 2001. O mesmo foi feito com o dado para 1998 do Zimbábue.

¹⁸ Os elevados gastos militares e a experiência adquirida pelos anos de conflito permitiram a Angola desenvolver uma das forças mais poderosas do continente. A modernização das forças ocorreu com a ajuda e o treinamento por parte de outros países, como Portugal, Rússia, além de empresas privadas sul-africanas e norte-americanas (JANE'S, 2009a).

presentes. O incremento nas tropas demonstra o processo descontrolado em que ocorreu a incorporação dos grupos rebeldes ao exército nacional¹⁹.

Como os indicadores sugerem, o Estado do Congo tinha capacidades muito reduzidas no momento da assinatura dos acordos de paz. Consequentemente, as garantias trazidas por um acordo de power-sharing não foram acompanhadas de constrangimentos significativos aos grupos integrados, nem dissuasão aos demais grupos, pacíficos ou beligerantes.

Por outro lado o governo de Angola atingiu uma situação na qual não havia mais equilíbrio de poder com seu principal antagonista. De tal modo que, em concomitância com o aumento das Capacidades Estatais, o power-sharing pode ser bem sucedido, pois os constrangimentos impostos à UNITA tornavam a aceitação do acordo de paz a única alternativa possível. A tabela 1 sintetiza este estudo, demonstrando que quando a variável Capacidade Estatal esteve presente, o encerramento dos conflitos armados foi garantido.

¹⁹ O processo de integração no Congo foi feito de maneira descontrolada, sem um programa efetivo de treinamento e *brassage*. Na *mixage* ex-rebeldes são colocados com outras tropas, mas suas unidades não são dissolvidas, apenas justapostas. Na *brassage* eles são individualmente misturados e redistribuídos geograficamente.

Considerações Finais

Este trabalho procurou demonstrar a relevância da lógica dual de benefícios e constrangimentos, própria da democracia, para o caso da resolução de conflitos africanos. Sugeriu que benefícios representados por acordos de paz de power-sharing (distribuição de poder entre as partes beligerantes) são insuficientes para a garantia da paz.

Acordos de power-sharing sofrem do mal crônico de não conseguirem incluir todas as partes interessadas na participação política (beligerantes ou não) e por oferecer benefícios aos grupos beligerantes que nem sempre são compatíveis com as ambições de suas lideranças. Uma lógica subjacente é que faltam aos acordos de power-sharing constrangimentos mínimos que desincentivem a defecção por parte dos grupos beligerantes. Estes constrangimentos seriam garantidos de forma natural pela Capacidade Estatal, que pode contribuir para a definição militar do conflito²⁰.

Dessa forma, este estudo sugeriu que arranjos de power-sharing como forma de resolução de conflitos africanos (primeiro passo para o caminho da democracia) são insuficientes na obtenção da paz. Avaliou-se preliminarmente a hipótese de que a Capacidade Estatal, como

²⁰ Esta última não se refere necessariamente à vitória militar, mas sim, como visto no caso de Angola 2002, a uma disparidade de capacidades entre as partes beligerantes que garanta dissuasão crível e as bases para a estruturação presente e futura do Estado nacional (forças armadas e burocracia nacional).

elemento de dissuasão da luta armada e de cons-trangimento à defecção, é condição necessária para a estabilização de conflitos armados na África. Em termos práticos, verificou-se neste estudo que a Capacidade Estatal (dissuasão representada por forças armadas efetivas), mesmo combinada com arranjos power-sharing limitados, coincidi-ram com resolução estável do conflito, o que tende a indicar que ela seja elemento necessário para a resolução sustentável de conflitos arma-dos.

Referências

- BEKOE, Dorina A. *Implementing Peace Agreements: Lessons from Mozambique, Angola, and Liberia*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- BROWN, Stephen; ZAHAR, Marie-Joëlle. *Committing to Peace: Soft Guarantees and Alternative Approaches to Power Sharing in Angola and Mozambique*. *Journal of Peacebuilding & Development*, v.4, n.2, p. 75-88, 2008.
- CALL, C.; WYETH, V. (Eds.). *Building States to Build Peace*. Boulder: Lynne Rienner, 2008.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor. *Congo, a Guerra Mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- COW. *National Material Capabilities (v4.0). Correlates of War*. [http://www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/Capabilities/NMC_v4_0.csv] Disponibilidade: 07/09/2013, 2008.
- DAHL, R. (1997). *Poliarquia*. São Paulo. Edusp.
- FFP. *The Failed States Index 2012*. Washington: The Fund for Peace, 2012.
- HODDIE, Matthew; HARTZELL Caroline. *Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements*. *Journal of Peace Research*, v. 40, n. 303, 2003.
- HODGES, Tony. *Angola From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Bloomington: Indiana University Press, 2001.
- HOROWITZ, Donald L. *Democracy in Divided Societies*. *Journal of Democracy*, n. 4, p. 18-38, 1993.
- IISS. *The Military Balance 2001-2002*. International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, 2002.
- IISS. *The Military Balance 2003-2004*. International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, 2004.
- IMF. *The World Economic Outlook (WEO)*. International Monetary Fund. Database. [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodat a/index.aspx] Disponibilidade: 07/09/2013, 2013.
- JACKSON, Robert H.. *Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States"*. The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper, n. 25, November, 1998.
- JANE'S. *JANE'S Country Profile: Angola*. Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), 2009a.
- JANE'S. *JANE'S World Armies: Democratic Republic of Congo*. Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), 2009b.
- JARSTAD, Anna (2006). *The logic of power sharing after civil war*. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University. Paper prepared for the workshop on Power-sharing and Democratic Governance in Divided Society, Center for the Study of Civil War, PRIO, Oslo, Norway, 21-22, 2006.
- KABEMBA, Claude. *Strengthening parliamentary democracy in SADC countries. DRC Country Report*. The South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2005.
- LEMARCHAND, Rene. *Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of the Congo*. *African Affairs*, v.106, n. 422, p. 1-20, 2006.
- LIJPHART, Arend. *Consociational democracy*. *World Politics*, 21: 207-25, 1969.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- MEARSHEIMER, John J.. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton, 2002.
- NHEMA, Alfred. *Introducion: The Resolution of African Conflicts*. In: NHEMA, Alfred; ZELEZA, Paul Tiyambe. *The Resolution of African Conflicts: The management of conflict resolution & post-conflict reconstruction*. Muckleneuk: Unisa Press, 2008.
- SIPRI. *Military Expenditure Database*. SIPRI. [http://www.sipri.org/databases/milex] Acesso em 07 de setembro de 2013.
- SNYDER, Jack. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton, 2000.

STEDMAN, Stephen Joh; ROTCHILD, Donald; and COUSENS, Elizabeth. (2002). *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

TULL, Denis; MEHLER, Andreas. The hidden costs of power-sharing: reproducing insurgent violence in Africa. *African Affairs*, v. 104, n. 416, p. 375–98, 2005.

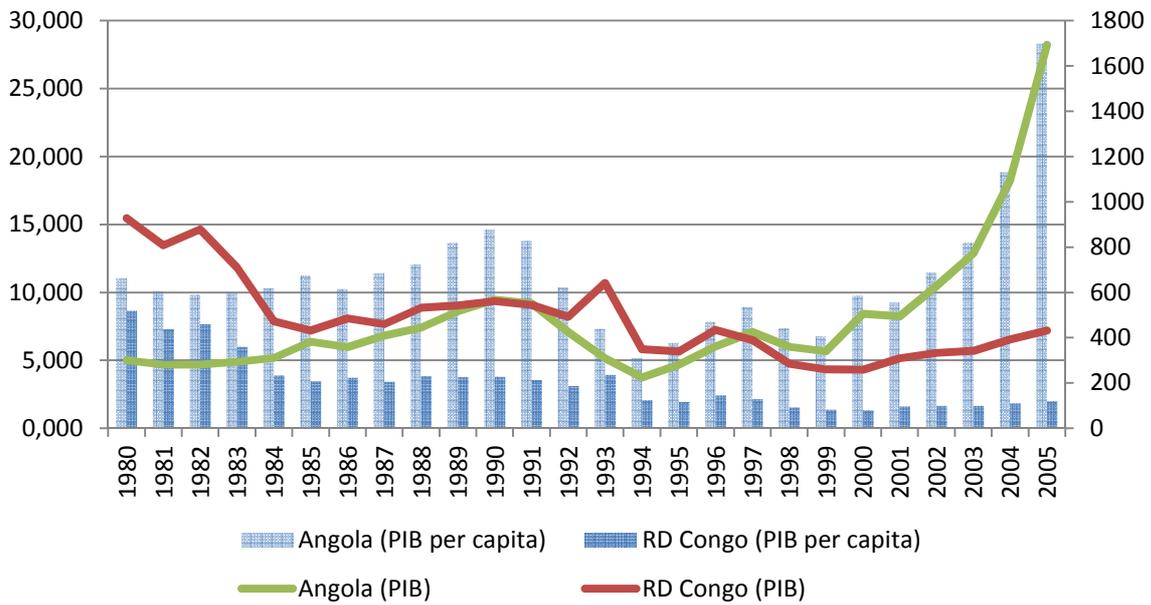
VISENTINI, Paulo F. *A África na Política Internacional: O sistema interafricano e sua inserção mundial*. Curitiba: Juruá, 2011.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WB. World Databank. World Bank. [<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>] Acesso em 07 de setembro de 2013.

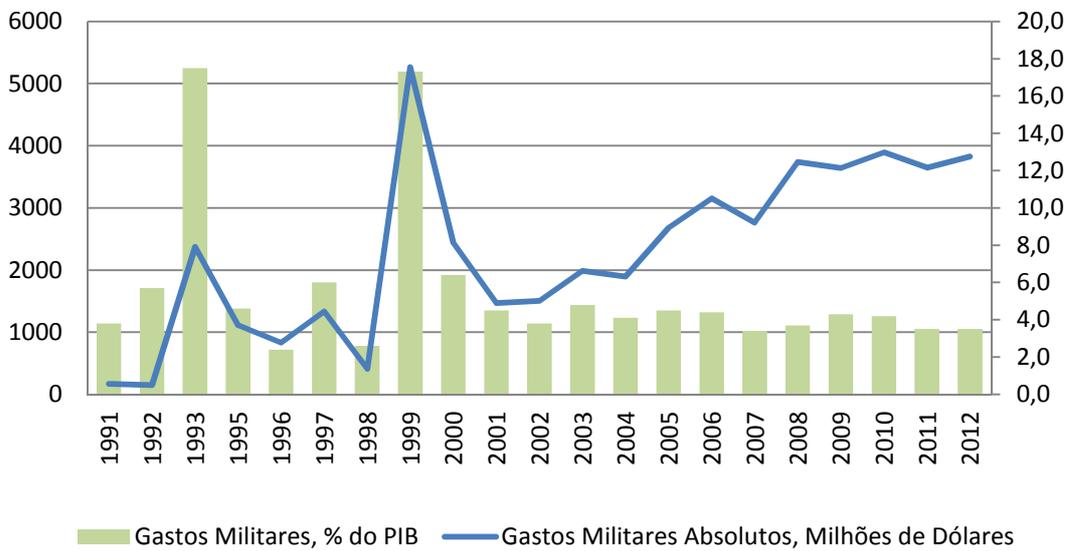
WILLIAMS, Paul D.. *War and Conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011.

Figura 1 - Angola e RDC: PIB e PIB per capita, 1980-2005 (bilhões de US\$ correntes)



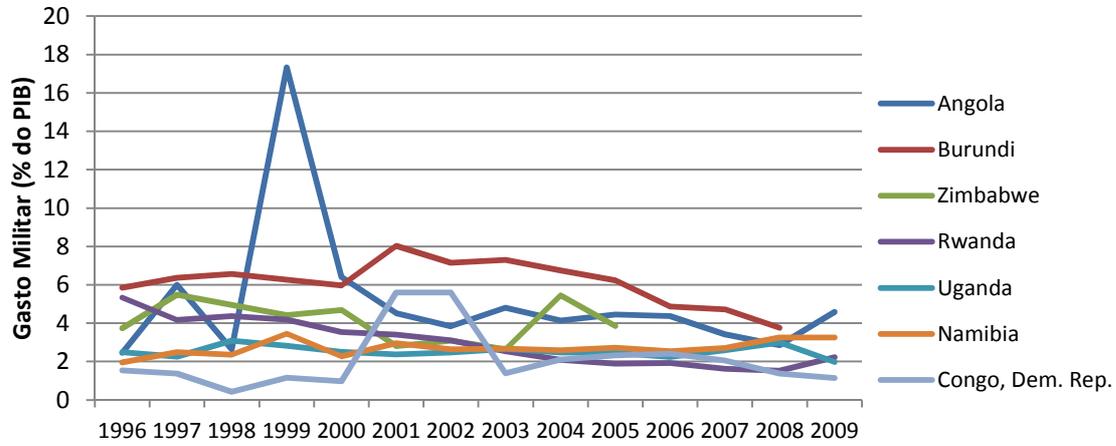
Fonte: IMF, 2013.

Figura 2: Angola, Gastos Militares Absolutos e em Relação ao PIB



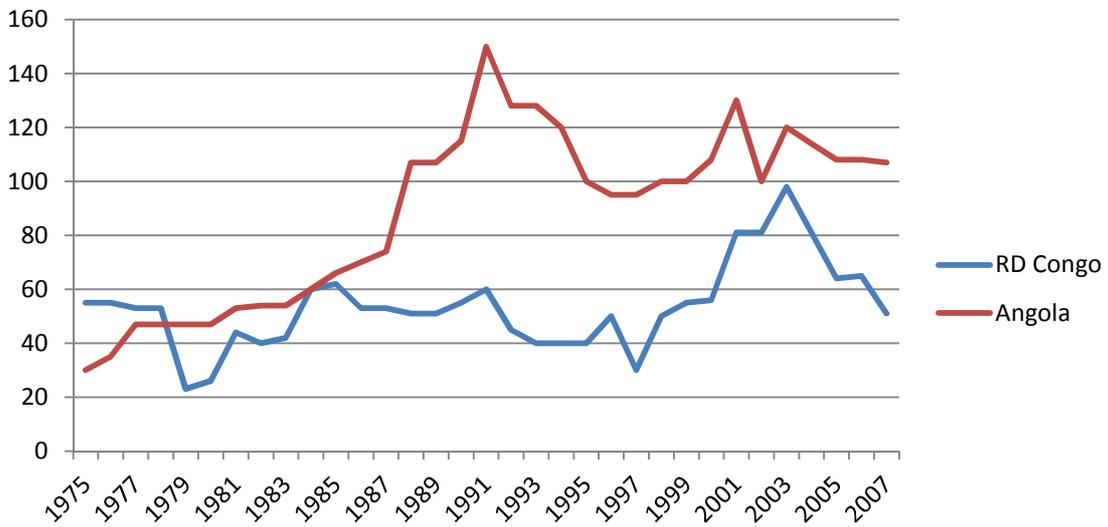
Fonte: SIPRI, 2013.

Figura 3 - Gasto Militar dos Principais Beligerantes das Guerras do Congo, 1996-2009



Fonte: WB, 2013

Figura 4 - Contingente militar (milhares)



Fonte: COW 2011

Tabela 1 – Quadro Resumo: Relação entre *power-sharing* e Capacidade Estatal em Angola e Congo

	Angola 1994	Congo 2002	Angola 2002
<i>Características do power-sharing</i>	Parcialmente imple- mentado	Completamente implemen- tado	Limitado
<i>Capacidade Estatal</i>	Baixa	Baixa	Alta
<i>Situação posterior</i>	Conflito	Conflito	Sem conflito

ⁱ Igor Castellano da Silva

Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-EI/NERINT/CEBRAFRICA/CEGOV - UFRGS). Mestre em Ciência Política, pela mesma instituição. Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

Pedro Txai Leal Brancher

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador colaborador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

Renata Postal

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Taís Cristovão Martins Vieira

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Mariana Falcão Chaise

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).