



Dezembro 2007 - N°9

## PEACEBUILDING

### SUMÁRIO

#### Editorial

*José Manuel Pureza*

(Página 1)

#### Teoria da P@X

“Cimeira Europa-África: resolver um conflito chamado APE”

*Katia Cardoso*

(Páginas 2 e 3)

#### Observatório das P@xes

(Página 4)

#### Estudos sobre a P@x

“Ajuda externa e governação em Angola”

*Mónica Rafael*

(Páginas 5 e 6)

“Guiné-Bissau: simular a paz, construir o colapso”

*Sílvia Roque*

(Páginas 7 a 9)

“Quando fazemos o nosso melhor para não entender”

*Teresa Cravo*

(Páginas 10 e 11)

#### No sótão do NEP

Publicações, Actividades, Projectos

(Páginas 12 e 13)

### P@X

Coordenação do Núcleo de Estudos para a Paz:

José Manuel Pureza

Coordenação do Boletim P@X:

Mónica Rafael Simões

Edição, tradução e revisão:

Mónica Rafael Simões e Rita Santos

Núcleo de Estudos para a Paz

Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Colégio S. Jerónimo, Apartado 3087

3001-401 Coimbra

Portugal

Tel: + 351 239 855593

Fax: + 351 239 855589

<http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep>

[nep@ces.uc.pt](mailto:nep@ces.uc.pt)

## Editorial

### A PAZ FRÁGIL

Por paradoxal que possa parecer, a construção de Estados tem vindo, vezes demais, a significar a fragilização desses mesmos Estados, produzindo na prática efeitos (polarização social e exterioridade da comunidade relativamente ao Estado) opostos aos anunciados pelos seus principais agentes (criação de condições para uma paz duradoura e auto-sustentável).

O cânone da construção de “democracias de mercado” e a crescente internacionalização dos processos de *state building* têm revertido a favor de uma perpetuação das missões que os suportam ao mesmo tempo que animam dinâmicas profundamente contraditórias. Como efeito, se boa parte desses processos arrancaram de uma crítica ao carácter alegadamente nominal de muitas soberanias conquistadas pelo anti-colonialismo de meados do século XX, o certo é que o resultado concreto das políticas de construção institucional, induzidas pela comunidade internacional de doadores, tem sido invariavelmente um mercado dualismo entre “o-Estado-virado-para-dentro” (forte, discriminatório e opressor) e “o-Estado-virado-para-fora” (frágil, dependente e convertido às “boas práticas” standardizadas). Este dualismo, apadrinhado pela comunidade internacional, tem servido para prolongar a fragilidade institucional e a dependência dos Estados periféricos e para legitimar políticas dos doadores que, centrando-se exclusivamente sobre o Estado, tendem a ignorar as forças e fraquezas da comunidade.

É toda a arquitectura das políticas de cooperação para o desenvolvimento que é profundamente posta em causa por este entendimento das coisas. A aparente despolitização que hoje reveste o relacionamento entre doadores e receptores da ajuda ao desenvolvimento disfarça (mal) uma relação de poder em que a fragilidade do Estado ocupa uma função estratégica. E nisso é a questão mesma da paz que é jogada. O discurso da paz liberal, hoje dominante, legitima em escala mundial essa relação. Nesse discurso, o *state building*, como macro-exercício de engenharia institucional e social, vem disfarçado de correcção de fraquezas antigas. Mas estimula fraquezas novas. É pois de paz frágil, demasiadamente frágil, que se trata.

*José Manuel Pureza*

### CIMEIRA EUROPA-ÁFRICA: RESOLVER UM CONFLITO CHAMADO APE

*Para nós acabou. Pedimos à União Europeia que inicie novas negociações com a União Africana sobre os acordos comerciais entre os dois continentes (...).[1]*

Estas frases proferidas pelo Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, no final da II Cimeira União Europeia (UE) /África, realizada em Lisboa entre 8 e 9 e Dezembro de 2007, resumem a posição de uma parte dos países africanos relativamente aos Acordos de Parceria Económica (APE). Nos dois continentes têm surgido - nomeadamente a nível não governamental - fortes críticas aos APE, considerados "uma arma de destruição maciça das economias dos ACP". [2]

O que estará na origem da alteração do regime comercial entre a UE e os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) é a incompatibilidade das preferências não-recíprocas com as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC), nomeadamente com o princípio da não discriminação, tendo sido conduzidas, desde 2002, negociações entre a União Europeia e estes países. Tendo em conta a data limite estipulada pela OMC (Dezembro de 2007) para a alteração dos regimes preferenciais vigentes nas Convenções de Lomé e Cotonou, os APE assumiram um lugar central na agenda da II Cimeira UE/África. Este encontro, considerado um êxito pelos dois grupos de países, acabou por ser marcado pelo falhanço nas negociações dos novos APE, recusados por alguns Estados africanos, o que levou ao adiamento das discussões para 2008. Deste modo, foram assinados apenas acordos parciais. Na opinião do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, João Gomes Cravinho, expressa numa entrevista à agência noticiosa portuguesa Lusa, este impasse deveu-se a uma má preparação do dossier desde o início do processo, quer do lado africano quer do lado europeu. [3]

No centro da discordância entre a UE e os críticos dos APE, tanto nos ACP como na Europa, estão questões que se prendem quer com o conteúdo, quer com o procedimento.

Por outras palavras, os cépticos desta "nova parceria" alertam para os efeitos nefastos dos APE nas economias dos países ACP - mais concretamente no sector agrícola e industrial - com repercussões evidentes no sector social: o "aumento das margens de lucro dos exportadores europeus, em vez de uma diminuição dos preços ao consumidor e aos importadores dos ACP; uma redução acentuada nas receitas dos direitos aduaneiros, não compensada pela diversificação das receitas fiscais a curto e médio prazo; a pressão sobre os países ACP para liberalizarem os seus regimes comerciais numa proporção "sub-ótima", em comparação com o que fariam unilateralmente; os impedimentos à diversificação do comércio dos ACP com outros parceiros comerciais que não a UE" (ECDPM, 2001: 14).

Ao nível das negociações, chamam a atenção, por um lado, para a falta de democraticidade e transparência do processo, para a fraca abertura à participação de actores não-governamentais e, por outro lado, para a necessidade de se adaptar o ritmo das negociações e da implementação às realidades e capacidades de cada país. A UE é acusada ainda de utilizar os APE para obter a concordância dos países ACP em matérias sensíveis, relacionadas com o investimento ou políticas de competitividade e que foram rejeitadas por esses países nas negociações da OMC em 2003 (Melber, 2005).

## Teoria da P@X

Face a esta divergência, subsiste uma dúvida fundamental: porquê optar pelos APE se existem outras alternativas consonantes com as regras da OMC, nomeadamente, o alargamento das preferências a todos os países em desenvolvimento?

A actual configuração dos APE é, portanto, contrária aos princípios de igualdade e parceria defendidos pela UE e reduz as potencialidades de consolidação do comércio e cooperação Sul-Sul (BOND, 2005). Como ressaltaram os representantes europeus e africanos presentes no Fórum da Sociedade Civil sobre o Diálogo Europa-África, realizado em Lisboa de 15 a 17 de Novembro de 2007, os APE são “incoerentes com os objectivos do desenvolvimento”, porque “minam os processos de integração regional que supostamente querem apoiar”. [4]

Neste contexto, para além da realização da tão esperada Cimeira já conseguida, coloca-se à diplomacia e, sobretudo, à cooperação Portuguesa o desafio de equilibrar os seus interesses de política externa (e enquanto membro da UE) com os apoios aos países parceiros, no sentido de adoptar políticas comerciais coerentes com o desenvolvimento desses países, muitos deles em processos de reconstrução “pós-conflito” e catalogados de “Estados Frágeis”, evitando aquilo que representam os APE que é, pelo contrário, a fragilização dos Estados por via da perda de recursos económicos.

*Katia Cardoso*

[1] <http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=sqtories&op=view&fokey=ex.stories/188542>

[2] <http://www.enda.sn/ape.html>

[3] [http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id\\_news=314341](http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=314341)

[4] “Acordos de Parceria Económica representam mais interesses da UE do que dos países africanos”, *Público*, 18 de Novembro de 2007.

### Referências:

- “Acordos de Parceria Económica representam mais interesses da UE do que dos países africanos”, *Público*, 18 de Novembro de 2007
- BOND (2005), “BOND’s Response to the Commission’s: “EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s development”, November
- ECDPM, 2001. Infokit de Cotonou: O Infokit (1). Maastricht: ECDPM
- Melber, Henning (2005), “The EU-ACP Process: Building block for a coherent EU policy on Africa? - A critical appraisal with special reference to the Economic Partnership Agreements”, Input Paper presented to the Second Expert Workshop ‘From Individual Action to a Common Strategy? EU policy on sub-Saharan Africa’
- “UE/Presidência: Negociações ‘difíceis’ com África sobre acordos comerciais levam Europa a aceitar prolongamento (SÍNTESE)”, *Expresso*, 9 de Dezembro de 2007, <http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=sqtories&op=view&fokey=ex.stories/188542>
- “Un Autre Monde est Possible: La coalition des ONG exige une autre cooperation EU/ACP”, <http://www.enda.sn/ape.html>
- “UE/África: Negociações sobre parcerias foram mal conduzidas”, *Diário Digital*, 18 de Janeiro de 2008, [http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id\\_news=314341](http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=314341)

## Observatório das P@xes

### PROJECTO PEACEBUILDING PROCESSES AND STATE FAILURE STRATEGIES. LESSONS LEARNED FROM THREE FORMER PORTUGUESE COLONIES

#### REUNIÕES, RELATÓRIOS E PUBLICAÇÕES

### Actividades de disseminação

20 de Março de 2007

[Relatório do Workshop “Ajuda e construção da paz em contextos de fragilidade institucional”](#), organizado pelo NEP e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) da Guiné-Bissau, em Bissau.

24 de Abril de 2007

[Relatório da reunião sobre ‘Ajuda Internacional e construção da paz em Angola’](#), organizada pelo NEP, em Luanda.

28 de Maio de 2007

Reunião sobre [Desafios à Cooperação Portuguesa](#), com apresentação de algumas conclusões e recomendações a actores da cooperação governamental e não-governamental portuguesa, Fundação Cidade Lisboa, Lisboa.

[Documento de trabalho](#)

[Apresentação](#)

### Working papers no âmbito do projecto

Pureza, José Manuel; Rafael, Mónica; Roque, Sílvia; Cravo, Teresa; [“Do States Fail or Are They Pushed? Lessons Learned From Three Former Portuguese Colonies”](#), Oficina do CES, nº 273, Abril de 2007, Coimbra

Sogge, David; [“Papering Over the Gap. Dutch Policy and Post-Independence Fragility in Angola, Guinea-Bissau and Mozambique”](#), Oficina do CES nº 262, Dezembro de 2006, Coimbra

Pacheco, Fernando; Jao, Mamadú; Cravo, Teresa de Almeida; Schiefer, Ulrich; [“The Role of External Development Actors in Post-Conflict Scenarios”](#), Oficina do CES nº 258, Setembro de 2006, Coimbra

Pureza, José Manuel; Duffield, Mark; Matthews, Robert; Woodward, Susan; Sogge, David; [“Peacebuilding and Failed States. Some Theoretical Notes”](#), Oficina do CES nº 256, Julho de 2006, Coimbra

### Publicações finais do projecto

Nos próximos meses, as publicações dos estudos de caso e temáticos do projecto serão publicadas na nossa página de Internet. Por favor, visitar [www.ces.uc.pt/nucleos/nep](http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep)

## Estudos sobre a P@X

*Na sua tradicional mensagem de ano novo, o Presidente da República, José Eduardo dos Santos, afirmou que "... os cidadãos angolanos vão ser chamados a eleger os seus representantes no Parlamento [...] processo que vai aprofundar o nosso sistema democrático e permitir que ele funcione normalmente". O final do ano passado em Angola ficou assim marcado pelo anúncio, há muito esperado, da realização de eleições legislativas, a 5 e 6 de Setembro de 2008.*

Angola atravessa um período de recuperação de uma violenta guerra civil que durou quase três décadas e que teve consequências dramáticas para o país, com níveis extremos de destruição das infra-estruturas físicas, económicas e sociais, degradação dos serviços sociais básicos e fragmentação do tecido social. Como em outros contextos de reconstrução pós-guerra, a pressão externa pela realização de eleições foi uma das constantes do discurso internacional em relação ao país no período que se seguiu ao final do conflito armado. No entanto, e como em tantas outras dimensões do seu relacionamento com actores externos, o país revelou-se um caso particular, parecendo aceitar a pressão da comunidade internacional de doadores ao nível do discurso, embora esta não tenha surtido qualquer resultado prático imediato, sem que isso traduzisse qualquer consequência para o *status quo* do Estado angolano ou para as suas relações internacionais.

A comunidade internacional doadora encarou a assinatura do Memorando de Entendimento de Luena, que marcou o cessar-fogo, em Abril de 2002, como a abertura de uma janela de diálogo com o país sobre a ajuda à reabilitação e ao desenvolvimento, bem como sobre o modelo de governação interna, já que apesar da adopção formal do modelo de democracia multipartidária no início da década de noventa, o desempenho do Estado angolano continuava a caracterizar-se pelo minimalismo democrático. De facto, apesar de frequentemente descrito como um Estado "frágil" ou "falhado" por análises internacionais, Angola pode, mais correctamente, ser descrito como um Estado que falha para com os seus cidadãos, devido ao fornecimento deficiente de serviços básicos

A  
J  
U  
D  
A  
E  
X  
T  
E  
R  
N  
A  
E  
G  
O  
V  
E  
R  
N  
A  
Ç  
Ã  
O  
E  
M  
A  
N  
G  
O  
L  
A

à ruptura do pacto social e à fragilidade dos processos democráticos, sendo caracterizado por instituições e por dinâmicas económicas e sociais frequentemente reféns de práticas patrimoniais. Deste modo, com o final do conflito armado, a atenção internacional procurou - ao nível do discurso - centrar-se mais especificamente sobre o papel que a governação centralizada e autoritária tem desempenhado na perpetuação e no aumento das desigualdades gritantes do país. A consolidação da democracia, incluindo a criação de condições para a realização de eleições livres e justas, foi assim apresentada como um dos objectivos centrais dos principais doadores multilaterais e bilaterais.

A verdade é que a relação do país com a comunidade doadora sempre se revestiu de algumas especificidades e ambiguidades e foi, desde logo, fortemente marcada pela controvérsia em torno da realização de uma conferência internacional de doadores, com o objectivo de identificar e garantir apoios para responder às necessidades imediatas de assistência no período pós-guerra. Esta conferência nunca se chegou a materializar devido ao não cumprimento integral das três exigências apresentadas pela comunidade internacional: a transparência na gestão das contas do petróleo, a aprovação de uma estratégia de redução da pobreza com base nos critérios do Banco Mundial e o acordo com o FMI para um programa monitorizado de reformas económicas e financeiras que pudesse conduzir à negociação da dívida externa (Pacheco, 2006: 6). Embora, à semelhança de outros contextos de pós-guerra, as políticas de ajuda dirigidas à construção e consolidação da paz em Angola tenham procurado a aplicação de fórmulas padronizadas com vista à transformação institucional centrada na reformulação do papel do Estado, na verdade, o impacto e alcance da ajuda internacional no país foram de curto-prazo e pouco profundos. Em boa verdade, o processo de consolidação da paz angolano está a ser dirigido pelo Estado, sem grande interferência da comunidade internacional, o que é em grande parte resultado da falta de visão estratégica e da compreensão de que a condicionalidade

económica e política característica da actuação dos actores internacionais em contextos de pós-guerra não funciona em Angola.

Contudo, a situação vivida pelo país enquanto receptor de assistência humanitária e de ajuda internacional durante a década de noventa era completamente diferente e apresentava um potencial de influência e actuação para os actores internacionais de ajuda na esfera da governação, algo que foi amplamente desperdiçado. De facto, embora a ajuda internacional tenha sido fundamental para salvar as vidas de milhões de angolanos e para apoiar a emergência e desenvolvimento da chamada sociedade civil nacional, a verdade é que a forma como esta foi prestada não só produziu um contexto de dependência junto de muitos sectores da população, como reforçou o distanciamento entre o Estado e a maior parte da população. Deste modo, a prestação de ajuda por parte da comunidade internacional, em vez de ter sido um factor de responsabilização, acabou por substituir o Estado quando o deveria ter complementado, ignorando a falta de reciprocidade entre a elite e os cidadãos e contribuindo significativamente para fortalecer e legitimar o estilo e direcção da 'governação' do país.

Por fim, por um lado, e como sublinha Chabal (2006: XXXV), Angola pertence hoje a um reduzido grupo de países com recursos internos e rendimentos petrolíferos suficientes para recusar a condicionalidade da ajuda bilateral e multilateral e para conseguir que a comunidade internacional ignore os abusos políticos internos. Angola é, portanto, um caso particular dentro do sistema internacional de ajuda e não representa, no presente, um exemplo de dependência face à ajuda externa, que tem um peso praticamente irrelevante tanto no Orçamento Geral do Estado como na definição da política macroeconómica e financeira e dos planos de desenvolvimento nacional. Por outro lado, e apesar do reconhecimento da influência limitada das políticas de ajuda sobre o processo nacional de governação e consolidação da paz, importa sublinhar que a questão da governação em Angola assume contornos nitidamente associados ao controlo da exploração dos recursos petrolíferos, como

A  
J  
U  
D  
A  
E  
X  
T  
E  
R  
N  
A  
E  
G  
O  
V  
E  
R  
N  
A  
Ç  
Ã  
O  
E  
M  
A  
N  
G  
O  
L  
A

é, há muito, conduzida, em simultâneo, por elites nacionais e estrangeiras. De facto, muitos dos países envolvidos neste jogo de interesses são os mesmos que assumem o papel de doadores internacionais, sendo por isso fundamental evidenciar a sua contradição e desresponsabilização face à população angolana. Enquanto isso, a elite nacional continua largamente imune à pressão internacional pela boa governação - dirigida mais especificamente a questões técnicas de transparência e a criação de um clima seguro para o investimento externo, do que à dimensão política e substancial da democracia, aos direitos humanos, à justiça social e à diminuição da pobreza.

Mónica Rafael

Referências:

- Chabal, P. (2006), "Transições Políticas em Angola: Et Pluribus Unum", in Vidal, N. e Pinto de Andrade, J., *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Edições Firmamento.
- "Mensagem de Ano Novo de Sua Excelência José Eduardo dos Santos, Presidente da República de Angola", *Jornal de Angola*, 28 de Dezembro de 2007.
- Pacheco, F. (2006), "The case of Angola", *The Role of External Development Actors in Post-conflict Scenarios*, Oficina do CES nº 258, Coimbra, Setembro 2006.

## Estudos sobre a P@X

*Depois de um conflito de onze meses, entre 1998 e 1999, a Guiné-Bissau atravessa um período denominado internacionalmente como de estabilização ou pós-conflito. Este mesmo período coincide, na realidade, com uma pauperização de grande parte da população, um processo de estagnação económica, instabilidade política e militar e acentuação da passagem de rotas comerciais ilegais pela Guiné-Bissau. Coincide ainda com a sua caracterização, por organizações internacionais e estudos diversos, como um Estado frágil ou falhado. Ora, esta designação acarreta consigo não tanto a necessidade de pensar na sua justeza ou adequação à realidade, mas sobretudo nas suas causas e consequências, nomeadamente ao nível das políticas internacionalmente desenhadas para responder a este contexto.*

Em Dezembro de 2007, uma semana separou duas iniciativas aparentemente desconexas. Uma conferência de doadores, em Lisboa, para discutir e financiar o combate ao tráfico de droga na Guiné-Bissau e, uma semana antes, a aprovação por unanimidade, pela Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau, de uma lei de amnistia aos crimes ou acções violentas cometidos contra instituições da República até 2004. Este último acontecimento não mereceu uma linha na imprensa portuguesa, contrastando com a onda de escândalo e consternação gerada pelas notícias e reportagens que ameaçam com a progressiva criminalização de um Estado “fraco” através do tráfico internacional de drogas. No entanto, estes dois acontecimentos fazem parte de um mesmo processo, do qual participam vários esquemas de governação - local e global -, que provoca, ao mesmo tempo, um simulacro de construção da paz e do Estado e a construção material e simbólica de vários colapsos. Significa que as iniciativas de construção da paz na Guiné-Bissau constituem uma ilusão, fomentada para fins diversos, desde a obtenção de fundos à justificação de estratégias de intervenção externa e que o sistema de ajuda que tem pretendido, ao nível do discurso, evitar o colapso, falhou redondamente. Efectivamente tem-se contribuído de modo activo para construir um colapso faseado e quase imperceptível. Uma das formas de o fazer é precisamente através da negligência ou do que não é feito, nomeadamente de não prestar atenção a uma lei de amnistia e suas consequências sociais, olhando apenas os factores de ameaça virados para o exterior.

### Simular a paz...

A formulação de políticas para controlar o caos surge num contexto de cristalização de um estado de dormência, denominado como pós-conflito, que justifica a ausência de políticas relevantes e de longo prazo. O que acontece actualmente com as políticas dirigidas à “construção” da paz na Guiné-Bissau é que ou são irrelevantes ou não impedem necessariamente um novo conflito armado, nem sequer a proliferação de focos de violência social, económica e política. As tendências para a harmonização de políticas e divisão de tarefas têm gerado pouco mais do que uma aplicação grosseira das teorias económicas de nicho de mercado e economias de escala sem olhar à sua aplicação em contextos de ajuda ao desenvolvimento (Munro, 2004), descurando o potencial da imaginação e das estratégias de sobrevivência das sociedades. Não se pensa nem se assume, dentro do sistema de ajuda, ter contribuído para o conflito ou para a situação de estagnação económica. Os actores sofrem de uma crónica falta de capacidade de análise e acção e da ausência de avaliação, dentro de um paradigma que não permite a autocrítica. Face à deterioração das condições de vida e à

Guiné-  
Bissau:  
simular  
a  
paz,  
construir  
o  
colapso

*Sílvia Roque*

inflação de expectativas que a ajuda introduz, aumenta o grau de frustração, diversificam-se as estratégias de acesso aos recursos da ajuda e, conseqüentemente, generalizam-se as relações de desconfiança e, ao mesmo tempo, cumplicidade entre “doadores”, “receptores” e “intermediários”.

A ideia de que é possível construir a paz através de um conjunto de intervenções desconexas, desfasadas no tempo é, no mínimo, ambiciosa, mas pode também ser perniciosa, como o é neste caso, ao ignorar a permanência e agravamento de fenómenos de violência institucional e política, ou dos que fazem da violência não organizada uma ameaça constante às vidas humanas no quotidiano. Concorrem negativamente para estas dinâmicas as políticas pós-guerra baseadas na amnistia geral, numa política de esquecimento e apagamento da memória e em reformas meramente técnicas da segurança. Perpetua-se material e simbolicamente uma cultura de impunidade, dificultando o respeito pelos direitos humanos e a valorização da justiça, contrastando com planos de reformas institucionais. Neste contexto, a resistência da violência na sociedade torna-se tão mais grave quanto diminui a resistência da sociedade à violência.

### Construir o colapso...

Como pode um Estado, que já “era” antes de reconhecido, continuar a “ser” depois do reconhecimento? Este é o dilema da integração da Guiné-Bissau, enquanto Estado independente, no sistema internacional, uma integração de traços coloniais e neo-coloniais - dependência, permanência da bifurcação da cidadania (Mamdani, 1996), economia periférica - que a ajuda internacional não contornou nem alterou.

A obsessão internacional com o controlo dos Estados ditos “frágeis, falhados e em colapso” contribui em grande medida para a substituição da necessidade de, em tempos, fazer da Guiné-Bissau um país modelo, pela lógica do caso sem solução, pela desilusão crónica e pela internalização das responsabilidades. Ao receber permanentemente tratamento de excepção ou emergência, nada é discutido politicamente, mas sim, tratado burocraticamente; harmonizam-se políticas pelo mínimo denominador comum, criando supostamente instituições favoráveis à paz e desenvolvimento, sem nunca discutir que tipo de paz e desenvolvimento se procura fomentar, nem para quem. Fica cada vez mais claro que o que está realmente em causa nas intervenções dos doadores tradicionais<sup>[1]</sup> na Guiné-Bissau é nada mais do que a sua própria protecção. Procura-se a normalização de um foco de tensão e turbulência (Duffield, 2001) - leia-se, migrações, fluxos de droga -, uma ameaça à segurança dos países doadores.

Por outro lado, os “receptores” recriam a sua própria visão do colapso, promovendo a ignorância em relação à sua selectividade. Os impactos das políticas de ajuda, os impactos da guerra e o colapso de algumas dimensões do Estado moderno são selectivos. Tocam especialmente determinados grupos e sectores. No entanto, para outros grupos, o que se considera como fenómenos de fragilidade podem ser formas de fortalecimento, de alcançar ou consolidar o poder. Este é o caso de elites políticas e económicas, dos intermediários do desenvolvimento, para quem o colapso pode significar aumento ou redireccionamento de fundos.

Guiné-  
Bissau:  
simular  
a  
paz,  
construir  
o  
colapso

*Sílvia Roque*

A ideia fundamental, ausente dos discursos e práticas internacionais é, porém, a de que a reversão dos “Estados falhados” não é uma questão apenas de alterações na governação interna, mas também de governação global. Significa que faltaria assumir que a história dos colapsos, das violências e das ajudas, na Guiné-Bissau, sempre esteve ligada à produção de espaços para circuitos globais - do tráfico de escravos, da exportação dos produtos agrícolas, da importação de bens de consumo, da exploração dos “potenciais” recursos minerais, do tráfico de armas, e, recentemente, da contenção do tráfico de droga e da imigração para os países do Norte e da eventualidade de circuitos terroristas - e da sua apropriação por actores locais e internacionais.

Assim, o temido Estado “falhado” é antes um Estado “resultado”, sem juízos normativos, resultante de processos, mais ou menos visíveis, mais ou menos intencionais: das dinâmicas de construção e colapso do Estado moderno; dos interesses dos grupos que o ocuparam e que com ele interagem; das dinâmicas de organização e autoridade, paralelas, alternativas ou associadas, que o desafiam ou substituem; das visões dicotómicas e simplistas da realidade económica, política e social; da interferência externa nas dinâmicas anteriores e de políticas para a paz e desenvolvimento, quer na sua vertente activa, exemplificada pela Conferência em Lisboa, como na vertente passiva, da qual o silêncio ante a amnistia proclamada em Bissau é ilustrativo.

<sup>[1]</sup> Por doadores tradicionais entendem-se os doadores inseridos nas lógicas e regras do CAD/OCDE, mais comumente designados como actores da cooperação Norte/Sul, por oposição à cooperação Sul/Sul, também em expansão na Guiné-Bissau, e com alguns traços distintos (casos de Angola, Brasil, China).

#### Referências

Duffield, M. (2001), *Global governance and the new wars, the merging of development and security*. London and New York: Zed Books.

Mamdani, M. (1996), *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.

Munro, L. (2004), *Focus-Pocus? Thinking Critically about why Aid Donors Should Focus on Doing Fewer Things in Fewer Countries*. Draft.

Guiné-  
Bissau:  
simular  
a  
paz,  
construir  
o  
colapso

*Sílvia Roque*

## QUANDO FAZEMOS O NOSSO MELHOR PARA NÃO ENTENDER

Em Maio de 2000, a capa do *The Economist* mostrava um mapa de África sob o título “O continente sem solução”. Escolhendo histórias como a guerra civil na Serra Leoa, a reacção hostil dos ex-combatentes no Zimbabwe ou as calamitosas cheias em Moçambique, esta reputada e influente revista reduziu todo um continente a uma condição de violência e desastre sem futuro.

O mais interessante desta opção editorial de apresentar estes casos como metáforas do estado a que chegou África foi o facto de, apesar de ter desencadeado indignação e protestos significativos, reflectir a visão de muitos no Ocidente. Na realidade, a revista fez pouco mais do que corroborar a perspectiva fatalista que inúmeros não-africanos têm do continente e que há muito passou a ser visto como “senso comum”. Esta percepção, presente em muitos discursos, artigos ou conversas de rua sobre aquela parte do mundo, espelha a discrepância entre o que era esperado de África e o que esta não conseguiu alcançar, sendo, ao mesmo tempo, uma forma muito clara de nos lembrar onde reside a respectiva culpa. Nesta narrativa, os responsáveis pela presente situação estão do outro lado, convenientemente desligados das nossas acções. Contudo, a referência aos “fracassos de África” pressupõe uma falha unilateral que não resiste a um sério escrutínio. A atitude é de dominação moral que representa o outro como “desviante” em relação a um comportamento que lhe foi imposto, sem este comportamento ser, ele mesmo, questionado.

Podemos, no entanto, perguntar-nos por que não desiste o Ocidente. Esta seria a conclusão natural a retirar de tal desencorajadora visão da “realidade” africana. Todavia, este tipo de narrativa tem de ser entendida na sua relação com duas outras características muito presentes na história que liga os dois continentes: culpa e interesse. O facto de África continuar a pesar como “uma cicatriz na consciência do mundo” tem, na verdade, um papel muito relevante. Resignação e pessimismo têm sido frequentemente desafiados por atitudes de empenho activo e confiança. O próprio *The Economist* reflecte esta forma esquizofrénica de lidar com África quando passamos em revista os títulos relacionados com esta parte do mundo, onde casos de fracasso e sucesso servem de epítome ao continente, apesar de evidentemente nenhum representar por inteiro as suas complexidades. E temos que considerar ainda o facto de grande parte do mundo ter interesse em manter relações com estes países - com uns mais do que com outros - o que torna a “deserção” um horizonte dificilmente concebível. Eis a razão para, cinco anos mais tarde, uma surpreendente vaga de optimismo ter assolado a comunidade internacional e permeado até a reunião do G8 e a Comissão para África de Blair, pondo o continente no topo da agenda internacional e mediatizando a campanha de “fazer a pobreza passar à história”.

Este até poderia ter sido o ponto de viragem numa relação tão desequilibrada. A discussão de erros passados estava a florescer e parecia que novas ideias para lidar com os assuntos africanos emergiam finalmente. A problematização dos fracassos enquanto doadores que parecia prometedora, não foi, porém, muito longe. Quando se tomam os preconceitos como um dado adquirido, ou a perfeição de um modelo como inquestionável, os desafios e as alternativas são, inevitavelmente, marginalizadas.

Tomemos Moçambique como exemplo. Aclamado como um “bom aluno” dos duros postulados da comunidade doadora internacional, num contexto onde a excepção faz a regra, este país africano tem sido cuidadosamente promovido como estudo de caso de uma bem sucedida liberalização económica e política. Independentemente de inúmeras

vulnerabilidades, que derivam não só do legado colonial mas também de estratégias erradas, os actores externos exibem o progresso feito até agora, numa tentativa de provar a viabilidade geral da sua abordagem desenvolvimentista. E no entanto, apesar dos sucessos macro-económicos, e de uma economia em rápido crescimento, Moçambique permanece um dos países mais pobres do mundo. A privação sócio-económica que caracteriza a esmagadora maioria da população, assim como as disparidades e as desigualdades endémicas que têm vindo a agravar-se nos últimos anos, denunciam a ausência de uma estratégia pró-pobres, num país que continua demasiado dependente da ajuda externa. Por sua vez, o processo de democratização também não alterou significativamente as estruturas de poder, como seria de esperar. O Estado exclusivista, dominado por uma elite enraizada e que não presta contas ao eleitorado, e a falta de agência política por parte da sociedade permanecem praticamente intactos.

A comunidade doadora internacional decidiu lidar com esta informação que contradiz as suas premissas de uma forma extraordinariamente autista: continua a reivindicar que este é o modelo a seguir, enquanto faz operações de cosmética para agradar aos mais críticos. Esta pressuposição pode ser desconstruída mas é difícil de desenraizar. Especialmente uma vez que, desde o final da Guerra Fria, o modelo defendido pelo Ocidente não foi ainda desafiado por uma alternativa consistente, e, além disso, sabemos bem onde reside o poder nesta relação.

Entender por que razão África não conseguiu emancipar-se não é uma tarefa fácil. Nem para os que vivem no continente, nem para aqueles que com ele se querem relacionar. Mas tentar perceber o mundo através da imposição do nosso próprio ponto de vista levou-nos ao beco sem saída onde nos encontramos hoje. Como Heidegger e Gadamer tão bem explicaram, a nossa capacidade para nos entendermos a nós próprios e aos outros tem de ser baseada no diálogo; apenas o encontro com o outro pode fazer-nos questionar os nossos preconceitos e mudar os nossos entendimentos. Na atitude de dominação que caracteriza o Ocidente, não estivemos abertos ao nosso interlocutor e ao seu entendimento. Pelo contrário, os africanos são visíveis precisamente pela flagrante ausência da sua voz em questões que lhes dizem intimamente respeito. Se agirmos com base em representações que nós próprios criámos como se fossem correctas, nomeadamente a ideia de que os fracassos são gerados internamente e os sucessos externamente, nunca conseguiremos verdadeiramente entender a complexidade da realidade que nos rodeia e com a qual interagimos.

O estudo de caso de Moçambique, especialmente devido ao seu rótulo de “história de sucesso”, parece querer dizer-nos algo. E nós devemos ouvir.

*Teresa Cravo*

## No sótão do NEP

### Memória de Actividades do NEP

#### Publicações

Pureza, José Manuel *et al*, "As novas operações de paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique", *Oficina do CES*, nº 290, Novembro de 2007.

#### Actividades NEP

##### 9 a 13 de Julho de 2007

Sílvia Roque participou no Programa Intensivo da Rede EDEN *Multidisciplinary Perspectives on Peace and Conflict Research: A View from Europe*, Universidade de Deusto, Bilbao.

##### Julho/Agosto de 2007

Teresa Cravo participou no Curso de Verão israelo-palestiniano em *Ciência Política e Estudos do Médio Oriente*, Galilee College, Israel.

##### 20 de Julho a 10 de Outubro

Sílvia Roque realizou trabalho de campo para o projecto "Mulheres e violências armadas. Estratégias de guerra contra mulheres em contextos de não guerra", em El Salvador.

##### Agosto de 2007

José Manuel Pureza regeu o módulo "State crisis, international governance and security", Maestría de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires (Argentina).

##### 16 a 20 de Agosto de 2007

Rita Santos participou no XIV Encontro da Rede Internacional de Mulheres de Negro, Valência (Espanha).

##### 3 a 6 de Setembro de 2007

José Manuel Pureza e Mónica Rafael participaram no seminário internacional "Os Conflitos Internacionais em suas múltiplas dimensões", PUC-SP, São Paulo (Brasil).

##### 10 de Setembro de 2007

José Manuel Pureza e Mónica Rafael participaram na Mesa Redonda "Operações de Paz: entre avanços e incertezas", IRI/PUC-RJ, Rio de Janeiro (Brasil).

##### 20 de Setembro de 2007

José Manuel Pureza apresentou a conferência "Words are important! The ambivalent relation between language and peace", First International Seminar on Language and Migration "Migration, polycentric identities, language(s) and power, organizado pela A.I.L.A., Centro de Estudos Sociais.

##### 19 de Outubro de 2007

Teresa Cravo apresentou a comunicação "Democratisation in Mozambique", no Pannel 'Civil Society and Democratization: Internal and External Pressures', African Studies Association, 50th Annual Meeting, Nova Iorque (E.U.A.).

##### 6 de Novembro de 2007

Teresa Cravo participou como *discussant* na sessão "The Security-Development Nexus in Sub-Saharan Africa", 10th DGAP New Faces Conference: "From Conflict to Regional Stability - Linking Security and Development", Madrid (Espanha).

##### 15 de Novembro de 2007

Seminário do Núcleo de Estudos para a Paz (NEP), com a participação de Cláudio Ribeiro (PUC-SP, São Paulo - Brasil): "As relações político-comerciais Brasil-África em perspectiva", Centro de Estudos Sociais.

##### 20 de Novembro de 2007

José Manuel Pureza participou no Seminário Governança, fragilidade dos Estados e o papel da Cooperação para o Desenvolvimento, uma organização da Plataforma Portuguesa das ONGD, ACEP, Universidade de Aveiro e NEP, Universidade de Aveiro.

## No sótão do NEP

### Actividades NEP

#### 26 e 27 de Novembro de 2007

Mónica Rafael apresentou o caso de [Angola](#) no Ciclo de Seminários sobre "[Derechos Humanos y Justicia en postconflicto](#)", organização da Fundação "la Caixa" e da (FRIDE), na Universidad Las Palmas de Gran Canaria e na Universidad de Deusto, Bilbao.

#### 29 de Novembro de 2007

Kátia Cardoso apresentou a comunicação "[Descentralização no centro do desenvolvimento? O exemplo de Cabo Verde](#)" nas IV Jornadas Anuais de Cooperación (O compromisso global do mundo local) do Fondo Galego para a Cooperación e Solidariedade, Santiago de Compostela.

#### 4 de Dezembro de 2007

Exibição de "[As Duas Faces da Guerra](#)", um documentário de Diana Andringa e Flora Gomes, seguido de debate com Diana Andringa, Sílvia Roque, Fernando Barata e Pedro Pezarat Correia. Organizado pelo NEP na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

#### 11 de Dezembro de 2007

José Manuel Pureza e Paula Duarte Lopes participaram na conferência "[Alterações Climáticas e Paz](#)", organizada pelo NEP e pelo Programa de Mestrado em RI da FEUC

#### 13 de Dezembro de 2007

Apresentação do [Projecto e do trailer do Documentário "Rostos Invisíveis"](#), na Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa. Com Luís Nascimento e Mércia de Britto (Cinema Nosso, Brasil), Sílvia Roque (NEP) e Ana Isabel Castanheira (IMVF).

#### 12 a 14 de Dezembro de 2007

Rita Santos participou na jornada "[Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325](#)", Saragoça (Espanha).

#### 18 e 19 de Dezembro de 2007

José Manuel Pureza, Paula Duarte Lopes, Raquel Freire, Mónica Rafael e Sílvia Roque apresentaram o [Seminário de Estudos da Paz](#), no Curso de Estado Maior Conjunto, Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.

### Projectos NEP

#### Outubro 2007

Início do projecto [Trajectórias de disseminação e contenção da violência: um estudo comparativo entre Bissau e Praia](#), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

#### Outubro 2007

Início do projecto [Violência e armas ligeiras: um retrato português](#), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

#### Setembro 2007

Início do projecto [A cooperação portuguesa e o reforço da segurança humana em estados institucionalmente frágeis. Os casos da Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe](#), financiado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

#### Janeiro 2007

Início do projecto [Programa de Apoio a familiares de vítimas de Chacinas no Rio de Janeiro](#), uma parceria entre o NEP (CES/FEUC) e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC - Universidade Cândido Mendes - Rio de Janeiro), financiado pela Fundação Ford.