

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Tháise Kemer

A atuação da *Peacebuilding Commission* das Nações Unidas para a construção da paz: Estudo de caso da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014

CURITIBA
2016

Tháise Kemer

A ATUAÇÃO DA *PEACEBUILDING COMMISSION* DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ: ESTUDO DE CASO DA GUINÉ-BISSAU
ENTRE 2007 E 2014

Dissertação apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, para conclusão do curso e obtenção do grau de Mestre em Ciência Política

Orientador: Profº. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

Co-Orientador: Profº. Dr. Ramon Blanco

CURITIBA

2016

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Kemer, Thaíse

A atuação da Peacebuilding Commission das Nações Unidas para a construção da paz: estudo de caso da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014 / Thaíse Kemer – Curitiba, 2016.

198 f.

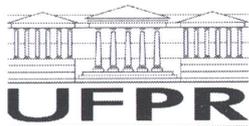
Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

Co-orientador: Prof. Dr. Ramon Blanco

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Guiné-Bissau – Desenvolvimento social – Paz. 2. Nações Unidas – Tratado de Paz. 3. Relações Internacionais – Construção da Paz – Guiné-Bissau. 4. Acordos pacíficos para conflitos internacionais. I. Título.

CDD 303.66



PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, após argüir a mestrandia **THAÍSE KEMER**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “A ATUAÇÃO DA PEACEBUILDING COMMISSION DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ: ESTUDO DE CASO DA GUINÉ-BISSAU ENTRE 2007 E 20014”, decidiu favorável à “.....aprovada.....” da acadêmica, habilitando-a ao título de *Mestre* em Ciência Política.

Curitiba, 16 de Fevereiro de 2016.

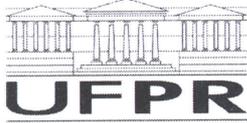


Aureo de Toledo Gomes
Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Demetrius Cesário Pereira
Prof. Dr. Demetrius Cesário Pereira

Ramon Blanco de Freitas
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas
(Coorientador)

Alexandro Eugênio Pereira
Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira
(orientador e presidente)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 16 de Fevereiro de 2016, às 13:00 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Aureo de Toledo Gomes – UFU, Demetrius Cesário Pereira - UFPR, Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas – UNILA (coorientador) e Aleksandro Eugênio Pereira - UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **THAÍSE KEMER**, intitulada “A ATUAÇÃO DA PEACEBUILDING COMISSION DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ: ESTUDO DE CASO DA GUINÉ-BISSAU ENTRE 2007 E 20014”. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Aleksandro Eugênio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e argüido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela “*aprovacao*” do(a) acadêmico(a), com nota *10,0* e conceito *A*, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.



Curitiba, 16 de Fevereiro de 2016.

Aureo de Toledo Gomes
Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Demetrius Cesário Pereira
Prof. Dr. Demetrius Cesário Pereira

Ramon Blanco de Freitas
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas
(Coorientador)

Aleksandro Eugênio Pereira
Prof. Dr. Aleksandro Eugênio Pereira
(orientador e presidente)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que tornaram a conclusão desse trabalho possível: à minha mãe Maria, ao Cândido, a meus avós, a meu noivo Jean, ao Dél e à Kika, e a todos os que, mesmo à distância, me apoiaram em todas as horas. Também agradeço a todos os professores do Mestrado, e, em especial, a meus orientadores, os quais foram muito atenciosos e que tornaram o caminho que percorri durante o curso tão produtivo. Agradeço ainda a meus amigos do mestrado, os quais tornaram essa jornada muito especial. Ter vocês todos por perto é um verdadeiro presente, e por isso dedico a vocês esse trabalho.

*ondas de civilização
modernizam identidades
adulteram nomes próprios*

*mas as correntes soltam-se, mudam:
olhares cruzados descruzam braços
revelam repetidos risos*

*dignidade, di guinendadi
reescrevendo nome, sobrenome:
Guiné, Bissau - aguinaoui ancestral*

¹ *In*: Mello, Eduardo (2015, p. 83). Brisas de Bissau. Porto Alegre: Pragmatha, 2015.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a atuação da Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas (PBC) no que concerne a seu propósito de construção da paz na Guiné-Bissau. Para tanto, é avaliado o período compreendido entre 2007, ano em que a Guiné-Bissau entrou na agenda da PBC, e 2014, ano em que ocorreram eleições democráticas no país. A hipótese de trabalho adotada é que a presunção de universalidade do paradigma da construção da paz liberal - o qual orienta a atuação da PBC - provoca o distanciamento da Comissão com relação às necessidades de desenvolvimento da população guineense. O trabalho insere-se no campo de estudo dos Estudos para a Paz. Nesse contexto, o referencial teórico são os trabalhos da ótica da virada local, os quais defendem o engajamento com as dinâmicas locais como forma de construção de uma paz duradoura (GOMES, 2013, p. 63). Como expoentes dessa literatura, são mencionados Oliver Richmond (2010) e de Roger Mac Ginty (2011). A metodologia adotada pela presente pesquisa é qualitativa, com a análise de fontes primárias, e o instrumento metodológico é o estudo de caso, haja vista a possibilidade por ele oferecida de melhor compreender as particularidades econômicas, políticas e sociais com as quais a Comissão deve lidar em cada país constante em sua agenda. Com base na análise do conceito de construção da paz, do formato institucional da PBC e de sua atuação no contexto da Guiné-Bissau, conclui-se que a assunção de universalismo da PBC relativamente à paz liberal fez com que houvesse um descasamento entre as iniciativas da PBC e a realidade da Guiné-Bissau. Consequentemente, ao longo do período analisado, é possível afirmar que a PBC ofereceu pouca contribuição para a construção da paz na Guiné-Bissau.

Palavras-Chave: Construção da Paz; Paz Liberal; Nações Unidas; Desenvolvimento; Guiné-Bissau

ABSTRACT

This research analyses the United Nations Peacebuilding Commission (PBC) and its peacebuilding initiatives in the Guinea-Bissau. In this context, the period under analysis is located between 2007, the first year of the Guinea-Bissau in the PBC agenda, and 2014, year of democratic elections in this country following a 2-year period since the 2012 military Coup d'État. The hypothesis adopted in this research is that the assumed universality of the liberal peacebuilding paradigm, which guides the PBC's rationale, causes a mismatch between the PBC initiatives and the development needs of the guineean population. The study can be located in the field of the Peace Studies. The theoretical framework is the works on the local turn, which stands for the engagement with the local dynamics as a form to build a long-lasting peace (GOMES, 2013, p. 63). As expoents of this literature, the works of Oliver Richmond (2010) and Roger Mac Ginty (2011) can be mentioned. The research adopts the qualitative research, combined with the analysis of primary sources, and the methodological instrument is the case study, as it offers the possibility of a better understanding of the social, economic and political particularities of the context under analysis. By analyzing the concept of peacebuilding, the institutional structures of the PBC and its initiatives towards the Guinea-Bissau context, the research concludes that the PBC's assumption of the liberal peacebuilding universality promotes a mismatch between its activities and the Guinean context. Consequently, during the period under consideration, it is possible to affirm that the PBC has offered little contribution to peacebuilding processes in Guinea-Bissau.

Keywords: Peacebuilding; Liberal Peace; United Nations; Development; Guinea Bissau.

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: OS INSTRUMENTOS DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS EM 1992.	33
FIGURA 2: INTER-RELAÇÕES E ÁREAS CINZENTAS ENTRE OS INSTRUMENTOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PAZ.....	33
FIGURA 3: O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS, COM DESTAQUE PARA PBC.....	50
FIGURA 4: ESTRUTURA DA PBC.....	62

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO PBF ENTRE 2007 E 2014	70
TABELA 2: PROJETOS DO PBF DO ÂMBITO POLÍTICO (2007-2014)	103
TABELA 3: EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS DA ATUAÇÃO POLÍTICA DA PBC	106
TABELA 4: COMPARAÇÃO DOS INDICADORES DO IDH DA GUINÉ-BISSAU PARA 2013 COM PAÍSES DE BAIXO IDH E DA ÁFRICA SUBSAARIANA ...	113
TABELA 5: TENDÊNCIA DO IDH DA GUINÉ-BISSAU.....	114
TABELA 6: PROJETOS DO PBF PARA A GUINÉ-BISSAU RELACIONADOS AO DESENVOLVIMENTO (2007-2014)	123
TABELA 7: ATUAÇÃO DA PBC NO TEMA DO DESENVOLVIMENTO DA GUINÉ-BISSAU	125
TABELA 8: ENGAJAMENTO DE ATORES INTERNACIONAIS EM RSS NA GUINÉ-BISSAU	133
TABELA 9: ATUAÇÃO DA PBC NO TEMA DA RSS DA GUINÉ-BISSAU	140
TABELA 10: PROJETOS DO PBF PARA A GUINÉ-BISSAU RELACIONADOS À RSS (2007-2014)	142
TABELA 11: EXEMPLOS DE ATIVIDADES LIGADAS À CONSTRUÇÃO DA PAZ	198

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: NÚMERO DE CONFLITOS ARMADOS POR CATEGORIA.....	28
GRÁFICO 2: NÚMERO DE OPERAÇÕES DE PEACEKEEPING DAS NAÇÕES UNIDAS ENTRE 1945 E 2000.	30
GRÁFICO 3: O LINK ENTRE POBREZA E GUERRA CIVIL.	34
GRÁFICO 4: ALOCAÇÃO DE RECURSOS DA PBF (2007-2014) (US\$ MILHÕES).....	68
GRÁFICO 5: AS 10 MAIORES ORGANIZAÇÕES RECIPIENDÁRIAS DO PBF ENTRE 2008 E 2013.....	69
GRÁFICO 6: ESTRUTURA DA ECONOMIA (VALOR AGREGADO EM % DO PIB)	85
GRÁFICO 7: TENDÊNCIAS NOS COMPONENTES DO IDH DA GUINÉ-BISSAU (2005-2013).....	114
GRÁFICO 8: POBREZA E POBREZA EXTREMA NA GUINÉ-BISSAU ENTRE 2002 E 2013	117
GRÁFICO 9: ORÇAMENTO DO PBF PARA PROJETOS NA GUINÉ-BISSAU, NO PERÍODO DE 2007 A 2014	122
GRÁFICO 10: EPISÓDIOS DE TURBULÊNCIA POLÍTICA E CRESCIMENTO <i>PER CAPITA</i> DO PIB (EM %)	131

Lista de Siglas

CAJS	Centros de Acesso à Justiça
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSC-GB	Configuração Específica para a Guiné-Bissau
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
DPA	Departamento de Relações Políticas
DPKO	Departamento de Operações de <i>Peacekeeping</i>
ECOMIB	Missão de Segurança da ECOWAS na Guiné-Bissau
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IRF	Mecanismo de Resposta Rápida do PBF.
IRF	Mecanismo de Resposta Imediata (<i>Immediate Response Facility</i> , ou IRF)
JSC	Comissão de Acompanhamento Conjunto (<i>Joint Steering Committee</i> , ou JSC).
MENUB	Missão de Observação Eleitoral no Burundi (<i>Mission d'Observation Electorale des Nations Unies en Burundi</i>)
MISSANG	Missão da Angola na Guiné-Bissau.
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMA	Escritório das Relações Militares (<i>Office of Military Affairs</i>)
ONU	Nações Unidas
ONUST	Organismo das Nações Unidas encarregado da Supervisão da Trégua
OPLOP	Observatório dos Países de Língua Portuguesa
OROLSI	Escritório do Estado de Direito e Instituições de Segurança (<i>Office of Rule of Law and Security Institutions</i>)
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde
PBF	Fundo para a Construção da Paz (<i>Peacebuilding Fund</i>)
PBSO	Escritório de Apoio para a Construção da Paz (<i>Peacebuilding Support Office</i>)
PET	Divisão de Treinamento e de Avaliação de Políticas (<i>Policy and Evaluation Training</i>)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRF	Mecanismo de Construção da Paz e de Recuperação (<i>Peacebuilding and Recovery Facility</i> , ou PRF)
RSS	Reforma do Setor de Segurança
SCR	<i>Security Council Report</i>
UNDAF	Plano-Quadro das Nações Unidas de apoio ao Desenvolvimento
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas - <i>First United Nations Emergency Force</i>
UNIPSIL	Escritório Integrado para a a Construção da Paz de Serra Leoa
UNOCA	Escritório Regional das Nações Unidas para a África Central (<i>UN Regional Office for Central Africa</i>)
UNTAG	Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição
WGLL	Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas (<i>Working Group on Lessons Learned</i>)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PEACEBUILDING NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UM PONTO NADA PACÍFICO	22
2.1. A Guerra Fria e o conceito de paz nas Nações Unidas	23
2.2. O fim da Guerra Fria e o alargamento do conceito de paz nas Nações Unidas	26
2.3. A centralidade do desenvolvimento para a construção da paz.	33
2.4. O conceito de <i>peacebuilding</i> : existência, êxito e consequências para as relações internacionais contemporâneas.....	38
3. A COMISSÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: IMPLICAÇÕES DE UM NOVO LAR PARA UM ANTIGO PARADIGMA	47
3.1. Panorama geral da arquitetura das Nações Unidas para a Construção da Paz	48
3.1.1. O papel do Departamento de Peacekeeping (DPKO) para a Construção da Paz	51
3.1.2. O papel do Departamento de Relações Políticas das Nações Unidas (DPA) para a Construção da Paz	54
3.2. A Arquitetura para a Construção da Paz de 2005	56
3.2.1. A Comissão para a Construção da Paz (PBC)	59
3.2.2. Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO).....	64
3.2.3. Fundo para a Construção da Paz (PBF)	66
3.3 A PBC e as realidades nacionais: qual diálogo?	70
3.4 A PBC e os “<i>peacebuilders</i>” internacionais: qual coordenação?	75
4. A ATUAÇÃO DA PBC NA GUINÉ-BISSAU DE 2007 A 2014	81
4.1. Informações básicas sobre a Guiné-Bissau e sua inserção na agenda da PBC	82
4.2. Política na Guiné-Bissau: um contexto de instabilidades	93
4.2.1. A PBC na Política da Guiné-Bissau: eleições constróem a paz?.....	101
4.3 Desenvolvimento na Guiné-Bissau: um contexto de carências	111
4.3.1. A PBC e o desenvolvimento na Guiné-Bissau: uma atuação distante	121
4.4 Contexto da RSS: qual segurança para a Guiné-Bissau?	128
4.4.1. A atuação da PBC e a RSS: mais segurança para a sociedade guineense?	136
5. CONCLUSÃO	149
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
7. ANEXOS	182

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas (*Peacebuilding Commission*, ou PBC) e sua atuação no contexto da Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014. Para tanto, a dissertação explora o conceito de construção da paz, o contexto institucional das Nações Unidas que ensejou a criação da PBC e, no estudo de caso, a dimensão prática da PBC na Guiné-Bissau. O argumento central da pesquisa é que a construção da paz, operacionalizada pela PBC por meio da pressuposição da universalidade de um viés de construção da paz democrática e liberal², produz, no contexto guineense, efeitos parcialmente incompatíveis com o atendimento das necessidades políticas, de desenvolvimento e de segurança da população local.

A Comissão para a Construção da Paz foi criada em 2005 com o objetivo de apoiar os países emergindo de conflitos em seus processos de construção da paz. Desde que foi inaugurada, a atuação dessa nova estrutura institucional despertou intensos debates acadêmicos sobre os significados do conceito de construção da paz, o qual, cronologicamente, originou-se no contexto do fim da Guerra Fria e, geograficamente, relaciona cidades tão distintas quanto Nova Iorque, sede da PBC, e Bissau, capital da Guiné-Bissau, um dos países presentes na “agenda” da PBC, ou seja, um dos países com o qual a PBC trabalha.

Motivado por esse contexto, o presente trabalho tem por objeto de pesquisa a PBC, e o tema de pesquisa é a atuação dessa organização no contexto da construção da paz na Guiné-Bissau. O período da análise está compreendido entre 2007, ano em que a PBC inicia suas atividades no país, e 2014, ano no qual houve a realização de eleições democráticas, as primeiras após o golpe militar de 12 de Abril de 2012, o qual é detalhado ao longo da exposição. A escolha do ano de 2014 é particularmente relevante para avaliar a atuação da PBC para a construção da paz no país, na medida em que permite

² Conforme será aprofundado no Capítulo 2, de acordo com os autores Edward Newman, Roland Paris e Oliver Richmond (2010, p. 12), o conceito de paz democrática e liberal implica que sociedades democraticamente constituídas tendem a ser mais pacíficas e prósperas, no plano interno, e a não guerrearem entre si, no plano internacional.

um estudo mais aprofundado dos meios pelos quais a construção da paz foi abordada tanto em contexto de ditadura militar, entre 2012 e 2014, quanto no contexto da normalidade das atividades políticas no país.

A Guiné-Bissau foi escolhida porque, por um lado, apresenta uma situação econômica e social bastante grave, a qual justifica a alcunha comumente utilizada para o país de Órfão de Ajuda (*Aid Orphan*) (PBC/3/GNB/3, 2008, par. 7). Por outro lado, ainda que o país apresente um histórico político marcado por sucessivos golpes militares (RIZZI, 2012, p. 233-237; ROQUE, 2009, p.1; CARVALHO, 2014, Capítulos 2 e 3), em 2014 foram realizadas eleições consideradas democráticas por observadores internacionais (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 6). Assim, considerando que o entendimento de construção da paz das Nações Unidas engloba tanto o desenvolvimento quanto a promoção de eleições (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 12), o presente trabalho busca responder: em que medida é possível afirmar que a PBC contribuiu para a construção da paz na Guiné-Bissau, entre 2007 a 2014?

O estudo se faz relevante na medida em que, como aponta Hearn *et al.* (2014, p. 11), evidências sobre o impacto da PBC são escassas, o que justifica a importância do desenvolvimento de estudos de caso sobre a atuação da PBC nos países presentes em sua agenda. Além disso, o estudo busca explorar a interação entre as três dimensões dessa atuação: (a) a dimensão conceitual da construção da paz; (b) a dimensão institucional das Nações Unidas e; (c) a dimensão da política, do desenvolvimento e da segurança na Guiné-Bissau. Na dimensão conceitual, discute-se o significado do conceito de construção da paz atualmente operacionalizado pelas Nações Unidas. No que concerne à dimensão institucional, busca-se aprofundar a forma pela qual esse conceito se materializa na estrutura organizacional da ONU. Por fim, na dimensão da Guiné-Bissau, busca-se analisar em que medida as práticas da PBC relativamente à construção da paz dialogam com os desafios políticos, de desenvolvimento e de segurança vividos pelos guineenses. Assim, o estudo busca contribuir para os esforços acadêmicos que buscam compreender não apenas o conceito de construção da paz mas também a aplicação desse conceito pela PBC. Dessa forma, embora a pesquisa tenha presente a dualidade entre o ideal de paz e sua implementação prática, ou, ainda, entre o

“dever ser” e o “ser” (KELSEN, 1999), busca-se compreender em que medida a PBC empreendeu esforços para aproximar o conceito de construção da paz do contexto das condicionantes políticas, econômicas, sociais e securitárias da Guiné-Bissau.

A hipótese de trabalho adotada é que a presunção de universalidade da PBC relativamente ao paradigma da construção da paz liberal, o qual orienta sua atuação, provoca o distanciamento da Comissão com relação às necessidades de desenvolvimento da população guineense. Para a verificação dessa hipótese, as variáveis da pesquisa serão: (1) variável a ser explicada (dependente) é a construção da paz na Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014; (2) a variável explicativa (independente) é a atuação da PBC na construção da paz e; (3) as variáveis intervenientes são a presunção de universalidade do paradigma da paz liberal, que, orienta a atuação das Nações Unidas em suas atividades de construção da paz (RICHMOND, 2011, p. 46; RODRIGUES, 2013, Capítulo 6), os recursos financeiros disponíveis para a construção da paz na Guiné-Bissau e o escasso contato da população local com as iniciativas das Nações Unidas para a construção da paz.

Para tanto, o instrumento metodológico adotado será um estudo de caso. O estudo de caso único oferece testes que podem apoiar ou impugnar teorias em um evento único (KACOWICZ, 2004, p. 119). Esse método foi escolhido por permitir a avaliação de uma variável qualitativa, a construção da paz, em um contexto histórico e geográfico específico, a Guiné-Bissau, o que permitirá maior profundidade de análise nas implicações desse conceito no campo (KACOWICZ, 2004, p. 120). De acordo com Lijhardt (1971, p. 691), muito embora o estudo de um único caso não possa constituir a base de uma generalização válida, ele pode ser uma importante contribuição para o estabelecimento de proposições mais gerais e, portanto, contribuir para o processo de construção da teoria (*Theory Building*) na Ciência Política. Nesse contexto, será utilizado o estudo de caso para confirmação de uma teoria (*Theory-Confirming*) (idem, p.692). O estudo de caso será um teste da seguinte proposição: “a PBC, guiada pela presunção de universalidade de seu viés de construção da paz democrática e liberal, aproxima-se das necessidades de desenvolvimento dos países em sua agenda”. Para a escolha do caso de teste,

optou-se pelo processo de seleção “caso mais provável” (*most likely case*). Conforme Perissinotto (2013, p. 156):

Os *most likely cases* são aqueles que, de acordo com uma dada teoria, deveriam produzir um determinado fenômeno, mas não o produzem; portanto, tais casos são usados para refutar uma teoria e gerar outras hipóteses. (PERISSINOTTO, 2013, p. 156).

Assim, considerando que atualmente existem seis países presentes na agenda na PBC - Burundi, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria e República Centro Africana -, o processo de seleção de caso foi feito por meio da escolha do “caso mais provável” de a PBC ter êxito em seu propósito de promover a construção da paz. No contexto da presente pesquisa, considerou-se que o caso mais provável de a PBC ser bem-sucedida em suas atividades de construção da paz seria o país que apresentasse as melhores condições de desenvolvimento.

Para a avaliação do critério de desenvolvimento, foram utilizados os Indicadores do Desenvolvimento Humano do PNUD (2014), na medida em que estes permitem o estabelecimento de uma situação de comparabilidade entre os países da agenda da PBC em termos de saúde, renda e escolaridade. Isto posto, considerando que a Guiné-Bissau teve, em 2013, um dos maiores valores para o IDH entre os seis países presentes na agenda da PBC (PNUD, 2014), ela foi o país escolhido para o estudo de caso³. Além disso, a escolha da Guiné-Bissau é reforçada pela relação de proximidade cultural que este país mantém com o Brasil. Nesse sentido: 1) ambos pertencem à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e; (2) o Brasil tem um histórico diplomático de apoio à Guiné-Bissau junto às Nações Unidas - em 2005, advogou maior atenção do Conselho de Segurança relativamente a esse país

³ De acordo com o PNUD (2014, p. 33), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice composto por indicadores de esperança de vida, anos de escolaridade e rendimento. O Relatório de 2014 apresenta valores do IDH para 187 países. Atualmente, o IDH global é de 0,702. Para os países da PBC, os valores de IDH e a classificação mundial, respectivamente, foram os seguintes: Libéria (0,412; 175º.), Guiné-Bissau (0,396; 177º.), Guiné (0,392; 179º.), Burundi (0,389; 180º.), Serra Leoa (0,374; 183º.), República Centro-Africana (0,341; 185º.). Apesar de a Libéria ter o maior IDH entre os países da agenda da PBC, em 2014 a disseminação do vírus ébola nesse país teve um impacto social e econômico significativo para o país, o que impactou negativamente variáveis sociais e econômicas naquele país, as quais estão diretamente associadas ao desenvolvimento (ADB, 2014). Por isso, a Libéria não foi selecionada para o estudo de caso.

e, entre 2007 e 2014, liderou as reuniões da PBC sobre a Guiné-Bissau (VIEGAS, 2008, p. 34)

Com base nessa proposta de seleção de caso, o trabalho utilizou as seguintes fontes: (a) documentos do Governo da Guiné-Bissau; (b) documentos de organizações não-governamentais nacionais, como a Liga Guineense dos Direitos Humanos e a Voz di Paz; (c) documentos de organizações internacionais, como a Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África (ECOWAS), o Banco de Desenvolvimento Africano, o *International Crisis Group*, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a União Europeia. Essas referências foram complementadas com a leitura de produções acadêmicas diversas pertinentes a cada um dos eixos analisados. Por sua vez, a análise da atuação da PBC incluiu as seguintes fontes: (1) os documentos produzidos pela PBC para a Guiné-Bissau (CSC) entre 2007 e 2014, disponibilizados no sítio eletrônico da Comissão; (2) os relatórios dos projetos com fundos obtidos a partir do Fundo para a Construção da Paz (PBF).

Em particular, a análise da documentação oficial da PBC entre 2007 e 2014 evidenciou cinco categorias distintas: (1) relatórios de estudos sobre o contexto da Guiné-Bissau, que tinham o propósito de fornecer informações de base para o início das atividades da PBC no país; (2) documentos de planejamento estratégico para a construção da paz na Guiné-Bissau, que consubstanciaram as prioridades e metas definidas para a PBC na Guiné-Bissau; (3) relatórios de reuniões da PBC; (4) Relatórios de visitas à Guiné-Bissau e; (5) declarações da PBC à imprensa e ao Conselho de Segurança. No decorrer da análise dessas categorias, que será feita na Seção 4.1, buscou-se identificar, à luz do contexto político, de segurança e desenvolvimento, tanto a forma pela qual a PBC buscou cumprir seu mandato, o qual inclui a coordenação de atores internacionais que participam de atividades de construção da paz e a operacionalização do conceito de apropriação local⁴ (“*local ownership*”) nesse contexto.

⁴ A noção de apropriação local (*local ownership*) é um conceito controverso (VON BILLERBECK, 2009; REICH, 2006). No contexto das Nações Unidas, esse conceito é entendido como o engajamento das sociedades dos países emergindo de conflitos em seus próprios processos de construção da paz, por meio da participação tanto no planejamento

Assim, o trabalho foi estruturado em três partes, além da introdução e da conclusão. O Capítulo 2, dividido em três seções, aborda a criação e evolução do conceito de construção da paz no seio das Nações Unidas. A primeira seção aborda a operacionalização do conceito de paz nas Nações Unidas entre 1945 e 1990, quando a paz era predominantemente concebida como a ausência de conflitos militares interestatais. Na segunda seção, o objeto de análise é o alargamento teórico-conceitual do conceito de paz no período após o término da Guerra Fria, no qual o fim da bipolaridade nas relações internacionais fortaleceu o paradigma da paz liberal - segundo o qual sociedades liberais tendem a ser mais pacíficas, tanto interna quanto internacionalmente - como o preceito balizador das atividades das Nações Unidas. A diversificação dos instrumentos das Nações Unidas para a manutenção da paz é sintomática desse alargamento conceitual e também será objeto dessa seção. A seção evidencia, ainda, a forma pela qual o conceito de consolidação da paz materializou-se nos principais documentos das Nações Unidas a partir de 1992, o que permite um aprofundamento da compreensão sobre as práticas de *peacebuilding* contemporaneamente empregadas pela instituição. A terceira seção faz uma abordagem crítica dessa evolução conceitual e versa sobre seus impactos para a atuação das Nações Unidas no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais. Dessa forma, são debatidas diferentes críticas sobre o conceito de construção da paz, as quais evidenciam a necessidade de dar continuidade ao debate sobre este conceito.

O Capítulo 3 analisa o funcionamento da Comissão para a Construção da Paz (PBC) das Nações Unidas e o paradigma de paz liberal empregado por essa instituição em suas atividades. Nesse sentido, o capítulo aborda o tema em quatro partes. Na primeira parte, são discutidas as inovações institucionais trazidas por ocasião da criação da Arquitetura da Construção da Paz das Nações Unidas, a qual compreende a Comissão, o Escritório de Apoio e o Fundo para a Construção da Paz, em 2005. Na segunda parte, é analisada a arquitetura institucional das Nações Unidas para a Construção da Paz a partir de uma perspectiva mais abrangente, a qual engloba não apenas os órgãos

quanto da operacionalização das estratégias para a construção da paz (A/64/868, 2010, par. 17-19; PBSO, 2011).

criados em 2005, mas também a interação destes com outras áreas da instituição. O estudo concentra-se em dois dos departamentos cuja atuação está mais proximamente relacionada ao mandato da Comissão, a saber, o Departamento de Relações Políticas (DPA) e o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO). Na terceira e na quarta partes, são discutidas, respectivamente, a interação da PBC com os dois pólos com os quais ela deve dialogar: por um lado, as realidades locais dos países presentes em sua agenda e, por outro, os demais atores internacionais que atuam em prol da construção da paz.

O Capítulo 4 apresenta o estudo de caso da Guiné-Bissau. A hipótese norteadora do estudo de caso é a de que a PBC, ao presumir a universalidade do viés da paz liberal, conforme discutido nos Capítulos 2 e 3, apresenta um afastamento da realidade do país em termos políticos, econômicos e sociais. Consequentemente, a construção da paz, nos termos utilizados pelas Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2008), encontrou barreiras que inviabilizaram a aplicação desse conceito na Guiné-Bissau, ao longo do período analisado.

Com base nessa hipótese, o Capítulo 4 foi organizado em quatro seções. Após a primeira seção, que faz uma breve caracterização da Guiné-Bissau e do engajamento inicial da PBC no país, o estudo de caso será subdividido em três eixos temáticos, os quais trazem um aprofundamento tanto do contexto da Guiné-Bissau quanto da atuação da PBC, no tocante a: (1) política; (2) desenvolvimento e; (3) segurança. Apesar de a construção da paz envolver diversos temas, que, conforme o Capítulo 2, englobam desde questões ambientais até temáticas de direitos humanos, a escolha desses três eixos temáticos justifica-se por três razões. Em primeiro lugar, tais áreas dialogam com o marco teórico exposto no Capítulo 2, segundo o qual as iniciativas de construção da paz empreendidas pelas Nações Unidas, realizadas no contexto do paradigma da paz democrática e liberal, contêm, tipicamente, atividades nesses três eixos temáticos (NEWMAN *et al.*, 2010, p. 7-9; BLANCO, 2014, p. 287-288). Em segundo lugar, essas áreas relacionam-se com a escolha dos temas que foram considerados prioritários pela PBC para a construção da paz na Guiné-Bissau (PBC/3/GNB/3, par. 13), conforme é exposto no decorrer da presente análise. Em terceiro lugar, a sistematização da análise em três eixos permite uma abordagem mais geral da realidade da

Guiné-Bissau, dialogando com os temas vistos como prioritários pela PBC, sem, contudo, limitar-se aos mesmos.

Assim, a contextualização do primeiro eixo temático, a política, foi feita a partir de uma abordagem histórica da Guiné-Bissau, destacando alguns dos principais acontecimentos do país entre 1974, ano de sua independência política, e 2014. Considerando que a vida política do país foi marcada por instabilidades contínuas, nos termos de Rizzi (2014), com uma sucessão de golpes militares, o objetivo dessa análise foi traçar um breve histórico de tais eventos que permitisse a conformação de um pano de fundo para a compreensão das iniciativas da PBC a partir de 2007.

O segundo eixo de análise aborda o contexto do desenvolvimento da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014, o qual é estudado por meio de dois conjuntos de indicadores socioeconômicos selecionados do país: os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas (MDG, 2015) e o Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014b). Na esteira do conceito de segurança humana (PNUD, 1994), que desloca o foco da noção de segurança dos Estados para os indivíduos, essa análise oferece uma visão complementar à abordagem do governo e das organizações internacionais sobre a segurança do país, na medida em que possibilita a contextualização da realidade vivida pela população guineense, a qual, segundo a perspectiva das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2008) tem um papel primordial para a construção da paz no país.

O terceiro eixo analisado é o tema da segurança no país. Considerando que esse tema traz, na atualidade, uma multiplicidade de temas correlacionados - o que é expresso no conceito de segurança humana debatido no Capítulo 2 (PNUD, 1994) - adotou-se como recorte temático a Reforma do Setor de Segurança. Esse recorte justifica-se tanto pelo fato de o governo guineense ter políticas específicas para o tratamento dessa questão quanto por ele ter sido considerado o tema de maior prioridade para a construção da paz na Guiné-Bissau pela PBC (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 49). Dessa forma, essa seção traz uma contextualização do tratamento dessa temática na Guiné-Bissau, tanto por parte do governo da Guiné-Bissau quanto por parte de seus parceiros internacionais nesse tema, no período do estudo de caso.

Dessa forma, a análise evidencia que as fragilidades conceituais da construção da paz (Capítulo 2), quando somadas ao viés universalizante de paz liberal da PBC (Capítulo 3) e ao contexto político, de segurança e de desenvolvimento da Guiné-Bissau, produzem efeitos parcialmente incompatíveis com o atendimento das necessidades da população guineense. Assim, a construção da paz operacionalizada pela PBC, seja conforme os termos das Nações Unidas (2008), seja conforme a realidade da sociedade da Guiné-Bissau, não passam de uma construção teórica carente de meios concretos para sua viabilização.

2. *PEACEBUILDING* NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UM PONTO NADA PACÍFICO

Este capítulo analisa o surgimento e a evolução do conceito de construção da paz (*peacebuilding*) no contexto internacional do pós-Guerra Fria, com foco particular em sua operacionalização no seio das Nações Unidas. Nesse contexto, o objetivo do mesmo é elucidar: (1) a teoria que sustenta a prática das Nações Unidas para países em situação de conflito e; (2) a forma pela qual essa teoria se tornou o paradigma conceitual (*rationale*) das políticas públicas internacionais das Nações Unidas para a paz. O argumento central do capítulo é que, a despeito da ampliação do conceito de construção da paz no seio das Nações Unidas a partir do fim da Guerra Fria, o debate contemporâneo sobre esse paradigma expõe complexidades que evidenciam a importância do aprofundamento de tais discussões.

Para evidenciar esse argumento, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção aborda a operacionalização do conceito de paz nas Nações Unidas durante a Guerra Fria (1945 a 1990), período no qual a paz era predominantemente concebida como a ausência de conflitos militares interestatais. A partir da década de 1960, os precursores dos estudos para a paz, entre os quais se destacou Johan Galtung, lançaram um novo olhar sobre o conceito de paz. Distanciando-se da visão *mainstream*, que concebia a paz como a ausência de conflitos bélicos entre Estados (ARON, 1986)⁵, tais autores ampliaram o conceito para compreendê-lo a partir de sua relação com os chamados “novos temas”. Estes englobam temáticas como desenvolvimento, meio ambiente e direitos humanos, os quais passaram a ser entendidos como fundamentais para a obtenção da paz.

Na segunda seção, o objeto de análise é o alargamento teórico-conceitual do conceito de paz. O período estudado é aquele posterior ao término da Guerra Fria, no qual o fim da bipolaridade nas relações internacionais permitiu a emergência do paradigma da paz liberal - segundo o

⁵ De acordo com o autor: “Até hoje a paz nos tem aparecido como a suspensão, mais ou menos durável, das modalidades violentas da rivalidade entre os Estados. Costuma-se dizer que “reina a paz” quando o intercâmbio entre nações não se manifesta por meio de formas militares de luta” (ARON, 1986, p. 220).

qual sociedades liberais tendem a ser mais pacíficas, tanto interna quanto internacionalmente - como o preceito balizador das atividades das Nações Unidas. Concomitantemente ao conceito de paz, serão abordados os conceitos de segurança e de desenvolvimento, os quais foram ampliados de forma a contemplar as necessidades humanas de forma mais efetiva. A diversificação dos instrumentos das Nações Unidas para a manutenção da paz - que compreende os conceitos de: (1) Diplomacia Preventiva; (2) Promoção da Paz (*Peacemaking*); (3) Manutenção da Paz (*Peacekeeping*); (4) Imposição da Paz (*Peace Enforcement*); e (5) Construção da paz no período pós-conflito (*Post-Conflict Peacebuilding*) - é sintomática desses alargamentos conceituais e também será objeto dessa seção.

A terceira seção discorre sobre a centralidade do desenvolvimento nesse contexto de diversificação de instrumentos para a paz, analisando a forma pela qual esse tema se tornou fundamental para a atuação contemporânea das Nações Unidas para a construção da paz. Essa análise permite um aprofundamento da compreensão sobre as práticas de *peacebuilding* contemporaneamente empregadas pela instituição.

Finalmente, a quarta seção faz uma abordagem crítica da evolução do conceito de *peacebuilding* e versa sobre seus impactos para a atuação das Nações Unidas no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais. Dessa forma, são debatidas diferentes críticas sobre o conceito de construção da paz, as quais evidenciam a necessidade de dar continuidade ao debate sobre este conceito.

2.1. A Guerra Fria e o conceito de paz nas Nações Unidas

Essa seção analisa a operacionalização e a evolução do conceito de paz no contexto das Nações Unidas durante a Guerra Fria. Nesse período, as operações de *peacekeeping* constituíram a principal atividade de paz e de segurança das Nações Unidas. Essas missões tiveram como características específicas de seus primeiros anos o fato de serem formadas por observadores e por tropas militares pouco armadas, as quais eram responsáveis: (1) pelo monitoramento de zonas neutras entre combatentes (*buffer zones*); (2) pela

construção de confiança (*confidence building*) entre as partes em conflito; (3) pela manutenção de cessar-fogos; (4) pela estabilização dos locais em beligerância e; (5) pelo apoio à solução pacífica dos conflitos (PARIS, 2004, p.13; DPKO, 2014). Além disso, conforme Bellamy et al. (2010, p. 173-174), esse conceito tradicional de *peacekeeping* estava baseado na trindade sagrada, ou “*holy trinity*”⁶, formada por três princípios básicos: (1) o consentimento das partes; (2) a imparcialidade e; (3) o mínimo uso da força.

A primeira operação de *peacekeeping* ocorreu no contexto da guerra árabe-israelense na Palestina (1947-1948). Em meio às hostilidades, o Conselho de Segurança criou, por meio da Resolução 50 (S/RES/50), de 29 de maio de 1948, o Organismo das Nações Unidas encarregado da Supervisão da Trégua (ONUST). Dessa forma surgiu, em 29 de maio de 1948, o organismo que atuaria como um mediador das Nações Unidas para o conflito (UNTSO, 2014).

Na esteira da ONUST, a primeira operação de *peacekeeping* no qual os *peacekeepers* portaram armas intitulou-se Primeira Força de Emergência das Nações Unidas - *First United Nations Emergency Force (UNEF I)*⁷ - e ocorreu em 1956, no contexto da Guerra de Suez, ou Segunda Guerra Árabe-Israelense (DPKO, 2014). A UNEF I supervisionou a retirada das forças armadas das partes em conflito e, posteriormente, serviu como um *buffer* entre as forças egípcias e israelenses no contexto do cessar-fogo (UNEF, 2014). Segundo Paris (2004, p.13), o formato utilizado pela UNEF I, que previa a proibição do uso de força, exceto em caso de legítima defesa, e a interferência na política doméstica, tornou-se modelo para a maioria das operações de *peacekeeping* que foram implementadas a partir dessa data.

As operações de *peacekeeping* traziam em seu bojo, dessa forma, uma associação entre a cessação de conflitos belicosos e a paz que era sintomática

⁶ Conforme as Nações Unidas (2008), esses três componentes continuam a pautar as operações de *peacekeeping* contemporâneas (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 31-35)

⁷ O caráter “armado” da UNEF I tem lastro legal na Resolução 377 da Assembleia Geral, de 3 de novembro de 1950. Essa resolução, também conhecida como Unidos pela Paz (*Uniting For Peace*), estabelecia que caso o Conselho de Segurança, por razões de falta de unanimidade entre seus membros, falhasse em suas funções de zelar pela paz e pela segurança internacionais, a Assembleia Geral deveria considerar a matéria imediatamente, considerando, inclusive, o uso de forças armadas em casos de rupturas da paz ou atos de agressão. Ainda assim, as armas somente poderiam ser utilizadas em legítima defesa ou em defesa do mandato (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.31 e 41).

da concepção de paz vigente no cenário internacional durante a Guerra Fria. Essa concepção de paz baseava-se na busca pela cessação de conflitos bélicos entre Estados e refletia o conceito de paz negativa de Johan Galtung. Para Galtung (1969), a paz negativa é a ausência de violência direta, a qual, por sua vez, ocorre quando seres humanos têm os meios que são necessários às suas realizações mentais e somáticas destruídos. De acordo com o autor, a guerra é um exemplo de violência direta, na medida em que destrói recursos e mata indivíduos, impedindo, portanto, a realização de suas capacidades humanas (GALTUNG, 1969, p.169 e p. 183).

Com o fim da Guerra Fria, a visão da paz como sinônimo da ausência de conflitos violentos deu lugar à paz positiva como nova perspectiva predominante no cenário internacional. O conceito de paz positiva relaciona-se à cessação não apenas da violência direta, mas também da violência estrutural, ou “injustiça social” (GALTUNG, 1969, p.173 e p. 183). Segundo Galtung, a injustiça social é uma forma de violência que impede a distribuição igualitária de poder e de recursos e, portanto, impõe limites ao potencial dos indivíduos (idem). Conseqüentemente, a construção de uma paz positiva requer iniciativas que permitam a distribuição igualitária de poder e de recursos mediante a promoção de valores relativamente consensuais entre as nações, como a cooperação entre países, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça e o pluralismo (GALTUNG, 1967, p.12; GALTUNG, 1969, p. 183).

Esse debate conceitual sobre a paz pertenceu a um contexto acadêmico mais amplo que teve lugar durante a Guerra Fria: os Estudos para a Paz (*Peace Studies*) (RAMSBOTHAM et al, 2005, p. 40). De fato, este período, marcado pela ameaça das armas nucleares, propiciou um terreno fértil para o fortalecimento institucional da disciplina, a qual se mostrou fundamental para o amadurecimento crítico das atividades das Nações Unidas no período pós-Guerra Fria relativamente à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Ainda que as primeiras instituições de pesquisa sobre conflitos e paz tenham surgido nos Estados Unidos - como o Laboratório de Pesquisa para a Paz (*Peace Research Laboratory*), fundado em Missouri por Theodore F. Lentz em Missouri, em 1945, e o Centro de Pesquisas em Resolução de Conflitos (*Center for Research on Conflict Resolution*), fundado em Michigan por Kenneth Boulding em 1959 - os estudos para a paz receberam um novo

impulso na Europa. Esse é o quadro institucional no qual se insere o trabalho de Johan Galtung, que apoiou a criação do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Oslo (*International Peace Research Institute Oslo*), em 1960, e foi o editor fundador do *Jornal de Pesquisa para a Paz (Journal of Peace Research)*, em 1962 (RAMSBOTHAM *et al.*, 2005, p.41-42). Além de Galtung, outros autores podem ser citados, entre eles John Burton (1990) e Edward Azar (1990) (RAMSBOTHAM *et al.*, 2005, Capítulo 2; BLANCO, 2014, p. 278).

Nesse contexto acadêmico, o termo “construção da paz” (*peacebuilding*) surgiu pela primeira vez com Johan Galtung, que associou a construção da paz ao tratamento das causas fundamentais dos conflitos violentos e ao apoio às capacidades locais para a gestão da paz e para a resolução de conflitos (GALTUNG, 1976, p. 297-298). Esse conceito teve importância central para as pesquisas sobre conflitos e sobre desenvolvimento, na medida em que definiu que a ausência de violência direta e a promoção da justiça social são condições fundamentais para a obtenção da paz. Dessa forma, se, por um lado, durante o período da Guerra Fria, segurança internacional, desenvolvimento e democracia eram vistas como um “trilema”, por outro, o fim desse período evidenciou que a viabilidade de tais paradigmas dependeria de sua coexistência (SANTORO e BLANCO, 2012, p. 242). Assim, ao trazer o desenvolvimento como tema central para as discussões de paz, o conceito de *peacebuilding* refletiu as concepções presentes no conceito de paz positiva (GALTUNG, 1969, p. 183). Com isso, trouxe um novo olhar para a concepção contemporânea das Nações Unidas sobre a paz, a qual, ao final da Guerra Fria, teve seu escopo diversificado de forma a enfrentar os desafios da nova ordem mundial. Assim, traçado o desenvolvimento do conceito de construção da paz no contexto da Guerra Fria, a seção 2.2. expõe como esse conceito passou a pertencer ao *rationale* institucional das Nações Unidas no pós-Guerra Fria, bem como as consequências da construção da paz para a atuação contemporânea dessa organização.

2.2. O fim da Guerra Fria e o alargamento do conceito de paz nas Nações Unidas

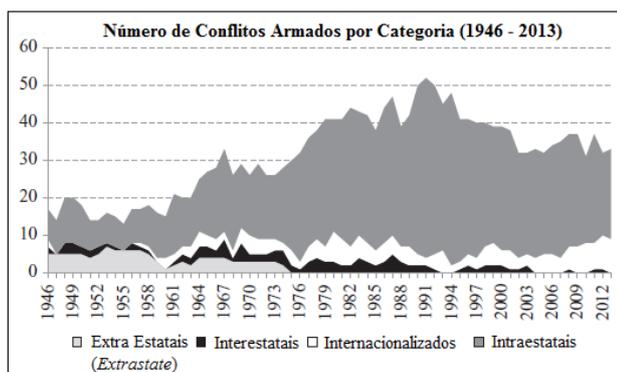
A presente seção demonstra que, após o término da Guerra Fria, as Nações Unidas mudaram sua concepção e operacionalização do conceito de paz. Até 1989, as operações de *peacekeeping* das Nações Unidas eram mais fortemente correlacionadas com a noção de paz negativa de Galtung, pois almejavam, sobretudo, evitar a violência direta. Com a derrocada do socialismo soviético, o mundo presenciou o fortalecimento internacional do paradigma da paz liberal, associado à esfera capitalista e calcado em valores liberais e democráticos. Com a construção da paz liberal, as Nações Unidas substituem a perspectiva da paz negativa pela paz positiva (BLANCO, 2014, p. 266-267), a qual concebe o desenvolvimento como condição imprescindível para o alcance da paz. Dessa forma, considerando que o desenvolvimento exige ações em áreas diversas – social, política, econômica e ambiental, o paradigma da paz liberal ensejou a diversificação dos instrumentos das Nações Unidas e o progressivo alargamento conceitual da noção de paz.

Este processo teve início em 1989, no contexto do fim da Guerra Fria, quando foi criada, na Namíbia, aquela que Paris (2004, p. 18) intitulou de “a primeira missão de *peacebuilding*” das Nações Unidas. De fato, o Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição (UNTAG) foi estabelecido na Namíbia não apenas para permitir o fim das hostilidades e a manutenção da paz e da ordem - tal como as operações de manutenção da paz que ocorreram durante a Guerra Fria -, mas também para assegurar a independência do país por meio de eleições livres, sob a supervisão das Nações Unidas, e a libertação de prisioneiros políticos (UNTAG, 2014).

A UNTAG foi apenas uma das novas operações de paz implementadas pelas Nações Unidas a partir do final da década de 1980. De fato, o fim da Guerra Fria ensejou a ampliação do espaço de atuação das Nações Unidas, a qual estabeleceu vinte novas operações entre 1989 e 1994, e aumentou o efetivo de 11.000 para 75.000 *peacekeepers* (NAÇÕES UNIDAS, 2014b). De acordo com Paris (2004, p.16), isso ocorreu por que o fim da Guerra Fria ensejou não apenas a redução do apoio econômico e militar oferecido pela ex-União Soviética e pelos Estados Unidos a países aliados, mas também a proliferação de conflitos intraestatais, em localidades como a Somália e o Leste Europeu.

No entanto, sobre esse argumento, é importante destacar a pesquisa de Themner & Wallensteen (2014, p. 544), os quais evidenciaram que os conflitos civis intraestatais constituíam, desde 1946, o tipo de conflito armado mais frequente. Como ilustração dessa pesquisa, o Gráfico 1 evidencia o número de conflitos civis que ocorreram entre 1945 e 2013:

Gráfico 1: Número de Conflitos Armados por Categoria



Legenda: as Categorias são definidas como: (a) Extraestatais: Conflitos territoriais entre um Estado e um grupo não estatal, fora das fronteiras geográficas do primeiro. (UPSALA, 2014) (b) Interestatais (c) Internacionalizados: um ou mais Estados externos a um conflito contribuíram com tropas para um ou para ambos os lados (d) Intraestatais dentro das fronteiras do Estado.

Fonte: Themner & Wallensteen (2014, p. 544). Tradução própria.

Assim, Blanco (2014, p. 271) argumenta que o fim da Guerra Fria, antes de ter proporcionado o surgimento de “novas guerras” (KALDOR, 2006), ensejou uma mudança na narrativa e na problematização desses conflitos. Nesse sentido, após 1992 abandonou-se a lógica da bipolaridade ideológica para enfatizar a abordagem sistêmica das causas internas de tais conflitos.

De fato, a bipolaridade ideológica foi observada também pelas Nações Unidas, segundo a qual, entre 1945 e 1992, o Conselho de Segurança foi impedido de atuar em 279 conflitos, uma vez que os vetos materializaram nesse órgão o momento de divisão ideológica mundial, o qual foi polarizada por Estados Unidos e União Soviética, ambos membros permanentes e, portanto, com direito a veto, do Conselho de Segurança (A/47/277, 1992, p. 3). Nesse contexto, o fim da Guerra Fria ensejou uma nova lógica nas relações internacionais⁸, na qual a vitória do modelo capitalista sobre o modelo socialista

⁸ Segundo Cervo (2008, p. 11), as relações internacionais são influências recíprocas que ocorrem entre a diplomacia, o governo com sua política e a sociedade com suas forças. As relações internacionais diferenciam-se da disciplina de Relações Internacionais, a qual tem as relações internacionais como seu objeto de estudo (SUANO, 2005, p. 245).

soviético possibilitou a consolidação da paz democrática e liberal como o paradigma balizador das atividades das Nações Unidas no que concerne à preservação da paz.

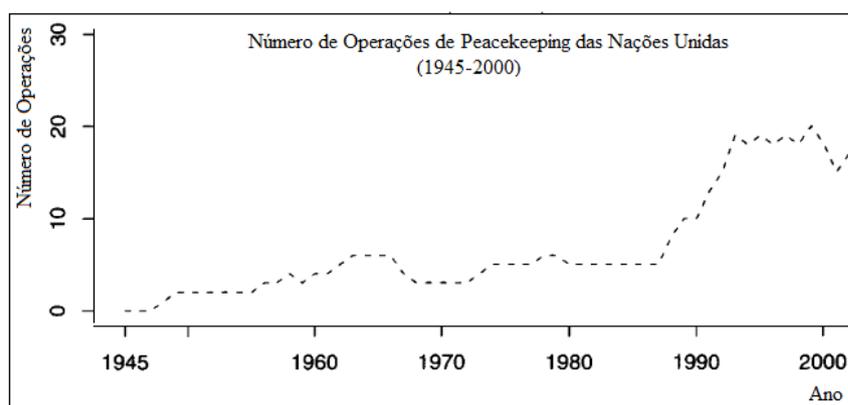
De acordo com Áureo Gomes (2014, p. 292), o conceito de paz liberal está diretamente associado a iniciativas que visam à paz por meio da democratização, do estabelecimento do Estado de Direito e de ações para a promoção de economias orientadas ao mercado em países saídos de conflitos civis. Segundo o autor, a escolha dessas estratégias baseia-se no conceito de paz democrática, o qual vincula a forma de regime político dos Estados e ao grau de estabilização dos conflitos internacionais, pois parte da constatação de que democracias não guerreiam entre si (Idem). De fato, para os autores Edward Newman, Roland Paris e Oliver Richmond (2010, p. 12), o conceito de paz democrática e liberal implica que sociedades democraticamente constituídas tendem a ser mais pacíficas e prósperas, no plano interno, e a não guerrearem entre si, no plano internacional. Na esteira dos ensinamentos de autores como Immanuel Kant e o Barão de Montesquieu, a teoria da paz liberal democrática afirma que essa tendência ao pacifismo aconteceria por duas razões: (1) democracias seriam dotadas de mecanismos institucionais internos que atuariam sobre seus líderes, de forma a dificultar o início de confrontos (KANT, 1795, p. 10 a 15) e; (2) tendo em vista que países democráticos e liberais são economicamente interdependentes, entrar em conflito prejudicaria as relações econômicas e comerciais entre estes (MONTESQUIEU, 1748; NEWMAN *et al*, 2010, p. 12-13). Por fim, além dessas características, vale ressaltar que Richmond (2007, Cap. 5) defende que a paz liberal volta-se principalmente para as instituições e é construída em torno da elite que governa as zonas em conflito.

Nesse sentido, o fim da Guerra Fria e a vitória do liberalismo capitaneado pelos Estados Unidos propiciaram a disseminação internacional da ideia de que a paz liberal - calcada na democratização e no estímulo à economia de mercado - seria a chave para a resolução dos problemas sociais, políticos e econômicos que permeiam os conflitos internacionais contemporâneos. Dessa forma, a democratização e a *marketização* - no sentido de adaptação das economias nacionais à lógica dos mercados

internacionalmente predominante - passaram a ser vistas por parcela expressiva da comunidade internacional como lógicas mutuamente reforçadas (NEWMAN *et al*, 2010, p.5-7), o que, por conseguinte, teve reflexos importantes para a atuação das Nações Unidas relativamente à manutenção da paz. Nesse sentido, Richmond (2004, p. 92) destaca que a forma de atuação das organizações internacionais do ambiente pós Guerra Fria é pautada pela ideia de “consenso sobre a construção da paz” (*peacebuilding consensus*). De acordo com esse autor, esse consenso ocorre na medida em que as operações de paz contemporâneas são delineadas de forma a reproduzir os valores em larga medida aceitos no ambiente pós-Guerra Fria, como a ordem estadocêntrica, a integridade territorial e a busca de reformas políticas, econômicas e sociais em consonância com tais preceitos (*idem*).

Como reflexo de tais valores, as Nações Unidas diversificaram seus instrumentos para a manutenção da paz. Esses instrumentos buscaram atender não apenas ao incremento da demanda por missões de paz, que foi característico do período pós Guerra Fria e está ilustrado no Gráfico 2, mas também à crescente complexidade inerente à operacionalização do paradigma da paz liberal – o qual traz ações com vistas à democratização e à liberalização de mercados.

Gráfico 2: Número de Operações de Peacekeeping das Nações Unidas entre 1945 e 2000.



Fonte: Adaptação da Autora de Fearon e Laitin (2004, p. 10).

Nesse sentido, em 1992, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Boutros Gali, estabeleceu, no relatório “Uma Agenda para a Paz” (A/47/277, 1992), uma nova taxonomia para as operações de paz no contexto

pós-Guerra Fria (PARIS, 2004, p.18). A Agenda definiu cinco instrumentos que promoveriam, no seio das Nações Unidas, uma contribuição da organização com vistas a assegurar a paz internacional, a saber: (1) Diplomacia Preventiva, voltada para impedir o surgimento de conflitos; (2) Promoção da Paz (*Peacemaking*), voltada para trazer as partes hostis para um acordo por meios pacíficos, conforme o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1945); (3) Manutenção da Paz (*Peacekeeping*), voltada para a preservação da paz e o apoio à implementação dos acordos obtidos. Ao longo dos anos, as ações de *peacekeeping* passaram a englobar não apenas a supervisão de cessar-fogos e a separação das forças em conflito, mas também a cooperação entre agentes militares, policiais e civis; (4) Imposição da Paz (*Peace Enforcement*), voltada para a restauração da paz internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas e militares, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 17-18; NAÇÕES UNIDAS, 1945, Cap. VII); e (5) Construção da paz no período pós-conflito (*Post-Conflict Peacebuilding*), voltada para identificar e apoiar estruturas capazes de promover o fortalecimento da paz (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 5 e p. 15).

Na esteira dessas definições, a abordagem da construção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria passou a refletir o que Newman *et al.* (2010, p. 7-9) intitularam de “um projeto liberal”. Conforme os autores, a abordagem da construção da paz, nesse contexto, passou a incluir não apenas a gestão das instabilidades entre Estados, mas também a busca por construir a paz com base na democracia liberal e nas economias de mercado (*idem*). Com isso, os autores destacaram que a maioria das atividades de *peacekeeping* e de *peacebuilding* posteriores ao término da Guerra Fria passaram a compreender alguma combinação de atividades nas seguintes áreas: (1) segurança, que inclui tanto temas no terreno, como o monitoramento de cessar-fogos, quanto temas organizacionais, como a reforma no setor de segurança; (2) desenvolvimento, que inclui a estabilização da economia, com medidas para a redução da inflação e a criação de empregos; (3) assistência humanitária, que engloba o tratamento da insegurança alimentar e de saúde e; (4) governança pública e Estado de Direito, que inclui a assistência a processos eleitorais, o tratamento dos direitos humanos e o fortalecimento de

instituições para o fornecimento de serviços públicos (Newman *et al.*, 2010, p. 7-9; BLANCO, 2014, p. 287-288)⁹.

Tais ações fazem parte de um conceito conhecido no meio acadêmico como “*statebuilding*”, que, segundo Blanco (2014, p. 285-286), refere-se a um processo que engloba a construção e o fortalecimento do Estado, de suas instituições governamentais e das práticas que regem suas relações com a sociedade. Assim, o apoio das Nações Unidas à cooperação internacional e às ações de *statebuilding* é sintomático do novo cenário internacional do pós-Guerra Fria, de viés liberal, no qual o conceito de Galtung de paz positiva, pautado pelo desenvolvimento, sobrepujou a noção de paz negativa, caracterizada pela cessação da violência física, que pautou o período precedente¹⁰.

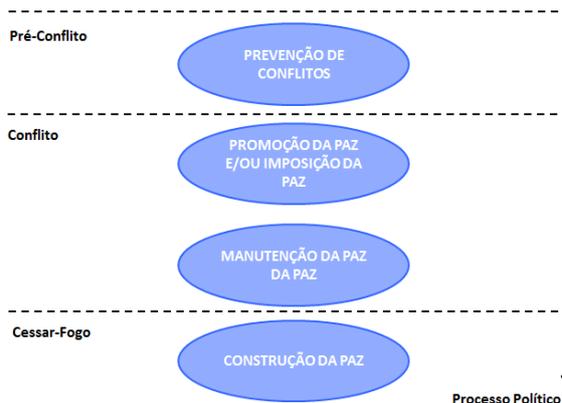
De forma geral, os instrumentos definidos pela Agenda para a Paz assumiram a forma sequencial, na qual as ações de *peacebuilding* seriam realizadas apenas após o êxito dos demais instrumentos. Essa visão, descrita na Figura 1, foi posteriormente modificada pelas Nações Unidas, como mostrou a Doutrina Capstone¹¹, de 2008. Segundo esse relatório, as fronteiras entre os diferentes instrumentos para a paz tornaram-se “borradas”, como mostra a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, uma vez que tais instrumentos dificilmente ocorrem de forma linear ou sequencial e são, na verdade, mutuamente reforçados (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.18-20).

⁹ Um quadro sistemático contendo exemplos de atividades nessas áreas pode ser obtido no Anexo 8

¹⁰ Para um aprofundamento sobre o conceito de *Statebuilding*, ver Paris e Sisk (2009) e Call e Hawkins (2008).

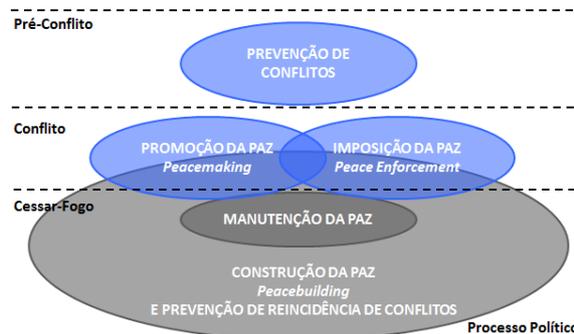
¹¹ A Doutrina Capstone (NAÇÕES UNIDAS, 2008) é a forma pela qual se tornou conhecido o relatório “*Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*” das Nações Unidas, o qual define a natureza e o escopo das operações de *peacekeeping* contemporâneas das Nações Unidas (Idem, p. 8).

Figura 1: Os instrumentos de paz das Nações Unidas em 1992.



Fonte: Elaboração Própria

Figura 2: Inter-relações e áreas cinzentas entre os instrumentos das Nações Unidas para a Paz.



Fonte: Nações Unidas (2008, p. 19). Tradução livre

Com base nesse referencial teórico, e como forma de compreender tais mudanças, a Seção 2.3 aborda o papel do desenvolvimento para o fortalecimento do conceito de construção da paz. Com isso, são evidenciados tanto a forma pela qual os instrumentos para a paz passaram a ter essa interdependência quanto o destaque atribuído à construção da paz no contexto contemporâneo das Nações Unidas.

2.3. A centralidade do desenvolvimento para a construção da paz.

A presente seção discute a progressiva inter-relação entre desenvolvimento e paz no seio das Nações Unidas (SANTORO e BLANCO; 2012, p. 242), a qual contribui para a compreensão da interseção entre os instrumentos para a paz, tal como exposto na Seção 2.2. De fato, o relatório de 1994 do Secretário-Geral Boutros-Boutros Gali, intitulado Agenda para o Desenvolvimento (*Agenda for Development*) (A/48/935, 1994), delineou novos contornos ao desenho conceitual de *peacebuilding*, quando, em diálogo com a Agenda para a Paz, afirmou que: “O desenvolvimento é um direito humano fundamental. O desenvolvimento é a base mais segura para a Paz.” (A/48/935, 1994, par. 3).

Posteriormente à Agenda para o Desenvolvimento, o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994) contribuiu para o fortalecimento da relação entre desenvolvimento e paz. Esse documento formulou a noção de

segurança humana, com a qual fortaleceu a ideia de que o desenvolvimento humano, materializado em sete dimensões - saúde, economia, alimentação, ambiente, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994, p. 22-25) - é fator central para a paz:

A segurança humana é centrada em pessoas. Ela se preocupa com a forma pela qual as pessoas vivem e respiram na sociedade, com o quão livremente elas exercitam suas múltiplas escolhas, com o acesso que elas têm ao mercado, com suas oportunidades sociais e se elas vivem em conflitos ou em paz. (PNUD, 1994, p.23)¹².

Dessa forma, ao evidenciar a centralidade do desenvolvimento para a obtenção da paz, o Relatório do Desenvolvimento Humano divergiu do paradigma de segurança vigente durante a Guerra Fria, pautado por uma perspectiva militar, realista e estadocêntrica (BUZAN e HANSEN, 2009, 13; SANTORO e BLANCO, 2012, p. 242; CHANDLER, 2005, p. 313). Mais recentemente, a relevância do desenvolvimento para as Nações Unidas foi materializada em relatório de 2004, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, que defendeu:

(...) o desenvolvimento como a fundação indispensável de uma nova segurança coletiva. A pobreza extrema e as doenças contagiosas são ameaças por elas próprias, mas também criam ambientes nos quais a emergência de novas ameaças, inclusive conflitos civis, torna-se mais provável¹³. (A/59/565, 2004, p. 2)

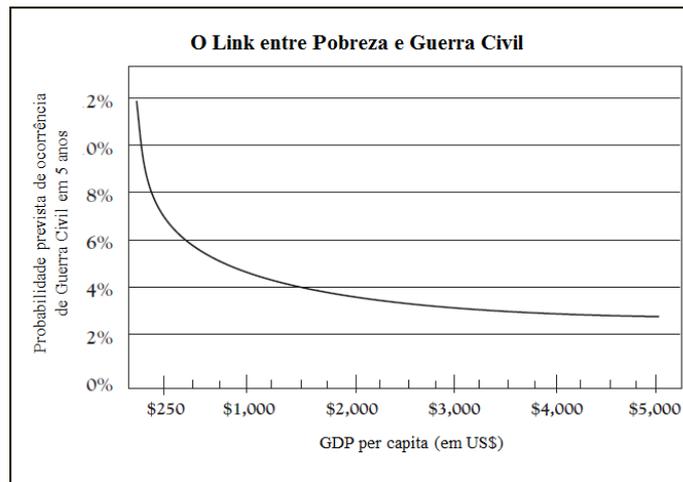
Para corroborar essa análise, esse relatório argumentou que existe uma relação entre pobreza e a probabilidade porcentual da ocorrência de guerras civis¹⁴, tal como exposto no Gráfico 3:

Gráfico 3: O Link entre Pobreza e Guerra Civil.

¹² Tradução livre da autora. Original em inglês: “*Human security is people-centred. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities and whether they live in conflict or in peace*” (PNUD, 1994, p.23).

¹³ Tradução livre da autora. Original em inglês: “*I support the report’s emphasis on development as the indispensable foundation of a new collective security. Extreme poverty and infectious diseases are threats in themselves, but they also create environments which make more likely the emergence of other threats, including civil conflict*” (A/59/565, 2004, p. 2).

¹⁴ Ainda que a pobreza e a ocorrência de conflitos civis possam ser relacionadas, é importante lembrar a visão de Amartya Sen (2008), para quem essa análise não pode ser dissociada de outros fatores que se interconectam em uma sociedade, como a nacionalidade, a cultura, a comunidade, a língua e a religião. O autor exemplifica esse argumento com o caso do Afeganistão, onde, não obstante a inegável relação entre pobreza e conflitos civis presente no país, a compreensão dos conflitos locais deve passar, necessariamente, pela análise do papel do Talibã e do fundamentalismo religioso (SEN, 2008, p. 11).



Fonte: A/59/565, 2004, p. 15. Tradução própria.

Com base nessa relação, argumentou-se, no relatório de 2004, que investimentos insuficientes para a construção da paz aumentariam as chances de os Estados retornarem à situação de conflito (A/59/565, 2004, par. 224). Assim, reforçou-se a visão das Nações Unidas segundo a qual segurança, paz e desenvolvimento estão mutuamente relacionados (SANTORO & BLANCO, 2012).

De fato, Mark Duffield (2001) argumentou que a paz liberal, no contexto pós Guerra Fria, fortaleceu a interação entre segurança e desenvolvimento. Segundo o autor, por um lado, as instituições liberais imbuíram-se, naquele contexto, da tarefa de trazer a melhoria da situação de desenvolvimento aos países em conflito. Por outro lado, um novo quadro para a abordagem do tema da segurança foi criado, na medida em que o poder dessas instituições passou a ocorrer em um contexto internacional no qual o subdesenvolvimento é frequentemente visto como uma condição perigosa e desestabilizadora (Idem, p. 16).

É necessário, entretanto, notar que essa visão deve ser entendida à luz do contexto internacional vigente no início dos anos 2000. De fato, diversos acontecimentos na política mundial nesse período - como os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e a invasão norte-americana no Iraque, em 2003 – estimularam debates nas Nações Unidas sobre o papel dessa instituição para as relações internacionais contemporâneas. A abertura da 58ª. Sessão da Assembleia Geral, na qual o Secretário-Geral Kofi Annan afirmou que as Nações Unidas se encontravam

em uma encruzilhada (“*a fork on the road*”) foi emblemática desse contexto. Relembrando o ataque terrorista de 2003 ao escritório das Nações Unidas em Bagdá, no qual faleceram 22 pessoas, Kofi Annan declarou que os Estados Membros precisariam decidir se seria possível continuar as atividades das Nações Unidas com base na estrutura institucional estabelecida em 1945, ou se mudanças radicais seriam necessárias (A/59/565, 2004, p. 1). Dessa forma, as ações unilaterais dos Estados Unidos e a difusão de grupos terroristas colocaram em xeque a governança das Nações Unidas para a proteção da paz internacional, tal como estabelecida em 1945 pela Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Esse contexto conturbado ensejou debates no contexto dessa organização relativamente (1) ao seu diagnóstico das ameaças à paz internacional, e (2) às alternativas para a superação dessas ameaças. No que se refere ao diagnóstico, o Secretário-Geral Kofi Annan apontou que o mundo enfrentava tanto “novas ameaças” (*new threats*), como novas formas de terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, como “ameaças suaves” (*soft threats*), a exemplo da extrema pobreza e da disparidade de renda entre as sociedades (NAÇÕES UNIDAS, 2003). Apesar da distinção conceitual, o Secretário-Geral Kofi Annan argumentou que essas ameaças à paz estariam intimamente relacionadas:

Essas lutas estão ligadas. Nós agora vemos, com inegável clareza, que um mundo no qual milhões de pessoas enfrentam opressão brutal e miséria extrema nunca será totalmente seguro, nem mesmo para seus habitantes mais privilegiados (NAÇÕES UNIDAS, 2003)¹⁵.

Essa análise ensejou a convocação, em 2004, de um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, com vistas ao exame dos desafios à paz e à segurança internacionais e à revisão dos principais órgãos e processos das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2003). Entre os diagnósticos desse Painel, destacaram-se os seguintes: (1) a retirada das missões de *peacekeeping* dos Estados em contextos de conflito implicava também a saída “do radar” do Conselho de Segurança das Nações Unidas; (2)

¹⁵ Tradução livre da autora. Original em inglês: “*In fact, all these struggles are linked. We now see, with chilling clarity, that a world where many millions of people endure brutal oppression and extreme misery will never be fully secure, even for its most privileged inhabitants*” (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

ainda que diversos comitês *ad hoc* tivessem sido criados para tratar de conflitos em países específicos, líderes desses comitês reconheceram a insuficiência de sua atuação para a obtenção dos recursos necessários ao apoio dos processos de transição para a paz (A/59/565, 2004, par. 225) e; (3) seria necessário aprimorar a coordenação entre os diversos atores presentes em campo, como as agências especializadas das Nações Unidas, as autoridades nacionais e os doadores internacionais (A/59/565, 2004, par. 226).

Assim, à luz do contexto internacional que marcou o início do século XXI, o relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565, 2004) trouxe mudanças na forma pela qual as Nações Unidas colocavam em prática seus instrumentos para a paz. Nesse sentido, esse relatório sugeriu a criação de uma Comissão da Construção da Paz (PBC), de um Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO) e de um Fundo para a Construção da Paz (PBF), os quais são abordados em maior profundidade no Capítulo 3. Em linhas gerais, a PBC permitiria a maior coordenação entre os diversos atores que compõem os cenários pós-conflito, tanto do ponto de vista do delineamento de estratégias para a construção da paz em tais cenários quanto do ponto de vista da gestão de recursos de financiamento de projetos (A/59/565, 2004). Além dessas características, considerando que essa Comissão necessitaria de apoio administrativo e financeiro, o mesmo relatório sugeriu a criação de um Escritório de Apoio e de um Fundo. As funções dessas estruturas seriam complementares, na medida em que, enquanto o Escritório permitiria ao Secretário-Geral a integração das políticas de *peacebuilding* e o apoio para as operações de campo (A/59/565, 2004, par. 266), o Fundo, que deveria ter um mínimo de 250 milhões de dólares, poderia ser utilizado para financiar os gastos de governos nascentes (A/59/565, 2004, par. 228).

A proposta elaborada pelo Painel de Alto Nível recebeu o aval do Secretário-Geral Koffi Annan, por meio do relatório “Por uma Liberdade Mais Ampla: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”¹⁶,

¹⁶ É interessante observar que os conceitos utilizados pelo Secretário-Geral Koffi Annan na elaboração do documento *Por uma liberdade mais ampla* (A/59/2005, 2005) dialogam com as ideias de Johan Galtung. Nesse sentido, as expressões “liberdade do querer” (*freedom from want*) e “liberdade do medo” (*freedom from fear*), que constituem conceitos basilares desse relatório de 2005, haviam sido empregadas por Johan Galtung com significados próximos: a

publicado em 2005 (A/59/2005, 2005). Dessa forma, no mesmo ano foram criadas a Comissão, o Escritório de Apoio e o Fundo para a Construção da Paz, por meio das resoluções 60/180, da Assembleia Geral, e 1645, do Conselho de Segurança (A/RES/60/180; S/RES/1645).

Dessa forma, a partir do fim da Guerra Fria, as atividades das Nações Unidas foram progressivamente ampliadas para buscar não apenas a paz negativa, ou a ausência de conflitos militares, mas também a paz positiva e construção da paz, paradigmas que têm no desenvolvimento uma temática de importância central. Com base nesse contexto, a Seção 2.4 volta-se à análise de algumas das críticas feitas ao conceito de *peacebuilding*, contribuindo, dessa forma, para o debate acadêmico sobre o tema.

2.4. O conceito de *peacebuilding*: existência, êxito e consequências para as relações internacionais contemporâneas

A presente seção aborda algumas das críticas feitas pela academia com relação à forma liberal com a qual o conceito de *peacebuilding* é empregado na contemporaneidade. A crítica da construção da paz internacional liberal postula que, na prática, as intervenções de *peacebuilding* estão amplamente baseadas em um paradigma que concebe as economias de mercado e a democracia ao estilo liberal como o único caminho para a paz (PARIS, 1997; SHARP, 2013, p. 15). Em decorrência desse viés liberal, aspectos relevantes para os países em conflitos, tais como seus contextos políticos e sociais, podem não receber a atenção necessária por parte das Nações Unidas. Com isso, compromete-se a atuação dessa organização no que concerne aos seus objetivos de manutenção da paz e da segurança internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Na Seção 2.3, analisou-se o alargamento da construção da paz no seio das Nações Unidas. Esse alargamento permitiu: (1) a aproximação desse conceito às ideias de desenvolvimento e de segurança e; (2) a ampliação do escopo de suas atividades, as quais passaram a ser realizadas previamente à cessação das hostilidades. Ainda assim, realidades de países como o

primeira expressão como sinônimo da satisfação das necessidades humanas básicas - como alimentação e água - para a paz, e a segunda expressão como a ausência de expectativas negativas futuras quanto à ocorrência de guerras e catástrofes (GALTUNG, 1967, p.15).

Afeganistão e o Haiti - nos quais, a despeito da atuação das Nações Unidas na área de *peacebuilding*, apresentam instabilidades nas instituições políticas, altos índices de violência e o desrespeito aos direitos humanos - constituem apenas parte dos desafios que se impõem aos que buscam compreender o conceito de construção da paz (KRAUSE E JÜTERSONKE; 2005; p. 49).

Nesse contexto, a presente seção tem o propósito de problematizar tais desafios à noção de construção da paz. Para tanto, em primeiro lugar, é importante destacar que a crítica à paz liberal pode ser feita a partir de diferentes perspectivas, e essa variedade implica entendimentos distintos sobre os desafios à construção da paz. Assim, como forma de facilitar a compreensão do tema, é relevante abordar os trabalhos de BLANCO (2014), GOMES (2013) e de CHANDLER (2013), cujos esforços analíticos contribuíram para a organização das críticas à paz liberal. Após a revisão dessas distintas formas de classificação, são debatidos alguns dos questionamentos que desafiam a concepção de construção da paz contemporânea.

Assim, Blanco (2014, p. 289) classifica as falhas das operações de paz liberais em quatro categorias distintas: (1) conceituais/teóricas; (2) normativas; (3) políticas; e (4) práticas. Como exemplo da categoria conceitual/teórica, é possível mencionar a pouca consideração que tais operações prestam às tensões inerentes a seus processos, como seus pressupostos ideológicos (Idem). A categoria normativa, por sua vez, inclui a inexistência de parâmetros claros que sejam capazes de definir o êxito das operações de paz (Idem). No caso da categoria política, é possível mencionar que os esforços de democratização e de liberalização da economia, em muitos casos, não consideram as condições das esferas locais em diferentes dimensões (Idem). Por fim, a categoria prática inclui aspectos da realização das operações de paz no país, como a frequente insuficiência de recursos destinados a tais missões (Idem).

Gomes (2013, p. 50), por sua vez, utiliza uma forma diferente de classificação, a qual enquadra as críticas à paz liberal a partir de três óticas: (1) reformista; (2) estrutural; e (3) virada local. No caso das críticas reformistas, essas não questionam o objetivo das operações de paz, que é a construção de democracias liberais orientadas ao mercado, mas sim as estratégias pelas quais esse objetivo é perseguido. Assim, Gomes (2013, p. 52-55) analisa duas

perspectivas distintas da ótica reformista. Por um lado, Chesterman (2004; 2007) argumenta que o controle das instituições locais deve ser transmitido à população apenas quando esta possuir as competências institucionais necessárias para seu autogoverno (GOMES, 2013, p. 52). Por outro lado, Paris (2004, p. 7) defende a estratégia de Institucionalização antes da Liberalização (*Institutionalization before Liberalization*). Essa estratégia supõe que a liberalização da política e da economia de um país devem ser realizadas de forma progressiva, à medida que as instituições nacionais forem construídas (GOMES, 2013, p. 53-54).

As críticas estruturalistas apontam que as causas dos conflitos, assim como as limitações das operações de paz, devem ser entendidas como parte intrínseca do funcionamento do sistema internacional (idem, p. 55). Como referências desse debate, Gomes (2013) aborda, por exemplo, as obras de Michael Pugh (2005a, 2005b) e de Ian Taylor (2007, 2010). Assim, para Gomes (2013, p. 56-57), Pugh e Taylor adotam uma perspectiva analítica semelhante, segundo a qual a paz liberal privilegia os interesses dos interventores, por favorecer a construção de arranjos institucionais locais que instrumentalizam tais interesses¹⁷.

Já as críticas que partem da ótica da virada local, por sua vez, baseiam-se na defesa do engajamento com as dinâmicas locais como forma de construção de uma paz duradoura (GOMES, 2013, p. 63). Como expoentes dessa ótica, Gomes (2013) enquadra, por exemplo, as obras de Oliver Richmond (2010) e de Roger Mac Ginty (2011). Nesse debate, tanto Richmond quanto Mac Ginty atribuem grande relevância ao papel do “local” para a construção da paz, na medida em que discutem a construção da paz como um fenômeno híbrido. O hibridismo, para os autores, é entendido como um conceito que questiona as fronteiras entre a ação local e a ação dos interventores externos, na medida em que admite a sociedade local como um agente capaz de modificar, ou, até mesmo, de rejeitar o projeto da paz liberal (GOMES, 2013, p. 64; RICHMOND, 2010, p. 26; MAC GINTY, 2011, p. 71).

Uma outra categorização é trazida por David Chandler (2013, p. 3). Ele categoriza a crítica à paz liberal a partir de duas perspectivas distintas: (1)

¹⁷ Dentro da perspectiva estruturalista, GOMES (2013) também aborda as obras de Mark Duffield (2011, 2009) e David Chandler (2006, 2007, 2010).

críticas baseadas no poder e; (2) críticas baseadas em ideias. Por um lado, as críticas baseadas no poder concebem a paz liberal – calcada na retórica da democracia e da liberalização de mercados – como uma representação dos interesses ocidentais que não tem preocupações genuínas com as sociedades locais. Por outro lado, nas críticas baseadas em ideias o cerne do debate recai sobre o caráter universalizante da paz liberal. Como exemplos de autores nas duas categorias é possível mencionar, por exemplo, Michel Pugh (2005b) e Roland Paris (2004), respectivamente.

Dessa forma, com base nas classificações propostas por Blanco (2014), Gomes (2013) e Chandler (2013), é possível afirmar que as críticas ao conceito de construção da paz assumem uma ampla gama de enfoques, os quais podem levar a diferentes debates sobre o tema em tela. Nesse contexto, percebe-se que é possível condensar tal discussão em quatro grandes eixos de questionamentos sobre a noção de *peacebuilding*, os quais são representativos da diversidade e da complexidade das críticas a este conceito. Dessa forma, é possível afirmar que o conceito de *peacebuilding* pode ser alvo de questionamentos acerca: (1) da existência de um conceito único de *peacebuilding*; (2) das variáveis pertencentes ao conceito de *peacebuilding*; (3) de quando uma iniciativa de *peacebuilding* pode ser considerada bem-sucedida; e (4) das consequências da utilização desse paradigma para as relações internacionais contemporâneas.

O primeiro grande eixo de questionamento refere-se à indagação sobre a existência de um conceito único de *peacebuilding*. Corroborando a análise de Jenkins (2013, p. 15), para quem o conceito de *peacebuilding* apresenta-se em constante mutação, sendo, portanto, um conceito elástico, John Heathershaw (2008, p. 603) identifica três conceitos distintos de construção da paz: (1) *peacebuilding* via reformas democráticas, segundo a qual a paz deve ser alcançada por meio do fortalecimento do Estado de Direito e de práticas democráticas (HEATHERSHAW, 2008, p. 601); (2) *peacebuilding* via sociedade civil, segundo a qual a paz deve ser atingida por meio da participação popular; (3) *peacebuilding* via construção de Estados (*statebuilding*), segundo a qual a paz deve ser atingida por meio da busca, em primeiro lugar, da segurança, da estabilidade e da institucionalização do Estado (HEATHERSHAW, 2008, p. 607). Com base nessa sistematização, o autor evidencia que as as

perspectivas dos atores nacionais e internacionais sobre a construção da paz não são, necessariamente, coincidentes, e podem levar a estratégias distintas para a construção da paz, a depender do conceito adotado.

O segundo grande eixo de questionamento tem a ver com as variáveis envolvidas no conceito de construção da paz liberal. Nesse sentido, Rob Jenkins (2013) enumera algumas dúvidas acerca: (1) dos momentos para o início e para o término das atividades das Nações Unidas para a construção da paz ('quando'); (2) sobre o que os processos de construção da paz almejam, exatamente, alcançar ('o que'); (3) que tipo de programa deve ser enfatizado nos processos de construção da paz – se, de um lado, os programas comunitários (*grass roots programs*) ou se, de outro, os programas de agências doadoras, que oferecem apoio financeiro e assistência técnica aos Estados ('onde') e; (4) do papel a ser exercido pelos diversos atores nos processos da construção da paz ('quem') (JENKINS, 2013, p. 24-28). Dessa forma, o autor considera que as variáveis envolvidas com o conceito suscitam questões fundamentais sobre a construção da paz.

Um terceiro eixo de análise é o questionamento sobre as situações nas quais é possível afirmar que houve êxito na construção da paz. Conforme Krause e Jütersonke (2005, p. 449), o debate sobre o êxito ou fracasso das iniciativas de construção da paz depende da definição de sucesso utilizada. Nesse sentido, enquanto alguns autores desenvolvem metodologias para quantificar os sucessos e fracassos das ações de *peacebuilding*, outros autores apresentam uma visão mais crítica da mensuração do sucesso de tais iniciativas. Um exemplo do primeiro grupo de autores é Doyle e Sambanis (2000, p. 779), que analisaram 124 conflitos civis posteriores à Segunda Guerra Mundial e concluíram que, em determinados cenários pós-conflito, as ações de *peacebuilding* podem ter maior êxito. Richmond e Franks (2008, p. 190), por outro lado, buscaram a relativização dos 'sucessos' e dos 'fracassos' das atividades de *peacebuilding* a partir do estudo de caso do Timor-Leste. Nesse contexto, a eclosão de conflitos violentos levou ao reaparelhamento das atividades das Nações Unidas, as quais haviam sido reduzidas diante de um aparente êxito na pacificação do país. Dessa forma, os autores argumentaram que a paz implementada pelas Nações Unidas foi uma "paz virtual", a qual, segundo Richmond (2007, p. 178), ocorre quando atores internacionais formam

uma percepção externa ao ambiente de conflito que não condiz com as percepções existentes dentro dele. Para Richmond e Franks (2008, p. 198), essa percepção reflete uma operacionalização da paz liberal que, ao buscar a satisfação das condicionantes de organismos internacionais como as Nações Unidas, produz instituições vazias, na medida em que elas se mostram insuficientes para contemplar as necessidades básicas das sociedades de países com os quais deveriam dialogar.

O quarto questionamento refere-se às consequências da utilização do paradigma da construção da paz para as relações internacionais contemporâneas. Nesse sentido, Edward Newman, Roland Paris e Oliver Richmond (2010) destacam que as organizações internacionais, em suas atividades para a construção da paz, podem promover determinados valores econômicos e políticos que podem, até mesmo, conformar obstáculos à promoção da paz:

(...) quando, por exemplo, promovem uma agenda econômica neoliberal, a qual pode exacerbar tensões econômicas e sociais, ou obstruir a reintegração de refugiados; ou quando a promoção da democracia exacerba divisões sectárias e conflitos políticos” (NEWMAN *et al.*, 2010, p. 12)¹⁸.

Por outro lado, Roland Paris (2002, p. 637-638) problematiza as atividades de construção da paz como instâncias da aplicação de um modelo particular de governança doméstica – a democracia liberal de mercado – do centro para a periferia do sistema internacional. Ao observar que os *peacebuilders* aplicam aos Estados em conflito padrões de governança internacionalmente predominantes, como a democratização e a ênfase nas economias de mercado, Paris (2002, p. 653-654) argumentou que a construção da paz pode ser concebida como o último capítulo da expansão da sociedade internacional, conforme preconizado pela Escola Inglesa das Relações Internacionais. Nesse sentido:

(...) a construção da paz representa (...) uma nova fase nas relações entre o centro e a periferia do Sistema Internacional, com o centro continuando a definir os padrões do comportamento aceitável, e as

¹⁸ Tradução da Autora. Original em inglês: “(...) when, for example, they promote a neo-liberal economic agenda, which may exacerbate social or economic tensions or obstruct the reintegration of displaced people; or where democracy promotion exacerbates political conflict and sectarian divisions” (NEWMAN *et al.*, 2010, p. 12).

agências internacionais de construção da paz servindo como uma correia de transmissão que envia tais padrões à periferia (PARIS, 2002, p. 653-654)¹⁹.

Em linha com essa análise, Eli Stamnes (2010, p. 8) argumentou que o tratamento dos valores liberais da construção da paz, vistos como se tivessem validade universal, deixa pouco espaço para interpretações alternativas. Conseqüentemente, a construção da paz das Nações Unidas, por ser concebida com um viés liberal universalizante, pode acarretar um diálogo escasso com contextos e atores locais. O autor destaca que, antes de ser visto como um objetivo maior para a ação, o *ownership local* é defendido pelas Nações Unidas como uma forma de “reforçar a legitimidade percebida” da operação e de apoiar a implementação do mandato (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 39). No entanto, como ressalta Stamnes, o que deve ser pensado é uma agenda definida internamente, com seus valores, normas e metodologias específicas (STAMNES, 2010, p. 13).

Dessa forma, o delineamento acima mencionado permite avaliar que o conceito de *peacebuilding*, no marco de sua relação com o paradigma da paz liberal, é objeto de diversos questionamentos por parte da comunidade internacional. Entretanto, conforme afirma David Chandler, a crítica ao paradigma que norteia o conceito de construção da paz não pode ser utilizada como mera desculpa para as falhas das políticas de construção da paz implementadas ou, nas palavras do próprio Chandler, para argumentar que “sujeitos não-Ocidentais não estão prontos para as ‘liberdades’ Ocidentais” (CHANDLER, 2013, p. 39). Longe dessa perspectiva, a complexidade do conceito de *peacebuilding* enseja um aprofundamento dos debates conceituais e práticos que permeiam os processos de construção da paz nos quais atuam as Nações Unidas, pois somente assim poderão ser encontradas novas formas para lidar com velhos conflitos que permeiam as realidades internacionais no mundo contemporâneo.

¹⁹ Tradução da Autora. Original em inglês: “To the extent that these standards reflect the ideological predilections of the most powerful states in the world—the core of the international system—peacebuilding is not merely a tool of conflict management, but a new phase in the ongoing and evolving relationship between the core and the periphery of the international system, with the core continuing to define the standards of acceptable behaviour, and international peacebuilding agencies serving as ‘transmission belts’ that convey these standards to the periphery” (PARIS, 2002, p. 653-654).

Conclusão Parcial

Partindo da operacionalização do conceito de paz nas Nações Unidas durante a Guerra Fria (1945 a 1990), período no qual a paz foi predominantemente concebida, nessa organização, como a ausência de conflitos militares interestatais, este Capítulo analisou a evolução e os limites do conceito de construção da paz. Na origem desse debate estão as operações de *peacekeeping*, as quais foram emblemáticas tanto do cenário mundial do pós-Segunda Guerra Mundial quanto da paz negativa como tipo de entendimento predominante nas relações internacionais sobre a paz.

A partir da década de 1960, no entanto, os Estudos para a Paz, nos quais atuou Johan Galtung, inauguraram novas possibilidades para a busca da paz internacional. Nesse sentido, o conceito de paz foi ampliado para ser compreendido não apenas como uma resposta à violência direta, mas, também, à violência estrutural – relacionada à ausência de estruturas que permitam o desenvolvimento econômico e social dos seres humanos. O trabalho de Johan Galtung, dessa forma, não apenas expôs a complexidade do debate sobre a paz internacional, mas, também, forneceu a argumentação de base para que as Nações Unidas, após o término da Guerra Fria, dessem ao desenvolvimento um papel de destaque para a construção da paz e para sua formulação de segurança, ainda que o tenham feito a partir de uma perspectiva liberal.

Nesse contexto, as Nações Unidas passaram a associar às missões de *peacekeeping* novos instrumentos balizadores de sua atividade para a manutenção da paz, a saber, a Diplomacia Preventiva, a Promoção da Paz (*Peacemaking*), a Imposição da Paz (*Peace Enforcement*) e a Construção da paz no período pós-conflito (*Post-Conflict Peacebuilding*). Tais instrumentos objetivaram não apenas oferecer uma contribuição coerente da organização para assegurar a paz internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1992), mas também possibilitar aos países no pós-conflito maiores possibilidades de obtenção da paz, por meio da promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Nesse sentido, o conceito de *peacebuilding* emergiu como ferramenta central das Nações Unidas para a busca pela paz, proporcionando à Organização a operacionalização do conceito de segurança humana, nos

termos do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994). O desenrolar desse processo culminou com a criação da Comissão para a Construção da Paz, em 2005, destinada a lidar com alguns dos desafios identificados pelas Nações Unidas no contexto de suas atividades para a manutenção da paz internacional, como o apoio à organização política e diplomática dos atores relevantes para a cessação das hostilidades em países em conflitos e às estratégias voltadas ao desenvolvimento sustentável em tais contextos.

No entanto, o debate internacional sobre os limites e as condições de aplicação desse conceito sugere que a ideia de *peacebuilding* não constitui um ponto pacífico na atualidade internacional. De fato, são questionadas: (1) a existência de um conceito único de *peacebuilding*; (2) as variáveis envolvidas no conceito de construção da paz liberal; (3) as situações nas quais é possível afirmar que houve êxito na construção da paz e; (4) as consequências da utilização do paradigma da construção da paz para as relações internacionais contemporâneas. Assim, a disseminação das práticas políticas e econômicas internacionalmente predominantes, sem que esses questionamentos sejam feitos, pode estar sendo insuficiente para dialogar com as realidades de determinados países em conflito.

Dessa forma, longe de esgotar o debate que permeia a matéria, a presente análise evidencia que tanto a alta complexidade política e social característica dos países em conflito, como evidenciado no caso do Timor-Leste (RICHMOND E FRANKS, 2008, p. 190), quanto os debates acadêmicos e das Nações Unidas evidenciam a necessidade de um novo olhar sobre o conceito de construção da paz. Apesar de seu alargamento conceitual, a construção da paz no contexto das atividades das Nações Unidas exige um aprofundamento do debate com vistas ao enfrentamento dos inúmeros questionamentos impostos pela natureza complexa das relações internacionais contemporâneas.

3. A COMISSÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: IMPLICAÇÕES DE UM NOVO LAR PARA UM ANTIGO PARADIGMA

O presente capítulo analisa o funcionamento da Comissão para a Construção da Paz (PBC) das Nações Unidas e discute o paradigma de paz por ela adotado. A PBC foi criada conjuntamente com o Escritório de Apoio para a Construção da Paz (PBSO) e com o Fundo para a Construção da Paz (PBF), em 2005, e esse conjunto tornou-se conhecido no âmbito das Nações Unidas como a Arquitetura Institucional para a Construção da Paz.

Além da presente Introdução e da Conclusão, o capítulo aborda o tema em quatro partes. Na primeira parte, é analisada a atuação das Nações Unidas para a construção da paz. Essa análise tem o propósito de ampliar a compreensão sobre o funcionamento institucional das Nações Unidas no que concerne à construção da paz. A partir desse estudo, é possível analisar tanto o contexto no qual se inseriu a PBC, em 2005, quanto sua interação com os demais órgãos das Nações Unidas. Em particular, são analisados os Departamento de Relações Políticas (DPA) e o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO), os quais assumem papéis centrais nas discussões das Nações Unidas sobre a construção da paz²⁰ (DPA, 2015). Na segunda parte, são discutidas as inovações institucionais trazidas com a criação da Arquitetura para a Construção da Paz, em 2005. Esse estudo tem como foco a análise do funcionamento da PBC e de seus arranjos organizacionais específicos, a saber, o Comitê Organizacional, as Configurações Específicas por País e o Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas. Além disso, é analisada sua interação com o Escritório de Apoio e com o Fundo para a Construção da Paz, os quais apoiam a PBC no cumprimento dos propósitos para os quais ela foi concebida. Na terceira parte é abordado o relacionamento

²⁰ O DPA e o DPKO exercem, hodiernamente, papeis centrais no que concerne à construção da paz nas Nações Unidas, uma vez que administram, respectivamente, as operações de *peacekeeping* e as missões políticas das Nações Unidas, conforme será analisado na seção 1 do presente capítulo. No entanto, é importante destacar que a construção da paz perpassa uma grande quantidade de departamentos, agências e órgãos das Nações Unidas que atuam, ainda que indiretamente, sobre o tema da construção da paz, dado que a finalidade precípua dessa organização é zelar pela paz e pela segurança internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

entre a PBC e as realidades locais dos países constantes em sua agenda. Partindo da presunção de universalidade da PBC com relação ao paradigma teórico da paz liberal, segundo o qual democracias liberais apresentariam maior predisposição para a paz, a seção evidencia que o diálogo da PBC com os países presentes em sua agenda apresenta limites que dificultam o atendimento das necessidades das sociedades desses países. Por fim, a quarta parte analisa o papel de coordenação da PBC relativamente a outras instituições internacionais voltadas para a construção da paz, nos âmbitos intra-ONU e extra-ONU.

A relevância dessa análise encontra respaldo na visão de De Conning (2008, p. 97), segundo o qual sem que haja a apropriação local (*local ownership*), e sem que haja a coordenação dos agentes atuantes na construção da paz, é inconcebível que um sistema que vise a construção da paz seja viável. Nesse contexto, é importante destacar que, ainda que o objetivo a ser alcançado pelas Nações Unidas, a manutenção da paz internacional, es

Assim, o presente estudo busca situar a atuação da PBC no contexto institucional das Nações Unidas para a construção da paz e, dessa forma, debater duas temáticas fundamentais para a atuação da PBC: o diálogo com as realidades locais e a coordenação de atores internacionais. Dessa forma, busca-se contribuir para o debate sobre a atuação da PBC para a construção da paz no mundo contemporâneo.

3.1. Panorama geral da arquitetura das Nações Unidas para a Construção da Paz

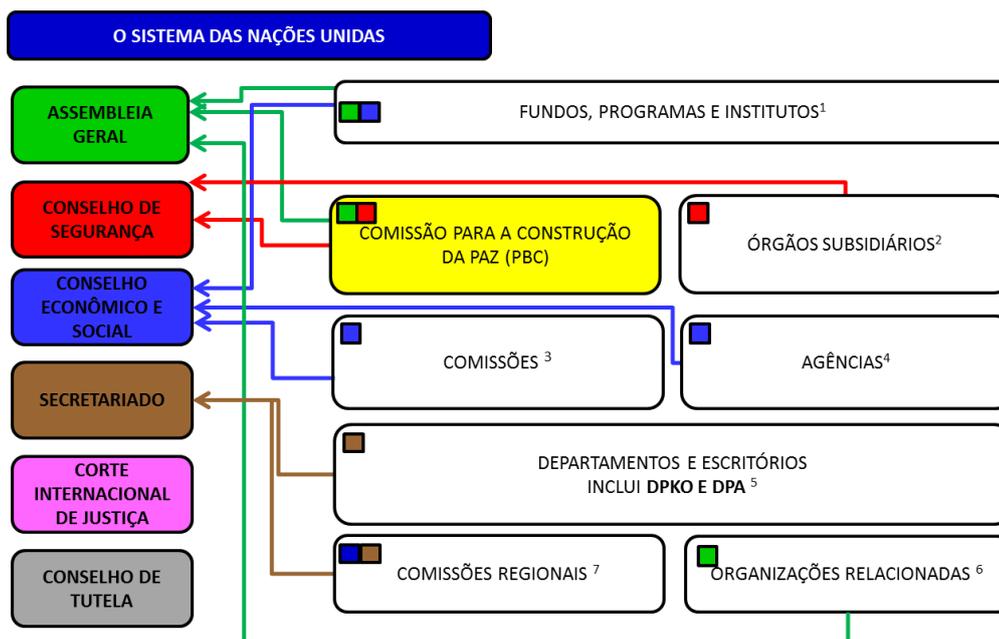
O objetivo da presente seção é compreender o arcabouço institucional das Nações Unidas para o tratamento da construção da paz. Para tanto, a seção traz uma visão geral da estrutura institucional das Nações Unidas, e, em suas duas subseções, são abordados, respectivamente, o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO) e o Departamento de Relações Políticas (DPA). Com esse panorama, é possível ganhar maior entendimento não apenas sobre o contexto no qual a Comissão (PBC), o Fundo (PBF) e o

Escritório de Apoio para a construção da paz (PBSO) inseriram-se a partir de 2005, mas também evidenciar a visão de outros departamentos sobre a construção da paz.

No que concerne à estrutura institucional geral das Nações Unidas, essa organização possui seis órgãos principais, sendo que quatro deles têm relação direta com o presente capítulo, a saber: (1) Assembleia Geral, que é composta por representantes de todos os Estados-Membros e constitui o principal órgão deliberativo das Nações Unidas; (2) Conselho de Segurança, que é composto por quinze membros, sendo cinco permanentes e dez rotativos, e conforma, de acordo com a Carta das Nações Unidas, o órgão garante da paz e da segurança internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 1945); (3) Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que constitui o principal órgão de coordenação e de elaboração de recomendações em questões econômicas, sociais e ambientais; (4) Secretariado, cuja equipe apóia a atuação dos demais órgãos das Nações Unidas, por meio da administração dos programas e políticas por eles implementados. A autoridade do Secretariado é o Secretário-Geral, que é apontado pela Assembleia Geral com base em recomendações do Conselho de Segurança²¹ (UNRIC, 2015). A Figura 3 mostra os órgãos principais das Nações Unidas e sua interação com outros departamentos, órgãos e programas da organização.

²¹ Os outros dois órgãos principais das Nações Unidas são a Corte Internacional de Justiça, que é o principal órgão judiciário das Nações Unidas, e o Conselho de Tutela, que suspendeu suas operações em 1994, data da independência de Palau, último território sob tutela das Nações Unidas (UNRIC, 2015).

Figura 3: O Sistema das Nações Unidas, com destaque para PBC.



Legenda: os blocos numerados na Figura englobam diversos tipos de comissões, órgãos e agências das Nações Unidas; não obstante, alguns exemplos podem ser citados para cada categoria: 1) Programas: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); 2) Órgãos subsidiários: Tribunais Internacionais para a Ruanda e para a Ex-Iugoslávia; 3) Comissões: Comissão para o Desenvolvimento Sustentável; 4) Agências: Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO) e Organização Mundial da Saúde (OMS); 5) Departamentos e Escritórios: Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO) e Departamento de Relações Políticas (DPA); 6) Organizações Relacionadas: Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). 7) Comissões Regionais: Comissões Econômicas para a África, Ásia, Europa e América Latina.

Fonte: Adaptação e tradução da Autora com base em Nações Unidas (2015).

A Figura 3 evidencia que as Nações Unidas possuem uma estrutura institucional bastante complexa, na qual a construção da paz é trabalhada de forma transversal por meio de diversos órgãos, agências e departamentos. Nesse contexto, as seções subsequentes analisam dois departamentos que foram destacados pelo Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO) como atores relevantes para a construção da paz, a saber: o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO) o Departamento de Relações Políticas das Nações Unidas (DPA) (PBSO, 2015).

O DPKO e o DPA surgiram em 1992, ano em que o Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Gali, dividiu o antigo Escritório para Relações Políticas Especiais em dois departamentos distintos (JENKINS, 2013, p. 55). Ambos agem no tema da construção da paz, na medida em sua atuação põe em prática os instrumentos para a paz das Nações Unidas, tal como delineados

no relatório Uma Agenda para a Paz, de 1992 (A/47/277, 1992, p. 5 e p. 15). Nesse sentido, o foco precípua do DPKO é a direção executiva e política das operações de *peacekeeping*, para as quais o conceito de construção da paz é, na atualidade, considerado elemento essencial (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.18-20). O DPA, por sua vez, é voltado para a promoção da paz e para a diplomacia preventiva. Além disso, o DPA atua no delineamento de estratégias para a construção da paz que proporcionem maior coordenação das entidades das Nações Unidas para a construção da paz. Em particular, o DPA é o responsável pela presença de Escritórios Integrados em dois dos países presentes na agenda da PBC, Guiné-Bissau e Burundi (DPA, 2015). Dessa forma, dada a relevância de tais departamentos para a compreensão da atuação das Nações Unidas no tema da construção da paz, eles serão objeto de análise das subseções 3.1.1 e 3.1.2.

3.1.1. O papel do Departamento de Peacekeeping (DPKO) para a Construção da Paz

A presente seção tem o objetivo de analisar o tratamento da construção da paz no contexto da atuação do Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO), com vistas a obter uma visão institucional das Nações Unidas mais ampla sobre a temática. Essa análise é relevante por evidenciar não apenas o contexto institucional no qual a PBC se inseriu, mas também a complexidade que permeia o tratamento da construção da paz no âmbito das Nações Unidas. Em particular, o estudo do DPKO se faz necessário na medida em que, conforme analisado no Capítulo 2, com o alargamento do conceito de construção da paz, as atividades de *peacekeeping* das Nações Unidas passaram a ter relação direta com atividades de *peacebuilding*.

Assim, em 31 de março de 2015, existiam 16 operações de *peacekeeping*, cujo orçamento previsto para o período entre julho de 2014 e junho de 2015 era de US\$8.47 bilhões (DPKO, 2015). Do ponto de vista institucional, as operações de *peacekeeping* são autorizadas pelo Conselho de Segurança e conduzidas pelo Secretário-Geral. Nesse contexto, o DPKO é o Departamento responsável pela coordenação política e executiva das

operações de *peacekeeping* (DPKO, 2003, p. 3; NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 8).

O DPKO foi criado em 1992 e possui quatro divisões: (1) Escritório de Operações; (2) Escritório das Relações Militares (OMA), (3) Divisão de Treinamento e de Avaliação de Políticas (PET) e (4) o Escritório do Estado de Direito e Instituições de Segurança (OROLSI) (DPKO, 2015). O Escritório de Operações orienta a realização das operações de *peacekeeping* dos pontos de vista político e estratégico, bem como oferece aconselhamentos ao Secretário-Geral sobre o planejamento e a condução de tais operações (DPKO, 2015). Na parte operacional, o OMA é responsável pela administração de capacidades militares para atuação de operações de *peacekeeping*, ao passo que o PET desenvolve mecanismos de avaliação das missões e de treinamentos (DPKO, 2015). O OROLSI, por sua vez, tem como função precípua auxiliar missões no apoio às autoridades nacionais na implementação de reformas do Estado de Direito, as quais podem envolver reformas do setor de segurança e do Judiciário (UNROL, 2015). O OROLSI surge apenas em 2007 (A/RES/61/279), o que pode ser entendido como parte do processo de ampliação do escopo das operações de *peacekeeping* contemporâneas.

Dessa forma, a divisão institucional do DPKO indica que a construção da paz insere-se nas atividades deste departamento. De fato, a atuação do DPKO insere-se no contexto da crescente dissolução entre as fronteiras conceituais que separam as noções de *peacekeeping* e de construção da paz. Conforme detalhado no Capítulo 2, essa dissolução caracteriza as operações de *peacekeeping* contemporâneas, na medida em que estas abrangem temas relevantes para a construção da paz, os quais podem ser exemplificadas pelas reformas do Estado de Direito supramencionadas.

De fato, a Doutrina Capstone (NAÇÕES UNIDAS, 2008) descreve a natureza multidimensional das operações de *peacekeeping* contemporâneas. Essas operações são tipicamente desenvolvidas no contexto posterior à eclosão de conflitos violentos e podem utilizar capacidades militares, policiais e civis para apoiar a implementação de acordos de paz (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 22). Nesse contexto, as operações multidimensionais têm as seguintes funções principais:

- (1) Criar um ambiente seguro e estável enquanto estiver fortalecendo a habilidade do Estado em prover segurança, com o completo respeito à lei e aos direitos humanos;
- (2) Facilitar o processo político por meio da promoção do diálogo e da reconciliação;
- (3) Oferecer um *framework* que assegure às Nações Unidas e a outros atores internacionais a execução de suas atividades no país de forma coerente e coordenada. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.23)²².

No marco dessas funções, as operações de *peacekeeping* multidimensionais, ao contrário das operações de *peacekeeping* tradicionais, podem incluir um papel direto nos esforços políticos necessários à resolução de conflitos, da reconciliação e da promoção do diálogo político nacional. De fato, o DPKO afirmou que os *peacekeepers* atuam como *peacebuilders* (construtores da paz), na medida em que: (1) articulam prioridades de construção da paz e apoiam o consenso entre contrapartes nacionais e a comunidade internacional; (2) buscam proporcionar um ambiente seguro para a construção da paz e; (3) implementam, eles próprios, ações de construção da paz (A/65/680, 2011, par. 18 a 20).

Dessa forma, as operações de *peacekeeping* exercem um papel importante para a construção da paz, na medida em que buscam proporcionar condições para que sejam implementadas iniciativas de construção da paz. No entanto, a Doutrina Capstone destaca que:

(...) embora as operações de *peacekeeping* multidimensionais possam auxiliar na contenção da violência no curto prazo, é improvável que delas resulte uma paz sustentável, a menos que sejam acompanhadas por programas desenhados para prevenir a recorrência de conflitos (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.25)²³.

Essa passagem da Doutrina Capstone auxilia na compreensão dos limites entre as atividades de *peacekeeping* e de construção da paz. Muito embora as operações de *peacekeeping* desempenhem um papel de relevância crescente para a construção da paz, estas missões não são, no entendimento

²² Tradução da Autora. Original em Inglês: "(...) create a secure and stable environment while strengthening the State's ability to provide security, with full respect for the rule of law and human rights; facilitate the political process by promoting dialogue and reconciliation and supporting the establishment of legitimate and effective institutions of governance; and provide a framework for ensuring that all United Nations and other international actors pursue their activities at the country level in a coherent and coordinated manner" (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.23).

²³ Tradução da Autora. Original em Inglês: "While the deployment of a multi-dimensional United Nations peacekeeping operation may help to stem violence in the short-term, it is unlikely to result in a sustainable peace unless accompanied by programmes designed to prevent the recurrence of conflict" (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.25).

das Nações Unidas, suficientes para a construção de uma paz “duradoura” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 28). Segundo essa organização, as operações de paz multidimensionais não possuem, em geral, a competência técnica e os recursos financeiros necessários para a implementação de capacidades institucionais de longo prazo (Idem).

Dessa forma, como consequência da diversificação de tarefas e da superposição das atividades de *peacekeeping* e de construção da paz, o DPKO deve ser considerado como um ator relevante para a construção da paz. No entanto, a presente subseção demonstrou que esse envolvimento do DPKO não é visto pelas Nações Unidas como uma redundância institucional relativamente à PBC, na medida em que as operações de *peacekeeping* multidimensionais não alcançam o escopo de longo prazo que permeia o *rationale* dos processos de construção da paz desta organização.

3.1.2. O papel do Departamento de Relações Políticas das Nações Unidas (DPA) para a Construção da Paz

A presente seção analisa a atuação do Departamento de Relações Políticas das Nações Unidas (DPA). O DPA, criado em 1992 (JENKINS, 2013, p. 55), tem entre seus principais temas de atuação a construção da paz, juntamente com temas como a promoção da paz (*peacemaking*) e a diplomacia preventiva. Assim, essa análise permite melhor situar o escopo e os limites de atuação da PBC no contexto das Nações Unidas, na medida em que possibilita o alargamento da compreensão de uma estrutura que, assim como o DPKO, era pré-existente à Comissão para a Construção da Paz.

A atuação para a promoção da paz e para a diplomacia preventiva pode ocorrer tanto pelo Secretário-Geral - que pode oferecer seus Bons Ofícios²⁴ aos países em crise - quanto por meio de Missões Políticas Especiais. De acordo com o Secretário-Geral Ban Ki-Moon, as Missões Políticas Especiais são definidas como missões de civis das Nações Unidas que têm uma duração limitada e objetivam apoiar Estados-Membros por meio da realização de bons

²⁴ Segundo Portella (2012, p. 587): “Os Bons Ofícios caracterizam-se pela oferta espontânea de um terceiro (...) para colaborar na solução de controvérsias. Esse terceiro pode ser um Estado, um organismo internacional ou uma autoridade, que se limita a aproximar pacificamente os litigantes e a oferecer lugar neutro para a negociação, (...) sendo vedadas a apresentação de posicionamentos a respeito do litígio ou de propostas de solução do conflito”.

ofícios, da prevenção de conflitos, da manutenção da paz e da construção da paz (UNVIENNA, 2013, par. 4). As Missões Políticas podem ser divididas em três categorias principais: (1) enviados especiais; (2) painéis de sanção e grupos de monitoramento e; (3) missões baseadas em campo (*field-based missions*) (idem, par. 4).

Os enviados especiais utilizam meios diplomáticos tanto para aliviar tensões - como disputas de fronteiras, conflitos regionais e crises eleitorais - quanto para apoiar diálogos de paz (DPA, 2015). Os painéis de sanção e grupos de monitoramento, por sua vez, são compostos por especialistas técnicos que monitoram a implementação de resoluções do Conselho de Segurança e elaboram relatórios sobre as sanções impostas pelo Conselho, como embargos, congelamento de bens e impedimentos de viagens (UNVIENNA, 2013, par 31). Por fim, as missões políticas em campo possuem mandatos específicos de acordo com as necessidades da região ou do país.

Um dos tipos de missão política são os Escritórios de Apoio à Construção da Paz, os quais têm por objetivo por em prática estratégias de construção da paz que permitam a melhor coordenação entre as equipes das Nações Unidas, atores nacionais e outras entidades humanitárias e de desenvolvimento, nos países onde se encontram tais escritórios (DPA, 2015). Segundo Kugel (2011, p. 6), tais escritórios trabalham em conjunto com a PBC e buscam reduzir o peso administrativo para os governos decorrente da interação com a multiplicidade de agentes das Nações Unidas e de outras organizações nacionais e internacionais presentes em tais cenários. Em março de 2015, o único escritório especificamente destinado à Construção da Paz em funcionamento localizava-se na Guiné-Bissau (em inglês *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau*, ou UNIOGBIS).

No entanto, ainda que outras missões políticas atualmente em curso não tenham o nome especificamente relacionado à construção da paz, é possível identificar em seus diferentes mandatos temas diretamente relacionados à construção da paz. Este é o caso da Missão das Nações Unidas para a África Central (Escritório Regional das Nações Unidas para a África Central, ou UNOCA), que tem entre suas tarefas o propósito de buscar a consolidação da paz (S/2014/103, 2014, p. 2). É possível identificar ainda outras missões políticas, como a Missão de Observação Eleitoral no Burundi (MENUM). A

MENUB foi criada com vistas a acompanhar as eleições de 2015 no Burundi. Dessa forma, a MENUB relaciona a construção da paz à realização de eleições democráticas (S/RES/2137, 2014, par. 6), o que se enquadra no marco teórico da construção da paz democrática e liberal, debatido no Capítulo 2.

De fato, uma observação do conjunto das missões do DPA e do DPKO evidencia que o paradigma de construção da paz democrática e liberal perpassa tanto as missões de *peacekeeping* lideradas pelo DPKO quanto as missões políticas lideradas pelo DPA. Nesse sentido, existem missões tanto do DPKO quanto do DPA cujos mandatos incluem as seguintes temáticas: (1) Reforma do Setor de Segurança; (2) Direitos Humanos, Mulheres e Crianças, (3) Estado de Direito / Setor Judiciário; (4) Processo Político; (5) Assistência Eleitoral; (6) Apoio a Instituições do Estado e (7) Cooperação e coordenação internacionais (CSONU, 2015).

Dessa forma, é possível afirmar que a temática da construção da paz permeia a atuação dos dois departamentos analisados, de forma que é difícil determinar fronteiras claras na atuação desses dois departamentos para o tratamento dessa temática. Assim, a construção da paz antes de 2005 já podia ser entendida como uma temática transversal no âmbito de atuação das Nações Unidas, haja vista que havia missões de paz anteriores a 2005 cujos mandatos englobavam essa temática. Esse panorama é importante para compreender os desafios da Comissão para a Construção da Paz, em 2005, conforme é exposto na Seção 3.2, a seguir, os quais se relacionam à busca pela coordenação de atores nacionais e internacionais em um contexto no qual já havia a atuação das Nações Unidas no tema da construção da paz.

3.2. A Arquitetura para a Construção da Paz de 2005

No contexto do relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565, 2004), abordado no Capítulo 2, as Nações Unidas buscaram aprimorar a institucionalização da construção da paz, por meio da criação, em dezembro de 2005, da Comissão para a Construção da Paz (PBC), do Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO) e do Fundo para a Construção da Paz (PBF) (A/RES/60/180; S/RES/1645). Posteriormente, o conjunto formado pelos três novos arranjos tornou-se

conhecido nas Nações Unidas como a “Arquitetura para a Construção da Paz” (UNDPA, 2015).

Apesar de esse termo ter sido criado para designar o novo arranjo institucional, de 2005, as Nações Unidas destacam que a maior parte dos componentes de seu sistema possui papéis relacionados à construção da paz (PBSO, 2015). Da mesma forma, Jenkins (2013, p. 12) destacou que a nova arquitetura institucional para a construção da paz não significou o fim da arquitetura precedente, uma vez que o conjunto formado pelo Conselho de Segurança, DPA, DPKO e por Programas como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) continua a compor, na atualidade, o ambiente institucional de base para os esforços de construção da paz das Nações Unidas (idem). À luz dessas observações, a presente seção evidencia o funcionamento das estruturas criadas em 2005, bem como o papel que desempenham atualmente no que concerne à construção da paz nas Nações Unidas. Dessa forma, antes de passar ao detalhamento do novo arcabouço institucional criado em 2005, o contexto das iniciativas das Nações Unidas anteriores à criação da PBC é apresentado.

Conforme discutido no Capítulo 2, a partir do fim da Guerra Fria, os processos de construção da paz passaram a ser vistos, no cenário internacional, como uma estratégia essencial para evitar a recorrência de conflitos (BELLAMY, 2010, p. 194). Essa percepção trouxe o aumento da complexidade das atividades relacionadas à construção da paz, na medida em que houve a busca por uma abordagem mais abrangente com relação às sociedades emergindo de guerras, a qual possibilitasse o tratamento das causas dos conflitos (PARIS, 2009, p.55). Além disso, considerando que, nesse período, diversos atores passaram a atuar sobre os processos de construção da paz - como sociedades civis, governos, organizações não-governamentais e organizações internacionais - ampliou-se o entendimento internacional de que seria necessário estimular a coordenação de tais atores (PARIS, 2009, p. 56-57).

Nesse contexto, as Nações Unidas fizeram algumas tentativas para ampliar suas capacidades em termos de coordenação. Em 2000, o Relatório Brahimi (A/55/305, 2000) descreveu as dificuldades enfrentadas pelo DPKO para a implementação das operações de *peacekeeping*. De acordo com o

Relatório Brahimi, cada nova missão exigia do DPKO o desenvolvimento de uma estratégia completa, que deveria contemplar aspectos como a elaboração de análises políticas, a organização de operações militares, a assistência humanitária e a promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento (A/55/305, 2000, par. 198-202).

No entanto, não havia, naquele momento, um planejamento integrado ou uma célula de coordenação nas Nações Unidas capaz de apoiar tais atividades. Como resposta a essa necessidade, o Relatório Brahimi sugeriu a criação de uma Força-Tarefa para atender a tais demandas (A/55/305, 2000, par. 198-202). Na esteira dessa sugestão, o DPKO buscou, em 2001, ampliar a coordenação entre *peacekeepers* e os demais agentes envolvidos em operações de paz²⁵, como o DPA, por meio do documento intitulado “Processo de Planejamento de Missões Integradas” (DPKO/HMC/2004/12, 2004). Esse documento dividiu as operações de paz em etapas sequenciais, atribuindo a cada uma delas as principais atividades a serem realizadas nos cenários pós-conflito, bem como os atores envolvidos em cada parte do processo, com vistas a proporcionar maior sincronismo entre seus participantes. Nesse contexto, foram identificadas cinco etapas: (1) Pré-Planejamento, etapa liderada pelo DPA, com o objetivo de monitorar locais com conflitos violentos; (2) Desenvolvimento de uma Estratégia das Nações Unidas, etapa liderada pelo DPKO e voltada para a definição da abordagem das Nações Unidas para um dado contexto de conflito violento; (3) Desenvolvimento de uma Estratégia Funcional, etapa liderada pelo Secretário-Geral com o objetivo de definição de estratégias para áreas funcionais no contexto da Missão; (4) Desenvolvimento de um Plano de Missão, etapa liderada pelo Chefe da Missão com o propósito de definir as atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Missão e; (5) Desenvolvimento de um Plano de Implantação do Mandato, etapa liderada pelo

²⁵ Apesar de as Nações Unidas utilizarem o termo operações de paz em diversos de seus documentos, Bellamy *et al.* (2010, p. 14) recordam que as Nações Unidas não definem expressamente o termo "operações de paz". Ao invés disso, no *Handbook of Multidimensional Peacekeeping Operations*, a instituição lista as atividades civis e militares que os *peacekeepers* são comumente chamados a desempenhar, como o apoio na implementação de acordos de paz, assistência humanitária, supervisão de eleições, apoio à recuperação econômica, monitoramento de cessar fogo e administração de territórios durante períodos de transição (DPKO, 2003). Na mesma linha, a Doutrina Capstone (NAÇÕES UNIDAS, 2008) apenas cita as cinco atividades de paz das Nações Unidas, a saber: prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*, conforme as definições expostas no Capítulo 1.

Chefe da Missão com vistas ao desenvolvimento de um plano de implementação do Mandato (DPKO/HMC/2004/12, 2004, p. 1-6). No entanto, na visão de Bellamy, esse processo não foi bem-sucedido, uma vez que não propiciou a criação de um órgão responsável especificamente pelas atividades de *peacebuilding* (BELLAMY, 2010, p.197).

A questão da coordenação dos atores envolvidos nos processos de construção da paz continuou, dessa forma, como um objeto de debates nas Nações Unidas. Parte desses debates ocorreu por ocasião da realização, em 2004, de um Painel de Especialistas sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (A/59/565, 2004). Esse painel propôs, pela primeira vez nas Nações Unidas, a criação de uma Comissão para a Construção da Paz. Essa ideia recebeu grande apoio do Secretário-Geral Koffi Annan, o qual afirmou que havia uma carência institucional nas Nações Unidas: a ausência de um sistema desenhado para evitar que Estados recaíssem em conflitos e para apoiá-los na transição entre a guerra e a paz (A/59/565, 2004, par. 261; PARIS, 2009, p. 57).

Dessa forma, foram criados, em 2005, a Comissão (PBC), o Escritório de Apoio e o Fundo para a Construção da Paz, por meio das resoluções 60/180, da Assembleia Geral, e 1645, do Conselho de Segurança (A/RES/60/180; S/RES/1645). Com base nesse contexto, as subseções 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 discorrem sobre o funcionamento dessas novas entidades.

3.2.1. A Comissão para a Construção da Paz (PBC)

Esta subseção faz um breve histórico do contexto e das motivações das Nações Unidas que levaram à criação da Comissão para a Construção da Paz, em 2005. Além disso, é descrita a sua divisão interna, a qual compreende o Comitê Organizacional, as Configurações Específicas por País e o Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas. Assim, a PBC (A/60/180, 2005; S/RES/1645, 2005) foi concebida com os seguintes objetivos:

- a) unir os atores relevantes, aconselhar e propor estratégias integradas para a reconstrução e a construção da paz pós-conflitos;
- b) focar a atenção na reconstrução e nos esforços de construção institucional necessários para a recuperação de conflitos e para o apoio ao desenvolvimento de estratégias

integradas que permitam estabelecer as bases do desenvolvimento sustentável e;
c) oferecer recomendações e informações para melhorar a coordenação de todos os atores relevantes dentro e fora das Nações Unidas, desenvolvendo melhores práticas (*best practices*) e apoiando um financiamento previsível para atividades de recuperação rápida e para estender o período de atenção dedicado à recuperação pós-conflito pela comunidade internacional (A/RES/60/180, 2005, par. 2)²⁶.

Da leitura de seus objetivos, depreende-se que a Comissão permitiria a maior coordenação entre os diversos atores que compõem os cenários pós-conflito, apoiando os países em sua agenda na definição de estratégias para a construção da paz e na reunião de recursos para o financiamento de projetos. A iniciativa da criação da Comissão foi elogiada por Bellamy (2010), para quem em um cenário internacional com pouco espaço dedicado à reconstrução pós-conflitos, a criação de uma “casa” para a construção da paz teria o potencial de capturar a atenção mundial e trazer maior aporte de recursos para o tema (BELLAMY, 2010, p. 209).

No entanto, divergências sobre o posicionamento e a atuação da PBC no contexto institucional das Nações Unidas foram observadas desde os primórdios do novo arranjo. De fato, Bellamy (idem, p. 200) destaca que a proposta inicial do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafio e Mudança era situar a PBC como um órgão subsidiário do Conselho de Segurança, com base no Artigo 29 da Carta das Nações Unidas, o qual afirma: “O Conselho de Segurança poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções” (NAÇÕES UNIDAS, 1945). No entanto, Bellamy (Idem) aponta que essa proposta não foi bem recebida por muitos membros da Assembleia Geral: alguns, como a Índia, por defenderem um órgão mais autônomo que facilitasse o acesso dos países à Comissão, outros, como o Irã, por temerem o aumento da interferência das Nações Unidas nos assuntos domésticos dos Estados. Com isso, optou-se por situar a PBC na

²⁶ Tradução livre da autora. Original em inglês: “(...) *the following shall be the main purposes of the Commission: (a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery; (b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development; (c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to postconflict recovery.*” (A/RES/60/180, par. 2).

hierarquia das Nações Unidas como um órgão subsidiário de aconselhamento tanto do Conselho de Segurança (S/RES/1645, 2005, par. 1) quanto da Assembleia Geral (A/RES/60/180, 2005, par. 1), como pode ser observado na Figura 3. Além disso, o excessivo tempo dedicado a questões procedimentais internas, cerca de um ano, foi criticado por alguns membros da Comissão, como representantes de Austrália, Canadá e Nova Zelândia, para os quais os trabalhos iniciais deveriam ter dedicado maiores esforços no tratamento dos problemas enfrentados pelos países em situação de conflito (PARIS, 2009, p.60)²⁷.

No que concerne à composição da PBC, suas resoluções fundadoras (A/60/180, 2005; S/RES/1645, 2005) estabelecem que essa Comissão deve ter 31 Estados membros, os quais são escolhidos a partir de cinco circunscrições (*constituencies*) funcionais e organizacionais, na seguinte ordem: (1) em primeiro lugar, sete membros são selecionados no âmbito do Conselho de Segurança (CS), conforme as regras e procedimentos definidos pelo CS, sendo que cinco dessas posições devem ser ocupadas por membros permanentes²⁸; (2) em segundo lugar, sete membros do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) são eleitos no contexto dos grupos regionais, também com base em regras definidas pelo CS; (3) em terceiro lugar, são selecionados cinco dos dez maiores contribuintes para as operações de paz das Nações Unidas²⁹; com exceção dos países selecionados nas circunscrições (1) e (2); (4) em quarto lugar, são selecionados cinco dos dez maiores provedores de tropas das Nações Unidas, com exceção dos países selecionados nas

²⁷ Maiores informações sobre os extensos debates travados nas Nações Unidas acerca da criação da PBC podem ser obtidos em: Neves (2009); Rodrigues (2013) e em Jenkins (2013).

²⁸ Neves (2009, p. 141-145) recorda que as resoluções 60/180 e 1645 (2005) haviam previsto que sete membros do Conselho de Segurança fariam parte da Comissão, e que, entre os sete, seriam incluídos membros permanentes. Posteriormente, O Conselho de Segurança aprovou a resolução 1646 (2005), que decidiu pela inclusão de todos os cinco membros permanentes na PBC, o que reduziu a participação dos membros rotativos nessa Comissão. Dessa forma, a PBC, endossada por diversos países que desejavam uma ampla reforma das Nações Unidas, como o Brasil, terminou por corroborar a estrutura prévia de poder vigente nessa organização (NEVES, 2009, p. 141-145; S/RES/1646, 2005, par. 1).

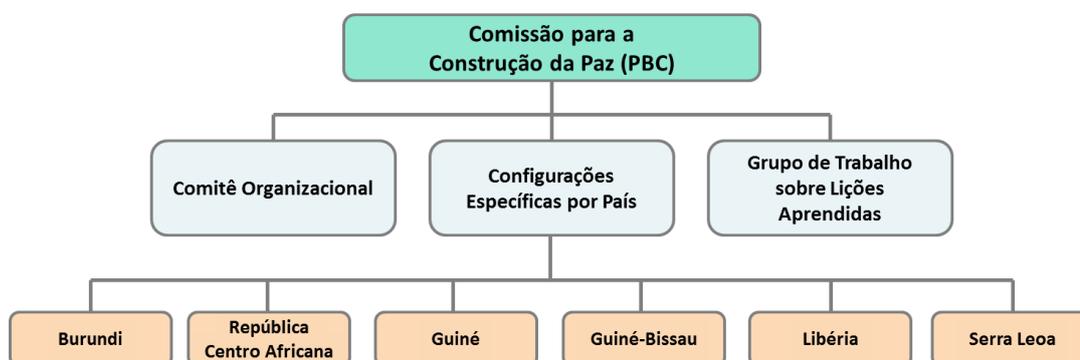
²⁹ Segundo a resolução (A/60/180, 2005;par. 4), no caso de haver seleção em alguma circunscrição, essa seleção é feita “por eles e entre eles”. Neves (2009, p. 138) apontou que houve diversos debates sobre a forma de escolha dos membros da PBC. Ao final, a forma de “seleção” prevaleceu na maioria das circunscrições. Assim, a autora destaca que a forma de escolha ficou como: (1) seleção no CS - os cinco membros permanentes - dois “selecionados”; (2) eleição no ECOSOC; (3) seleção dos contribuintes financeiros; (4) seleção na categoria de contribuintes de contingentes militares e policiais (os cinco maiores de cada grupo) e (5) eleição na Assembleia Geral (NEVES, 2009, p. 138).

circunscrições (1), (2) e (3) e; (5) em quinto lugar, sete membros são eleitos no contexto da Assembleia-Geral (A/60/180, 2005; JENKINS, p.46; PBC, 2015).

Segundo Jenkins (2013, p. 47) essa escolha dos membros no contexto da Assembleia-Geral deve buscar um “balanceamento ou equilíbrio regional” adequado, o que, segundo o autor, significa que a PBC deve ter uma representação aproximadamente proporcional entre os grupos geográficos nos quais os membros das Nações Unidas estão categorizados³⁰. Jenkins (2013, p. 46) explica ainda que, como cada uma das cinco circunscrições seleciona quais de seus membros farão parte da Comissão, e por não ser factível atingir o equilíbrio regional dentro de cada circunscrição, na prática, algumas categorias são utilizadas para compensar eventuais desbalanceamentos regionais. Como exemplo, o autor menciona que as circunscrições do Conselho de Segurança e dos contribuintes financeiros, provocam, juntas, um desbalanceamento regional em favor do Grupo da Europa Ocidental e Outros (idem). Nesse contexto, as eleições das demais circunscrições compensam essa sobrerrepresentação, limitando suas escolhas entre os candidatos das regiões subrepresentadas (idem).

Com essa composição de 31 Estados, a PBC pode operar em três formatos distintos: (1) Comitê Organizacional; (2) Configurações Específicas por País (em inglês, *Country Specific Configurations, CSC*) e; (3) Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas (em inglês, *Working Group on Lessons Learned, WGLL*). Essa estrutura está exposta na Figura 4:

Figura 4: Estrutura da PBC.



³⁰ As Nações Unidas categorizam seus membros nos seguintes Grupos Regionais: Grupo Africano; Grupo Ásia-Pacífico; Grupo Europa do Leste; Grupo Latino Americano e Caribenho (GRULAC); Grupo da Europa Ocidental e Outros. Os Estados Unidos não fazem parte de nenhum dos grupos, mas são considerados parte do Grupo da Europa Ocidental para fins eleitorais (DGACM, 2014).

Fonte: Rodrigues (2011, p. 7) com adaptações da autora.

À esquerda da Figura 4 está o Comitê Organizacional, que inclui todos os 31 membros e elege um de seus membros como seu Presidente. O Comitê Organizacional é responsável por decidir o programa de trabalho da PBC, bem como por aprovar e transmitir relatórios anuais ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral (JENKINS, 2013, p. 46; PBSO, 2015). Os membros do Comitê possuem mandatos renováveis de dois anos e tomam decisões por consenso (A/RES/60/180; par.18).

Ao centro da Figura 4 estão as Configurações Específicas por País (CSCs)³¹, que são reuniões da PBC cujo propósito é deliberar sobre a situação individual dos países presentes na agenda da PBC. Todos os membros do Comitê Organizacional têm permissão para participar das CSCs. Adicionalmente, outros Estados-Membros das Nações Unidas podem ser convidados a participar das CSCs, conforme esses Estados possam contribuir para as discussões de um país em particular (JENKINS, 2013, p. 47). Além disso, as CSCs podem incluir, quando considerado necessário, órgãos regionais e subregionais, como bancos regionais de desenvolvimento e outras organizações religiosas (idem). Em 2015, seis países constavam da agenda da PBC - e, portanto, contam com Configurações Específicas (CSCs), a saber: Burundi, Serra Leoa, Guiné-Bissau, República Centro-Africana, Guiné Equatorial e Libéria (PBC, 2015).

De acordo com as resoluções 60/180 e 1645 (2005), um país pode ser incluído na agenda da PBC - e, portanto, torna-se objeto de uma CSC - mediante a solicitação de aconselhamento feita por um dos seguintes atores: (a) Conselho de Segurança; (b) Comitê Econômico e Social (ECOSOC) ou Assembleia Geral, com o consentimento do Estado-Membro em questão; (c) Estados-Membros, em circunstâncias excepcionais nas quais o Estado esteja na iminência de entrar em conflito e não esteja na agenda do Conselho de Segurança e; (d) Secretário-Geral (A/RES/60/180, 2005, par. 12). Os países que podem solicitar o apoio da PBC, por sua vez, devem estar emergindo de conflitos, ou, ainda, terem concluído um acordo de paz. (PBC, 2015).

³¹ O acrônimo CSC vem do original em inglês *Counter Specific Configuration*.

Por fim, à direita da Figura 4 está o Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas (WGLL)³². O WGLL define-se como uma plataforma informal cujo objetivo é ampliar o diálogo em questões de relevância para os países presentes na agenda da PBC (JENKINS, 2013, p.47-48). O objetivo do WGLL é garantir que o engajamento da PBC com os países presentes em sua agenda seja pautado pelo conhecimento das "melhores práticas", tanto das Nações Unidas quanto de outras organizações, em processos de construção da paz. Para tanto, é previsto que o WGLL seja apoiado pelo Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO), por meio do aporte de novas ideias, de materiais de base (*briefings*) e de apoio programático (JENKINS, 2013, p.47-48; WGLL, 2015). O WGLL conta com um líder, o qual é eleito entre os 31 membros da PBC (*idem*), e não tem um número delimitado de membros, na medida em que é aberto a todos os Estados-Membros, entidades das Nações Unidas, doadores e representantes da sociedade civil (WGLL, 2010, p. 5). Com essa configuração, o WGLL reúne-se periodicamente para discutir itens que sejam tanto de interesse dos membros da PBC quanto das diferentes CSCs (JENKINS, 2013, p.47). Entre 2007 e 2014, o WGLL reuniu-se mais de trinta vezes e tratou de temas diversos, de questões relativas aos contextos nacionais à coordenação entre a PBC e às demais agências das Nações Unidas (WGLL, 2015).

Dessa forma, explanada a estrutura geral da PBC, as subseções 3.2.2. e 3.2.3 versarão, respectivamente, sobre o Escritório de Apoio à Construção da Paz e sobre o Fundo para a Construção da Paz. Com isso, objetiva-se compreender a função da PBC no novo contexto institucional criado em 2005.

3.2.2. Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO)

O Escritório de Apoio à Construção da Paz (PBSO) foi criado em 2005 (A/RES/60/180-S/RES/1645, 2005, par. 23) com os seguintes propósitos: (1) apoiar a PBC por meio de aconselhamento estratégico e de orientação política; (2) administrar o Fundo para a Construção da Paz e; (3) servir ao Secretário-Geral na coordenação das agências das Nações Unidas em seus esforços de construção da paz (A/RES/60/180, 2005, par.23). O PBSO localiza-se no

³² O acrônimo WGLL vem do original em inglês *Working Group on Lessons Learned*.

Escritório Executivo do Secretário-Geral, em Nova Iorque e é liderado por um Assistente do Secretário-Geral (ASG). O PBSO divide-se em três Departamentos: (1) Apoio à PBC; (2) Políticas, Planejamento e Aplicação e (3) Financiamento para a Construção da Paz (SCR, 2013, p. 5).

A atuação do PBSO é objeto de críticas tanto por parte da academia quanto por parte da PBC. Jenkins (2010, p.10) afirmou que as informações fornecidas pelo PBSO foram de pouca utilidade prática para a PBC, uma vez que não propiciaram uma melhor compreensão das dinâmicas dos países presentes na agenda desta. Ainda em 2010, uma análise similar foi feita por ocasião da Revisão da Arquitetura das Nações Unidas para a Construção da Paz (A/64/868, 2010). Essa Revisão estava prevista nas resoluções fundadoras da Arquitetura para a Construção da Paz criada em 2005 (A/60/180-S/RES/1645, 2005, par. 27), e deveria ocorrer cinco anos após a entrada em vigor das mesmas. Nesse processo, após consultas aos membros das Nações Unidas e visitas aos países da agenda da Comissão, foi divulgado, em o relatório intitulado “Revisão da Arquitetura das Nações Unidas para a Construção da Paz” (A/64/868, 2010). Nesse contexto, apontou-se que uma das razões para essa limitação analítica da PBSO teria sido a falta de conhecimento técnico de sua equipe que permitisse comunicação apropriada com especialistas em construção da paz (A/64/868, 2010, p. 34). Assim, o PBSO deveria atuar como um centro de referência em conhecimento sobre a construção da paz, capaz de assegurar às Nações Unidas as melhores pesquisas disponíveis e as mais relevantes experiências em campo em termos de construção da paz (A/64/868, 2010, par. 154 - 155). No entanto, esse objetivo estava distante, na medida em que o PBSO, em 2010, ainda não era visto como um ator significativo no contexto do Secretariado (A/64/868, 2010, par. 155).

A julgar pela análise de abril de 2013 divulgada pela organização sem fins lucrativos *Security Council Report* (SCR, 2013), a PBSO ainda tem pontos a serem trabalhados para atingir a meta de se tornar um “centro de referência em construção da paz” (SCR, 2013, p. 5). Nesse sentido, a atuação do PBSO foi criticada por alguns líderes de CSCs, os quais indicaram que houve pouco ou nenhum apoio deste escritório, e que o trabalho de coordenação entre a PBSO e a PBC era, também, sofrível (SCR, 2013, p. 5).

Dessa forma, o PBSO tem potencial para ocupar um importante nicho na estrutura institucional das Nações Unidas como um centro de apoio de conhecimento para a construção da paz, o que poderia ser útil tanto ao trabalho da PBC quanto a outras organizações com atuação em processos de construção da paz. No entanto, o PBSO ainda enfrenta desafios (JENKINS, 2013, 101), que vão desde a busca por encontrar seu próprio lugar no seio das Nações Unidas até sua consolidação como um ator capaz de ter seu papel para a construção da paz internacionalmente reconhecido.

Na seção seguinte, o objeto de análise será o Fundo para a Construção da Paz (PBF). Apesar de seu papel no cenário internacional - a atuação no financiamento de projetos de construção da paz - ser mais facilmente reconhecido do que aquele da PBSO, o PBF, enfrenta questões não menos complexas, conforme será exposto a seguir.

3.2.3. Fundo para a Construção da Paz (PBF)

O Fundo para a Construção da Paz (PBF) foi lançado em 2005, por meio das resoluções A/RES/60/180 e S/RES/1645, e tornou-se operacional em 2007 (KLUYSKENS & CLARK, 2014, p. viii). O principal objetivo do PBF é o de prover financiamento a países que estejam emergindo de guerras ou que nelas possam recair (PBSO, 2010, p. 37). Este Fundo oferece apoio financeiro ao sistema das Nações Unidas relativamente à construção da paz, repassando recursos aos diversos órgãos que compõem esse sistema - conforme evidenciado na Seção 3.1, os países contemplados não precisam, necessariamente, estar presentes na agenda da PBC.

Os projetos apoiados pelo PBF enquadram-se em quatro áreas prioritárias: (1) apoio à implementação de acordos de paz e de diálogo político; (2) promoção da coexistência pacífica e da resolução de conflitos; (3) revitalização da economia e geração de dividendos imediatos de paz e (4) reestabelecimento de serviços administrativos essenciais (KLUYSKENS & CLARK, 2014, p. x-xi). Dessa forma, são apoiados projetos em áreas que variam desde o apoio a reformas na administração pública até a melhoria de serviços básicos para a população, como nas áreas de saúde e de educação³³.

³³ Diversos exemplos de projetos do PBF podem ser obtidos em UNPBF (2014).

No que concerne à gestão do PBF, é possível identificar dois níveis: (1) a gestão administrativa geral e; (2) a gestão financeira do conjunto de recursos do PBF. A gestão administrativa do PBF é feita pelo PBSO³⁴, o qual decide sobre a distribuição dos recursos de financiamento (A/63/818, 2009, para.2.1; RODRIGUES, 2011, p. 8). Para tanto, o PBSO conta com o trabalho de um Grupo de Aconselhamento independente (*Advisory Group*). Esse Grupo é formado por dez especialistas em construção da paz, os quais são indicados pelo Secretário-Geral para mandatos de dois anos (UNPBF, 2007)³⁵. A função desse Grupo é oferecer aconselhamento ao PBSO sobre a alocação de recursos do PBF, bem como de avaliar os relatórios por ela produzidos, como forma de proporcionar maior transparência para a gestão do PBF (UNPBF, 2007).

A gestão financeira do PBF está a cargo do Escritório Multi-Parceiros do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas³⁶ (PNUD MPTF). Esse escritório é gerenciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é responsável tanto pelo recebimento das contribuições dos doadores quanto pela transferência de fundos às organizações recipiendárias das Nações Unidas (UNPBF, 2007, p. 9).

No que concerne às formas de alocação do PBF, existem dois mecanismos distintos: o Mecanismo de Resposta Imediata (*Immediate Response Facility*, ou IRF) e o Mecanismo de Construção da Paz e de Recuperação (*Peacebuilding and Recovery Facility*, ou PRF). O IRF é o mecanismo de financiamento de projetos voltados para o atendimento de necessidades “imediatas” de construção da paz, com duração variável entre 6 e 18 meses. O PBF entende que devem ser considerados “imediatos” projetos que atuem em oportunidades e desafios específicos de cada país para a construção da paz. Como exemplos dessas oportunidades e desafios, citam-se, respectivamente, o apoio à realização de eleições na Guiné-Bissau, no contexto posterior ao golpe militar de 2012, e a deterioração de direitos

³⁴ De acordo com UNPBF (2015b), o PBF é o Fundo do Secretário-Geral, que foi criado com o objetivo de apoiar as atividades, ações, programas e organizações que buscassem apoiar os países emergindo de conflitos. Nesse contexto, o Secretário-Geral delegou a gestão geral do Fundo ao PBSO. O PBSO aprova projetos e programas e monitora sua implementação.

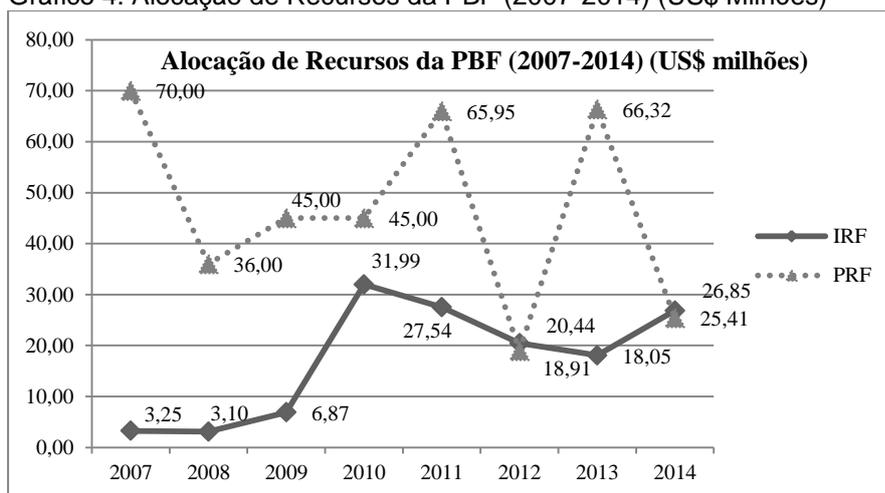
³⁵ Uma lista completa das pessoas do histórico de membros do Grupo de Aconselhamento encontra-se em UNPBF (2015).

³⁶ O acrônimo remonta ao original em inglês: United Nations Development Programme’s Multi Partner Trust Fund Office, ou PNUD MPTF.

humanos vivenciada pela República Centro Africana (UNPBF, 2013, p. 4). A modalidade IRF é utilizada para casos nos quais há urgência de apoio financeiro externo, de forma que o PBF pode aprovar projetos e transferir recursos mais rapidamente a países em tais contextos. Segundo o Fundo para a Construção da Paz (PBF), a modalidade PRF, por sua vez, enquadra-se nos casos nos quais os desafios e as oportunidades têm uma natureza de longo prazo, de forma que a alocação de fundos é planejada para períodos de 18 a 36 meses (idem).

Quando o mecanismo utilizado é o PRF, a gestão de recursos do Fundo para a Construção da Paz (PBF) junto aos países é feita por meio da criação de uma Comissão de Acompanhamento Conjunto (*Joint Steering Committee, ou JSC*). Cada JSC localiza-se no território do país que receberá o apoio do PBF e é co-presidida pelo governo desse país e pelas Nações Unidas. A composição de cada JSC é variável, podendo incluir desde membros da sociedade civil até outros atores que apoiem o processo de construção da paz nesses países, como organizações nacionais e internacionais (UNPBF, 2013, p. 4). A partir dos debates realizados no âmbito deste Comitê, são elaborados os Planos Prioritários de Ação para o país em questão. O Gráfico 4 expõe o total de fundos alocados ao IRF e ao PRF, entre 2007 e 2014:

Gráfico 4: Alocação de Recursos da PBF (2007-2014) (US\$ Milhões)³⁷

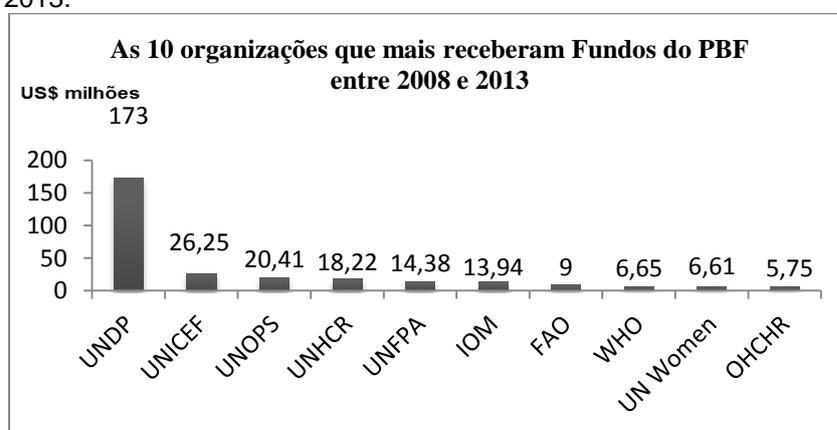


Fonte: Elaborado pela autora com base em MPTF (2016).

³⁷ As variações observadas dependem tanto do número de países atendidos pelo PBF em cada ano quanto do contexto de cada país. Em particular, em 2012 houve o início de Planos Prioritários para Guiné, Libéria, Sudão do Sul e Quirquístão, o que explica o aumento observado em 2013 para os fundos do tipo PRF (UNPBF, 2013, p. 6).

O PBF tem a base de doadores mais ampla entre os fundos administrados pelo Escritório Multi-Doadores do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (MPTF), recebendo também contribuições de doadores privados (UNPBF, 2013, p. 7). Até dezembro de 2013, 12 países contribuíram com o PBF em quantias superiores a US\$ 10 milhões³⁸. No que concerne às organizações que receberam fundos do PBF, até 2013, foram transferidos US\$ 427 milhões para 21 organizações recipiendárias. Nesse contexto, o Gráfico 5 evidencia as dez maiores organizações recipiendárias do PBF entre 2008 e 2013:

Gráfico 5: As 10 maiores organizações recipiendárias do PBF entre 2008 e 2013.



Fonte: Elaboração da autora com base em UNPBF (2013, p. 42)

Apesar de a PNUD receber a maior proporção dos recursos do PBF, essa proporção vem diminuindo anualmente. No primeiro ano de operações do PBF, a PNUD recebeu 81,8 % dos fundos (UNPBF, 2013, p. 42) e, até de janeiro de 2016, essa proporção foi reduzida para 50,2% do total de recursos do PBF (MPTF, 2016). É importante ressaltar que os recursos do PBF são sempre repassados aos países por meio dos departamentos, programas e agências funcionais das Nações Unidas. Dessa forma, os governos e organizações não-governamentais dos países que recebem os recursos nunca os acessam diretamente, mas sim por meio das organizações recipiendárias das Nações Unidas que atuam nos países (UNPBF, 2013).

³⁸ De acordo com PBF, os doze maiores doadores de recursos para o PBF até 31.12.2013 foram: Reino Unido (US\$ 104,2 milhões), Suécia (US\$ 102,9 milhões), Países Baixos (US\$ 60,7 milhões), Noruega (US\$ 47,6 milhões), Canadá (US\$ 33,9 milhões), Japão (US\$ 32,5 milhões), Alemanha (US\$ 25,5 milhões), Dinamarca (US\$ 17,8 milhões), Espanha (US\$ 17,6 milhões), Finlândia (US\$ 17,1 milhões), Irlanda (US\$ 14,6 milhões), Austrália (US\$ 11,4 milhões) (UNPBF, 2013, p. 38).

Isto posto, é relevante destacar que os países que mais receberam recursos do PBF, por meio das organizações recipiendárias, são todos aqueles atualmente presentes na agenda da PBC, com exceção da Guiné-Bissau. Nesse contexto, a Tabela 1 demonstra as quantidades anualmente recebidas pelos países presentes na agenda da PBC:

Tabela 1: Alocação de Recursos do PBF entre 2007 e 2014

Recursos do PBF (Milhões de US\$)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Burundi	35,00	1,00	1,00	3,00	9,20	0	0	11,65	60,85
República Centro Africana	0,80	10,00	0	20,20	0	2,40	0,91	10,74	45,05
Guiné Equatorial	0,96	0	6,00	5,44	13,25	4,55	25,79	0	55,99
Guiné-Bissau	0	6,00	0	0	16,80	1,00	2,36	2,37	28,52
Libéria	0,79	15,00	0,93	3,00	17,15	0	15,00	0	51,87
Serra Leoa	35,00	0	1,95	8,06	0	2,03	3,08	2,04	52,16
Total de Fundos Países PBC	72,55	32,00	9,88	39,70	56,40	9,98	47,13	26,80	294,44
Total de Fundos Países Não PBC³⁹	0,70	7,10	41,99	37,29	37,09	29,37	37,25	25,46	216,24

Fonte: Elaborado pela autora com base em MPTF (2016)

Na Tabela 1, observa-se que o montante total de recursos destinados a países da PBC, de US\$294 milhões, representa a maior fatia dos recursos da PBF entre 2007 e 2014. Isso mostra que a presença de um país na agenda da PBC pode, de fato, possibilitar o direcionamento de um maior volume de recursos financeiros a países em situação de conflito. No entanto, como exposto na Seção 3.3, é necessário questionar em que medida essa atuação conjunta entre a PBC, o PBF e o PBSO contribui efetivamente para a melhoria das realidades socioeconômicas locais. Como é discutido a seguir, esse debate está no cerne da questão sobre o papel que as realidades locais desempenham no contexto da agenda dessa nova Arquitetura para a Construção da Paz.

3.3 A PBC e as realidades nacionais: qual diálogo?

³⁹ Entre 2007 e 2014, 24 países não presentes na agenda da PBC receberam fundos do PBF: União das Comores, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Guatemala, Quirguistão, Nepal, Sudão do Sul, Uganda, Iêmen, Bósnia-Herzegovina, Chade, Colômbia, Haiti, Quênia, Líbano, Líbia, Mali, Mianmar, Níger, Papua Nova Guiné, Somália, Sri Lanka, Sudão e Timor-Leste (MPTF, 2016).

A presente seção utiliza a interação entre a PBC e as realidades dos países presentes em sua agenda como ponto de partida para a discussão sobre sua interação com as sociedades locais. Assim, debate-se em que medida essa interação possibilita o desenvolvimento de estratégias de construção da paz capazes não apenas de engajar esses países, mas também de atender a suas necessidades e a suas especificidades históricas, socioeconômicas e políticas. O marco teórico adotado para a presente análise é o estudo de Rodrigues (2013), segundo o qual a PBC enquadra-se no paradigma da paz democrática e liberal. Esse conceito, por sua vez, traz em seu bojo o pressuposto segundo o qual sociedades liberais tendem a ser mais pacíficas, tanto interna quanto internacionalmente. Essa obra foi utilizada como referência devido à sua pertinência temática – na medida em que aborda especificamente a PBC e o paradigma de paz liberal por ela adotado. Cabe destacar que, conforme Rodrigues (2013b, p. 22), existe uma ampla produção acadêmica voltada para o estudo da paz liberal, e as Nações Unidas constituem uma referência presente de forma constante em tais estudos⁴⁰.

Rodrigues (2013, p. 247) defende que a PBC adotou, no que se refere aos países presentes na agenda desta, um conjunto de práticas que replica e reforça características da paz democrática e liberal, como sua natureza “*top down*” (idem). Assim, ao atuar em Nova Iorque, ser informada precipuamente por seus Estados-Membros e nortear suas iniciativas em função, principalmente, das preocupações do Secretariado das Nações Unidas, a PBC evidencia essa natureza, e, dessa forma, distancia-se das populações locais dos países com os quais atua (idem).

Para ilustrar esse argumento, Rodrigues (2013) analisou os documentos estratégicos⁴¹ para a construção da paz elaborados pela PBC para os seis países presentes em sua agenda. Com base nessa análise, o autor concluiu

⁴⁰ Entre outros estudos que abordam a paz liberal de uma perspectiva crítica, são exemplos: Paris (2004), Pugh (2005b), Richmond (2006, 2007). Um contraponto a essa literatura pode ser encontrado, por exemplo, em Selby (2013) e em Chandler (2010).

⁴¹ Esses documentos são os instrumentos de engajamento da PBC com relação aos países presentes em sua agenda: (a) Quadro Normativo Estratégico para a Construção da Paz no Burundi, (b) Quadro Normativo de Cooperação para a Construção da Paz em Serra Leoa, (c) Quadro Normativo Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau, (d) Quadro Normativo Estratégico para a Construção da Paz na República Centro Africana (2009-2011), (e) Documento de Compromissos Mútuos sobre a Construção da Paz na Libéria, (f) Documento de Compromissos Mútuos sobre a Construção da Paz na Guiné entre o Governo da Guiné e a Comissão para a Construção da Paz (RODRIGUES, 2013, p. 251).

que em todos os documentos constavam prioridades associadas à paz democrática e liberal, tais como a realização de eleições, o fortalecimento do Estado de Direito e a realização de reformas administrativas e no setor de segurança (idem, p. 251). Em consequência desse contexto, o autor afirmou que as estratégias elaboradas pela PBC refletem a paz democrática e liberal como o paradigma central para a construção da paz no contexto das Nações Unidas (idem, p. 247-248). Nesse sentido, é possível entender que a PBC pressupõe o universalismo desse viés de paz democrática e liberal, na medida em que, segundo Rodrigues (2013, p. 147), as estratégias da PBC para a construção da paz:

(...) refletiram a continuidade da paz democrática e liberal como *convicção política* (grifo do autor) como o significado para a construção da paz minimamente inteligível no contexto das Nações Unidas (RODRIGUES, 2013, p. 47)⁴².

Em decorrência desse viés universalizante da PBC relativamente ao paradigma de construção democrática e liberal, é possível afirmar que existe uma diferença entre o discurso e a prática da PBC no contexto das interações que esta mantém com as realidades nacionais. Nesse sentido, o documento de Revisão da Arquitetura da Construção da Paz das Nações Unidas⁴³, publicado em 2010, apontou que, cinco anos após sua criação, a PBC ainda não havia sido capaz de gerar nos países presentes em sua agenda um sentido de apropriação local com relação ao desenvolvimento de estratégias de construção da paz (A/64/868, 2010, par. 49-50). Ao contrário, nos casos de Guiné-Bissau e da República Centro Africana⁴⁴, as formulações das estratégias de construção da paz para esses países constituíram processos prolongados, nos quais a duplicação de estratégias previamente existentes para a redução

⁴² Tradução da autora. Original em inglês: "(...) they reflected the continuity of the liberal democratic peace as political conviction as the minimally intelligible meaning for 'peacebuilding' in the UN milieu (RODRIGUES, 2013, p. 47).

⁴³ Essa Revisão estava prevista nas resoluções fundadoras da Arquitetura para a Construção da Paz criada em 2005 (A/60/180- S/RES/1645, 2005, par. 27), e deveria ocorrer cinco anos após a entrada em vigor das mesmas. Nesse processo, após consultas aos membros das Nações Unidas e visitas aos países da agenda da Comissão, foi divulgado, em Julho de 2010, o relatório intitulado "Revisão da Arquitetura das Nações Unidas para a Construção da Paz" (A/64/868, 2010).

⁴⁴ Para uma análise mais detalhada da atuação da PBC relativamente aos países presentes em sua agenda, com exemplos das iniciativas da Comissão para esses países, ver Jenkins (2013).

da pobreza constituiu motivo de frustração para os atores em campo (idem, par. 40).

Essa diferença entre as perspectivas das sociedades locais e da PBC também foi apontada durante a Revisão de 2010 (A/64/868, 2010). Naquele contexto, abordou-se o fato de que as preocupações das sociedades locais sobre a construção da paz podem diferir significativamente da perspectiva da PBC, em Nova Iorque (idem). Apesar de a PBC ter entre seus membros autoridades nacionais, é necessário questionar em que medida esse contato com os governos dos países é suficiente para proporcionar às organizações internacionais a compreensão dos problemas enfrentados pelas diferentes camadas que compõem as sociedades locais. De fato, evidências apontadas por Martin e Moser (2012, p. 13) sugerem que as organizações internacionais se engajam pouco com as comunidades locais para descobrir quais são seus reais problemas, na medida em que centram sua atuação no contato com autoridades governamentais. No entanto, não é evidente que essa representação das autoridades locais sempre corresponda às necessidades das populações locais, na medida em que muitas vezes essas autoridades atuam em prol de seus próprios interesses, e não, necessariamente, em prol dos interesses das comunidades que deveriam representar (idem).

Assim, ainda que o planejamento estratégico para a construção da paz pareça adequado para a equipe da PBC, isso não constitui uma garantia de que as necessidades básicas da população em termos de desenvolvimento e de direitos humanos serão supridas. Com isso, a aplicação prática da noção de construção da paz propagada pelas Nações Unidas, segundo a qual o desenvolvimento é condição fundamental para a paz (A/48/935, 1994, par. 3), fica prejudicada. Assim, esse contexto remete ao conceito de “paz virtual”, que foi discutido por Richmond (2007, p. 178) e por Richmond e Franks (2008, p. 198). Para esses autores, a paz virtual ocorre quando as diferenças entre as percepções interna e externa sobre o conflito acarretam a produção de instituições vazias, as quais não atendem às necessidades básicas das populações locais (idem).

Stamnes (2010) entende que esse descasamento entre as práticas da PBC e as realidade locais tem relação com a assunção de universalidade da

paz liberal dessa Comissão, o que constitui um obstáculo para considerar as condições e recursos locais (STAMNES, 2010, p. 13). Segundo a autora, essa presunção de universalidade torna a implementação das reformas e programas “senso comum”, excluindo, dessa forma, a possibilidade de operacionalizações alternativas (idem, p. 26). Essa visão de Stamnes também é respaldada por Roger MacGinty e Oliver Richmond (2013, p. 772), para os quais a construção da paz contemporânea é baseada na assunção de que a paz liberal tem validade universal. Assim, Stamnes (2010) argumenta que a busca pelo *ownership* local significa, para a ONU, uma forma de legitimar sua ação, e que a agenda a “ser apropriada” pelas realidades locais é definida externamente (idem, p. 13). A leitura de Richmond (2009) desse distanciamento é que o viés de paz liberal promove a “romantização do local”, no sentido de que a população local passa a ser vista a partir de características que justificam abordagens “*top-down*” – ou seja, planejadas de acordo com a visão externa aos países - entre as quais: (1) exótica; (2) incapaz de desempenhar um papel construtivo, na medida em que lhe faltam capacidades efetivas para a construção de uma ordem formal liberal; (3) não-civilizada (RICHMOND, 2009, p. 153).

Em linha com essa argumentação, Sending (2009, p.8) defende que o conteúdo das ações de construção da paz é definido com base em princípios liberais que estipulam como as sociedades emergindo de conflitos deveriam ser, idealmente, organizadas e governadas. Com isso, o conhecimento técnico dos agentes internacionais que atuam na temática da construção da paz, os “*peacebuilders*”, ganha precedência sobre os conhecimentos específicos associados às realidades nacionais (idem, p. 12). Assim, o conhecimento sobre o contexto geográfico, político, econômico e social é considerado um “meio” para atingir um “fim” que é pré-determinado: promover ajustes na forma pela qual será implementada uma agenda liberal e pré-definida de construção da paz (idem, p. 13-14).

Dessa forma, a seção evidencia que a presunção da PBC sobre a universalidade do paradigma teórico da paz liberal, que orienta sua atuação, gera falhas na compreensão das necessidades locais. Conseqüentemente, esse paradigma estimula a adoção de uma agenda para a construção da paz

que é, preponderantemente, definida externamente (STAMNES, 2010, p. 26). Assim, a discussão apresentada evidencia que a forma de atuação da PBC precisa ser repensada de forma a dar uma nova dimensão ao conceito de local *ownership*, afastando-o da mera “romantização do local” (RICHMOND, 2009) e permitindo que as sociedades locais construam, elas próprias, a paz da qual necessitam.

3.4 A PBC e os “*peacebuilders*” internacionais: qual coordenação?

A presente seção discute os desafios relativos ao papel de coordenação da PBC no contexto da estrutura institucional das Nações Unidas para a construção da paz. Conforme seu mandato constitutivo, apresentado na Seção 3.2.1, a PBC deve promover o aprimoramento da coordenação de todos os atores relevantes para a construção da paz, nos âmbitos interno e externo das Nações Unidas (A/60/180, 2005, par. 3). De Coning (2008, p. 92) entende que coordenação é a atividade por meio da qual se busca o direcionamento de atividades em áreas distintas - como nas dimensões social, política e econômica - para atingir a uma finalidade comum, no caso, a construção da paz (idem, p. 91).

Em primeiro lugar, cabe destacar a existência de grande dificuldade nesse exercício de coordenação a ser exercido pela PBC. Um exemplo emblemático desse fato foi a constatação contida na Revisão da Arquitetura Institucional das Nações Unidas de 2010 (A/64/868, 2010, par. 115), a qual mencionou que, cinco anos após sua criação, a melhoria da coordenação entre tais atores permanecia um desafio a ser enfrentado pela PBC. Como exemplos dessa falta de coordenação, destacou-se que: “existe uma visão amplamente compartilhada de que a Assembleia Geral teve pouca participação nas atividades da Comissão e que uma relação mais estruturada e interativa é necessária” (idem)⁴⁵. A mesma dificuldade de coordenação ocorreria entre a PBC e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o qual foi encorajado a incluir o tema da construção da paz em suas reuniões anuais como forma de

⁴⁵ Tradução da autora. Original em inglês: “*there is a widely shared view that the General Assembly has had insufficient weight in the activities of the Commission and that more structured and interactive relations are needed*”. (A/64/868, 2010, par. 115).

facilitar o diálogo com a PBC (idem, par. 122), uma vez que esse diálogo não vinha ocorrendo conforme as expectativas da resolução fundadora da PBC (A/60/180, 2005). Além disso, Hearn e outros pesquisadores (2014, p. 8) destacam também que relação entre a PBC e o Conselho de Segurança é precária, uma vez que, segundo os autores, alguns membros do Conselho não atribuem importância ao aconselhamento oferecido pela PBC em seus processos de construção da paz. De fato, o *Security Council Report* (2013, p. 6-7) afirmou que a relação entre a PBC e o Conselho de Segurança foi “pouco dinâmica”, e que essa relação foi objeto de debates durante a presidência da Colômbia da PBC, em julho de 2012. Naquela ocasião, discutiram-se formas de aprimorar a sinergia entre os órgãos, e sugeriu-se que a PBC poderia trazer maior proximidade entre o Conselho de Segurança e as realidades locais, fornecendo informações sobre a apropriação local dos países e apoiando a coerência dos esforços de construção da paz nos países em sua agenda (idem). Por fim, a Revisão de 2010 trouxe relatos de falta de coordenação também entre a PBC e o Fundo para a Construção da Paz (PBF) e o Escritório de Apoio (PBSO) (idem, par. 164). Assim, tais exemplos evidenciam a dificuldade enfrentada pela PBC para a coordenação de atores em prol da temática da construção da paz, ainda que estes pertençam à mesma organização internacional, as Nações Unidas, como ilustram os exemplos citados.

Também no que concerne ao âmbito extra-ONU, existem relatos sobre a dificuldade de a PBC realizar essa função de coordenação entre os diversos atores envolvidos em processos de construção da paz em curso nos países de sua agenda. Nesse sentido, alguns exemplos são mencionados. São os casos de Jenkins (2013, p. 94), que aborda a dificuldade de coordenação entre as iniciativas da PBC e do Fundo Monetário Internacional no Burundi, e de Rugumamu (2007), que relatou as dificuldades de coordenação entre a PBC e as iniciativas de outras instituições internacionais como o Banco Mundial e agências das Nações Unidas presentes no país.

Na visão de Paris (2009, p. 73) e de Bellamy (2010, p. 202), uma das características que minou a capacidade de a PBC exercer a coordenação de atores foi justamente o fato de ela não ter autoridade formal nem mesmo sobre

outras estruturas no contexto interno das Nações Unidas. No entanto, o debate acadêmico sobre o tema evidencia que a questão de coordenação é complexa e ultrapassa a existência do elemento de autoridade formal de uma instância internacional da construção da paz sobre as demais, sejam elas internas ou externas às Nações Unidas. Nesse sentido, Roland Paris (2009) aponta que a questão da coordenação supera a redefinição dos problemas em termos procedimentais e exige a compreensão de questões complexas, como quais estratégias devem ser adotadas para a construção da paz, e como deve ser a relação entre as organizações internacionais e as populações locais em tais processos (PARIS, 2009, p. 58).

Nesse sentido, Paris (2009, p. 58) analisa o ambiente da cooperação internacional para a construção da paz como um cenário próximo à estrutura de redes (*networks*), na qual atores cooperam para a construção da paz a partir de localidades e por meio de abordagens distintas (*idem*). A estrutura de redes pode trazer vantagens e desvantagens para a coordenação da construção da paz: aquelas, ao permitir que atores distintos possam buscar estratégias inovadoras para lidar com as complexidades dos cenários pós-conflito, e estas, ao dificultar os esforços de coordenação, para os quais pode ser necessária alguma forma de hierarquização (PARIS, 2009, p.60-63). Dessa forma, o autor diz que é necessário que a PBC encontre uma forma de equilíbrio, que seja capaz, ao mesmo tempo, de ampliar a troca de informações e a comunicação e, ao mesmo tempo, não trazer consigo uma estrutura hierárquica sobrecarregada (PARIS, 2009, p.64).

Como um complemento à análise de Roland Paris, De Coning (2008, p. 91) reconhece o conjunto das instituições internacionais para a construção da paz como um sistema complexo, no qual é possível que a coerência entre os *peacebuilders* nunca seja atingida. Dessa forma, o autor argumenta que seria possível identificar graus de coerência entre os atores envolvidos nos processos de construção da paz (*idem*). Ainda que não esteja claro qual seria a última etapa desse “processo” de coordenação de *peacebuilders* pela PBC, está claro que permanecem questionamentos quanto à coordenação atualmente promovida por essa Comissão.

No que concerne ao contexto das Nações Unidas, embora a PBC constitua um novo arranjo institucional para a construção da paz, para Hearn e outros pesquisadores (2014, p. 5) esse arranjo não trouxe maior institucionalização para as iniciativas empreendidas pelas Nações Unidas. Nesse sentido, para esses autores, a forma de atuação da PBC depende muito mais do comprometimento pessoal⁴⁶ dos líderes das Configurações Específicas por País (CSC) do que de uma forma mais institucionalizada de trabalho da PBC com as instituições das Nações Unidas e com os países em processos de construção da paz (idem). De fato, de acordo com a análise do *Security Council Report* (2013, p. 6) os líderes das sucessivas configurações para Serra Leoa parecem ter desenvolvido boas relações de trabalho com o Escritório Integrado para a Construção da Paz de Serra Leoa (UNIPSIL)⁴⁷. Ao contrário, no caso da República Centro Africana, o líder da CSC deixou o cargo em junho de 2012, após discordâncias sobre o agendamento de uma conferência de doadores (idem). Essas dinâmicas, segundo o *Security Council Report* (2013), afetaram diretamente a atuação da PBC em tais países, de maneira que as relações interpessoais dos líderes das CSCs exerceriam, na visão dessa organização, um papel considerável no contexto da gestão das atividades da PBC, em detrimento de uma forma mais institucionalizada de trabalho da Comissão (idem).

Dessa forma, conclui-se que a interação da PBC com os demais organismos que atuam para a construção da paz internacional, sejam eles internos ou externos às Nações Unidas, demonstram a dimensão da complexidade que permeia os processos de construção da paz contemporâneos. A criação de um novo organismo, nesse contexto, buscou oferecer uma nova solução ao problema da “falta de coordenação” entre *peacebuilders* internacionais. No entanto, a falta de questionamentos mais profundos sobre os limites dessa coordenação fez com que a atuação da PBC fosse, ela própria, protagonista de um desafio para cuja solução ela foi criada.

⁴⁶ Para José Ramos-Horta, que ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 1996 e presidiu a UNIOGBIS em 2013 na condição de Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Guiné-Bissau, a atuação das Nações Unidas no terreno depende da credibilidade pessoal e da confiança que o Representante Especial consegue gerar entre os seus parceiros nacionais e regionais. Essa entrevista foi conduzida por email em abril de 2015.

⁴⁷ UNIPSIL é o acrônimo de United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone.

Em outras palavras, a PBC enfrenta, na atualidade, o desafio de aprimorar sua coordenação com outros *peacebuilders*, algo que, paradoxalmente, foi uma das razões para sua criação.

Conclusão Parcial

Este Capítulo analisa a arquitetura institucional das Nações Unidas para a construção da paz, com o intuito de compreender o papel da PBC nesse contexto institucional. Ainda que o conjunto formado pela Comissão, pelo escritório de Apoio e pelo Fundo seja conhecido nas Nações Unidas como a Arquitetura para a Construção da Paz, verifica-se que essa temática já fazia parte da arquitetura institucional precedente das Nações Unidas, como evidenciaram as seções sobre o Departamento de Relações Políticas (DPA) e sobre o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO). Assim, não obstante o contexto institucional precedente desautorizar parte do caráter de novidade presente no termo “Arquitetura para a Construção da Paz”, as estruturas criadas em 2005 tinham, de fato, propósitos inovadores. A PBC deveria buscar a melhor coordenação entre atores nacionais e internacionais envolvidos em processos de construção da paz, assim como aproximar-se das realidades nacionais e buscar trazer recursos para tais realidades. O Fundo buscaria catalisar tais recursos e assegurar a gestão adequada entre coordenadores e países, a qual seria capaz de proporcionar a esses países os meios necessários para tornar viáveis seus processos de construção da paz. O Escritório de Apoio, por sua vez, promoveria o apoio à PBC e ao PBF, de forma a promover a coordenação desses entes.

No entanto, verificou-se, no presente Capítulo, que a PBC padece dos mesmos desafios que motivaram a sua criação. Por um lado, a PBC tem o desafio de aprimorar sua coordenação tanto com outros órgãos e departamentos quanto com outros *peacebuilders* internacionais. Essa tarefa é dificultada em um cenário internacional de crescente complexidade, no qual os atores presentes nos processos de construção da paz são oriundos de diversas organizações e países, o que confere um caráter inerentemente descentralizado a tais processos. Por outro, a PBC enfrenta o desafio de

aproximar-se das realidades locais e de promover a apropriação local (*local ownership*).

Essa dificuldade resulta da assunção de universalismo da PBC relativamente à construção da paz liberal. Assim, nos termos de Stamnes (2010), ao assumir que esse viés pode ser universalmente utilizado, resta pouco espaço para a incorporação de visões alternativas da promoção da paz, como a visão das realidades locais. Consequentemente, forma-se um terreno propício à implementação de uma “paz virtual” (RICHMOND, 2007, p. 178; RICHMOND & FRANKS, 2008, p. 198).

Dessa forma, a nova arquitetura institucional das Nações Unidas traz, em seu bojo, parte dos problemas enfrentados pela arquitetura institucional precedente. Esse fato também é resultado da natureza do conceito de construção da paz, o qual, conforme exposto no Capítulo 2, é objeto de diversos debates na contemporaneidade. Assim, sem que a PBC traga um debate mais amplo sobre o papel que essa instuição deseja ter no mundo contemporâneo, ela está fadada a ser somente um novo constructo institucional para ideias pré-concebidas acerca da construção da paz e das realidades dos países que dela necessitam.

4. A ATUAÇÃO DA PBC NA GUINÉ-BISSAU DE 2007 A 2014

Este capítulo faz um estudo de caso sobre a atuação da Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas (PBC) no contexto da Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014. A hipótese norteadora da análise é a de que a PBC, por ser orientada pela presunção de universalidade do paradigma de paz liberal, conforme discutido nos Capítulos 2 e 3, apresenta um afastamento da realidade do país em termos políticos, econômicos e sociais. O estudo de caso tem quatro seções. A Seção 4.1, intitulada “Informações básicas sobre a Guiné-Bissau e o engajamento da PBC”, apresenta tanto um conjunto de características sociais, econômicas e políticas da Guiné-Bissau quanto do engajamento da PBC naquele país. As três seções⁴⁸ seguintes, por sua vez, trazem um aprofundamento tanto do contexto da Guiné-Bissau quanto da atuação da PBC, no que concerne à: (1) política (Seção 4.2); (2) desenvolvimento (Seção 4.3) e; (3) Reforma do Setor de Segurança (Seção 4.4). Para tanto, cada seção temática: (a) traça o contexto geral do assunto em questão - seja ele a política, o desenvolvimento ou a segurança - na Guiné-Bissau, com foco no período entre 2007 e 2014, e; (b) detalha a forma de atuação da PBC para cada um dos três temas de análise.

Assim, a contextualização do primeiro eixo temático, sobre a política, foi feita a partir de uma abordagem histórica da Guiné-Bissau, destacando alguns dos principais acontecimentos do país entre 1974, ano de sua independência política, e 2014. O eixo do desenvolvimento da Guiné-Bissau, por sua vez, foi analisado a partir de dados de organizações nacionais e internacionais sobre as condições sociais e econômicas da população. Para completar a análise temática, a seção sobre Reforma do Setor de Segurança na Guiné-Bissau contextualizou o tratamento desse tema tanto por parte do governo da Guiné-Bissau quanto por parte de seus parceiros internacionais nesse tema, no período do estudo de caso.

⁴⁸ Conforme exposto na Introdução do presente trabalho, a escolha desses três eixos temáticos justifica-se pelas seguintes razões: (1) eles dialogam com o marco teórico exposto no Capítulo 2, segundo o qual as iniciativas de construção da paz empreendidas pelas Nações Unidas, realizadas no contexto do paradigma da paz democrática e liberal, envolvem atividades nessas três áreas; (2) eles relacionam-se com a escolha dos temas que foram considerados prioritários pela PBC para a construção da paz na Guiné-Bissau (PBC/3/GNB/3, par. 13) e; (3) eles permitem uma abordagem mais geral da realidade da Guiné-Bissau.

Por sua vez, a análise das iniciativas da PBC nos três eixos temáticos, entre 2007 e 2014, baseou-se em um conjunto de documentos oficiais⁴⁹ da PBC e do PBF⁵⁰ sobre a Guiné-Bissau, bem como em outras referências bibliográficas citadas no decorrer da exposição. Ao longo da análise documental, buscou-se identificar – à luz do contexto político, de segurança e desenvolvimento – tanto a forma pela qual a PBC buscou cumprir seu mandato (RES A/60/180, 2005, par. 2)⁵¹ quanto como se deu a operacionalização do conceito de apropriação local (“*local ownership*”), descrito em suas resoluções fundadoras (idem, par. 10). Em particular, a pesquisa sobre o conceito de apropriação local mostrou-se relevante por permitir o aprofundamento da compreensão da interação entre a PBC e as realidades dos países presentes em sua agenda.

Dessa forma, a análise evidenciou que as fragilidades conceituais da construção da paz (Capítulo 2), quando sobrepostas ao viés universalizante da paz liberal da PBC (Capítulo 3) e ao contexto político, de segurança e de desenvolvimento da Guiné-Bissau, produzem efeitos incompatíveis com o atendimento das necessidades da população guineense. Assim, torna-se evidente que a construção da paz operacionalizada pela PBC na Guiné-Bissau, analisada tanto sob o prisma do conceito de construção da paz das Nações Unidas (2008), quanto sob o prisma da realidade da sociedade da Guiné-Bissau, é uma construção teórica carente de meios concretos para sua viabilização.

4.1. Informações básicas sobre a Guiné-Bissau e sua inserção na agenda da PBC

A presente seção tem o propósito de trazer: (1) algumas características da Guiné-Bissau em termos geográficos, sociais, econômicos e políticos, as

⁴⁹ A lista dos documentos oficiais pesquisados encontra-se no Anexo 6.

⁵⁰ Embora a PBC e a PBF sejam estruturas institucionais distintas, conforme exposto no Capítulo 3, os projetos envolvendo a PBF também compuseram a análise, na medida em que propiciaram a melhor compreensão do papel da PBC no que concerne ao seu objetivo de reunião de recursos para os países presentes em sua agenda (RES A/60/180, 2005, par. 2).

⁵¹ De forma resumida, o mandato da PBC, apresentado no Capítulo 2, inclui: (a) o delineamento de estratégias de construção da paz; (b) o fomento de fundos internacionais para a construção da paz e (c) a coordenação de atores nacionais e internacionais (A/60/180, 2005, par. 2).

quais permitam contextualizar o estudo de caso e; (2) informações sobre o início do engajamento da PBC nesse país. Assim, esse conjunto de dados será relevante para a melhor compreensão das seções sobre a política, o desenvolvimento e a Reforma do Setor de Segurança.

Do ponto de vista geográfico, a República da Guiné-Bissau, cujo mapa está disponível no Anexo 3, tem como capital Bissau e localiza-se na costa oeste do Norte da África. Seu território faz fronteira com o Senegal, ao norte, com a Guiné Equatorial, ao sul e ao leste, e com o Oceano Atlântico, a oeste. Seu território compreende uma parte continental e uma parte insular, a qual inclui 88 ilhas (UNESCO, 2015).

No que concerne ao sistema político, cabe destacar que a Guiné-Bissau adotou o Semi-Presidencialismo, no qual atuam um Presidente, na função de Chefe de Estado, e um Primeiro-Ministro, na função de Chefe de Governo (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996, artigos 69 e 97). O Presidente tem amplos poderes, os quais incluem a possibilidade de nomear e demitir o Primeiro-Ministro, o Chefe das Forças Armadas, o Procurador-Geral da República e outros ministros (O'REAGAN & THOMPSON, 2013, p. 10)⁵². Ainda no contexto político, é relevante destacar que a história política da Guiné-Bissau é marcada por diversos episódios de golpes militares, como os ocorridos em 1980, 2003, 2010 e 2012, além de assassinatos de autoridades políticas e militares e conflitos civis, como a guerra civil de 1998⁵³.

Do ponto de vista populacional, o Banco Mundial (2015) estima que, em 2014, o país tinha cerca de 1,8 milhão de habitantes, distribuídos em cerca de quarenta grupos étnicos, usualmente classificados em cinco tipos: os Balanta (30% da população), os Fula (20%), os Mandingo (13%), os Papel (13%) os Manjaco (14%) (FERREIRA, 2004, p. 43). Estima-se que cerca de 45% da população é praticante de religiões tradicionais, como as religiões animistas, 40% são praticantes da religião muçulmana (principalmente os Fula e os Mandingo) e 13% são cristãos (idem). O português é o idioma oficial e o país pertence à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (idem).

⁵² Para uma discussão sobre a relação entre o sistema semi-presidencialista guineense e as instabilidades políticas no país, ver Harman (2009).

⁵³ Uma ilustração esquemática desses episódios encontra-se no Anexo 1, e seus detalhes serão explorados em maior profundidade na Seção 4.2.1.

A população guineense é profundamente afetada pelo subdesenvolvimento. Nesse sentido, em 2014 o país apresentou um dos menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo (0,396) e situou-se na 177^a posição, em um *ranking* de 187 países. De acordo com Arvanitis (2014, p. 10), fatores como a pobreza generalizada e a baixa expectativa de vida, estimada em 48.6 anos em 2013, contribuem em larga medida para o baixo IDH do país. Esses fatores, por sua vez, estão diretamente associados à deficiência do país no que concerne às oportunidades de geração de renda e à dificuldade de acesso a serviços de saúde (*idem*).

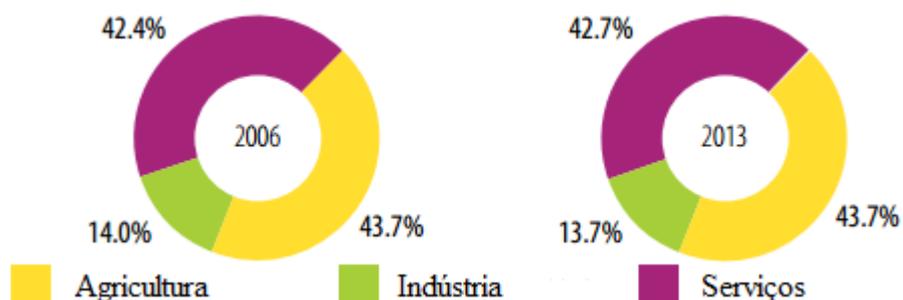
Esse contexto de subdesenvolvimento⁵⁴ relaciona-se diretamente à situação da economia nacional, a qual apresenta um contexto de baixo crescimento ao longo da história do país. De fato, O'Reagan e Thompson (2013, p. 3) apontam que, entre 1980 e 2012, a renda real *per capita* cresceu apenas 5%, de US\$ 158 para US\$ 166 anuais. Além disso, entre 2000 e 2014, o PIB da Guiné-Bissau cresceu a uma taxa média de 2.8% ao ano, ao passo que os países da África Subsaariana cresceram, no mesmo período, a uma taxa média de 5.1% ao ano (BANCO MUNDIAL, 2015).

Esse quadro de baixo desempenho econômico pode ser compreendido à luz da fraca inserção da Guiné-Bissau em cadeias globais de valor⁵⁵, na medida em que, de acordo com o Arvanitis (2014, p. 12), a produção de bens e de serviços do país apresenta baixos níveis de valor agregado industrial. Em 2012, o valor agregado industrial era o equivalente a somente 11.7% do PIB nacional (*idem*). O Gráfico 6 é emblemático não apenas da baixa participação da indústria na estrutura da economia nacional, mas também do baixo grau de diversificação da economia guineense:

⁵⁴ O contexto do subdesenvolvimento na Guiné-Bissau é desenvolvido em profundidade na Seção 4.3.

⁵⁵ Segundo a OCDE (2013, p. 14), cadeias globais de valor referem-se à dispersão internacional do *design*, produção, montagem e distribuição de serviços, atividades e produtos.

Gráfico 6: Estrutura da Economia (Valor Agregado em % do PIB)



Fonte: WTO (2015). Traduzido e adaptado pela autora.

De fato, o Gráfico 6 evidencia que, em 2013, a estrutura da economia nacional praticamente reproduziu o padrão de distribuição setorial verificado em 2006. Dessa forma, os dados evidenciam que, junto ao *déficit* industrial, está a forte dependência do país do setor primário. De fato, a Guiné-Bissau tem um produto primário, a castanha de caju, como o bem principal de sua economia. Em 2013, foram produzidas 150.000 toneladas dessa semente, quantia equivalente a 16% da produção mundial do produto e que representou 87,7% das exportações do país (*idem*).

Além do quadro de subdesenvolvimento e do fraco desempenho econômico, o país convive com o tráfico internacional de ilícitos. O comércio de cocaína é emblemático desse fato, na medida em que vem crescendo desde meados dos anos 2000. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) estima que, entre 2005 e 2011, 14 toneladas de cocaína entraram no país (UNODC, 2013, p. 10) e O'Reagan & Thompson (2013, p. 3) apontam que, no mínimo, 25 toneladas de cocaína tenham entrado no país entre abril e julho de 2012.

Esse cenário é agravado pelos indícios de envolvimento de autoridades da Guiné-Bissau com o tráfico de ilícitos. Em 2013, os EUA prenderam o ex-Comandante da Marinha da Guiné-Bissau, Admiral José Américo Bubo Na Tchuto, e o Chefe das Forças Armadas, General Antonio Injai, devido à participação desses em um esquema de tráfico de armas e de cocaína, que foi descoberto por informantes dos Estados Unidos inseridos nas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (USA, 2015). No mesmo ano, o Chefe das Forças Armadas General Antonio Injai também foi acusado de envolvimento no tráfico internacional de ilícitos pelos Estados Unidos (USA, 2015b).

Assim, esse quadro de grave crise social, econômica, política e securitária motivou a inclusão da Guiné-Bissau na agenda da PBC, a qual teve início por meio de uma carta de solicitação do Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau, Martinho Dafa Cabi, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki Moon, em 11 de julho de 2007 (CABI, 2007). Na carta, o Primeiro-Ministro relatou que, sete anos após o conflito militar de 1998, que é apresentado na Seção 4.1.1, a Guiné-Bissau continuava marcada tanto por uma situação crônica de instabilidade política e militar quanto pela inabilidade do Estado em suprir serviços sociais mínimos à população (CABI, 2007). Em 11 de dezembro de 2007, o Conselho de Segurança autorizou o pedido e solicitou à PBC o aconselhamento sobre a Guiné-Bissau (S/2007/744, 2007).

Nesse contexto, foi criada uma Configuração Específica para a Guiné-Bissau (CSC-GB) em 19 de dezembro de 2007, cuja liderança foi atribuída à Embaixadora do Brasil junto às Nações Unidas, Maria Luiza Ribeiro Viotti. Conforme destacado na Introdução do presente trabalho, a atuação da Embaixadora ocorreu no contexto da estreita afinidade cultural existente entre Brasil e Guiné-Bissau (VIEGAS, 2008, p. 34). De acordo com o exposto no Capítulo 3, a Configuração Específica por País tem o propósito de reunir representantes da PBC e do governo da Guiné-Bissau para discutir estratégias de construção da paz para o país. Além disso, a Guiné-Bissau tornou-se parte tanto das análises do Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas (WGLL)⁵⁶ quanto do conjunto de países apoiados pelo Fundo para a Construção da Paz (PBF).

Além desses pontos, três considerações devem feitas na presente introdução para possibilitar maior clareza ao estudo de caso. A primeira consideração é a recordação do mandato da PBC na Guiné-Bissau, o qual, à luz da Resolução A/60/180 (2005, par. 2), consistiria em basicamente três linhas de ação: (1) propor estratégias para a construção da paz na Guiné-Bissau; (2) coordenar os atores nacionais e internacionais envolvidos na

⁵⁶ A Guiné-Bissau foi objeto de algumas citações pontuais no contexto do WGLL, as quais incluíram, por exemplo a importância do engajamento de arranjos regionais na construção da paz, e mencionou-se o caso da Guiné-Bissau e da atuação da ECOWAS (WGLL, 2009, p. 1), ou ainda, mencionou-se o fato de que uma das prioridades da Guiné-Bissau era a revitalização da economia, e que isso deveria ser replicado para outros países (WGLL, 2011, p. 1). Assim, devido ao caráter genérico da documentação produzida pelo WGLL, a presente pesquisa optou por concentrar a análise nos documentos produzidos pela CSC-GB e pelos documentos do PBF.

construção da paz da Guiné-Bissau e; (3) angariar recursos para o país, o que poderia ser realizado tanto junto ao PBF quanto por meio de pedidos de auxílio feitos diretamente a doadores internacionais.

Isto posto, a segunda consideração consiste em situar esse mandato no tempo, propondo uma divisão em três fases: (1) primeira fase, de 2007 a 2012; (2) segunda fase, de 2012 a 2014 e; (3) terceira fase: a partir de 2014. A primeira fase caracterizou-se pelo o engajamento inicial da PBC na Guiné-Bissau e durou de 2007 a 2012. Essa periodização justifica-se pelo fato de que, não obstante a PBC estar formalmente engajada na construção da paz da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014, a atuação da Comissão foi significativamente reduzida entre abril de 2012 e abril de 2014. A justificativa para essa redução foi que, em 12 de abril de 2012, ocorreu um golpe militar⁵⁷ na Guiné-Bissau que retirou o governo constitucionalmente estabelecido no país por um período de dois anos. A redução das atividades da PBC decorreu do fato de que, segundo o Conselho de Segurança (S/RES/2103, 2013, p. 3) e Viotti (2013, p. 9), o golpe inaugurou um período no qual a PBC careceu de interlocutores reconhecidos nacional e internacionalmente na Guiné-Bissau. Em consequência desse contexto, a atuação da PBC na segunda fase ficou restrita ao acompanhamento do contexto político do país, à realização de pronunciamentos diplomáticos junto ao Conselho de Segurança e à busca de diálogo junto a entidades como a União Europeia e a CPLP para buscar o fim da crise na Guiné-Bissau. Assim, o reengajamento da PBC no país - a terceira fase - ocorreu apenas após as eleições de março de 2014, que colocaram um governo constitucional no país.

Por sua vez, a terceira consideração refere-se às formas pelas quais a PBC buscou cumprir seu mandato na Guiné-Bissau. Nesse contexto, a análise da documentação oficial da PBC entre 2007 e 2014 evidenciou cinco categorias distintas: (1) estudos sobre o contexto da Guiné-Bissau; (2) planejamento estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau; (3)

⁵⁷ O golpe militar de 12 de Abril de 2012 será abordado em maior profundidade na Seção 4.2. Na presente seção introdutória, optou-se por fazer apenas uma breve menção a esse evento, com vistas a situar o leitor no contexto mais amplo da atuação da PBC.

reuniões da CSC-GB e do WGLL; (4) visitas à Guiné-Bissau e; (5) declarações⁵⁸.

A primeira categoria corresponde aos estudos sobre o contexto da Guiné-Bissau, que foram realizados no ano de 2008, por ocasião do início do engajamento da PBC na Guiné-Bissau, e tiveram o propósito de oferecer informações de base para o planejamento das atividades da PBC. Em geral, foram estudos curtos - entre três e quatro páginas por documento - que trataram de temas diversos⁵⁹ sobre o contexto social, político e econômico da Guiné-Bissau.

Com base nos estudos sobre o contexto da Guiné-Bissau, a PBC deu início à elaboração da segunda categoria, a de planejamento estratégico para a Construção da Paz. Essa categoria consistiu na definição de um conjunto de metas e indicadores com o objetivo de orientar o engajamento da PBC, do governo da Guiné-Bissau e de parceiros internacionais para a construção da paz na Guiné-Bissau (PBC/3/GNB/3, 2008, par. 4). Esse planejamento teve início em outubro de 2008 e foi denominado Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau (PBC/3/GNB/3, 2008), doravante denominado “Quadro Estratégico”.

O Quadro Estratégico identificou seis temas prioritários para a construção da paz na Guiné-Bissau (PBC/3/GNB/3, 2008, par. 13): (a) eleições; (b) medidas para estimular a economia e reabilitar a infraestrutura; (c) segurança e reforma do setor de defesa; (d) fortalecimento do setor de justiça, consolidação do Estado de Direito e luta contra o tráfico de drogas; (e) reforma da administração pública e; (f) questões sociais. Com base nessas prioridades, foram definidos compromissos a serem assumidos pela PBC em seu engajamento no país. Entre esses compromissos, destacam-se medidas como o apoio ao governo guineense para a implantação de políticas públicas nessas áreas, a mobilização de recursos financeiros para o país no plano internacional

⁵⁸ A lista com os documentos analisados de cada categoria está no Anexo 6.

⁵⁹ Os temas tratados foram: (i) as eleições legislativas na Guiné-Bissau de 2008; (ii) economia e reforma da Administração Pública; (iii) tráfico de drogas na Guiné-Bissau; (iv) fortalecimento do setor de Justiça; (v) questões sociais; (vi) reforma do Setor de Segurança; (vii) Estado de Direito (Rule of Law) e (viii) Setor de Energia.

e a busca pela maior coordenação de atores envolvidos em processos de construção da paz na Guiné-Bissau⁶⁰ (idem).

O Quadro Estratégico foi objeto de uma única revisão, no ano de 2009, na qual foi considerada uma alteração da ordem das prioridades definidas em 2008. No contexto da revisão, considerou-se que a prioridade não deveria ser mais a realização de eleições, uma vez que o ciclo eleitoral de 2008 já havia sido finalizado. Nesse sentido, sugeriu-se que:

Embora dependa do governo desenhar um plano com prioridades para a construção da paz, a seguinte ordem de áreas prioritárias é sugerida: (a) reforma do setor de segurança; (b) reforma do setor de justiça; (c) economia e infraestrutura; (d) temáticas sociais; (e) reforma da administração pública e (f) eleições (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 49).⁶¹

Nesse contexto, a Seção 4.4 evidencia que a atuação da PBC na Guiné-Bissau foi, de fato, pautada pela ênfase na reforma do setor de segurança. Além disso, a Seção 4.3.1 demonstra que o tratamento dado às temáticas sociais também está em conformidade com a pouca relevância a ela atribuída na lista da PBC.

Dando prosseguimento às cinco categorias de atuação da PBC, a terceira categoria são as reuniões da CSC-GB e do Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas (WGLL). As reuniões do CSC-GB são encontros periódicos com o objetivo de discutir a situação da construção da paz na Guiné-Bissau. Essas reuniões são lideradas pela presidência da CSC-GB, que, entre 2007 e 2013, foi ocupada por Maria Luiza Viotti, e, entre 2013 e 2014, por Antônio Aguiar Patriota, ambos Embaixadores do Brasil junto às Nações Unidas. Entre 2007 e 2014, foram documentadas oito reuniões dessa natureza (PBC/3/GNB/SR.1, 2008; PBC/2/GNB/SR.2, 2008; PBC/2/GNB/SR.3, 2008; PBC/4/GNB/SR.1, 2010; CSC, 2013; CSC, 2014; CSC, 2014b; CSC, 2014c).

As reuniões do WGLL, por sua vez, contemplam debates sobre temas que são considerados comuns aos países presentes na agenda da PBC, como a necessidade de reunião de recursos financeiros e do fortalecimento da

⁶⁰ No Anexo 2 está reproduzida a lista completa dos compromissos assumidos pela PBC nesse contexto.

⁶¹ Tradução da Autora. Original em inglês: "Although it is up to the Government to design the priority plan for peacebuilding, the following order of priority areas is suggested: (a) security sector reform; (b) justice sector reform; (c) economy and infrastructure; (d) social issues; (e) public administration reform; and (f) elections" (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 49).

participação das mulheres na construção da paz nesses países. As menções à Guiné-Bissau ocorreram em oito documentos (WGLL, 2009; 2009b; 2010; 2010b; 2009c; 2011; 2011b; 2011c).

A quarta categoria das formas de atuação da PBC, por sua vez, refere-se às visitas realizadas à Guiné-Bissau por membros da CSC-GB. Essas visitas são justificadas pelo fato de a PBC ter sede em Nova Iorque e não contar com uma representação permanente na Guiné-Bissau. Entre 2007 e 2014, foram realizadas sete missões, as quais ocorreram, predominantemente, na primeira e na terceira fases do engajamento da PBC no país (CSC, 2008i; PBC/2/GNB/7, 2008; PBC/2/GNB/6, 2008; CSC, 2008j; PBC/4/GNB/4, 2010; CSC, 2014d; CSC, 2014e).

Finalmente, a quinta categoria é formada pelas declarações, que podem ser de dois tipos: (1) Declarações ao público e; (2) Declarações ao Conselho de Segurança/Assembleia Geral. As declarações ao público são documentos que evidenciam o posicionamento oficial da PBC sobre temas em destaque da Guiné-Bissau. Um exemplo desse tipo de documento é a declaração de congratulação à Guiné-Bissau pela realização de eleições em 2014 (CSC, 2014g). As declarações ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral atualizam esses órgãos sobre a situação da construção da paz na Guiné-Bissau, por meio da exposição do contexto econômico, político e social do país.

Um ponto relevante a ser destacado relativamente a essas categorias é que, nos documentos que marcam a aproximação inicial da PBC com o país, a presunção de universalidade da paz liberal é evidenciada pela forma pela qual a PBC trabalha os problemas nacionais. Dois exemplos dessa afirmação podem ser citados. O primeiro deles é a ata da primeira reunião da PBC no país, na qual os membros da Configuração Específica da Guiné-Bissau concordam que a melhor solução para a abordagem dos problemas do país seria uma estratégia em duas vias (*“two track approach”*) a qual deveria combinar soluções de impacto “imediate” para a paz a iniciativas de longo prazo (PBC/2/GNB/SR.1, 2008, par. 12). Outro exemplo desse pressuposto de universalidade da paz liberal evidencia-se com o relatório da primeira visita da PBC ao país, em Abril de 2008, na qual a PBC relatou que identificou, no contexto dessa viagem, que as seguintes “áreas-chave” deveriam receber “atenção prioritária”: eleições, reforma do setor de segurança, Estado de

Direito, luta contra o tráfico de drogas, imigração ilegal e outras formas de crimes transnacionais organizados (PBC/2/GNB/7, 2008, p. 2). Esse diagnóstico das prioridades para a construção da paz passou a pautar todo o contexto de atividades da Comissão para o país. Assim, o pressuposto de universalidade do paradigma de paz liberal, que será aprofundado nas seções subsequentes, evidenciou-se desde os primórdios da atuação da PBC na Guiné-Bissau.

Além dessa atuação da PBC, realizada por meio das cinco categorias apresentadas, é importante destacar a atuação do Fundo para a Construção da Paz junto à Guiné-Bissau, na medida em que este buscou coordenar a alocação de recursos financeiros internacionais para projetos nesse país. Embora o Fundo seja uma entidade distinta da PBC, é importante considerar a atuação da PBF na presente análise, na medida em que são objetivos da PBC: (1) promover a reunião de recursos internacionais para os países presentes em sua agenda e; (2) coordenar os esforços de atores internacionais que atuem na construção da paz, entre os quais o PBF (RES A/60/180, 2005, par. 2). Assim, as características gerais do engajamento do PBF com a Guiné-Bissau são delineadas na presente seção, e o aprofundamento sobre o escopo dos projetos desenvolvidos no âmbito desse engajamento é abordado no contexto das seções temáticas (Seções 4.2, 4.3. e 4.4).

Nesse contexto, a atuação do PBF junto à Guiné-Bissau teve início em abril de 2008, com a aprovação de quatro projetos de “rápido impacto” (*quick win*), os quais totalizaram um aporte de US\$ 5,7 milhões, distribuídos da seguinte forma: (a) reabilitação de 33 quartéis militares (US\$1,9 milhões); (b) a reabilitação de quatro prisões (US\$ 0,9 milhão); (c) um projeto de capacitação para emprego para 500 jovens (US\$ 1,5 milhões); e (d) US\$1,4 milhões em apoio às eleições legislativas. Posteriormente, foram adicionados mais dois projetos: a implantação de um escritório de apoio para o Fundo para a Construção da Paz na Guiné-Bissau (US\$ 100 mil), aprovado em agosto de 2009 e, em julho de 2010, um projeto para a avaliação pré-treinamento de militares e policiais, no valor de US\$ 49.755, 00 (PBF, 2011, par. 13).

Cabe, ainda, destacar que essa alocação de recursos foi realizada antes de a PBC finalizar o Quadro Estratégico, que data de outubro de 2008. Esse fato suscita o questionamento sobre o tipo de coordenação existente entre a

PBC e o PBF na fase inicial do engajamento com a Guiné-Bissau, na medida em que os recursos foram alocados pelo PBF sem que o planejamento das atividades da PBC na Guiné-Bissau, que seria consubstanciado no Quadro Estratégico, tivesse sido definido. Assim, ao contrapor os objetivos da alocação e os projetos desenvolvidos, evidencia-se uma concepção de solução para o contexto social, político e securitário da Guiné-Bissau que já estava pronta antes do planejamento das atividades da PBC. Esse fato dialoga com Stamnes (2010, p. 12-13), debatido no Capítulo 2, segundo o qual a construção da paz liberal produz uma agenda definida externamente, na medida em que os agentes internacionais partem do princípio que já têm a “solução” para os problemas enfrentados por cenários pós-conflito. Segundo o autor, isso explica por que a construção da paz é vista como um sinônimo de atividades como a introdução de eleições, a reforma do setor de segurança e a promoção de economias de mercado (idem, p. 5).

Em 2011, o PBF fez um novo aporte de recursos na Guiné-Bissau, no valor de US\$ 16.8 milhões. Dessa vez, no entanto, a estratégia do Fundo mudou. Em primeiro lugar, reconheceu-se que os projetos iniciados em abril de 2008 não atingiram os objetivos pretendidos pelo Fundo, na medida em que:

(...) uma revisão desses projetos em 2010 estabeleceu que eles não foram mais do que um impacto rápido, e tiveram que ser significativamente reduzidos, na medida em que foram desenvolvidos sem estudos de base (*baselines*), sem uma relação clara entre os objetivos do projeto e o orçamento, e envolveram agências das Nações Unidas sem presença no país, fatores que se somaram aos atrasos nos processos decisórios nacionais e à instabilidade política (UNPBF, 2011, p. 6)⁶².

Além do reconhecimento dessas falhas, o PBF, em 2011, passou a orientar sua atuação na Guiné-Bissau com base em um documento que continha suas prioridades e metas de projetos para o biênio de 2011 a 2013. Esse documento, chamado Plano Prioritário para a Construção da Paz para a Guiné-Bissau (UNPBF, 2011), previa a alocação dos US\$ 16.8 milhões para projetos na Guiné-Bissau, distribuídos da seguinte forma: (a) reforma do Setor

⁶² Tradução da Autora. Original em inglês: “(...) a review of these projects in 2010 established that they have been anything but quick- impact and outcomes had to be significantly down-scaled because they were developed without baselines, with no clear rapport between project outcomes and budget, and involved UN agencies that did not have an in-country presence, factors compounded by delays in decision- making processes at national level and political instability” (UNPBF, 2011, p. 6).

de Segurança e Defesa (RSS): US\$ 10 milhões; (b) revitalização da economia e geração de empregos: US\$ 5 milhões; (c) diálogo político, reconciliação nacional e boa governança: US\$ 1 milhão; (c) apoio para escritório da PBF na Guiné-Bissau: US\$ 800 mil (PBF, 2011, p. 1). Essa distribuição de recursos evidenciou a ênfase na RSS - área para a qual foram destinados cerca de 59,5% do total de fundos do PBF-, e, portanto, refletiu um diálogo entre o PBF e a PBC. Ainda assim, autores como Kluyskens e Clark (2014, p. 28) argumentaram que o Fundo deveria ter utilizado não um novo plano prioritário, mas sim documentos estratégicos do governo ou do governo e da PBC pré-existentes. De acordo com os autores, essa abordagem evitaria a duplicação de esforços, fortaleceria a coordenação e ampliaria a apropriação local (idem).

Conforme é exposto nas seções subsequentes, as iniciativas da PBC e do PBF sobrepõem-se a outros planos estratégicos de diferentes atores, nas áreas de política, desenvolvimento e segurança. Assim, é possível afirmar que o cenário de construção da paz na Guiné-Bissau configura o ambiente de rede (*networks*) proposto por Paris (2009, p. 58) e exposto no Capítulo 3. Assim, o problema da coordenação de “*peacebuilders*” no caso da Guiné-Bissau envolve não apenas a coordenação entre atores de diferentes organizações internacionais, mas também entre atores no âmbito das Nações Unidas.

Com base nessas considerações iniciais, a Seção 4.2 tem o objetivo de fazer uma breve revisão da história política da Guiné-Bissau. Essa revisão não apenas propicia maiores detalhes sobre o cenário no qual a PBC e o PBF desenvolveram suas atividades, mas também lança luz sobre a complexa relação que perpassa as temáticas da política, da segurança e do desenvolvimento guineenses.

4.2. Política na Guiné-Bissau: um contexto de instabilidades

A presente seção traz um breve panorama do contexto histórico da Guiné-Bissau, o qual permite melhor posicionar a atuação da PBC no âmbito político, conforme é detalhado na subseção 4.2.1. Apesar do foco da análise ser o período entre 2007 e 2014, a presente seção aborda eventos anteriores a esse intervalo de tempo, na medida em que estes permitem ao

leitor a compreensão mais ampla dos acontecimentos políticos do período do estudo de caso.

A Guiné-Bissau, colônia de Portugal desde o século XVI, iniciou os movimentos por sua independência na segunda metade do século XX. Nesse sentido, no início na década de 1950, houve a formação do Partido Africano da Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC). O PAIGC tinha orientação marxista e buscava a independência das duas colônias portuguesas, Guiné-Bissau e Cabo Verde - uma das ilhas do arquipélago de Bigajós - por meio de uma estratégia compartilhada de libertação (CRISIS GROUP, 2007, p. 5). Seu primeiro líder, Amílcar Cabral, comandou a resistência armada até 1973, ano em que foi assassinado por dissidentes do PAIGC (FERREIRA, 2004, p. 45). Nesse contexto, a Guiné-Bissau declarou unilateralmente sua independência em 24 de setembro de 1973, favorecida pelo contexto político de enfraquecimento político do governo português, evento que culminaria com a Revolução dos Cravos, em 1974 (SECCO, 2004). Com a independência, o primeiro presidente da Guiné-Bissau foi Luís Cabral, irmão de Amílcar Cabral, e a Guiné-Bissau tornou-se um Estado de partido único, o PAIGC (idem).

O país convive com crises políticas desde sua declaração de independência de Portugal, a qual foi reconhecida pelo governo português somente em 10 de setembro de 1974, e o envolvimento político dos militares assume um papel de destaque nesse contexto. Desde 1973, nenhum presidente eleito da Guiné-Bissau completou um mandato, e praticamente todos os presidentes foram depostos por militares (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 3). Um exemplo emblemático de tais crises políticas – e do papel desempenhado pelos militares – remonta a 1980. Naquele ano, um golpe militar comandado pelo Brigadeiro João Bernardo Vieira, conhecido como Nino Vieira, destituiu o presidente Luís Cabral. Os acontecimentos que antecederam o golpe de 1980 tiveram em sua origem três fatores interrelacionados: (1) a intensificação de rivalidades entre os ex-combatentes de Cabo Verde e da Guiné-Bissau, os quais lutaram pela independência do país; (2) as disputas de poder entre o Presidente e os militares e; (3) as disputas de poder internas ao PAIGC (idem, p. 8).

A rivalidade entre os ex-combatentes de Cabo Verde e da Guiné-Bissau relaciona-se ao fato de que, durante as lutas de libertação, os cabo-verdianos constituíram a liderança do partido, ao passo que os guineenses, notadamente aqueles da etnia Balanta, foram recrutados para as lutas armadas (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 8). Essa rivalidade foi exacerbada quando, em 1980, o Presidente Luís Cabral instituiu, pela primeira vez na Guiné-Bissau, um sistema de patentes militares, o qual foi visto por parte da etnia Balanta como uma forma de promover os soldados de Cabo Verde em detrimento dos demais soldados (idem, p. 9). Além disso, no mesmo ano, o Presidente Luís Cabral não apenas mudou o texto constitucional, tornando-se o Comandante das Forças Armadas, mas também trocou de cargos funcionários leais a Nino Vieira (idem, p. 9).

Esse cenário propiciou o surgimento da rivalidade entre o presidente Luís Cabral, apoiado pela liderança cabo-verdiana do PAIGC, e o Brigadeiro Nino Vieira, que foi um dos heróis da independência guineense e gozava de grande apoio por parte da etnia Balanta (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 9). Nesse contexto, Nino Vieira, apoiado pelo Exército, deu um golpe em 14 de Novembro de 1980 (idem, p. 9). Consequentemente, a ala cabo-verdiana do PAIGC desvinculou-se do partido central e formou um governo separado para o território de Cabo Verde (FERREIRA, 2004, p. 46).

Após o golpe, Nino Vieira permaneceu no poder na Guiné-Bissau de 1980 a 1999, e, mais tarde, retornou ao poder entre 2005 e 2009. Para O'Reagan e Thompson (2013, p. 10), essa longa permanência na presidência da Guiné-Bissau deixou marcas na organização política do país. Os autores argumentam que, historicamente, houve uma excessiva concentração de poder nas mãos do presidente, o que levou a intensas disputas políticas por esse cargo na Guiné-Bissau (idem).

O período posterior ao golpe de 1980 foi marcado por um contexto de crescente radicalização na política do país (FERREIRA, 2004, p. 46). Um episódio marcante desse contexto ocorreu em julho de 1986, quando houve o fuzilamento de seis pessoas acusadas de conspiração contra o governo, entre os quais o ex-Vice-Presidente do Conselho de Estado, Coronel Paulo Correia (SANGREMAN et al, 2006, p. 14). Em 1990, esse cenário de violência interna contra a população, associado à crise econômica, a pressões internacionais

por reformas e à oposição interna ao autoritarismo de Nino Vieira, favoreceu a introdução do multipartidarismo na Guiné-Bissau (O'REAGAN & THOMPSON, 2013, p. 11). Em 1994, essa reforma possibilitou a realização das primeiras eleições multipartidárias no país. Conforme destacou Ferreira (2004, p. 46), embora as eleições de 1994 tenham dado vitória a Nino Vieira, elas inauguraram um período de crescimento das atividades políticas por parte da oposição guineense.

A despeito do aumento da participação da oposição na vida política do país, Ferreira (2004, p. 46) destacou alguns acontecimentos da Guiné-Bissau na década de 1990 que contribuíram para desencadear uma guerra civil em 1998: (a) o autoritarismo político do presidente; (b) o atraso no pagamento de salários de funcionários públicos e; (c) a tentativa de reforma das Forças Armadas por meio da promoção de soldados mais jovens e da desmobilização de veteranos das lutas de libertação nacional, o que causou descontentamentos entre os militares do país (idem).

Tais fatores conformaram o plano de fundo para a deflagração da guerra civil de 1998 na Guiné-Bissau, que deixou profundas marcas na sociedade, na infraestrutura e na economia nacionais. Essa crise teve o envolvimento de militares guineenses e apresentou uma dimensão geopolítica, na medida em que envolveu a região de Casamance, localizada na fronteira da Guiné-Bissau com o Senegal. A crise teve início quando o Presidente do Senegal, Abdou Diouf, pressionou o Presidente da Guiné-Bissau, Nino Vieira, para que esse pusesse fim ao tráfico de armas em curso entre membros das Forças Armadas da Guiné-Bissau e do Movimento Democrático das Forças de Casamance (MFDC) (YABI, 2010, p. 18, FERREIRA, 2004, p. 46). Em resposta, Nino Vieira responsabilizou o Chefe das Forças Armadas da Guiné-Bissau, Ansumane Mané, pelo tráfico de armas, e, em junho de 1998, colocou-o em prisão domiciliar. Nesse contexto, forças leais ao General Mané, compostas pela população e por militares, invadiram a capital e exigiram a resignação de Vieira e o estabelecimento de um governo de transição. Esse cenário de rivalidades entre as forças leais ao Presidente e aquelas apoiadoras dos militares desencadeou o conflito civil de 1998, que teve nove meses de duração e deixou mais de 2000 mortos no país (idem).

Essa guerra civil terminou em 1 novembro de 1998, por ocasião da assinatura do Acordo de Abuja (S/1998/1028, 1998), entre as forças lideradas por Nino Vieira e o General Mané, com mediação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África (ECOWAS) (FERREIRA, 2004, p. 46). O acordo estabeleceu uma divisão de poder entre as forças beligerantes, a criação de um governo de unidade nacional, a retirada de forças estrangeiras da Guiné-Bissau e o estabelecimento de uma força de *peacekeeping* da ECOWAS na Guiné-Bissau para a implementação do acordo (S/1998/1028, 1998; FERREIRA, 2004, p. 46). Em 12 de janeiro de 1999, Francisco Fadul foi nomeado o Primeiro-Ministro do Governo de Transição. Nino Vieira, no entanto, recusou-se a deixar o governo. Nesse contexto, Nino Vieira deixou o cargo somente em maio de 1999, quando foi deposto pelas Forças da Junta em maio de 1999, e tornou asilado político em Portugal (CRISIS GROUP, 2008, p. 13).

No plano internacional, algumas iniciativas foram implementadas com vistas a auxiliar o processo de transição da Guiné-Bissau. Nesse sentido, em abril de 1999, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a criação do Escritório de Apoio à Construção da Paz na Guiné-Bissau (UNOGBIS) (S/RES/1233; S/1999/232). Esse escritório ficaria sob a liderança de um representante do Secretário-Geral e teria os objetivos de: (1) apoiar a implementação do Acordo de Abuja e; (2) promover a melhor integração das atividades das Nações Unidas durante o período de transição e até a realização de eleições na Guiné-Bissau (S/RES/1233, 1999, par. 7)⁶³. Essa iniciativa constituiu um marco particularmente relevante para a presente pesquisa, na medida em que marcou o início da presença das Nações Unidas no país com o objetivo de tratar especificamente da temática da construção da paz.

Além dessa iniciativa, em maio de 1999 foi realizada em Genebra uma Conferência de Doadores para a Guiné-Bissau, a qual foi apoiada pelo

⁶³ De forma extensa, o mandato da UNOGBIS compreendia: (a) ajudar na criação de um ambiente para a restauração e consolidação da paz, da democracia do Estado de Direito e na organização de eleições livres e transparentes; (b) trabalhar com o governo e parceiros nacionais para a implementação do Acordo de Abuja; (c) buscar o comprometimento do governo e de outras partes para a adoção de um programa de coleta voluntária e destruição de armas; (d) buscar a integração das atividades das Nações Unidas no país, em particular durante o período de transição (S/1999/232, 1999, p. 1).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999, p. 1). Esta, no entanto, possibilitou a arrecadação de apenas US\$6 milhões, de um total solicitado pelo país de US\$220 milhões (FERREIRA, 2004, p. 46-47; REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, par. 6). Assim, o Governo de Transição de Francisco Fadul teve que lidar com um contexto político no qual tanto a infraestrutura quanto a economia nacional, degradadas pelos conflitos, careceram de recursos financeiros em quantidade suficiente para lidar com os efeitos da guerra civil de 1998 (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, idem).

De fato, de acordo com o FMI (2008), o conflito de 1998 provocou a depredação de casas e de prédios do governo, a aniquilação da pequena indústria nacional e a partida de muitos cidadãos com maior educação formal. Nesse contexto, em 1998, a economia entrou em um quadro de recessão, o qual foi caracterizado por redução do PIB em cerca de 22% em 1998, e pela forte redução no volume de donativos recebidos de outros países, de apenas 2% do PIB em 1998, que foi o menor valor entre 1991 e 2013 (FMI, 2015, p. 10-11).

A despeito desse contexto econômico, o país organizou as eleições presidenciais de novembro de 1999, as quais marcaram a primeira derrota do Partido Africano da Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC) - partido que tivera, até então, a liderança política na Guiné-Bissau (FERREIRA, 2004, p. 46-47). Nesse contexto, Kumba Yalá, do Partido da Renovação Social (PRS), ganhou as eleições presidenciais, assim como o PRS obteve a vitória das eleições legislativas (FERREIRA, 2004, p. 55)⁶⁴.

Segundo o *Crisis Group* (2008, p. 15) Kumba Yalá foi o primeiro presidente do país com origem da etnia Balanta. Esse fato teve um significado político importante, na medida em que essa etnia foi a principal força na luta de libertação nacional ao lado de Amílcar Cabral, e, posteriormente, foi marginalizada durante o regime de Nino Vieira (FERREIRA, 2004, p. 47). Revertendo essa tendência, Kumba Yalá formou uma base de apoio pessoal

⁶⁴ Conforme Ferreira (2004, p. 55), nas eleições legislativas de 28 de Novembro de 1999, o PRS ganhou 38 cadeiras no Parlamento e foi seguido pelos partidos *RGB-Movimento Bafatá* e PAIGC, com, com 28 e 24 cadeiras, respectivamente. Nas eleições presidenciais, Kumba Yalá foi o vencedor no segundo turno, realizado em 16 de Janeiro de 2000, com 72% dos votos, contra Malam Bacalal Sanhá, do PAIGC (CRISIS GROUP, 2008, p. 14).

por meio da nomeação de diversos postos políticos a pessoas da etnia Balanta (CRISIS GROUP, 2008, p. 15). Essas nomeações desagradaram ao Brigadeiro Ansumane Mané, que ainda tinha considerável poder político nas Forças Armadas. Em novembro de 2000, esses desentendimentos culminaram com o assassinato do Brigadeiro Ansumane Mané pelas forças do governo (FERREIRA, 2004, p. 47; CRISIS GROUP, 2008, p. 15).

Esse evento foi emblemático do quadro de instabilidade política do governo de Kumba Yalá, para o qual contribuíram também iniciativas do presidente nas esferas do Legislativo e do Judiciário. Como exemplo de tais iniciativas, é possível mencionar que, em 2002, Kumba Yalá dissolveu a Assembleia Nacional e que, em 2003, despediu juízes por motivações políticas (FERREIRA, 2004, p. 47).

Esse cenário de crise conformou o pano de fundo para um novo golpe de Estado em 14 de setembro de 2003, no qual o General Veríssimo Correia Seabra depôs o Presidente Kumba Yalá (CRISIS GROUP, 2008, p. 15). Após o golpe, um grupo composto por civis e militares, com mediação da CPLP e da ECOWAS, fez um acordo para a formação de um Governo de Transição (idem). As eleições legislativas e presidenciais foram realizadas, respectivamente, em março de 2004 e em junho de 2005. As eleições legislativas marcaram o retorno do PAIGC como partido majoritário, o que permitiu a formação de um novo governo sob a liderança do Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior. As eleições presidenciais, por sua vez, foram realizadas em junho de 2005 e marcaram o retorno de Nino Vieira, que retornou de Portugal e se elegeu como candidato independente (CRISIS GROUP, 2008, p. 16).

Apesar de a eleição de Nino Vieira ter sido considerada democrática (CRISIS GROUP, 2008, p. 16), seu mandato não foi concluído. Em março de 2009, o presidente Nino Vieira foi assassinado junto com o Chefe das Forças Armadas, Tagme Na Wai (idem). Com o trágico episódio, em 2009 foram convocadas novas eleições, as quais levaram à vitória de Malam Bacai Sanhá, um dos heróis da libertação nacional e líder do PAIGC. Junto com ele, compuseram o governo da Guiné-Bissau o Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior e o Chefe das Forças Armadas General Antônio Indjai (O'REAGAN e THOMPSON, 2013, p. 8).

A crise política, entretanto, não cessou com a formação do novo governo. Em 1 de abril de 2010, o vice-chefe das Forças Armadas, António Injai, ordenou a seus soldados a detenção do Chefe das Forças Armadas, Zamora Induta, do Chefe do Serviço de Inteligência, Samba Djaló, e do Primeiro-Ministro, Carlos Gomes Júnior (CRISIS GROUP, 2012, p. 1; VIOTTI, 2013, p. 3-4; OPLOP⁶⁵, 2013). Segundo o Observatório dos Países de Língua Portuguesa (OPLOP, 2013), o Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior foi libertado logo após esse incidente. Contudo, o mesmo não ocorreu com o Chefe das Forças Armadas, Zamora Induta. Além de Induta ter sido solto somente em dezembro de 2010 (VIOTTI, 2013, p. 4), o vice-chefe das Forças Armadas, António Injai, foi politicamente favorecido pelo presidente Malam Bacalai Sanhá. Nesse sentido, António Injai foi conduzido ao cargo de chefia das Forças Armadas, após a deposição de Zamora Induta dessa posição (OPLOP, 2013).

Assim, o contexto de crise política teve continuidade no ano seguinte, na medida em que, em dezembro de 2011, ocorreu uma nova tentativa de golpe militar, ocasião na qual soldados invadiram o quartel de Bissau com o objetivo de remover o Chefe das Forças Armadas, António Indjai (CRISIS GROUP, 2012, p. 1). Apesar de essa tentativa ter sido debelada por António Indjai, ela constituiu um prenúncio do agravamento da crise política no país. De fato, após o falecimento do Presidente Sanhá, em janeiro de 2012, por motivo de doença, as disputas pela Presidência extrapolaram a rivalidade eleitoral e culminaram com um novo golpe militar, em 12 de abril de 2012 (idem).

Esse golpe ocorreu no contexto das eleições presidenciais, as quais haviam sido agendadas para março de 2012. O primeiro turno do pleito teve como resultado a maioria dos votos para o candidato e ex-Primeiro-Ministro Carlos Gomes Junior⁶⁶, em primeiro lugar, e Kumba Yalá, do PRS, em segundo (OPLOP, 2013). Apesar de Gomes Júnior não ter sido vitorioso em um turno, as intenções de voto para o segundo turno apontavam para sua vitória (O'REAGAN & THOMPSON, 2013, p. 16). No entanto, em 12 de Abril de 2012, as tropas do General Indjai prenderam Carlos Gomes Júnior, assim como o

⁶⁵ OPLOP é o acrônimo para Observatório dos Países de Língua Portuguesa.

⁶⁶ Carlos Gomes Júnior deixou o cargo de Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau para concorrer às eleições presidenciais de março de 2012 (O'REAGAN & THOMPSON, 2013, p. 16).

Presidente Interino, Raimundo Pereira. Nesse contexto, um Comando Militar tomou o controle do governo e anunciou a suspensão da Constituição (O'REAGAN & THOMPSON, 2013, p. 16).

O golpe de Estado de abril de 2012 foi amplamente condenado pela comunidade internacional. A Guiné-Bissau foi suspensa de suas atividades na União Africana e na ECOWAS (UNIÃO AFRICANA, 2014, par. 3), e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, por meio da Resolução 2048 (S/RES/2048, 2012), impôs sanções aos perpetradores do golpe. Na esteira desses acontecimentos, em 10 de Maio de 2012, o Comando Militar concordou com a formação de um governo de transição. Esse governo de transição foi formado com Sherifo Nhamadjo, Porta-Voz da Assembleia Nacional Popular (ANP), como o presidente da transição, e por Rui Duarte Barros, ex-Ministro das Finanças, como o Primeiro-Ministro (UNIÃO AFRICANA, 2014, par. 4). Após alguns atrasos, as eleições foram realizadas apenas em abril de 2014. Nessas eleições, venceu o candidato a presidente José Mario Vaz, pelo PAIGC, que formou governo com o Primeiro-Ministro Domingos Simões Pereira, do mesmo partido (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 6).

Assim, a Guiné-Bissau foi marcada por um histórico de lutas políticas, na qual a interferência das Forças Armadas no governo contribuiu para gerar no país um período de instabilidade contínua (RIZZI, 2010, p. 23; O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 6). Considerando essa a história política recente da Guiné-Bissau como pano de fundo, a seção seguinte discute a atuação da PBC no contexto político da Guiné-Bissau, no período compreendido entre 2007 e 2014.

4.2.1. A PBC na Política da Guiné-Bissau: eleições constroem a paz?

A presente seção tem o objetivo de compreender as iniciativas adotadas pela PBC com relação ao contexto político da Guiné-Bissau, no período compreendido entre 2007 e 2014. Considerando que um dos fundamentos da construção da paz democrática e liberal é a promoção de democracias, o estudo buscará compreender: (a) em que medida houve ênfase na promoção da democracia por meio de eleições e; (b) em que medida a PBC buscou compreender e problematizar o cenário político da Guiné-Bissau com vistas à

proposição de soluções desenhadas para a realidade local. Para tanto, a presente seção analisou os documentos de projetos do PBF relacionados à Guiné-Bissau e o conjunto dos documentos oficiais produzidos pela PBC para a Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014. Assim, buscou-se identificar as principais formas de atuação dessa Comissão no país – ou seja, se houve a ênfase em algum tema específico no âmbito político e quais ações foram tomadas pela PBC nesse contexto.

Com base nessa proposta de pesquisa, foram identificadas duas evidências de que a PBC teve uma atuação política na Guiné-Bissau centrada na realização de eleições: (1) a distribuição de recursos entre os projetos do PBF⁶⁷ no âmbito da política na Guiné-Bissau priorizou a realização de eleições, e; (2) mesmo os projetos no âmbito político cuja finalidade não era a realização de eleições enfatizaram essa temática.

Para a verificação da primeira evidência, os projetos do PBF relacionados à temática política foram classificados, no contexto da presente pesquisa, em dois temas distintos: (1) eleições e; (2) diálogo político. O primeiro tema abrangeu projetos relacionados à organização de eleições para diferentes ciclos eleitorais entre 2007 e 2014, ao passo que os projetos relacionados ao diálogo político foram aqueles que buscaram promover debates em contextos não relacionados à organização de pleitos eleitorais, e tiveram como objetivo buscar soluções aos conflitos do país. Os projetos de cada tipo estão dispostos na Tabela 2:

⁶⁷ A lista completa de projetos do PBF estudados encontra-se no Anexo 7.

Tabela 2: Projetos do PBF do âmbito político (2007-2014)

Início e Término	Tema	Nome do Projeto	Referência	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%) ¹
dez/08 a abr/09	Política (Eleições)	Apoio à Primeira Fase da Organização das Eleições	PBF/GNB/A-1 (2008)	1.381.889,00	1.381.887,58	100%
dez/11 a abr/12 ²	Política (Diálogo Político)	Apoio à Reconciliação Nacional e ao Diálogo Político	PBF/GNB/A-2 (2011)	1.000.000,00	2.109,66	2%
set/13 a jul/15	Política (Diálogo Político)	Coordenação Estratégica e Comissão Nacional de Planejamento (IRF) ³	PBF/IRF-70 (2013)	470.265,00	34.020,00	7%
fev/14 a jun/14	Política (Eleições)	Apoio à Comissão Eleitoral na Guiné-Bissau (IRF)	PBF/IRF-82 (2014)	796.080,00	975.732,60	123%
mar/14 a ago/14	Política (Eleições)	Fortalecimento da Segurança Eleitoral (RF)	PBF/IRF-85 (2014)	240.502,88	109081,65	45%
mar/14 a nov/14	Política (Eleições)	Fortalecimento do papel de vigilância da mídia nas eleições de 2014 (IRF)	PBF/IRF-86 (2014)	176.674,00	120.858,24	68%
mar/14 a mai/14	Política (Eleições)	Fortalecimento da Participação das Mulheres nas eleições de 2014 (IRF)	PBF/IRF-87 (2014)	214.000,00	36.594,00	17%
Total em Política (Eleições)				2.809.145,88	2.624.154,07	93%
Total em Política (Diálogo Político)				1.470.265,00	36.129,66	2%
Total em Política				4.279.410,88	2.660.283,73	62%

Legenda: 1 Valores Aproximados; 2 Finalizado prematuramente devido ao golpe militar de abril de 2012; 3 IRF: Mecanismo de Resposta Rápida do PBF.

Fonte: Organizada pela Autora com base em MPTF (2015)

Assim, a Tabela 2 evidencia que, dos sete projetos relacionados à temática política implementados pelo PBF para o período de 2007 a 2014, cinco deles estiveram relacionados à realização de eleições. Nesse contexto, os projetos incluíram ações para o fortalecimento da participação da mídia e das mulheres no contexto das eleições e a realização de treinamentos com militares e policiais, de forma a aumentar a segurança da população no contexto das votações.

Na Tabela 2 é possível observar os gastos com eleições (93%) superaram, em larga medida, os gastos com projetos de diálogo político (2%).

Dois fatores contribuíram para o baixo volume de recursos efetivamente gastos nos projetos de diálogo político. Um deles foi o golpe de 2012, após o qual houve a interrupção do projeto de “Apoio à Reconciliação Nacional e ao Diálogo Político” (PBF/GNB/A-2, 2011). Esse projeto tinha como um de seus objetivos⁶⁸ apoiar a organização de conferências nacionais sobre as causas, as consequências, a resolução e a prevenção de conflitos na Guiné-Bissau.

Um segundo motivo foram os atrasos do governo da Guiné-Bissau em aprovar os resultados do projeto de “Coordenação Estratégica e Comissão Nacional de Planejamento” (PBF/IRF-70, 2013), que teve como objetivo promover o diálogo político entre as facções políticas rivais na Guiné-Bissau com vistas a estabelecer planos prioritários para o ano de 2013 e também para o contexto nacional posterior à realização das eleições de 2014 (Anexo 7: Projetos do PBF para a Guiné-Bissau).

A despeito das adversidades trazidas pelo contexto político nacional, os projetos trazem, no mínimo, duas evidências de que a ideia de que a temática das eleições recebeu maior atenção no contexto dos projetos do PBF destinados à área da política na Guiné-Bissau. A primeira delas é o volume de recursos destinado às eleições (US\$ 2.809.145,88), que supera o volume destinado ao diálogo político (US\$ 1.470.265,00) e que representa 65% do total destinado à temática Política (US\$ 4.279.410,88), conforme exposto na Tabela 2. A segunda evidência está no fato de que mesmo os projetos de diálogo político trazem, no conjunto de seus documentos, uma visão liberal. Assim, o projeto “Apoio à Reconciliação Nacional e ao Diálogo Político” (PBF/GNB/A-2, 2011) enfatizou que um de seus objetivos era o de oferecer cursos de capacitação à população sobre “modelos” de participação em processos democráticos (PBF/GNB/A-2, 2011, p. 2-3). Da mesma forma, o projeto de Coordenação Estratégica e Comissão Nacional de Planejamento” (PBF/IRF-70, 2013) atribuiu às eleições um papel central para a resolução de conflitos na Guiné-Bissau, ao afirmar que:

⁶⁸ O projeto Apoio à Reconciliação Nacional e ao Diálogo Político teve quatro objetivos, a saber: (i) apoiar o país no processo de revisão da Constituição; (ii) apoiar o diálogo nacional; (iii) fortalecer competências de liderança e de resolução de conflitos por meio da oferta de treinamentos; (iv) campanha de educação cívica e para a paz, que previa treinamentos sobre “modelos” de participação em processos democráticos (PBF/GNB/A-2, 2011, p. 2-3).

A cadeia causal que (...) colocaria um fim na dinâmica política de golpes e contragolpes deve envolver uma transição estável que leve a eleições pacíficas, resultados amplamente aceitos e, finalmente, um arranjo pós-eleitoral (governo de unidade nacional) que possa concluir o mandato (Essa cadeia não teria precedentes na Guiné-Bissau) (PBF/IRF-70, 2013, p. 8)⁶⁹.

Assim, reforça-se o argumento de que os projetos políticos do PBF na Guiné-Bissau tiveram um viés paz liberal, na medida em que a promoção da democracia pela via das eleições assumiu um papel protagônico nesse contexto. Considerando que o Plano Prioritário do PBF para a Guiné-Bissau buscou alinhar-se ao planejamento da PBC (UNPBF, 2011, p.5), é possível afirmar, portanto, que a presunção de universalidade da PBC relativamente à construção da paz liberal contribuiu para esse quadro de ênfase em eleições em detrimento de outras formas de ações de aproximação com a sociedade guineense.

Essa análise evidencia o descasamento entre as ações da PBC e a realidade política da Guiné-Bissau, na medida em que a solução proposta por essa Comissão para evitar as instabilidades na Guiné-Bissau centra-se na realização de eleições, ao passo que o diálogo político na sociedade guineense permanece um desafio a esse país. Por sua vez, esse descasamento também se relaciona ao distanciamento entre a PBC e a realidade local, na medida em que a agenda de realização de eleições foi colocada como prioridade já em 2008, em detrimento da promoção de diálogos nacionais no contexto do início das atividades da PBC. Esse fato fundamenta o argumento de Stamnes (2010, p. 26), para quem a pressuposição de universalidade da construção da paz democrática e liberal leva agentes de organizações internacionais a crer que iniciativas como inquéritos e a promoção de diálogos no contexto da sociedade local constituem um desperdício de tempo.

Após a análise dos projetos do PBF, a segunda etapa da análise centrou-se nos documentos oficiais da PBC, a partir dos quais é possível afirmar que ocorreram cinco formas principais de atuação da PBC na política da Guiné-Bissau: (1) elaboração de relatórios sobre o contexto político da

⁶⁹ Tradução da Autora. Original em inglês: “*The causal chain that would put an end to the political dynamic of coups and counter-coups (...) is expected to involve a stable transition leading to peaceful elections, generally accepted results, and finally, a post-electoral arrangement (government of national unity) that can serve out its term. (this chain would be unprecedented for Guinea-Bissau.)*” (PBF/IRF-70, 2013, p. 8).

Guiné-Bissau e sobre o andamento das atividades da PBC no país; (2) atração de recursos financeiros e técnicos junto a doadores internacionais para a realização de eleições nos ciclos eleitorais de 2008-2009, de 2012 e de 2014; (3) declarações diplomáticas⁷⁰; (4) recomendações da PBC sobre a construção da paz, as quais foram feitas a diferentes atores - como ao CS, à AGNU, ao ECOSOC e ao governo da Guiné-Bissau e; (5) a elaboração de estratégias políticas para o engajamento da PBC na Guiné-Bissau. A Tabela 3 a seguir traz exemplos de documentos que ilustram a atuação da PBC em cada categoria:

Tabela 3: Evidências documentais da atuação política da PBC

Categoria	Exemplos de Documentos ⁷¹
(1) Elaboração de relatórios sobre a Guiné-Bissau	<ul style="list-style-type: none"> • Documento-Chave-PBC/2/GNB/5 (02/04/2008): Relatório do PBSO para contextualizar a PBC no início de seu engajamento na Guiné-Bissau. O relatório aborda o contexto político no país e reafirma a necessidade de realização de eleições. • Outros relatórios: Visitas da PBC e outras Atividades - CSC (2014e)⁷²
(2) Atração de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de Engajamento e Revisões - PBC/3/GNB/4 (02/12/2008): o documento relata que a PBC atuou para angariar recursos financeiros (US\$ 1.3 milhões) e técnicos - registro de votantes, campanhas educativas e treinamento de pessoal para as eleições legislativas de novembro de 2008 (PBC/3/GNB/4, 2008, par. 2). • Outras menções à atração de recursos: Documentos-Chave - Viotti (2013)⁷³
(3) Declarações diplomáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Declarações - PBC/3/GNB/5 (04/03/2009): Condenação pelo assassinato do Presidente, João Bernardo Vieira, e do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, General Tagme Na Waie, em 2009. • Outras declarações diplomáticas: Declarações - PBC/3/GNB/6 (16/06/2009)⁷⁴; VIOTTI (2012)⁷⁵
(4) Recomendações da PBC	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de Engajamento e Revisões - PBC/3/GNB/4 (02/12/2008). A PBC faz recomendações ao CS, à AGNU e ao ECOSOC sobre a atuação destes órgãos junto à Guiné-Bissau. Em geral, essas recomendações são exortações ao diálogo e à continuidade das atividades desses órgãos junto ao país.
(5) Proposição de estratégias políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Declarações - Viotti (2012c): Líder Maria Luíza Viotti propõe reunião de coordenação com CPLP, ECOWAS, e EU para tratar a crise na Guiné-Bissau após o golpe de 2012 (VIOTTI, 2012c, p. 2). • Outras propostas de estratégias políticas: CSC (2008i)⁷⁶, CSC (2013)⁷⁷, CSC (2014b)⁷⁸

⁷⁰ As declarações diplomáticas foram entendidas como o conjunto das declarações oficiais documentadas pela PBC e que transmitem o posicionamento da PBC em contextos de crise política e de eventos de relevância nacional, como a realização de eleições.

⁷¹ No Anexo 6 encontram-se Tabelas nas quais estão todos os documentos da PBC analisados, separados por tipo de documento e número, com base nas terminologias adotadas pela PBC.

⁷² Relatório da viagem do Embaixador Antônio de Aguiar Patriota à Guiné-Bissau nos dias 29 e 30 de outubro de 2014.

⁷³ Relata que a PBC conseguiu angariar fundos para a realização das eleições de 2012, as quais não chegaram ao segundo turno devido ao golpe militar (VIOTTI, 2013, p. 8)

⁷⁴ Trata-se da Condenação pelo assassinato de Baciro Dabó, candidato nas eleições presidenciais de 2009, e de Helder Proença, ex-Ministro da Defesa.

⁷⁵ Declaração da Presidente da CSC-GB ao CS e à AGNU condenando o golpe de Estado de 12 de Abril de 2012.

Fonte: Organizada pela Autora.

As categorias acima exemplificadas devem ser situadas nas três fases do engajamento da PBC, as quais foram trabalhadas na Seção 4.1: (1) Primeira Fase (2008 a 2012): anos iniciais de engajamento da PBC na Guiné-Bissau, os quais foram interrompidos pelo golpe de 2012; (2) Segunda Fase (2012 a 2014): período de governo inconstitucional, no qual o engajamento da PBC no país foi prejudicado e (3) Terceira Fase: reengajamento com a PBC, a partir de 2014.

Assim, a primeira fase foi marcada pelo início das atividades da PBC no país no âmbito da política da Guiné-Bissau. Nesse sentido, o Escritório de Apoio à Construção da Paz) (PBSO) elaborou um relatório de sobre as eleições legislativas na Guiné-Bissau de 16 de Novembro de 2008 (PBC/2/GNB/5, 2008). Esse estudo evidenciou uma escolha política da PBC voltada para a realização de eleições, na medida em que essa Comissão escolheu a realização de eleições em detrimento de outras abordagens políticas, como a realização de diálogos com a sociedade guineense e a condução de pesquisas no âmbito político junto à população guineense, as quais possibilitariam à PBC o alargamento de sua compreensão sobre a vida política do país.

Na esteira desse estudo, a primeira prioridade trazida pelo planejamento estratégico da PBC para a Guiné-Bissau, o Quadro Estratégico de 2008, foi a realização do ciclo eleitoral de 2008-2010 – o qual incluiu as eleições parlamentares de 2008 e as eleições presidenciais de 2010 (PBC/3/GNB/3,

⁷⁶ No início do engajamento da PBC na Guiné-Bissau, a Presidente da CSC-GB Maria Luíza Viotti propõe que o trabalho da PBC na Guiné-Bissau fosse estruturado em uma abordagem de duas vias (*two-track approach*): (1) dar início a uma estratégia de médio-longo prazo na Guiné-Bissau, a qual foi consubstanciada no Quadro Estratégico e; (2) ao mesmo tempo, dar início a projetos de curto-prazo que trouxessem “dividendos imediatos para a paz”. (CSC, 2008i, par. 2).

⁷⁷ Em 2013, as atividades da CSC-GB junto à Guiné-Bissau encontravam-se paralisadas em razão do golpe militar de 2012. Nesse contexto, em uma reunião entre a CSC-GB e Ramos Horta, debateu-se que a estratégia de atuação da PBC deveria ser a de continuar acompanhando o contexto político da Guiné-Bissau e, uma vez que as eleições para a escolha de um governo democrático fossem realizadas, a PBC retornaria com suas atividades junto ao país, o que incluiria a revisão do Quadro Estratégico de 2008 (CSC, 2013, p. 4-5).

⁷⁸ Após a realização das eleições de 2014, o Embaixador Antônio de Aguiar Patriota propôs que o reengajamento da PBC na Guiné-Bissau deveria ter foco em quatro áreas principais: 1) promover o diálogo político em torno de um processo de RSS claro, que envolvesse a ECOMIB e a CPLP; 2) melhorar a geração de renda no país por meio da exploração de recursos naturais, com o apoio técnico de parceiros como a PNUD e o Banco Mundial; 3) mobilizar parceiros para a realização de uma conferência de doadores para a Guiné-Bissau em 2015 e 4) fortalecer o sistema de saúde da Guiné-Bissau e seu preparo contra um potencial espalhamento do vírus Ebola (CSC, 2014b, p. 4).

2008, p. 5). Assim, o Quadro Estratégico (PBC/3/GNB/3, 2008) tornou evidente que o engajamento político da PBC na Guiné-Bissau teria como foco o estabelecimento de um governo democrático, o qual deveria ser escolhido por meio da realização de eleições nacionais. Esse fato demonstra que o viés de construção da paz democrática e liberal da PBC, que confere elevada prioridade à realização de eleições (STAMNES, 2010, p. 5) foi transposto para o contexto inicial de sua atuação junto à Guiné-Bissau.

Essa alta prioridade atribuída à realização de eleições também materializou-se em recursos financeiros advogados pela PBC para a organização de eleições no país. De fato, a PBC atuou para angariar recursos financeiros e técnicos para o registro de votantes, as campanhas educativas e o treinamento de pessoal para as eleições legislativas de novembro de 2008 (PBC/3/GNB/4, 2008, par. 2) e para o ciclo eleitoral de 2012, o qual não foi concluído devido ao golpe militar (VIOTTI, 2013, p. 8). É relevante destacar, nesse contexto, que não foram encontrados outros temas nos quais a PBC tivesse sido bem-sucedida para reunir recursos junto a doadores internacionais em prol da Guiné-Bissau⁷⁹.

Além da ênfase na realização de eleições, a primeira fase foi marcada por iniciativas que, se, por um lado, buscaram uma aproximação com a realidade local em termos políticos, por outro, mostraram-se insuficientes para tanto, na medida em que não buscaram o aprofundamento do diálogo com essa realidade. Essa afirmação é evidenciada não apenas pelo fato de a PBC ter realizado poucos estudos exploratórios sobre a realidade guineense, mas também porque as viagens da PBC tiveram curta duração - em média, três dias - e proporcionaram à Comissão um diálogo preponderantemente direcionado às autoridades governamentais do país.

Nesse contexto, vale abordar o debate proposto por Kohl (2014, p. 336), para o qual os profissionais de organizações internacionais que se deslocam para outros países têm um contato limitado com a realidade daquele país, na medida em que tais profissionais circulam por lugares e têm contatos com

⁷⁹ A única referência encontrada na qual a PBC advogou recursos aos membros da CSC-GB foi em abril de 2013. Nessa ocasião, a Embaixadora Maria Luiza Viotti reportou que escreveu uma carta a esses membros para a obtenção de recursos que viabilizassem a manutenção do único consultor das Nações Unidas (UNODC) na Guiné-Bissau. No entanto, os recursos não foram obtidos e o escritório no país foi fechado (VIOTTI, 2013, p. 9).

peças que, em muitos casos, não são representativas da realidade mais ampla vivida pelo país. Assim, para o autor, é como se tais oficiais estivessem em um espaço separado naquele país, os *uncommitted spaces*, os quais são insuficientes para permitir a compreensão dos problemas enfrentados por aquela sociedade (idem).

No plano teórico, a PBC buscou reduzir esse distanciamento, na medida em que praticamente todos os relatórios da PBC declaram a importância da “apropriação local” e, além disso, organizações representantes da sociedade civil estiveram presentes no contexto de algumas de suas reuniões. No entanto, na prática dessa Comissão: (1) as organizações nacionais são nominalmente citadas em apenas dois documentos, no período entre 2007 e 2014 (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 51; CSC, 2014, p. 5); (2) o papel da sociedade civil é uma abstração no contexto dessa atuação, na medida em que o conceito de “apropriação local” e o papel da sociedade civil não estava claro nem mesmo para os membros da PBC (PBC/2/GNB/SR.2, 2008, par. 24).

Assim, verifica-se que os contatos com a sociedade guineense - a qual abrange não apenas representantes governamentais e de algumas organizações da sociedade civil, mas também toda a população guineense - foram limitados. Dessa forma, a Comissão perdeu a oportunidade de aprofundar o debate sobre os problemas enfrentados pela Guiné-Bissau e trouxe recomendações de caráter genérico, que, nos casos estudados, apenas exortaram o governo da Guiné-Bissau e as Nações Unidas à continuidade de suas atividades (PBC/3/GNB/4, 2008).

Esse quadro de distanciamento e generalidade das recomendações agravou-se a partir da segunda fase do engajamento da PBC no país, na medida em que, conforme exposto na Seção 4.1, a PBC ficou dois anos sem interlocutores nacional e internacionalmente reconhecidos com os quais pudesse dialogar (VIOTTI, 2013, p. 9). Em decorrência desse fato, a segunda fase da atuação da PBC foi marcada pela quase ausência de viagens da PBC ao país - a única viagem ocorreu em janeiro de 2014, quando o contexto político nacional já sinalizava a realização de eleições no país em março de 2014, por declarações diplomáticas de condenação ao golpe, mas sem conteúdos propositivos de ação, e relatórios que pretendiam acompanhar a

evolução da situação, mas que, salvo algumas sugestões, pouco contribuíram para a resolução da crise.

Em decorrência desse contexto, a PBC criou poucas oportunidades para o exercício da coordenação de atores – a exceção foi a reunião à margem da Assembleia Geral de setembro de 2013, na qual a CSC-GB se reuniu com representantes do governo de transição com vistas a discutir o contexto vivido pelo país (VIOTTI, 2013, p. 4). Assim, o afastamento da PBC da realidade local tornou-a incapaz de produzir debates aprofundados e relevantes sobre os problemas locais, e, sob essa perspectiva, as recomendações da Comissão assumiram um papel pouco relevante perante o Conselho de Segurança e perante a população da Guiné-Bissau para o enfrentamento da crise presente no país no contexto da segunda fase.

Por fim, ainda que a terceira fase tenha sido marcada pelo retorno da PBC às atividades na Guiné-Bissau, essa fase não foi acompanhada por mudanças significativas na forma de ação da Comissão para a Construção da Paz, na medida em que a documentação analisada não evidenciou novas iniciativas de promoção do diálogo entre a PBC e os problemas enfrentados pelo país. Um exemplo emblemático desse contexto é a proposta do Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, que, após a realização das eleições de 2014, propôs quatro áreas para o reengajamento da PBC no país: 1) promover o diálogo político em torno de um processo de RSS claro, que envolvesse a ECOMIB⁸⁰ e a CPLP⁸¹; 2) melhorar a geração de renda no país por meio da exploração de recursos naturais, com o apoio técnico de parceiros como a PNUD e o Banco Mundial; 3) mobilizar parceiros para a realização de uma conferência de doadores para a Guiné-Bissau em 2015 e; 4) fortalecer o sistema de saúde da Guiné-Bissau e seu preparo contra um potencial espalhamento do vírus Ebola (CSC, 2014b, p. 4). Assim, a única forma de diálogo político proposta deu-se em torno de um tema pré-definido, e não em torno do aprofundamento da compreensão dos problemas políticos vividos pela sociedade guineense.

⁸⁰ A ECOMIB é a Missão de Segurança da Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África (ECOWAS) na Guiné-Bissau, a qual será tratada com maior profundidade na Seção 4.4, sobre a Reforma do Setor de Segurança na Guiné-Bissau.

⁸¹ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Dessa forma, observou-se que a primeira fase foi marcada pela ênfase na realização de eleições, que a segunda fase foi marcada por um distanciamento relativo da PBC no que se refere ao âmbito político guineense e que a terceira fase marcou um retorno das mesmas práticas da primeira fase. Essa sucessão de eventos evidencia que a estratégia de construção da paz da PBC na Guiné-Bissau, calcada na democratização pela realização de eleições, mostrou-se insuficiente para o tratamento dos conflitos políticos nacionais, na medida em que não permitiu um aprofundamento da participação da população nos processos democráticos⁸². De fato, conforme discutido na Seção 4.2, a história política da Guiné-Bissau evidenciou que as crises políticas permaneceram na realidade guineense entre 2007 e 2014, a despeito da realização de eleições.

Assim, a presente exposição teve o propósito de promover uma investigação relativamente às premissas e às implicações da atuação política da PBC, o que não implica, necessariamente, a rejeição *a priori* de iniciativas como a promoção de eleições (STAMNES, 2010, p. 6). Assim, a crítica desenvolvida na seção recai sobre a ênfase que as eleições assumiram no contexto da agenda política da PBC para a Guiné-Bissau, a qual foi realizada em detrimento de outras iniciativas políticas dessa Comissão que buscassem a maior compreensão dos desafios vividos pelo país, como a promoção de diálogos políticos e a realização de pesquisas com a população guineense (idem, p. 8). Sem que tais iniciativas sejam empreendidas pela PBC, não há evidências empíricas para o argumento de que as eleições devam ser a prioridade para o enfrentamento de crises políticas e nem, tampouco, para a construção da paz na Guiné-Bissau.

4.3 Desenvolvimento na Guiné-Bissau: um contexto de carências

A presente seção analisa as condições socioeconômicas da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014⁸³, entendidas como essenciais para a compreensão

⁸² Para um adensamento do debate sobre o conceito de democracia, ver DAHL (1989).

⁸³ É importante destacar que, ainda que o foco da análise recaia sobre o período de 2007 e 2014, em muitos casos, como na análise dos objetivos de Desenvolvimento do Milênio, serão analisados dados anteriores a esse período, com vistas a compreender o contexto mais amplo

do cenário de desenvolvimento do país – e, por conseguinte, do cenário da construção da paz. Segundo Sen (1988, p. 15), o conceito de desenvolvimento está relacionado ao alcance de uma melhor qualidade de vida, a qual depende não apenas dos recursos econômicos, mas também do acesso a condições sociais básicas, como o acesso a saúde e à educação. Nas palavras do autor:

Em última análise, a avaliação do desenvolvimento obtido não pode ser uma questão somente de quantificar os meios para essa conquista. O conceito de desenvolvimento deve considerar as conquistas reais. A avaliação do desenvolvimento deve ir muito além da informação do Produto Interno Bruto (...) (SEN, 1988, p. 15)⁸⁴.

Assim, o objetivo da presente seção é o de, em primeiro lugar, selecionar e analisar indicadores sociais – como nas áreas de saúde, educação e gênero - e econômicos do país e, em segundo lugar, compreender as políticas públicas do governo da Guiné-Bissau para a redução da pobreza no país. Assim, pretende-se compreender o contexto de desenvolvimento com o qual a PBC trabalhou ao longo do período analisado.

Com esse intuito, a pesquisa foi estruturada em duas etapas. Na primeira etapa, foi realizada a análise de indicadores econômicos e sociais para a Guiné-Bissau: (1) o Índice de Desenvolvimento Humano⁸⁵ (IDH) (PNUD, 2014b) e; (2) os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM) (MDG, 2015). O objetivo dessa análise foi o de compreender as condicionantes sociais e econômicas do país com base em indicadores que incluíssem diferentes dimensões do desenvolvimento da Guiné-Bissau. Na segunda etapa, o foco da análise foi a apresentação das políticas públicas da Guiné-Bissau para a Redução da Pobreza de 2005 e de 2011, as quais contêm o planejamento da Guiné-Bissau para a melhoria do desenvolvimento do país (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005; 2011). Essa análise permitiu a

e o histórico das condições sociais e econômicas que marcaram o contexto da atuação da PBC na Guiné-Bissau.

⁸⁴ Tradução da autora. Nas palavras de Sen (1988, p. 15): “*Ultimately, the assessment of development achieved cannot be a matter only of quantification of the means of that achievement. The concept of development has to take note of the actual achievements themselves. The assessment of development has to go well beyond GNP information (...)*”

⁸⁵ A noção de desenvolvimento humano das Nações Unidas surgiu em 1990 e relacionou o desenvolvimento de uma sociedade não apenas à melhoria de suas condições econômicas, mas também à melhoria de sua qualidade de vida, entendida por meio de suas condições de saúde e de educação (PNUD, 1990, p. 10).

compreensão da atuação da PBC com relação às estratégias nacionais para a redução da pobreza, o que será debatido na Seção 4.2.2.

O Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida para avaliar o progresso de longo prazo de três dimensões do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e um padrão decente de vida (PNUD, 2014b, p. 1). O primeiro eixo é medido por meio da expectativa de vida no país. O acesso ao conhecimento, por sua vez, é medido por meio do (1) número médio de anos de educação da população adulta (com idade igual ou superior a 25 anos de idade) e; (2) expectativa de anos de escolarização para crianças em início de idade escolar, o qual é o número total de anos de escola que uma criança em início da vida escolar pode esperar caso prevaleçam os padrões de escolarização ao longo da vida da criança (idem). O padrão de vida, por sua vez, é medido por meio da Renda Bruta Nacional *per Capita* expressa em dólares de 2011, convertidos segundo taxas de Poder de Paridade de Compra (idem).

O IDH da Guiné-Bissau em 2013 foi de 0.396, o qual situou o país na Categoria de Baixo Desenvolvimento Humano⁸⁶, com a 177^a. posição em um grupo de 183 países. Para efeitos de comparação, a Tabela 4 mostra que a Guiné-Bissau apresenta um IDH inferior à média da África Subsaariana e inferior à média dos países de Baixo Desenvolvimento Humano:

Tabela 4: Comparação dos Indicadores do IDH da Guiné-Bissau para 2013 com Países de Baixo IDH e da África Subsaariana

	IDH	Ranking IDH	Expectativa de Vida ao Nascer	Nº. Esperado de Anos de Escolaridade	Nº. Médio de Anos de Escolaridade	Renda Interna Bruta <i>per Capita</i> (PPP US\$)
Guiné-Bissau	0,396	177	54,3	9	2,3	1,09
África Subsaariana	0,502		56,8	9,7	4,8	3,152
Países com Baixo IDH	0,493		59,8	9	4,2	2,904

Fonte: PNUD (2014b, p. 2). Tradução e Adaptação da Autora

⁸⁶ Segundo o PNUD (2014, p. 161), as classificações do IDH apresentam limites fixos. Os limiares são: (i) desenvolvimento humano muito elevado – IDH superior ou igual a 0,800; (ii) Desenvolvimento humano elevado – Valores de IDH entre 0,700 e 0,799; (iii) Desenvolvimento humano médio - Valores de IDH entre 0,550 e 0,699; (iv) Desenvolvimento humano baixo – Valores de IDH inferiores a 0,550.

A despeito de o IDH da Guiné-Bissau ser inferior à média regional, esse indicador teve um pequeno incremento, passando de 0.387, em 2005, para 0.396, em 2013, um crescimento de 2,2% no período. Esse aumento deveu-se, em grande medida, ao aumento da expectativa de vida no país, conforme pode ser observado na Tabela 5 e no Gráfico 7 a seguir⁸⁷:

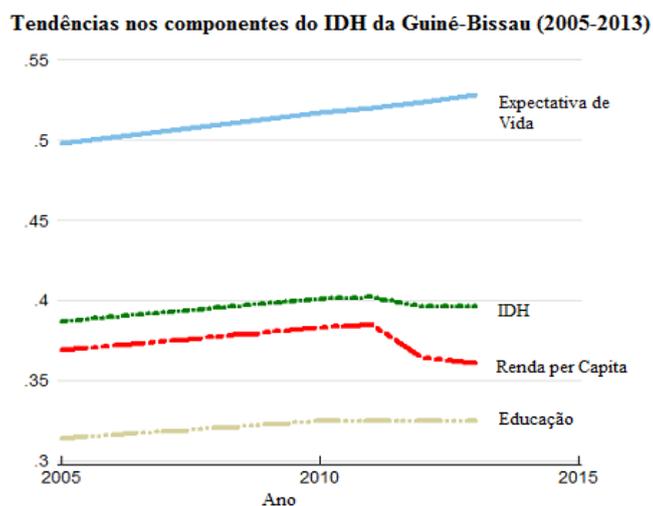
Tabela 5: Tendência do IDH da Guiné-Bissau

	Expectativa de Vida ao Nascer (anos)	Nº. Esperado de anos de Escolaridade	Nº. Médio de anos de Escolaridade	Renda Nacional Bruta per Capita (PPP-USD, 2011)	Valor do IDH
1980	45,9	3,5		0,512	
1985	47,3	3,5		0,419	
1990	49,1	3,8		0,43	
1995	50,6	5,4		0,283	
2000	51,5	7		0,643	
2005	52,4	8,6	2,3	1,151	0,387
2010	53,6	9	2,3	1,259	0,401
2011	53,8	9	2,3	1,277	0,402
2012	54,1	9	2,3	1,11	0,396
2013	54,3	9	2,3	1,09	0,396

Fonte: PNUD (2014b, p. 2). Tradução da Autora.

Com base nestes dados, os três componentes do IDH foram calculados seguindo a metodologia descrita em PNUD (2014c) e foram obtidos os seguintes componentes para o período entre 2005 e 2013:

Gráfico 7: Tendências nos componentes do IDH da Guiné-Bissau (2005-2013)



Fonte: PNUD (2014b, p. 2). Tradução da Autora.

⁸⁷ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) destaca que é errôneo comparar dados da versão de 2014, que era o relatório mais recente até o fechamento desta dissertação, com versões precedentes, uma vez que as agências internacionais e nacionais promovem melhorias contínuas em suas séries de dados (PNUD, 2014, p. 160). Assim, o presente trabalho utilizou as tendências da Tabela 5, as quais foram recalculadas pelo PNUD para intervalos de 5 anos, entre 1980 e 2013 (idem).

Assim, embora tenha ocorrido um incremento no IDH entre 2005 e 2013, é possível observar, com o Gráfico 7, que esse crescimento não seguiu uma tendência linear. De fato, o Gráfico 7 evidencia, a partir de 2011, uma deterioração na tendência de crescimento do IDH que se verificou entre 2005 e 2010. Essa deterioração deu-se, em grande medida, devido à redução da renda *per capita* a partir de 2011. Nesse contexto, vale ressaltar que o contexto político conturbado vivido pelo país com o golpe militar de 2012, abordado na Seção 4.2, exerceu um papel importante na deterioração da economia nacional. De fato, segundo o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (WFP, 2015), o golpe reduziu a quantidade de crédito disponível para comerciantes da castanha de caju, produto do qual depende mais de 85% da população do país.

Esse contexto, somado à redução dos preços dessa *commodity* no mercado internacional em 2012⁸⁸, provocou, por um lado, uma redução no PIB de 2%, e por outro, um expressivo aumento da insegurança alimentar (WFP, 2013, p. 5). Segundo pesquisa conduzida pelo WFP em 2013, quase 27% das habitações não dispunham de um consumo adequado de alimentos e mais da metade das habitações gastava mais de 75% do orçamento doméstico com alimentos (comparado com um gasto médio de 26% do orçamento em 2010), o que tornava evidente a deterioração na qualidade de vida da população (WFP, 2013, p. 5).

Além disso, é importante destacar que, se, por um lado, o IDH retrata necessidades locais não atendidas em termos de expectativa de vida, educação e PIB, é importante destacar que essas necessidades locais são agravadas mediante a inclusão, nesse indicador, das desigualdades regionais. Nesse sentido, em 2010, o PNUD introduziu o IDH ajustado à desigualdade, que considera como a desigualdade no atendimento das necessidades da população provoca a deterioração no indicador. Assim, o IDH ajustado à desigualdade desconta de cada componente do IDH a perda provocada pelas disparidades regionais. Esse indicador mostra que, no caso da Guiné-Bissau, o IDH, de 0,396 em 2013, é reduzido para 0,239. Essa perda de 39,6% é comparativamente maior do que a média regional da África Subsaariana, de

⁸⁸ O preço médio de venda da castanha de caju, que se situava em U\$S1.350,00 por tonelada, em 2011, caiu, em 2012, para uma média de U\$S1.131,00 em 2012 (FMI, 2013).

33,6%, o que indica que a Guiné-Bissau apresenta desigualdades internas em maior nível do que a média de seus países vizinhos (PNUD, 2014, p. 4).

De fato, a Liga Guineense dos Direitos Humanos aponta a discrepância existente entre a população da capital, Bissau, relativamente a outras regiões do país no tocante ao acesso da população à serviços básicos (LGDH, 2008, p. 29-30 e p. 46). Nesse contexto, a Liga (LGDH, 2008) também dá exemplos de grupos sociais que apresentam diferentes vulnerabilidades e necessidades: (1) mulheres, que são vítimas da mutilação genital feminina, violência doméstica, casamento precoce e forçado (LGDH, 2008, p. 13); (2) crianças, que são vítimas de tráfico de menores e de exploração (Idem, p. 17); (3) jovens, que carecem de oportunidades profissionais e acesso à educação desemprego, fenómeno da criança Talibé que se traduz numa nova forma de tráfico de criança e exploração de menor, entre outros (Idem, p. 17) e; (4) profissionais de diversos setores, entre os quais das Forças Armadas, da Justiça, da saúde, da educação e da imprensa, os quais carecem dos recursos técnicos e materiais necessários para que desempenhem seu papel no contexto da sociedade guineense. Assim, essas observações são relevantes para o estudo por que, se por um lado, evidenciam as necessidades da população locais, por outro, previnem contra o erro de “homogeneização do local” (SIMONS E ZANKER, 2014, p. 5), no sentido em que essas necessidades não podem ser consideradas como idênticas para toda a população do país.

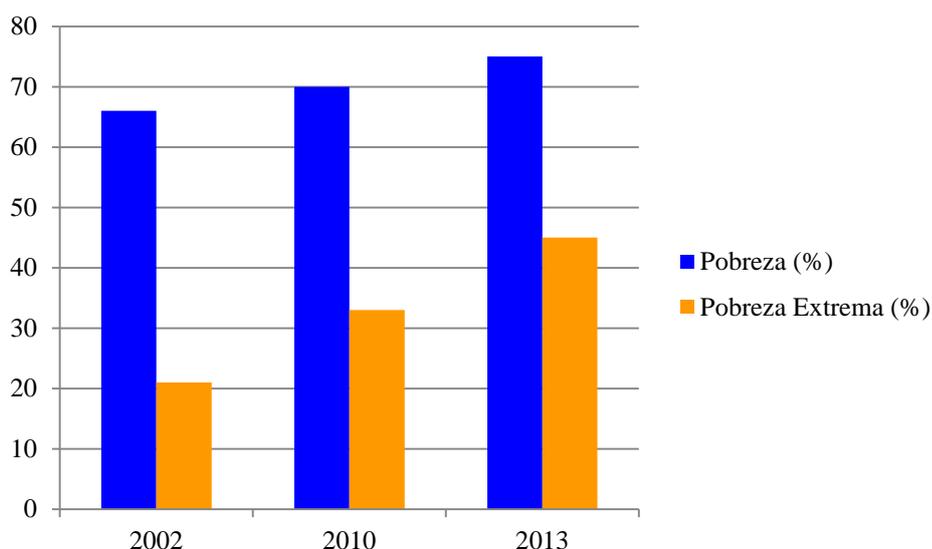
Como um complemento a essa análise, a presente pesquisa também analisou os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODMs)⁸⁹ como uma forma de aprofundar o entendimento dessas necessidades. Apesar da ausência de estatísticas atualizadas para uma parte expressiva dos indicadores, é possível corroborar a visão do Banco Mundial sobre a Guiné-Bissau, segundo o qual o país dificilmente conseguirá

⁸⁹ Os ODMs têm origem na Declaração do Milênio (A/55/L.2, 2000), a qual foi assinada por 189 países, por ocasião da Cúpula do Milênio, em setembro de 2000. O propósito desses objetivos é o de constituir um conjunto de metas para o combate da pobreza mundial, em suas múltiplas dimensões, entre 2000 e 2015. Os oito objetivos são: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) atingir a educação básica de qualidade para todos; 3) promover a igualdade entre os sexos e a capacidade da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e; 8) estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento (MDG, 2008). Para a mensuração do desenvolvimento desses objetivos, foram criados 48 indicadores, os quais estão disponíveis em MDG (2008). No Anexo 4, encontra-se uma versão resumida da situação dos ODMs para a Guiné-Bissau em 2015.

alcançar os objetivos do Desenvolvimento do Milênio em 2015 (BANCO MUNDIAL, 2015c). Os indicadores do primeiro objetivo, de erradicação da pobreza⁹⁰ e da fome, apontam que, em 2002, 48,9% da população total do país vivia em condições de extrema pobreza. A comparação com o ano de 1991 revela um aumento da pobreza com relação aos níveis de 1991, de 41,3 %, o que torna evidente o distanciamento do país com relação à meta de reduzir a pobreza extrema no país em 50% até 2015.

Dados mais recentes do Banco Mundial corroboram essa análise ao apontar que, em 2010, 50% da população total vivia em condições de extrema pobreza (BANCO MUNDIAL, 2015b, p. 26). O Gráfico 8 ilustra o desenvolvimento do indicador de pobreza e, em particular, sugere a tendência de aumento da pobreza para o período analisado de 2007 a 2014:

Gráfico 8: Pobreza e Pobreza Extrema na Guiné-Bissau entre 2002 e 2013



Legenda: Pobreza refere-se às pessoas que vivem com menos de US\$2 por dia, pobreza extrema refere-se às pessoas que vivem com menos de US\$1 por dia. Os números de 2013 são estimativas.

Fonte: Banco Mundial (2015b, p. 26).

O segundo ODM, que se refere à universalização da educação, também apresenta fortes evidências no sentido de seu não cumprimento. Segundo dados de 2010, apenas 70,8% das crianças estavam matriculadas no ensino primário. Ainda assim, uma das poucas boas notícias no que concerne à

⁹⁰ A Linha de Pobreza utilizada pelas Nações Unidas no contexto dos ODMs é de US\$1,25 por dia, em termos de paridade de poder de compra (MDG, 2015). No caso do Banco Mundial, a linha de pobreza utilizada na pesquisa é de US\$2 para pobreza e de US\$1 para a pobreza extrema (BANCO MUNDIAL, 2015b).

análise dos ODMs para a Guiné-Bissau vem da educação, na medida em que houve a quase equalização no número de matrículas entre meninos e meninas no ensino primário, o que está relacionado ao terceiro objetivo, da promoção da igualdade de gênero (MDG, 2015).

Esse é um dos poucos destaques positivos dos ODMs. De fato, dados de 2013 para os ODMs 4, 5 e 6, relativos ao contexto de saúde na Guiné-Bissau, apontam, respectivamente, para um quadro de alta mortalidade infantil - 123 casos por 1000, contra uma média na África Subsaariana de 92 por 1000, alta mortalidade materna - 560 casos por 1000, contra uma média regional de 510 por 1000, e elevado número de casos de doença HIV no país - 0,31 novas infecções anuais a cada 100 pessoas, contra uma média regional de 0,29 (MDG, 2015).

No que concerne ao sétimo ODM, de promoção da sustentabilidade ambiental, foram observados alguns avanços, como o aumento da proporção de pessoas com acesso a água potável, que passou de 35,9% em 1990 para 79,3% em 2015. Esse indicador, no entanto, é acompanhado de outros menos auspiciosos, a exemplo do indicador da proporção de pessoas com acesso a tratamento de esgotos, que, a despeito de ter aumentado de 10,5% em 1994 para 20,8% em 2015, ainda apresenta uma proporção muito baixa com relação à população guineense que não tem acesso a esse serviço público, segundo as Nações Unidas (MDG, 2015). Esse indicador tem relação direta com o elevado número de pessoas moradoras de favelas na Guiné-Bissau, que é superior a 80%, o qual por sua vez, está diretamente relacionado ao desempenho do oitavo objetivo, de desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (idem). Um exemplo do ODM é o número de usuários de Internet, o qual, em 2014, correspondia a apenas 3,3% da população guineense (MDG, 2015).

Em resumo, a situação dos ODMs para a Guiné-Bissau aponta para a precariedade do acesso da população geral a serviços básicos de habitação, saúde, e educação. Esses *déficits* afetam-se mutuamente, na medida em que tais condições não apenas ampliam a propensão a doenças, mas também minam as possibilidades de acesso ao conhecimento, sem o qual a população não tem meios para reverter o grave quadro socioeconômico existente na Guiné-Bissau contemporânea.

Assim, o contexto apresentado por meio do IDH e dos ODMs para a Guiné-Bissau ensejou a atuação do governo da Guiné-Bissau com vistas à elaboração de dois documentos direcionados à Redução da Pobreza. Eles foram elaborados, respectivamente, em 2005 e em 2011, e foram denominados Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza I e II (respectivamente, DENARP I e DENARP II) (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005; 2011).

O DENARP I foi um plano elaborado pelo governo da Guiné-Bissau em 2005⁹¹ que abrangeria o período entre 2005 e 2008. Seu objetivo era reduzir a pobreza⁹² no país e, conseqüentemente, atingir as metas dos ODMs (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, p. 7). Após consultas com representantes do governo e da sociedade guineense⁹³, o DENARP I foi estruturado para o cumprimento de metas em quatro eixos temáticos, a saber: 1) melhoria da administração pública e da estabilidade macronômica; 2) promoção do crescimento econômico e da criação de empregos; 3) aumento do acesso aos serviços sociais e às infraestruturas de base, como saúde e educação; e, 4) melhoria de condições de vida dos grupos vulneráveis, os quais incluíam famílias pobres, idosos e pessoas com o vírus da AIDS (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, par. 94). Assim, o DENARP I previa iniciativas do governo em diferentes esferas da administração pública com o propósito de reduzir a pobreza nacional. Apesar das intenções, o DENARP I não foi bem-sucedido no cumprimento de suas metas. Segundo o governo do país, isso ocorreu:

(...) devido à conjugação de vários fatores (instabilidade política e institucional, penúrias das infraestruturas de base, impacto das crises petrolífera e econômica internacional, etc.), estes resultados ficaram muito aquém dos objetivos inicialmente fixados, particularmente no

⁹¹ A primeira versão do DENARP I havia sido elaborada em 2001; no entanto, esta foi interrompida no contexto das instabilidades políticas do governo de Kumba Yalá, eleito após a guerra civil de 1998, conforme apresentadas na Seção 4.1.1 (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, p. 6).

⁹² As metas para a redução da pobreza do país no DENARP I eram: (i) reduzir a incidência da pobreza geral, que passará de 68.5% em 2004 para 58.1 % em 2015; (ii) reduzir a extrema pobreza de 22,% em 2004, para 18.7% em 2015, (iii) atingir, no horizonte de 2015, os ODMs no que concerne à educação e alfabetização, saúde, água e saneamento, e a habitação (iv) desenvolver às infraestruturas de apoio à produção (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, p. 26).

⁹³ Segundo a República da Guiné-Bissau (2005, p. 8) foram realizados nove sessões de debate nas regiões de Gabu, Bafatá, Oio, Cacheu, Quínara, Tombali, Biombo, Bolama-Bijagós, e na capital, entre Março e Abril de 2002, das quais participaram cerca de 1080 pessoas.

que concerne ao crescimento econômico, que foi, em média, de 3,1% entre 2007 e 2009, contra um objetivo inicial de 5%. Conseqüentemente, o nível da pobreza continua bastante elevado no país (69.3% em 2010, contra 64,7% em 2002), o que contribuiu, de fato, para reduzir a possibilidade do país de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no horizonte 2015 (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 13).

De fato, o governo da Guiné-Bissau reconheceu que foi incapaz de monitorar a execução do DENARP I, por razões técnicas, como a indefinição das tarefas de diferentes órgãos de monitoramento, institucionais, como a ausência de uma cultura institucional de seguimento-avaliação, e carências de recursos humanos e financeiros (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 120). Nas palavras do governo: “O processo de participação e apropriação em torno da execução do DENARP [I] não se concretizou devido à inexistência de um quadro institucional preciso e operacional” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 120).

No entanto, além da falta de monitoramento, o governo reconheceu que diversos outros fatores afetaram negativamente o cumprimento das metas do DENARP I, entre os quais: 1) hipóteses e objetivos muito ambiciosos; 2) o tráfico de drogas, que não foi mencionado no DENARP I; 3) prioridades insuficientemente hierarquizadas; 4) indicadores de resultados insuficientemente precisos e mesuráveis; 5) imprevisibilidade, fraca capacidade de absorção e falta de coordenação da ajuda externa; 6) pouca atenção aos aspectos do crescimento econômico e de melhoria das condições de vida das populações⁹⁴ e; 7) falta de apropriação local⁹⁵ (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 42-43).

Nesse contexto, em 2011 o governo da Guiné-Bissau elaborou a Segunda Estratégia de Redução da Pobreza Nacional, ou DENARP II, para o período entre 2011 e 2015, procurando observar, na elaboração das metas, os diversos problemas que, na visão do governo, minaram o cumprimento das

⁹⁴ Segundo a República da Guiné-Bissau (2011, p. 42): “O Governo e os parceiros têm dado pouca importância aos desafios da promoção do crescimento econômico e desenvolvimento de setores sociais básicos. A preferência [no DENARP I] foi orientada em ações destinadas a resolver a instabilidade política e a má governação.”

⁹⁵ Segundo a República da Guiné-Bissau (2011, p. 42), o grau de apropriação nacional do DENARP I foi insuficiente, pois: “(...) para todos os sujeitos da sociedade na Guiné-Bissau, existem poucos canais ou espaços de diálogo e de disseminação de informação, envolvendo não apenas os políticos e militares, mas também a sociedade civil, governo local, líderes religiosos, media (...)”.

metas estipuladas no DENARP I. Assim, as metas para o DENARP II buscaram colocar indicadores quantificáveis para quatro eixos básicos, a saber: 1) fortalecer o Estado de Direito e as Instituições Republicanas; 2) assegurar um ambiente macroeconômico estável; 3) promover o desenvolvimento econômico inclusivo e durável e; 4) elevar o nível de desenvolvimento do capital humano, ou seja, efetuar ações prioritárias em matéria de educação, saúde, água e saneamento, com vistas ao alcance dos ODMs (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 133-139).

A leitura dos dois DENARPs indica que o governo da Guiné-Bissau buscou uma estratégia de redução da pobreza que incluiu uma ampla variedade de temas, os quais abrangeram desde metas econômicas até metas de melhoria de acesso a serviços públicos básicos (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 7). No entanto, o tema central do DENARP I, a melhoria das condições de vida das populações, foi, como notado anteriormente, relegado a um segundo plano pelo governo (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 42). O DENARP II, por sua vez, teve sua implementação prejudicada pelo contexto do golpe militar de 12 de abril de 2012, na medida em que o orçamento do governo guineense depende, em sua maior parte, da ajuda financeira externa, a qual foi suspensa em sua quase totalidade devido aos eventos inconstitucionais do país em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2015).

Assim, o cenário de desenvolvimento na Guiné-Bissau, mensurado tanto em termos dos ODMs quanto em termos do IDH, não apresentou avanços ao longo do período considerado. Nesse contexto, a Seção 4.3.1. evidencia a forma de atuação da PBC no país e em que medida as iniciativas adotadas por essa Comissão buscaram reverter esse contexto.

4.3.1. A PBC e o desenvolvimento na Guiné-Bissau: uma atuação distante

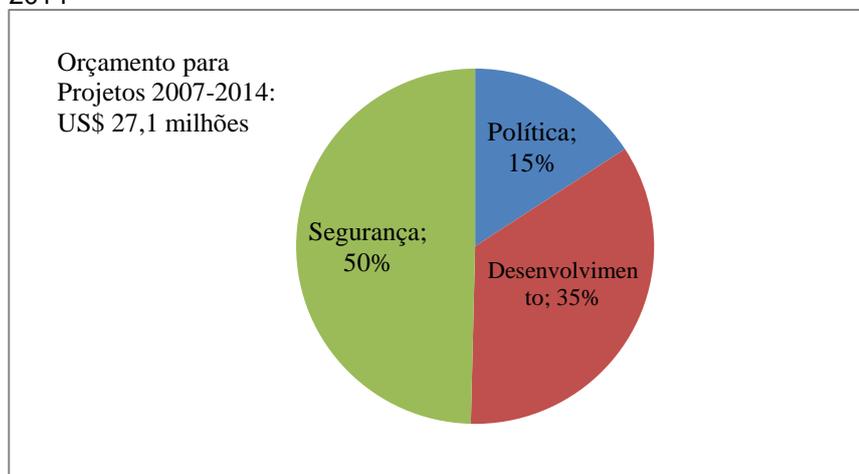
A presente seção tem o objetivo de compreender as iniciativas adotadas pela PBC com relação ao contexto do desenvolvimento na Guiné-Bissau, no período compreendido entre 2007 e 2014. Assim, o estudo sobre desenvolvimento analisa os documentos produzidos pela PBC e pelo PBF, com vistas a compreender: (a) em que medida houve a operacionalização de iniciativas que podem ser enquadradas na abordagem de construção da paz

democrática e liberal, conforme debate do Capítulo 2 e; (b) em que medida a PBC buscou aproximar-se da realidade local com vistas à promoção do desenvolvimento.

Assim como no contexto político, a presente seção argumenta que a presunção da PBC de universalidade da construção da paz liberal produziu um distanciamento dessa Comissão com relação às necessidades de desenvolvimento da ampla maioria da sociedade guineense. Para tanto, a análise é estruturada em dois conjuntos de dados, a saber, o conjunto de projetos do PBF e o conjunto de documentos oficiais da PBC.

No que se refere ao primeiro conjunto de dados, é possível afirmar que a baixa prioridade atribuída às questões sociais no contexto do Quadro Estratégico de 2008 teve reflexos na alocação de recursos do PBF. De fato, apenas quatro dos 18⁹⁶ projetos implementados entre 2007 e 2014 pelo PBF referiram-se a temas sociais e econômicos. Embora o valor total desses projetos corresponda a 35% do orçamento total destinado pelo PBF à Guiné-Bissau entre 2007 e 2014, esse valor é significativamente inferior ao total destinado ao tema de Segurança (50%):

Gráfico 9: Orçamento do PBF para projetos na Guiné-Bissau, no período de 2007 a 2014



Fonte: Organizado pela Autora com base em MPTF (2015)

Em particular, a Tabela 6 organiza os projetos coordenados pelo PBF no âmbito do desenvolvimento da Guiné-Bissau:

⁹⁶ Para o presente estudo, foram considerados apenas os 18 projetos do PBF voltados para projetos nas áreas de Segurança, Política e Desenvolvimento. As duas outras alocações de projetos do PBF referem-se a gastos com a administração da equipe do PBF nesse país (PBF/GNB/E-1, 2009; PBF/IRF-83, 2014) e, portanto, não foram considerados para a análise.

Tabela 6: Projetos do PBF para a Guiné-Bissau relacionados ao desenvolvimento (2007-2014)

Início	Nome do Projeto	Referência	Duração (meses)	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%)
dez/08	Treinamento e Emprego de Jovens Profissionais PBF/GNB/D-1 (2008)	PBF/GNB/D-1 (2008)	13	1.500.000,00	1.500.000,00	100%
jan/12 a abr/12	Apoio à criação de empregos e de renda na Guiné-Bissau ¹	PBF/GNB/D-2 (2012)	3	5.000.000,00	543.553,03	11%
mar/12 – em curso	Impacto Multinível para Empoderamento Econômico das Mulheres na Guiné-Bissau (IRF) ²	PBF/IRF-50 (2015)	35	1.000.000,00	430.245,90	43%
dez/13 a mar/15	Empregos para jovens e mulheres período pós-eleições na Guiné-Bissau (IRF) ²	PBF/IRF-76 (2013)	15	1.885.120,00	1.592.988,42	85%
Total				9.385.120,00	4.066.787,35	59%

Legenda: 1 Projeto interrompido com o golpe militar de 12 de Abril de 2012; 2 IRF Projetos Emergenciais do PBF.

Fonte: Tabela organizada pela autora com base em dados disponíveis em MPTF (2015)

A análise dos escopos dos projetos evidencia o viés de construção da paz liberal discutido no Capítulo 2, na medida em que os quatro projetos se voltam à criação de empregos e têm ênfase na melhoria da economia do país, em detrimento de análises que busquem uma compreensão mais aprofundada dos problemas locais. O projeto de Treinamento e Emprego de Jovens Profissionais (PBF/GNB/D-1, 2008), exemplifica esse ponto. Esse projeto tinha o objetivo de prover treinamentos para jovens, de forma a viabilizar sua inserção no mercado de trabalho nacional (idem). Apesar de o orçamento do projeto ter sido completamente utilizado, seu relatório de avaliação final destacou que o apoio oferecido aos jovens não foi pertinente, pois foi “muito clássico” e, assim, não permitiu a satisfação das necessidades de mercado nem as demandas de emprego locais (PBF/GNB/D-1, 2011, p. 7)⁹⁷.

⁹⁷ No que concerne aos três outros projetos no âmbito do desenvolvimento: (1) o projeto de Apoio à criação de empregos e de renda na Guiné-Bissau (PBF/GNB/D-2, 2012) tinha o objetivo de criar 1750 empregos para jovens, mulheres e militares e policiais desmobilizados. As atividades tiveram início junto a ONGs nacionais, mas foram suspensas no contexto do golpe (PBF/GNB/D-2, 2012); (2) o Impacto Multinível para Empoderamento Econômico das Mulheres na Guiné-Bissau (PBF/IRF-50, 2015), por sua vez, buscava colocar em prática iniciativas para a criação de empregos para mulheres, por meio de financiamento e de apoio a pequenas empresas. Esse projeto foi suspenso no contexto do golpe de 2012 e retomado em Julho de 2013. Entre seus resultados, estão a melhoria de 23 pequenas e médias empresas e

Dessa forma, conforme discutido no Capítulo 2, esses projetos evidenciam a aplicação do padrão internacionalmente dominante de economias de mercado (PARIS, 2002, p. 653-654), em detrimento de análises que busquem uma compreensão mais aprofundada dos problemas locais. Nesse contexto, questões sociais como a saúde e a educação não foram objeto de projetos específicos no âmbito do PBF, a despeito de os estudos de contexto sobre a Guiné-Bissau elaborados pela PBC indicarem o grande *déficit* de desenvolvimento na Guiné-Bissau (CSC, 2008e; CSC, 2008b; PBSO, 2008).

No que concerne aos documentos da PBC analisados no estudo de caso, foram identificados, entre 2007 e 2014, dois tipos distintos de documentos: (1) documentos descritivos e; (2) documentos propositivos. Por um lado, os documentos descritivos sobre o desenvolvimento centraram-se em relatar o contexto social e/ou econômico vivido pelo país. Alguns exemplos de documentos que contêm descrições sobre o contexto de desenvolvimento da Guiné-Bissau para períodos diversos podem ser obtidos em: (a) Nota de Contexto sobre a situação da Guiné-Bissau de 19 de Março de 2008 (PBC/2/GNB/5, 2008); (b) Mapeamento dos Recursos e Lacunas para a Construção da Paz na Guiné-Bissau (PBSO, 2008; PBSO, 2008b); (c) Nota de Contexto sobre a Economia e Reforma da Administração Pública (CSC, 2008b).

Por outro lado, os documentos considerados propositivos foram aqueles em que houve o relato de, no mínimo, uma iniciativa concreta ou proposta de iniciativa da PBC na área social e/ou econômica do país. Com base nessa categorização, a Tabela 7 esquematiza os documentos da PBC nos quais houve menções propositivas com relação ao contexto econômico e social, e o tipo de ação empreendida pela PBC face a cada contexto:

a legalização de 15 organizações de Mulheres (PBF/IRF-50, 2015, p. 9); (3) O quarto projeto tinha o objetivo de reabilitar infraestruturas relacionadas à criação de animais (abatedouros) e proporcionar a mulheres e jovens mais empregos nesse contexto (PBF/IRF-76, 2013).

Tabela 7: Atuação da PBC no tema do Desenvolvimento da Guiné-Bissau

Data	Nome do Documento	Objetivos das Ações
02/10/2008	“Quadro Estratégico de 2008” (PBC/3/GNB/3, 2008)	Proposição de estratégia: estabelece as prioridades para a construção da paz na Guiné-Bissau e propõe um plano de engajamento da PBC que inclui ações nos âmbitos social e econômico.
09/02/2009	Relatório de Progresso do Quadro Estratégico para a Construção da Paz (PBC/4/GNB/1/add.1, 2009)	<p>Mobilização de recursos: relata que a PBC advogou recursos perante o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento para melhorias no setor de energia na Guiné-Bissau (PBC/4/GNB/1, 2009, p. 4)</p> <p>Proposição de estratégia:</p> <ul style="list-style-type: none"> No plano econômico, a PBC propõe: (1) mobilizar recursos para reabilitar o porto de Bissau, para melhorar a distribuição de energia e para apoiar as metas do governo de redução da pobreza e; (2) apoiar o governo na criação de um ambiente favorável ao setor privado (PBC/4/GNB/1/add.1, 2009, p. 14). No plano social, a PBC propõe continuar apoiando o governo no tratamento dos “desafios dos setores sociais” (PBC/4/GNB/1/add.1, 2009, p. 14).
27/05/2013	Relatório sobre a Presidência da Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti (Viotti, 2013)	Mobilização de recursos: relata que a CSC-GB fez reunião com o FMI em novembro de 2010 com o objetivo de discutir a ajuda ao desenvolvimento para a Guiné-Bissau (VIOTTI, 2013, p. 5). Relata também que a Presidente da CSC-GB escreveu uma carta ao FMI solicitando que o pedido de alívio da dívida da Guiné-Bissau fosse considerado favoravelmente. ⁹⁸
29/10/2014	Relatório da Missão da PBC à Guiné-Bissau de 29 a 30 de Outubro de 2014 (CSC, 2014e)	Proposição de estratégia: o Embaixador Antônio de Aguiar Patriota propõe que a atuação da PBC na Guiné-Bissau tivesse como um de seus focos melhorar a geração de renda por meio da gestão responsável de recursos naturais, com o apoio técnico de parceiros como a PNUD e o Banco Mundial (CSC, 2014e, p. 4) ⁹⁹

Fonte: Elaborado pela Autora

A Tabela 7 revela que a atuação da PBC com relação ao desenvolvimento da Guiné-Bissau pautou-se por três características: (1) a proposição de estratégias de atuação genéricas; (2) poucos episódios em que houve a busca pela mobilização de recursos e; (3) pouca coordenação entre a PBC e outros atores nacionais e internacionais no âmbito do desenvolvimento. A primeira característica, de proposição de estratégias genéricas, é

⁹⁸ O país atingiu os requisitos para entrada no programa de Alívio da Dívida a Países Pobres do FMI e do Banco Mundial em dezembro de 2010, e em consequência teve o perdão de 90% de sua dívida com credores internacionais (VIOTTI, 2013, p. 5-6).

⁹⁹ Após a realização das eleições de 2014, o Embaixador Antônio de Aguiar Patriota propôs quatro áreas para o reengajamento da PBC no país: 1) promover o diálogo político em torno de um processo de RSS claro, que envolvesse a ECOMIB e a CPLP; 2) melhorar a geração de renda no país por meio da exploração de recursos naturais, com o apoio técnico de parceiros como a PNUD e o Banco Mundial; 3) mobilizar parceiros para a realização de uma conferência de doadores para a Guiné-Bissau em 2015 e 4) fortalecer o sistema de saúde da Guiné-Bissau e seu preparo contra um potencial espalhamento do vírus Ebola (CSC, 2014b, p. 4).

evidenciada por meio de exemplos: (a) do Quadro Estratégico de 2008, segundo o qual o plano de ação da PBC contemplaria a “colmatação das lacunas na prestação de serviços sociais básicos” (PBC/3/GNB/3, 2008, p. 14-17) e; (b) na revisão do Quadro Estratégico de 2009, segundo o qual os “próximos passos da PBC” no âmbito social teriam o objetivo de “continuar apoiando o governo no tratamento dos ‘desafios dos setores sociais’” (PBC/4/GNB/1/add.1, 2010, p. 14).

A Tabela também evidencia que a PBC buscou, em duas ocasiões, mobilizar recursos para temas sociais e econômicos da Guiné-Bissau (PBC/4/GNB/1, 2009, p. 4; VIOTTI, 2013, p. 5). No entanto, essa mobilização revelou-se escassa, na medida em que houve pouca ênfase na busca de recursos que melhorassem as condições de vida da população guineense. Nesse contexto, a PBC não contemplou iniciativas voltadas à melhoria de projetos específicos nas áreas da saúde, da educação e do acesso a serviços de água e de saneamento básico, os quais permitiriam a melhoria do cenário de desenvolvimento da Guiné-Bissau¹⁰⁰. Essa atuação pouco expressiva da PBC contrasta com o desempenho dos indicadores de desenvolvimento da Guiné-Bissau analisados na Seção 4.3, os quais demonstram o cenário de necessidades sociais generalizadas vivenciadas pelo país.

Esse diagnóstico remete à terceira característica da atuação da PBC no tema do desenvolvimento da Guiné-Bissau, que diz respeito à fraca atuação da PBC como coordenadora de atores na Guiné-Bissau. Nesse sentido, o II Plano de Redução da Pobreza da Guiné-Bissau (DENARP II), mencionou a criação, pelo governo da Guiné-Bissau, de um “Programa de Apoio ao Desenvolvimento das Capacidades Nacionais de Pilotagem da Economia e de Coordenação da Ajuda”, cujo objetivo seria melhorar a coordenação da ajuda internacional, mas não mencionou a PBC nesse contexto (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2011, p. 57). Além disso, se, por um lado, não há menções à PBC no DENARP II, por outro, a PBC tampouco mencionou aquele Programa no conjunto de seus documentos oficiais.

¹⁰⁰ Ainda que a PBC mencione que buscou mobilizar recursos nos contextos apresentados na Tabela 7, não houve o monitoramento, por parte da PBC, das solicitações que esta fez a instituições como o Banco Mundial, o Banco Africano para o Desenvolvimento ou o FMI. Assim, é possível afirmar que a capacidade de coordenação da PBC frente a esses atores também sofreu limitações, na medida em que a PBC não esclareceu, no contexto de seus documentos oficiais entre 2007 e 2014, o resultado de suas iniciativas de mobilização de recursos.

Outra evidência dessa falta de coordenação entre a PBC e outras iniciativas para o desenvolvimento é o caso do Plano-Quadro das Nações Unidas de apoio ao Desenvolvimento (UNDAF)¹⁰¹, o qual foi lançado em duas versões: a primeira (UNDAF I) em 2008, para o período de 2008 a 2012 e a segunda (UNDAF II) em 2013, para o período de 2013 a 2017. Esses planos tinham o propósito de coordenar os diferentes atores das Nações Unidas que atuavam na Guiné-Bissau no tema do desenvolvimento, por meio da identificação: (1) de áreas prioritárias de atuação, com base, respectivamente, nos DENARPs I e II; (2) da área de atuação de cada ator e; (3) da avaliação dos recursos disponíveis e dos recursos a serem disponibilizados (UNDAF I, 2008, p. ii).

A análise dos documentos oficiais da PBC revela que a coordenação entre a PBC e o Plano Quadro das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em suas duas versões, foi praticamente inexistente, na medida em que: (1) a única menção encontrada a esse plano, em suas duas versões, foi em um estudo sobre o contexto da Guiné-Bissau feito em 2008 com o objetivo de subsidiar o planejamento da PBC no país (PBC/2/GNB/5, 2008, p. 19); (2) na segunda versão, o papel da PBC não fica claro, na medida em que a PBC é mencionada apenas uma vez, como um dos atores que seriam “apoiados” pela equipe de planejamento estratégico do UNDAF II (UNDAF II, 2013, p. 20) e; (3) como o UNDAF II foi assinado em fevereiro de 2012 e o golpe militar ocorreu em abril de 2012 - reduzindo a atuação da PBC na Guiné-Bissau - não há relatos oficiais da PBC, entre 2012 e 2014, sobre sua interação com a equipe de coordenação do UNDAF II.

Assim, as evidências apontam para uma atuação da PBC que se distanciou do contexto de desenvolvimento vivido pelo país e exposto na Seção 4.3. Como visto, o diálogo entre a PBC e o contexto do desenvolvimento na Guiné-Bissau pautou-se pela superficialidade, na medida em que houve: (1) pouco aporte de recursos para o desenvolvimento, no contexto dos projetos do PBF; (2) pouco diálogo com as estratégias governamentais para a redução da pobreza e; (3) pouco diálogo com o mecanismo de coordenação do desenvolvimento das Nações Unidas na Guiné-Bissau. Além desses

¹⁰¹ O acrônimo remete ao nome do documento em inglês: *United Nations Development Assistance Framework*.

fatores, a Seção 4.4. auxilia na compreensão desse distanciamento entre a PBC e o contexto do desenvolvimento na Guiné-Bissau, na medida em que discute o assunto que, ao contrário do tema do desenvolvimento, recebeu a atenção prioritária dessa Comissão para o país: a Reforma do Setor de Segurança.

4.4 Contexto da RSS: qual segurança para a Guiné-Bissau?

O propósito da presente seção é a abordagem do tema de segurança empreendida pela PBC, a qual tem foco na Reforma do Setor de Segurança (RSS). Apesar do debate do Capítulo 2 sobre o surgimento do conceito de segurança humana (PNUD, 1994), a motivação para a escolha da RSS como enfoque da análise é sua presença constante em documentos tanto do governo da Guiné-Bissau (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, p. 6; 2011, p. 57) quanto da PBC relativos à Guiné-Bissau. Assim, o objetivo da seção foi o de contextualizar o tratamento dado pelo governo da Guiné-Bissau à RSS entre 2007 e 2014, com o objetivo de, posteriormente, compreender a atuação da PBC nessa temática.

Antes de passar à análise das políticas implementadas em RSS pela Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014, é relevante conhecer os conceitos de Setor de Segurança e das motivações que levam as Nações Unidas e o governo da Guiné-Bissau a desejarem sua reforma. Nesse sentido, segundo o Secretário-Geral Ban Ki-moon, o setor de segurança pode ser entendido como:

(...) um termo amplo frequentemente usado para descrever estruturas, instituições e pessoal responsável pela gestão, provisão e supervisão da segurança em um país. É geralmente aceito que o setor de segurança inclui a defesa, a aplicação da lei, os serviços de inteligência e instituições responsáveis pela gestão de fronteiras, aduanas e emergências civis. (...) Além disso, o setor de segurança inclui atores que gerenciem e implementem a segurança, como ministérios, órgãos legislativos e grupos da sociedade civil. Outros atores não estatais também podem ser considerados como parte do setor de segurança, inclusive autoridades informais ou costumeiras e serviços de segurança particulares (A/62/659, 2008, par. 14)¹⁰².

¹⁰² Tradução da Autora. Original em inglês: *"a broad term often used to describe the structures, institutions and personnel responsible for the management, provision and oversight of security in a country. It is generally accepted that the security sector includes defence, law enforcement, corrections, intelligence services and institutions responsible for border management, customs*

Nesse contexto, as Nações Unidas definem a Reforma do Setor de Segurança como um processo de avaliação, revisão e implementação, liderado por autoridades nacionais e que tem como objetivo a melhoria da efetividade e da transparência da segurança para o Estado e sua população (NAÇÕES UNIDAS, 2012b, p. 2). Com base nesses conceitos, para compreender a importância desse tema para a Guiné-Bissau, utilizou-se, em primeiro lugar, o DENARP I, que tornou evidente a motivação do país em tratar das reformas do setor de segurança:

O papel determinante desempenhado pelas Forças Armadas depois da luta de libertação do país, sua implicação nas mudanças e os sucessivos sobressaltos que o país conheceu obrigam a nação guineense a refletir sobre as reformas dos serviços de segurança (RSS) para os transformar em vetores, e não em obstáculos, para o desenvolvimento da paz no país.” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, par. 8).

Assim, para o governo guineense, a Reforma do Setor de Segurança foi concebida como um meio de pacificar as diferentes forças em conflito nas Forças Armadas e, dessa forma, criar condições políticas para viabilizar a implementação dos programas de desenvolvimento (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, par. 86). Nesse contexto, o governo pretendia, por ocasião do DENARP I, implantar um programa de desmobilização e de reinserção social dos ex-combatentes, com vistas ao redimensionamento das Forças Armadas em função das necessidades e da capacidade financeira do país (idem, par. 87). Assim, o governo pretendia realizar uma “reforma profunda”, que fosse capaz de promover a “reconfirmação da submissão” das Forças Armadas às instituições políticas, bem como “sua transformação em verdadeiras forças armadas republicanas, respeitadas das instituições democráticas” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2005, par. 87). De fato, a Seção 4.2 demonstrou que essa preocupação em “reconfirmar a submissão” das Forças Armadas às instituições políticas nacionais dialoga com a história da política guineense, permeada por sucessivos golpes militares.

and civil emergencies. (...) Furthermore, the security sector includes actors that play a role in managing and overseeing the design and implementation of security, such as ministries, legislative bodies and civil society groups. Other non-State actors that could be considered as part of the security sector include customary or informal authorities and private security services” (A/62/659, 2008, par. 14).

Nesse contexto, Reagan e Thompson (2013, p. 12) recordam que os militares exerceram um papel protagônico no processo de independência da Guiné-Bissau, o qual cristalizou vantagens que ainda são visíveis na Constituição do país da contemporaneidade (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996). De fato, a Constituição da República consagrou os militares como “combatentes da liberdade da Pátria” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996, Art. 5º.)¹⁰³, prerrogativa que oferece a educação de órfãos desses combatentes e a assistência a seus pais, filhos e viúvas dos mesmos (idem, Art. 5º., 2).

No concerne ao contexto institucional, é relevante destacar o fato de que as Forças Armadas apresentaram, historicamente, problemas estruturais que afetaram sua participação na política do país (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 7). Nesse sentido, os autores apontaram que as Forças Armadas eram uma instituição desatualizada e sobredimensionada¹⁰⁴, na medida em que, em 2008: (1) 40% dos militares tinham mais de 40 anos; (2) 45% de todos os membros tinha mais de 20 anos de profissão; (3) mais de 70% dos militares estavam concentrados na capital, Bissau e; (4) o número de militares oficiais era o dobro do número de militares não oficiais (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 7). Assim, para os autores:

(...) As Forças Armadas eram menos uma instituição dinâmica e focada em sua missão do que um clube exclusivo de indivíduos em fase de envelhecimento que frequentemente operava em prol de seus interesses pessoais. (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 7)¹⁰⁵.

De fato, em diversos momentos da história política do país houve episódios nos quais os militares operaram em prol de seus interesses pessoais, como foram os casos dos golpes militares de 1980, de 2003, de 2011 e de

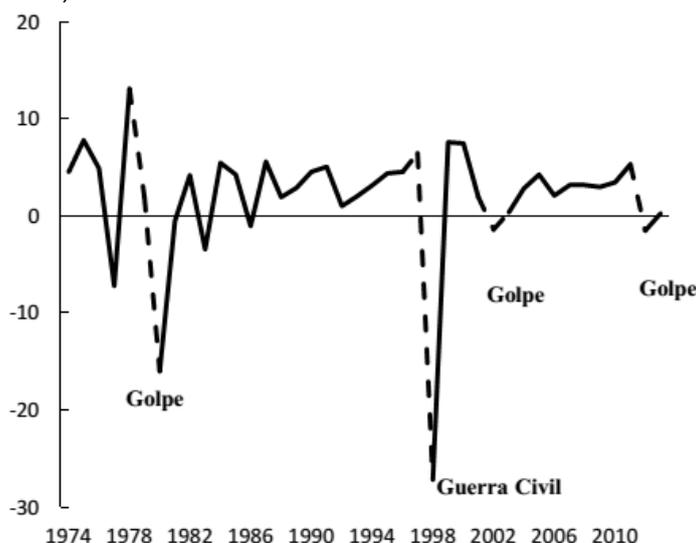
¹⁰³ Segundo a Constituição: “O combatente da liberdade da Pátria é o militante que, nos quadros do PAIGC, participou na luta de Libertação entre 19 de Setembro de 1956 e 24 de Setembro de 1973 e o que, tendo-se integrado nas fileiras do Partido, nas frentes de combate, após esta última data e até 24 de Abril de 1974, revelou, pela sua conduta exemplar, ser digno desse título” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996, Art. 5º., 3).

¹⁰⁴ De acordo com um Censo realizado pelas Nações Unidas, em 2008 havia 4.493 militares na ativa, dos quais 1869 eram oficiais (41,9%), 604 suboficiais (13,5%), 1108 sargentos (24,9%) e 867 soldados (19,7%). O Censo concluiu que as Forças Armadas da Guiné-Bissau tinham a forma de uma pirâmide invertida, com uma razão de 2,73 militares por 1000 habitantes, comparado à média regional de 1,23 militares por 1000 habitantes (PBSO, 2008, par. 9).

¹⁰⁵ Tradução da Autora. Original em inglês: “*In other words, the armed forces are less a dynamic and mission-focused institution serving the state than an exclusive club of aging individuals that frequently operates for their personal interests*” (O'REAGAN E THOMPSON, 2013, p. 7).

2012, cujos contextos foram descritos na Seção 4.2. Esse histórico deu base à argumentação de que o país deveria realizar a RSS como forma de melhorar seu desenvolvimento, na medida em que esse contexto institucional turbulento passou a ser fortemente associado, inclusive por organizações internacionais, à retração da economia nacional. Essa relação está no Gráfico 10:

Gráfico 10: Episódios de turbulência política e crescimento *per capita* do PIB (em %)



Fonte: Banco Mundial (2015, p. 79)

Ebo e Powell explicam essa associação que coloca a RSS como forma de resolução de conflitos no país, afirmando que o *rationale* da RSS, para muitos atores: “(...) é que um setor de segurança reformado – eficiente, democrático e transparente – é uma grande ferramenta para a prevenção de conflitos, estabilidade, construção da paz e desenvolvimento sustentável (EBO E POWELL, 2010, p. 48).¹⁰⁶ A análise do engajamento internacional sobre a RSS na Guiné-Bissau seguiu essa lógica.

De fato, o início das atividades internacionais sobre o tema da RSS, em 2005, deu-se quando a Equipe de Aconselhamento sobre Reforma do Setor de Segurança do Reino Unido realizou missões ao país com vistas à elaboração de um documento de Estratégia em RSS (PBSO, 2008, par. 7). O produto desse trabalho foi o Documento Estratégico de Reestruturação e de

¹⁰⁶ Tradução da Autora. Original em inglês: “*The rationale of SSR, (...) is that a reformed security sector — efficient, democratically governed and based on transparency and accountability — is a major tool for conflict prevention, stability, peacebuilding and sustainable development*” (EBO E POWELL, 2010, p. 48).

Modernização do Setor de Defesa e de Segurança (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006), doravante Estratégia de RSS (HUTTON, 2010, p. 195).

Segundo a Estratégia de RSS, o setor de segurança tinha problemas que remontavam à independência do país. Naquele contexto, surgiu a politização das Forças de Libertação Nacionais, a qual foi necessária para a conquista da autodeterminação do país, mas que se manteve após a independência:

(...) as Forças Armadas, estabelecidas como o braço militar de um combate militar e político pela autodeterminação nacional, mantiveram seu caráter político histórico [após a independência]. Essa politização, essencial para garantir a consciência política do movimento pela independência, persistiu sob o regime de partido único, engendrando uma relação simbiótica entre o partido, as Forças Armadas, o Estado e as lideranças nacionais (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006, p. 7)¹⁰⁷.

A despeito da extinção do regime de partido único, em 1991, as interferências militares permaneceram na política nacional (idem), justificadas pela crença popular de que a Guiné-Bissau devia sua independência à luta heróica das Forças Armadas (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006, p. 7). Posteriormente, a guerra civil de 1998 evidenciou o que a Estratégia de RSS chamou de “círculo vicioso” entre a instabilidade político-militar e o subdesenvolvimento do país, contexto no qual houve o reforço mútuo entre tais fatores (idem, p. 25).

Assim, segundo a Estratégia de RSS, seriam necessárias reformas que impedissem a continuidade dessas instabilidades e possibilitassem a construção das bases do desenvolvimento do país (idem, p. 25). Para tanto, foram planejadas medidas como: (1) o redimensionamento do setor de segurança e defesa, com vistas a torná-lo adequado às necessidades e capacidades econômicas nacionais; (2) a modernização do setor de defesa e segurança, por meio de reformas legislativas e de investimentos em infraestrutura no setor; (3) a realização de investimentos de capacitação e de

¹⁰⁷ Tradução da Autora. Original em inglês: “(...) *the Armed Forces, set up as the military arm of a political and military combat for national self-determination, retained their historical political character. This politicisation, essential to ensuring the strength of political awareness of the independence movement, persisted under the single-party regime, engendering a close symbiotic relationship between the party, the Armed Forces, the State and the leading forces of the nation.*” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006, p. 7).

infraestrutura no setor de Justiça¹⁰⁸; (4) a mobilização de recursos internacionais para a RSS e; (5) o envolvimento da sociedade civil na implementação da RSS (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006, p. 10).

Segundo Kohl (2014, p. 11), após a divulgação da Estratégia da RSS, diversos atores internacionais¹⁰⁹ buscaram implementar distintas reformas do setor de segurança, a partir de diferentes políticas e prioridades. Nesse sentido, o autor enumerou alguns atores e suas distintas prioridades, conforme podem ser observados na Tabela:

Tabela 8: Engajamento de Atores Internacionais em RSS na Guiné-Bissau

Ator	Exemplo de Atividades em RSS na Guiné-Bissau
UNOGBIS ¹¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> Oferecimento de cursos de curta duração em RSS e participação dos debates nacionais para a reforma legislativa em segurança.
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> Organização dos Centros de Acesso à Justiça (CAJs), em 2011, com o objetivo de prestar à população em matérias legais.
UNODC (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Apoio para o estabelecimento de uma Unidade de Combate a Crimes Transnacionais e financiamento de um novo escritório da Interpol.
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> Assinatura de acordo com a Guiné-Bissau em 2008 (EU, 2008) para o estabelecimento de uma missão de assistência à implementação da Estratégia de RSS (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006)¹¹¹.
ECOWAS, CPLP e Angola	<ul style="list-style-type: none"> Em 2010, a ECOWAS e a CPLP elaboraram um Roteiro para a Reforma do Setor da Defesa e Segurança da República da Guiné-Bissau, que previa ações como a proteção de membros de instituições nacionais e o treinamento de profissionais do setor de Defesa (CPLP, 2011; DPA, 2011, p. 3). No mesmo ano, a Angola, que ocupava a presidência da CPLP, firmou um acordo de cooperação em RSS com a Guiné-Bissau. Com base nesse acordo, em 2011, a Angola enviou à Guiné-Bissau a MISSANG¹¹², uma missão militar composta por 200 militares para a reabilitação de infraestruturas, como quartéis, e para a realização de treinamentos para militares (CSNU, 2011, p. 3; OPLOP, 2011). Após o golpe militar de 2012, a ECOWAS enviou uma Missão à Guiné-Bissau, a ECOMIB¹¹³, uma força militar de composta por 629 soldados da Costa do Marfim, Nigéria, Senegal e Togo, com o objetivo de substituir os militares da Angola (MISSANG), apoiar a restauração da ordem constitucional e a liberdade de movimento para agências humanitárias no país (ECOWAS, 2013).

Fonte: Organizado pela Autora

¹⁰⁸ De acordo com a Estratégia de Segurança (2006, p. 10), os problemas do setor de Justiça da Guiné-Bissau incluíam a falta de independência do poder Judiciário, a carência de recursos financeiros e infraestruturais e uma legislação ultrapassada. Conseqüentemente, o acesso da população à Justiça via-se comprometido, e, portanto, tais questões também deveriam ser tratadas no contexto do debate da RSS (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006, p. 10).

¹⁰⁹ As ações da PBC em RSS serão tratadas na seção 4.2.3.

¹¹⁰ A UNOGBIS é o acrônimo de *United Nations Peace-Building Support Office in Guinea-Bissau*, ou Escritório de Apoio à Construção da Paz), que foi estabelecido em 1999.

¹¹¹ A missão da EU foi finalizada em setembro de 2010, em decorrência do golpe militar de 1 de abril de 2010 (EU, 2010).

¹¹² MISSANG é o acrônimo em português para a Missão da Angola na Guiné-Bissau.

¹¹³ ECOMIB é o acrônimo em inglês para ECOWAS Security Mission in Guinea Bissau.

A despeito das diversas iniciativas de atores internacionais no sentido de promover mudanças no setor de segurança da Guiné-Bissau, a estratégia de RSS inaugurada em 2006 pelo governo da Guiné-Bissau não pode ser concluída no período entre 2007 e 2014. Entre as razões apontadas na literatura acadêmica sobre o tema, dois fatores destacam-se: (1) a descoordenação dos atores internacionais em RSS e; (2) a falta de “apropriação local” em RSS (KOHL, 2014, p. 11).

Segundo Kohl (2014, p. 11), o problema da coordenação dos atores permanece um desafio para a Guiné-Bissau, a despeito das diferentes tentativas de coordenação institucional. Um exemplo dessas tentativas de coordenação em RSS ocorreu no âmbito interno das Nações Unidas, por ocasião da criação, em 2007, da “Força Tarefa das Nações Unidas para a RSS” (UNRSS, 2015). Em 2015, essa Força-Tarefa contava com 14 membros¹¹⁴, entre os quais o PBSO, e tinha o propósito de melhorar a coordenação dos esforços das Nações Unidas em RSS (UNRSS, 2015), por meio, por exemplo do desenvolvimento de treinamentos em RSS a parceiros das Nações Unidas nesse tema (idem). Apesar dessa força tarefa, para Kohl (2014, p. 11), o problema da coordenação nessa temática não pode ser resolvido sem que haja um diálogo interinstitucional adequado, de forma a concertar as visões díspares sobre o tema. Como exemplos dessas disparidades, há o caso das relações entre ECOWAS e Nações Unidas. Na visão de Kohl (2014, p. 11), enquanto a ECOWAS havia feito “pouco ou nada” em termos de RSS na Guiné-Bissau até 2014, essa instituição via as ações das Nações Unidas e da União Europeia como ações “impostas” à Guiné-Bissau (idem).

Além dessa descoordenação de atores internacionais, Kohl (2014, p. 12) relatou que a estratégia de RSS adotada pelo governo da Guiné-Bissau em 2006 falhou¹¹⁵ devido à completa falta de apropriação local (*local ownership*) nesse tema. Nesse sentido, entrevistas conduzidas por Kohl (2014, 13) com a equipe da União Europeia em RSS revelaram que mesmo guineenses formalmente envolvidos nas reformas do setor de segurança estavam

¹¹⁴ A lista completa dos membros está em UNRSS (2015).

¹¹⁵ Falhar, nesse contexto, significa que a RSS não trouxe os resultados pretendidos pelo governo e por seus parceiros internacionais em termos de funcionamento das estruturas policiais e militares.

desinformados sobre o escopo do projeto. Outro fato que evidenciava esse desconhecimento era percepção negativa que muitos militares tinham sobre a RSS, na medida em que associavam o termo “reforma” ao termo “aposentadoria compulsória”¹¹⁶ (KOHL, 2014, p. 14).

É certo que houve algumas iniciativas da PNUD entre 2010 e 2011 que buscaram incluir a sociedade local por meio de diálogos e de grupos de debate sobre a RSS (KOHL, 2014, p. 16). No entanto, para Kohl (2014, p. 16), a ausência de relatórios reportando os resultados de tais iniciativas evidencia que a busca pela apropriação local constituiu, nesse contexto, uma iniciativa pontual das Nações Unidas, e não um processo contínuo no contexto da RSS. Além disso, os membros da equipe de RSS da União Europeia entrevistados por Kohl exibiram frustração porque, segundo estes, havia falta de capacidade, falta de apoio e falta de interesse por parte dos guineenses envolvidos na RSS (idem). Assim, tais entrevistas indicavam, na visão de Kohl (2014, p. 16) que a apropriação local configurava mais um obstáculo do que uma oportunidade para esses atores, na medida em que exigiria o investimento no diálogo com atores locais que não teriam condições ou interesse em apoiar as políticas das organizações internacionais para a RSS. Vale destacar que esses resultados de Kohl (2014) corroboram a visão de Richmond (2009, p. 153) debatida no Capítulo 3, segundo a qual os agentes externos, orientados por uma visão liberal da paz, tenderiam a promover a “romantização” do local, concebendo a população local a partir de características inferiores, como a falta de competências técnicas, as quais justificariam abordagens “*top-down*”.

Por fim, a despeito de o presente trabalho abordar a RSS, apenas de modo metodológico e para a clareza da análise, de forma separada à política da Guiné-Bissau, cabe destacar que a RSS também deve ser concebida como um tema politizado, no sentido de estar no centro de disputas de poder internas e internacionais. Nesse sentido, cabe ressaltar que análises como as feitas pelo Crisis Group (2015, p.12) e por Hutton (2010, p. 198) reconheceram o caráter político da RSS, na medida em que, por um lado, alguns atores nacionais, como membros do governo, veriam nesse contexto uma forma de atrair a atenção e o financiamento internacionais e, por outro, atores

¹¹⁶ Reforma e aposentadoria militar são termos sinônimos em Português e em Criollo, que é uma das línguas da Guiné-Bissau (KOHL, 2014, p. 14; HOUAISS, 2010, p. 664)

internacionais veriam na RSS forma de atribuir ao país políticas alinhadas aos interesses desses¹¹⁷.

Da mesma forma, o debate sobre a noção de apropriação local também evidencia a componente política da RSS. Nesse sentido, Mobekk (2010, p. 234) questiona quem é o agente dessa apropriação local, (“*who owns?*”), recordando que esta não apenas significa a relação entre os “locais” e os “externos”, mas também a relação entre as diferentes camadas da sociedade local com relação ao processo de reconstrução pós-conflito e, em particular, à RSS. Assim, é possível compreender a RSS como um tema politizado, não apenas porque a RSS exerce um papel relevante no contexto político na Guiné-Bissau, mas também por que a apropriação local sobre esse tema também é o resultado de decisões políticas – sejam elas nacionais ou internacionais.

À luz dessa discussão, a Seção 4.4.1 debate a forma pela qual a PBC atuou no contexto da RSS e, em particular, quais medidas foram realizadas para enfrentar os desafios da coordenação entre atores internacionais nesse tema e da promoção da apropriação local. Nesse debate, é evidenciado que a RSS, por ir ao encontro da agenda universalizante de paz liberal da PBC, atraiu as atenções dessa instituição e contribuiu para o contexto do afastamento da PBC relativamente à realidade local.

4.4.1. A atuação da PBC e a RSS: mais segurança para a sociedade guineense?

A presente seção analisa a forma de atuação da PBC com relação ao tema da RSS na Guiné-Bissau, com vistas a compreender quais iniciativas essa Comissão adotou e quais foram as consequências dessas para a sociedade da Guiné-Bissau. Da mesma forma que a análise da atuação da PBC no contexto político e do desenvolvimento, a seção utiliza como fontes primárias: (1) os documentos oficiais da PBC entre 2007 e 2014 e; (2) os

¹¹⁷ Um exemplo de interesse que motivaria a atuação de outros países no contexto da RSS na Guiné-Bissau está em Kohl (2014, p. 10). Segundo esse autor, alegou-se que a Angola teria atuado na Guiné-Bissau tanto por motivações econômicas - petróleo, bauxita e madeira - quanto geoestratégicas - para afirmar seu poder regional com relação ao Senegal e à Nigéria (idem).

projetos do PBF para a Guiné-Bissau no tema da RSS. No caso dos projetos do PBF, o objetivo é identificar como os recursos financeiros foram aplicados na área de RSS. Para tanto, a seção parte da premissa segundo a qual a RSS faz parte do conjunto de valores liberais que orientam a atuação das Nações Unidas para a construção da paz no pós-Guerra Fria (NEWMAN *et al.*, 2010, p. 7-9). Conforme exposto no Capítulo 2, a RSS é uma das iniciativas que passaram a estar presentes na maioria das atividades de *peacekeeping* e de *peacebuilding* das Nações Unidas naquele período (*idem*).

Assim, pretende-se identificar em que medida é possível afirmar que a PBC interagiu com a sociedade guineense com vistas a compreender a realidade da segurança nacional. A seção demonstra que o viés universalizante da paz democrática e liberal da PBC faz com que a RSS implementada pela PBC não atenda às necessidades de segurança do ponto de vista da sociedade da Guiné-Bissau como um todo, na medida em que contemplou, predominantemente, projetos voltados às necessidades dos militares.

Essa percepção pode ser verificada com a análise do Quadro Estratégico de 2008 (PBC/3/GNB/3, 2008). Nesse documento, conforme exposto na Introdução do presente capítulo, foram definidas seis prioridades para a construção da paz na Guiné-Bissau, sendo que duas delas eram (1) a Reforma do Setor de Segurança e (2) o Reforço do Setor de Justiça, da consolidação do Estado de Direito e da luta contra o narcotráfico.

Nesse contexto, são exemplos de compromissos assumidos pela PBC, no Quadro Estratégico de 2008, no âmbito da RSS: (1) apoiar a implementação da estratégia de RSS da Guiné-Bissau e, ao mesmo tempo, prover meios para melhorar e modernizar as condições de vida para o pessoal militar e (2) incentivar os parceiros nacionais e internacionais da Guiné-Bissau à adoção de uma abordagem “holística” para a reforma do setor da segurança, com ligações claras, por exemplo, com a reforma do sistema do setor de justiça e com a luta contra o tráfico de drogas (PBC/3/GNB/3, 2009, p. 14 a 17). Por sua vez, no âmbito da Justiça e da luta contra o narcotráfico, são exemplos de compromissos assumidos pela PBC: (1) apoiar a Guiné-Bissau para desenvolver a capacidade judicial e o provimento de serviços jurídicos básicos; (2) apoiar o Governo e a sociedade civil na luta contra a impunidade e a

corrupção e; (3) Identificar lacunas de financiamento e mobilizar recursos para combater o tráfico de drogas (PBC/3/GNB/3, 2009, p. 14 a 17)¹¹⁸.

Um ponto a ser destacado desses compromissos é o fato de que, a despeito de a RSS e o Reforço do Setor de Justiça serem duas prioridades distintas no contexto do Quadro Estratégico, um dos compromissos assumidos pela PBC foi o de incentivar uma abordagem “holística” para a RSS. Esse termo “holístico” refere-se ao fato de que a PBC pretendia apoiar o governo não apenas em iniciativas como o redimensionamento das forças de segurança e de defesa nacionais, mas também em outros temas ligados à segurança - como a ampliação do acesso da população à justiça e o combate ao narcotráfico (PBC/3/GNB/3, 2009, p. 14 a 17).

Nesse contexto, a primeira revisão do Quadro Estratégico, em 2009, apontou para um descasamento entre a teoria defendida pela PBC e a prática operacionalizada pelo PBF e pelo PBSO. Esse descasamento manifestou-se no contexto de um projeto de reforma do setor de justiça que contou com a participação do PBSO e do PBF e que pretendia melhorar o setor de justiça do país, por meio da reabilitação da infraestrutura, do oferecimento de treinamentos a profissionais nacionais e da revisão das legislações nacionais (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 25). A despeito de a PBC defender uma abordagem “holística” que aproximasse as temáticas de justiça e de RSS (idem), a própria PBC afirmou que o projeto de reforma no setor de justiça estava ocorrendo de forma isolada do tema da RSS.

De fato, a partir de 2009, ocorre um descolamento entre as prioridades de Reforço do Setor de Justiça, mais diretamente relacionada à promoção do acesso da população à justiça, e da prioridade de RSS. Nesse sentido, a revisão do Quadro Estratégico, realizada em 2009, elevou a RSS ao posto de maior prioridade para a construção da paz na Guiné-Bissau (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 49). A partir dessa data, a RSS passou a ser o tema prioritário da atuação da PBC na Guiné-Bissau, e o aspecto “holístico” relegado a um segundo plano, na medida em que os documentos oficiais analisados entre 2007 e 2014 enfatizaram a RSS no sentido de promoção de melhorias às infraestruturas militares e do levantamento de fundos que proporcionassem a

¹¹⁸ A íntegra dos compromissos está no Anexo 2.

aposentadoria de militares. Da mesma forma que no contexto político, os documentos da PBC relativos à RSS podem ser identificados como descritivos e como propositivos. Os documentos descritivos são aqueles que buscaram contextualizar o tema da Reforma de Segurança no país, entre 2008 e 2014, com os objetivos tanto de dar subsídios aos debates no âmbito da PBC em RSS quanto de fornecer informações para o Conselho de Segurança e para a Assembleia Geral. São exemplos de documentos que descrevem o tema da RSS no país: (1) a Nota de Contexto sobre a Reforma do Setor de Segurança (CSC, 2008f), (2) a Primeira Revisão do Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau (PBC/4/GNB/3, 2010) e; (3) a Declaração ao Conselho de Segurança (PATRIOTA, 2014).

Apesar de o foco da presente seção ser as iniciativas da PBC em RSS, os documentos descritivos também são relevantes para a presente análise, pois evidenciam que a PBC, ao priorizar a RSS, acompanhava a visão da alta cúpula do governo da Guiné-Bissau. Um exemplo dessa defesa feita pelo governo foi encontrada em documento de 2009, segundo a qual: “o lançamento dos fundos de aposentadoria para os militares foi sistematicamente referido como a mais urgente das prioridades da reforma do setor de segurança” (PBC/4/GNB/3, 2010, p. 3)¹¹⁹. Outro exemplo da opinião do governo surgiu em uma reunião da PBC em 2010, na qual o representante do governo, Mano Queta, afirmou que o processo de paz permaneceria precário até que o processo de reforma do setor de segurança, incluindo o estabelecimento de fundos para a aposentadoria de militares, estivesse completo (PBC/4/GNB/SR.1, 2010, par. 10).

Nesse sentido, a pesquisa classificou como documentos propositivos aqueles que contêm ao menos uma ação da PBC no âmbito de RSS. A Tabela 9 a seguir resume as iniciativas propositivas realizadas por essa Comissão para o período analisado:

¹¹⁹ Tradução da Autora. Original em inglês: “*The launching of a pension fund for the military was systematically referred to as the most urgent security sector reform priority*” (PBC/4/GNB/3, 2010, p. 3).

Tabela 9: Atuação da PBC no tema da RSS da Guiné-Bissau

Data	Documentos Propositivos	Tipo de ação da PBC em RSS
24/09/2008	PBC/3/GNB/1 (2008)	Recomendação da PBC ao governo: A PBC recomenda à Guiné-Bissau a continuidade da implementação de sua estratégia de RSS (PBC/3/GNB/1, 2008, p. 2).
02/10/2008	PBC/3/GNB/3 (2008) (Quadro Estratégico de 2008)	Iniciativa Estratégica: Estabelece os compromissos da PBC para seu engajamento na Guiné-Bissau (íntegra dos compromissos no Anexo 2)
02/12/2008	PBC/3/GNB/4 (2008)	Recomendações da PBC ao governo: A PBC recomenda à Guiné-Bissau a continuidade da implementação de sua estratégia de RSS (PBC/3/GNB/4, 2008, p. 2)
09/02/2009	PBC/4/GNB/1 (2009) (Revisão do Quadro Estratégico)	Iniciativa Estratégica: afirma que os esforços dos diferentes parceiros da Guiné-Bissau deveriam ser direcionados à RSS, e os fundos de aposentadoria, por serem “a pedra fundamental” (“cornerstone”) da RSS, deveria ser a prioridade no contexto da mobilização de recursos (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 56)
09/02/2009	PBC/4/GNB/1/add.1 (2009)	Coordenação de Atores e Mobilização de recursos: <ul style="list-style-type: none"> A CSC-GB organizou duas discussões sobre RSS, por meio de videoconferências, com parceiros da Guiné-Bissau, participou de um encontro em Praia, em abril de 2009, sobre a RSS em Guiné-Bissau e participou de um encontro com a CSC de Sierra Leoa para debater o tráfico de drogas na região (PBC/4/GNB/1/add.1, 2010, p. 7)
27/05/2013	VIOTTI (2013)	Proposta de projeto em RSS: A Embaixadora Maria Luiza Viotti sugeriu a implementação de um projeto progressivo de aposentadorias para militares. (VIOTTI, 2013, p. 6-7).
29-30/10/2014	PATRIOTA (2014)	Iniciativa Estratégica: no contexto do reengajamento da PBC no país, o Embaixador Antônio de Aguiar Patriota propôs áreas nas quais a PBC poderia atuar para a construção da paz na Guiné-Bissau, entre as quais a primeira área citada foi a do diálogo político em torno de um processo de RSS claro, que envolvesse a ECOMIB e a CPLP ¹²⁰ (PATRIOTA, 2014, p. 3-4).

Fonte: Organizada pela Autora.

Assim, a Tabela 9 evidencia que, por um lado, houve superficialidade: (1) nas recomendações feitas ao Governo sobre o tema da RSS, pois estas constituíram apenas exortações diplomáticas; e (2) na coordenação de atores internacionais para o tema de segurança, pois essa coordenação ocorreu em poucas ocasiões e não envolveu debates direcionados à compreensão da

¹²⁰ Essa proposta já foi abordada nas seções sobre política (Seção 4.2) e desenvolvimento (Seção 4.3) e defendia que o reengajamento da PBC na Guiné-Bissau no período após as eleições deveria ter foco em quatro áreas principais: 1) promover o diálogo político em torno de um processo de RSS claro, que envolvesse a ECOMIB e a CPLP 2) melhorar a geração de renda no país por meio da exploração de recursos naturais, com o apoio técnico de parceiros como a PNUD e o Banco Mundial e 3) mobilizar parceiros para a realização de uma conferência de doadores para a Guiné-Bissau em 2015 (CSC, 2014b, p. 4).

perspectiva da sociedade civil sobre o tema¹²¹. Por outro lado, é possível afirmar que houve ênfase nas iniciativas de RSS destinadas ao público militar, na medida em que: (1) a revisão do Quadro Estratégico defendeu que os fundos de aposentadoria, por serem “a pedra fundamental” (“*cornerstone*”) da RSS, deveriam ser a prioridade no contexto da mobilização de recursos (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 56) e; (2) uma das únicas propostas no âmbito da RSS feitas no contexto da PBC foi relacionada à implementação de um plano de aposentadorias progressivo para militares (VIOTTI, 2013, p. 6-7).

Além disso, é possível afirmar que o contexto posterior ao reestabelecimento do governo constitucional, em 2014, não foi suficiente para promover mudanças no *rationale* da PBC no contexto da Guiné-Bissau. Essa afirmação se justifica mediante a análise da proposta de reengajamento da PBC na Guiné-Bissau feita pelo Embaixador Antônio Patriota, segundo a qual o diálogo político deveria ser estruturado em torno de um processo de RSS claro (PATRIOTA, 2014, p. 3-4). Em outras palavras, ainda que a PBC, em 2014, reconheça a necessidade de diálogo político, este deve se dar em torno de um tema pré-definido, a RSS, a qual deve continuar, na visão dessa Comissão, a exercer um papel fundamental no contexto da construção da paz no país.

Dessa forma, a análise dos documentos da PBC para a Guiné-Bissau revela uma atuação alinhada com a defesa dos pleitos de parte do governo guineense, como demonstrado no caso da mobilização de fundos para promover a aposentadoria dos militares. Essa atuação, entretanto, distanciou-se das necessidades da população guineense, na medida em que não foi capaz de promover uma maior aproximação com outras camadas da população fora das esferas governamentais, exceção feita a poucos representantes de associações civis na Guiné-Bissau.

Nesse contexto, a análise do portfólio de projetos do PBF para a Guiné-Bissau também demonstrou que a RSS assumiu o papel de tema prioritário, na medida em que corresponderam a 50% do orçamento total do PBF destinado a

¹²¹ Ainda que as reuniões da CSC-GB e as visitas da PBC contassem com a participação de alguns representantes da sociedade civil, apenas três organizações foram citadas nos documentos da PBC, entre 2007 e 2014: Voz di Paz (PBC/4/GNB/1, 2009, par. 51; CSC, 2014, p. 5), AMAE (Associação de Mulheres em Atividade Econômica), Comissão das Trabalhadoras Mulheres (CMNT) (CSC, 2014, p. 5). Além disso, a PBC não participou de nenhuma pesquisa ou diálogo com a sociedade guineense para compreender o tema da segurança sob uma perspectiva distinta daquela do governo da Guiné-Bissau em RSS.

projetos na Guiné-Bissau entre 2007 e 2014, conforme destacado na Seção 4.3.1. Os projetos efetuados nesse contexto¹²² foram:

Tabela 10: Projetos do PBF para a Guiné-Bissau relacionados à RSS (2007-2014)

Início	Nome do Projeto	Referências	Duração (meses)	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%)
jul/08 a dez/09	Projeto para a Reabilitação de Quartéis Militares	PBF/GNB/B-2 (2009; 2011)	18	1.905.000,00	1.904.515,78	100%
dez/08 a dez/09	Reabilitação de prisões e treinamento de equipes de penitenciárias	PBF/GNB/B-1 (2011)	12	900.000,00	812.834,00	90%
jul/10 a nov/10	Avaliação para Treinamento de Militares e DDR ¹	PBF/GNB/B-3 (2010)	4	49.755,00	49.755,00	100%
fev/11 a mar/11	Apoio para Conferências Nacionais em Defesa e Segurança	PBF/GNB/B-4 (2011)	1	101.047,00	101.046,52	100%
dez/11 a abr/12	Apoio à Reforma do Setor de Defesa e Segurança e Reintegração Socioeconômica	PBF/GNB/B-5 (2011)	4 ³	5.000.000,00	1.282.144,93	26%
dez/11 a abr/12	Fortalecimento da Segurança Interna e do Sistema de Justiça	BF/GNB/B-6 (2011)	4	5.000.000,00	103.959,48	2%
ago/14 a fev/16	Fortalecimento da Segurança e da Estabilidade na Guiné-Bissau ¹²³ (IRF) ²	PBF/IRF-93 (2014)	18 ⁴	500.000,00	186.941,45	37%
Total em Segurança				13.455.802,00	4.441.197,16	33%

Legenda: 1 DDR: Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; 2 IRF Projetos Emergenciais do PBF; 3 O projeto foi encerrado devido ao golpe militar de 12 de Abril de 2012; 4 Duração Prevista para o Projeto.

Fonte: Tabela organizada pela autora com base em dados disponíveis em MPTF (2016).

Conforme mencionado na Seção 4.1, os projetos do PBF para a Guiné-Bissau foram iniciados em 2008, antes mesmo da aprovação do Quadro Estratégico, e foram destinados à realização de projetos que trouxessem “dividendos imediatos para a paz”, ou seja, que trouxessem mudanças rápidas que fossem favoráveis à construção da paz na Guiné-Bissau (CSC, 2008i, par. 2). No entanto, esse início se deu sem que houvesse pesquisas técnicas em

¹²² A lista completa está no Anexo 7.

¹²³ O objetivo desse projeto é o estabelecimento de um escritório para o combate ao tráfico de drogas transnacional (PBF/IRF-93, 2014).

campo, o que comprometeu os resultados inicialmente planejados, conforme evidenciado pelo Projeto para a Reabilitação de Quartéis Militares (PBF/GNB/B-2, 2011) e pelo Projeto Reabilitação de prisões e treinamento de equipes de penitenciárias (PBF/GNB/B-1, 2011).

Assim, o objetivo do “Projeto para a Reabilitação de Quartéis Militares” (PBF/GNB/B-2, 2011) era o de melhorar a infraestrutura de 33 quartéis militares em todo o país, o que, segundo o projeto, traria a melhoria das condições de vida de 4000 militares na Guiné-Bissau (PBF/GNB/B-2, 2011). O relatório de avaliação desse projeto destacou, no entanto, que não foi feita uma pesquisa técnica em profundidade, a qual permitisse avaliar o orçamento e a duração do projeto de forma adequada. Conseqüentemente, o planejamento do projeto revelou-se “irreal e não-factível” (PBF/GNB/B-2, 2011, p. 6).

O segundo projeto, “Reabilitação de prisões e treinamento de equipes de penitenciárias” (PBF/GNB/B-1, 2011), por sua vez, tinha o objetivo de construir quatro prisões na Guiné-Bissau, assim como elaborar um sistema de gestão de presos e de treinamento da equipe das penitenciárias (PBF/GNB/B-1, 2011). No entanto, apenas duas prisões foram construídas, na medida em que, segundo esse documento, a falta de uma avaliação das necessidades técnicas fez com que o orçamento desse projeto tenha sido considerado “não realista” (PBF/GNB/B-1, 2011, p. 8).

Como contraponto a esses projetos, menciona-se outros dois que atingiram os objetivos previamente definidos pelo PBF. O primeiro deles é o projeto de Avaliação para Treinamento de Militares (PBF/GNB/B-3, 2010), que tinha como propósito conduzir uma pesquisa para subsidiar a elaboração de treinamentos para pessoal militar (PBF/GNB/B-3, 2010) e que, segundo a documentação do projeto, conseguiu produzir a pesquisa proposta. O segundo, Apoio para Conferências Nacionais em Defesa e Segurança (PBF/GNB/B-4, 2011), que tinha como objetivo apoiar a preparação de oito Conferências Nacionais sobre a RSS (PBF/GNB/B-4, 2011). Em particular, os relatórios desse projeto apontam que foram realizadas as oito conferências nacionais sobre defesa e segurança, as quais envolveram membros do Parlamento e militares (idem). No entanto, nenhum documento da PBC mencionou qualquer um desses dois projetos, evidenciando que, mesmo os projetos do PBF que

tiveram como foco compreender, de forma mais profunda, o contexto de segurança vivenciado pela Guiné-Bissau não foram aproveitados pela PBC.

Assim, os projetos apresentados conduzem ao questionamento sobre se as necessidades de RSS identificadas como prioritárias pela PBC seriam, de fato, correspondentes com as necessidades de RSS identificadas pela sociedade guineense. Além das evidências apresentadas, ao menos dois outros fatos sugerem que este não é o caso. A primeira evidência é o caso do “Projeto para a Reabilitação de Quartéis Militares” (PBF/GNB/B-2, 2009), pois este partiu da premissa de que investir na melhoria das dependências infraestruturas militares, como prédios e quartéis, traria maior estabilidade para as Forças Armadas e, portanto, teria reflexos positivos para a estabilidade da política guineense (PBF/GNB/B-2, 2009, p.2). Essa premissa, no entanto, mostrou-se incorreta, na medida em que o projeto foi entregue em agosto de 2011, e menos de um ano após essa entrega, sobreveio o golpe militar de abril de 2012. Esse exemplo mostra que o aporte de recursos para reformas infraestruturais, quando desacompanhado de medidas que busquem a compreensão da realidade local como um instrumento para a construção da paz, resulta infrutífera para a resolução dos conflitos nacionais.

A segunda evidência de que a RSS talvez não seja a resposta para as necessidades de segurança nacionais foram duas pesquisas realizadas, respectivamente, pela organização Voz di Paz¹²⁴ e pelo Banco Mundial. Essas pesquisas revelaram diferentes perspectivas sobre as causas dos conflitos na Guiné-Bissau, as quais levam ao questionamento sobre a proximidade da PBC com relação ao contexto nacional – e portanto, colocam em dúvida a prioridade concedida pela PBC à RSS.

Assim, no ano de 2010 a organização Voz di Paz elaborou uma pesquisa com o objetivo de identificar a percepção da população do país no que se referia às causas dos conflitos nacionais. A pesquisa foi feita por meio de consultas públicas, as quais ofereceram a possibilidade de livre exercício da palavra e que ocorreram entre 2007 e 2009 (VOZ DI PAZ, 2010, p. 12). Ao

¹²⁴ A Voz di Paz é uma organização não governamental (ONG) da Guiné-Bissau que tem o objetivo de apoiar atores locais, entre os quais autoridades nacionais e regionais, para atuarem para a construção da paz e a prevenção de conflitos. O método utilizado por essa ONG consiste em pesquisas que envolvem a participação da sociedade, como forma de promover a reflexão e a ação sobre os problemas nacionais (VOZ DI PAZ, 2010, p. 4).

longo desse processo, foram ouvidas mais de 3000 pessoas de todas as regiões do país, entre as quais representantes locais da sociedade civil, do Estado, de instituições privadas, tradicionais e religiosas e de rádios comunitárias (idem). Durante a pesquisa, os participantes foram encorajados a debater as principais causas de conflito do país e a elencar aqueles que consideravam as causas de maior peso nos conflitos. A compilação dos dados mostrou que, segundo os participantes da pesquisa, os principais problemas nacionais tinham quatro causas principais, a saber: (1) o enfraquecimento do Estado e sua má-administração; (2) a pobreza; (3) a má-administração da justiça e; (4) o tribalismo, que se refere à utilização das diferenças culturais e étnicas para fins políticos (VOZ DI PAZ, 2010, p. 13).

Para a população, o enfraquecimento do Estado foi identificado ao grave *déficit* da infraestrutura do país, expresso tanto em termos de estruturas de repartições públicas¹²⁵ quanto em termos da precariedade das rodovias e portos nacionais (VOZ DI PAZ, 2010, p. 36). Segundo as auscultações realizadas, a precariedade dessas estruturas constitui grave problema para o país, na medida em que sem rotas de escoamento da produção não é possível ampliar a produção de produtos essenciais à alimentação da população e à economia nacional, como é o caso do arroz e da castanha de cajú. Por isso, os participantes da pesquisa associaram esse *déficit* estrutural diretamente aos níveis de pobreza da Guiné-Bissau (idem).

O segundo fator mais identificado pela população aos conflitos do país foi a pobreza, a qual foi identificada pela população guineense como uma das causas mais estruturantes dos conflitos do país (VOZ DI PAZ, 2010, p. 38). Segundo a organização Voz di Paz, o provérbio “em casa onde não há pão, todos ralham e ninguém tem razão” foi citado diversas vezes, demonstrando, assim, a percepção popular segundo a qual os conflitos existentes na Guiné-Bissau estão diretamente associados ao quadro de indigência crônica da população (idem). Essa percepção popular, por sua vez, dialoga com o conceito de violência estrutural proposto por Johan Galtung (GALTUNG, 1969, p.173 e p. 183), conforme exposto no Capítulo 2.

¹²⁵ Duas imagens de repartições públicas da Guiné-Bissau estão disponibilizadas no Anexo 5.

O terceiro aspecto mais citado pela população da pesquisa foi o acesso à justiça. Segundo os dados da ONG Voz di Paz, o sistema de justiça nacional tem problemas como a morosidade dos processos judiciais, a corrupção e a falta de funcionários capacitados para o exercício de suas funções (VOZ DI PAZ, 2010, p. 41). Ainda que o acesso à justiça esteja presente no conceito de RSS das Nações Unidas e na Estratégia de RSS do governo (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2006), a análise dos projetos do PBF relacionados à RSS demonstrou que a fatia de recursos destinada a esse setor é mínima, quando comparada com os projetos relacionados à melhoria das condições de trabalho dos militares.

O quarto aspecto mais citado, o tribalismo, é a instrumentalização das diferenças sociais para promover interesses políticos, o que leva ao aprofundamento de “(...) incompreensões, radicalismos e ódios que enfraquecem a coesão nacional e dilaceram o tecido social” (VOZ DI PAZ, 2010, p. 15). Como desenvolvido na Seção 4.2., o tribalismo foi, de fato, um dos fatores que contribuíram para a guerra civil de 1998, na medida em que disputas políticas geraram polarizações na sociedade com relação à etnia Balanta.

Outra pesquisa que permite relativizar o enfoque prioritário dado pela PBC à RSS foi realizada pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2015d), a qual tinha o propósito de: (1) oferecer ao Banco maior conhecimento sobre seus parceiros locais e; (2) obter subsídios para o planejamento de estratégias futuras do Banco no país. A pesquisa foi realizada com 183 participantes, os quais mantinham contato com o Banco Mundial e eram provenientes de diferentes áreas de atuação¹²⁶. Nesse contexto, as entrevistas evidenciaram que as prioridades do desenvolvimento na Guiné-Bissau deveriam ser, nessa ordem, a educação (65%), a energia (40%) e, na terceira posição, a segurança/estabilização/reconstrução (35%).

Assim, as pesquisas realizadas pela organização Voz di Paz e pelo Banco Mundial sugerem que a estratégia de RSS da PBC - voltadas, sobretudo, a melhorias para o público militar - mostrou-se insuficiente para

¹²⁶ Entre as principais áreas de atuação dos entrevistados, destacaram-se: ONGs (18% dos entrevistados), funcionários de Ministérios (15% dos entrevistados), organizações do setor privado (10% dos entrevistados), Academia e *Think Tanks* (5% dos entrevistados) (BANCO MUNDIAL, 2015d, p. 5)

confrontar as causas dos conflitos existentes na Guiné-Bissau. Nesse sentido, elas evidenciam que a percepção sobre os principais problemas enfrentados pelo país varia em decorrência com o público com o qual as organizações nacionais e internacionais mantêm contato. Assim, elas apontam para a necessidade de discutir a RSS como foco principal da atuação da PBC, na medida em que essa Comissão deve ter como foco prioritário a construção da paz - para toda a sociedade guineense -, e não a RSS - que, da forma como foi operacionalizada entre 2007 e 2014, atendeu, principalmente, aos militares do país. Essa observação alinha-se à exposição do Capítulo 2 segundo a qual o conceito de construção da paz, surgido em 1992 no seio das Nações Unidas, extrapola a temática da segurança militar para abranger, sobretudo, a temática do desenvolvimento.

Assim, a presente seção evidenciou que o viés universalizante da construção da paz liberal, o qual norteou a atuação da PBC, concedeu à RSS a categoria de maior prioridade no contexto das iniciativas da PBC na Guiné-Bissau. No entanto, essa priorização promoveu um descasamento entre as iniciativas apoiadas pela PBC e as necessidades de segurança da sociedade guineense em sua totalidade, na medida em que (1) a seção 4.1 evidenciou que a população ainda enfrenta o tráfico de drogas e a falta de acesso a serviços judiciais, entre outros problemas de segurança; (2) houve projetos do PBF implementados sem estudos de avaliação das necessidades do país em termos de segurança; (3) a alta prioridade dada à RSS não foi respaldada por pesquisas junto à população guineense, as quais extrapolassem o âmbito das autoridades governamentais de uma forma mais ampla. Dessa forma, o relativo distanciamento da PBC com relação à Guiné-Bissau fez com que o foco prioritário adotado, a RSS, não tenha sido suficiente para trazer à população da Guiné-Bissau a paz positiva, a qual, segundo Johan Galtung (1969), não apenas faria cessar a violência direta, mas também a violência estrutural (GALTUNG, 1969, p.173 e p. 183). Conforme analisado no presente Capítulo, os conflitos na Guiné-Bissau têm motivações políticas, econômicas, sociais e securitárias. Assim, embora a aproximação da PBC relativamente à realidade local não seja, *per se*, condição suficiente para trazer a paz ao país, ela é uma condição necessária para que a estratégia da PBC possa ser continuamente estruturada para responder aos desafios relativos ao processo de construção

da paz na Guiné-Bissau, os quais, conforme analisados, são complexos e multifacetados.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisa a atuação da Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas (PBC), identificando em que medida essa Comissão contribuiu para a construção da paz na Guiné-Bissau entre 2007 e 2014. A hipótese de trabalho adotada para essa análise foi a de que a premissa que orienta a PBC, de universalidade da construção da paz liberal, provoca o distanciamento da Comissão com relação às necessidades de desenvolvimento da população guineense.

Com esse objetivo, a dissertação foi estruturada em três capítulos, os quais permitiram um aprofundamento do tema tratado e a confirmação da hipótese de pesquisa. Nesse sentido, o Capítulo 2 centrou-se no debate sobre os limites conceituais do conceito de construção da paz. Para tanto, o estudo das origens do conceito de construção da paz e de sua abordagem no contexto das Nações Unidas demonstrou que essa construção teórica deve ser objeto de ulteriores debates no contexto da Academia e das organizações internacionais, uma vez que diversos questionamentos recaem sobre essa temática. Esses questionamentos incluem temas que variam desde seu escopo e seu público-alvo até sobre a forma pela qual valores de certas organizações e grupos de países são difundidos para todo o mundo em decorrência da operacionalização desse conceito. Assim, o Capítulo 2 evidenciou que a forma pela qual o conceito de construção da paz é empregado pelas Nações Unidas exige um aprofundamento dos debates, sob pena de essa organização estar simplesmente replicando ações incompatíveis com os contextos de países emergindo de conflitos violentos.

O Capítulo 3, por sua vez, foi dividido em quatro seções. Na primeira seção, o contexto institucional das Nações Unidas que motivou a criação da PBC foi analisado, com particular destaque para o Departamento de Relações Políticas (DPA) e o Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO). Nesse contexto, a análise evidenciou que a temática da construção da paz permeava a atuação dos dois departamentos analisados no período anterior à criação da PBC. Com base nesse contexto, a segunda seção analisou a criação da “Arquitetura para a Construção da Paz”, composta pela Comissão (PBC), pelo Fundo (PBF) e pelo Escritório de Apoio (PBSO). Essas novas

estruturas tiveram que lidar não apenas com os desafios trazidos por suas resoluções fundadoras, mas também com os paradigmas e formas de atuação que pautavam as Nações Unidas anteriormente à sua criação. Entre esses paradigmas, essa seção evidenciou o pressuposto de universalidade que a PBC tem relativamente à construção da paz democrática e liberal. À luz dessa literatura, as seções três e quatro discutiram dois grandes desafios que se originam nesse viés universalizante de paz democrática e liberal e permeiam a atuação da Comissão: por um lado, a PBC enfrenta o desafio de aproximar-se das realidades locais e de promover o *local ownership*, e, por outro, a PBC tem o desafio de aprimorar sua coordenação tanto com outros órgãos e departamentos das Nações Unidas quanto com outros *peacebuilders* internacionais. Nos dois casos, os desafios da PBC são exacerbados por sua “falha” em buscar a compreensão das realidades locais e dos contextos de atuação dos *peacebuilders* internacionais, a qual se origina no viés universalizante da construção da paz democrática e liberal da PBC.

O Capítulo 4, por sua vez, buscou compreender a atuação da PBC por meio de um estudo de caso da Guiné-Bissau, para o período entre 2007 e 2014. Esse estudo foi estruturado em três eixos temáticos que buscaram aprofundar tanto a contextualização do país para o período analisado quanto a atuação da Comissão em cada eixo temático. Assim, foram estudados os temas: (1) da política; (2) do desenvolvimento e; (3) da Segurança, com foco no tema da Reforma do Setor de Segurança.

No âmbito político, a pesquisa demonstrou que, se, por um lado, o histórico da Guiné-Bissau foi permeado por sucessivas crises políticas, as quais envolveram interesses militares e a politização de rivalidades étnicas, por outro, a PBC, desde o início de suas atividades no país, teve um foco voltado para a realização eleições. Assim, o viés de construção da paz democrática e liberal operacionalizado por essa Comissão fez com que ela não buscasse uma aproximação com outros grupos sociais para além das autoridades governamentais. Consequentemente, a PBC não foi capaz de compreender as questões profundas que compõem o cenário político da Guiné-Bissau e que impulsionaram as diversas crises vivenciadas pelo país no período analisado, as quais se deram a despeito de a PBC ter atuado para promover sucessivos pleitos eleitorais. Assim, a atuação da PBC na Guiné-Bissau demonstrou que o

foco preponderantemente eleitoral da PBC foi incapaz de dialogar com o contexto político mais amplo do país e, assim, produzir benefícios para a população que extrapolassem a realização de eleições. Ainda que as eleições possam trazer benefícios para a população, na medida em que constituem importante canal de participação da sociedade na vida política no país, elas não esgotam as formas pelas quais a sociedade expressa suas necessidades e anseios econômicos, políticos e sociais. Dessa forma, outras formas de diálogo político devem ser estimuladas, as quais permitam o aprofundamento da compreensão da realidade guineense para além da dinâmica eleitoral.

No âmbito do desenvolvimento, por sua vez, a pesquisa evidenciou que o contexto de gravidade social e econômica vivido pela Guiné-Bissau não foi alterado ao longo do período analisado, e a PBC fez pouco para tentar mudar esse contexto. Novamente, observa-se que outras questões ganharam prioridade na agenda da PBC, e o pressuposto de universalidade do paradigma de paz democrática e liberal orientou sua atuação de forma a produzir um distanciamento dessa realidade.

Diferentemente do desenvolvimento, o tema da Reforma do Setor de Segurança, discutido na Seção 4.4, ocupou espaço prioritário no contexto da atuação da PBC. Ao não buscar as causas mais profundas dos conflitos da Guiné-Bissau, a PBC adotou como prioridade as demandas da alta cúpula governamental no que concerne à RSS. Nesse contexto, a apropriação local, princípio constantemente defendido pela PBC, concentrou-se, na prática, ao contato com as autoridades governamentais do país. Nesse contexto, a Seção 4.4 evidenciou que o tema da RSS também foi pautado por um distanciamento da PBC com relação à população da Guiné-Bissau, na medida em que, em diversos momentos da história política da Guiné-Bissau, as autoridades do país - que foram as principais interlocutoras da PBC no período analisado - atuaram apenas em causa própria e, assim, não beneficiaram a população da Guiné-Bissau.

Assim, embora a PBC tenha realizado esforços no sentido de cumprir seu mandato de construção da paz na Guiné-Bissau, sua estratégia para a Guiné-Bissau não foi capaz de trazer para o país melhorias significativas em termos políticos, de desenvolvimento e de segurança, eixos que configuram, conforme visto, temas fundamentais para a construção da paz. Assim, conclui-

se que a construção da paz na Guiné-Bissau, analisada tanto sob uma perspectiva teórica quanto sob o ponto de vista prático, não pode ser considerada uma realidade, e que a atuação da PBC, orientada por um viés universalizante de paz liberal, não foi capaz de se aproximar dos problemas vividos pela Guiné-Bissau ao longo do período analisado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIONAID (2007) *Consolidating the peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nation Peacebuilding Commission*. Disponível em: http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/consolidating_the_peace_-_views_from_sierra_leone_and_burundi_on_the_united_nations_peacebuilding_commission.pdf. Acesso em: 04 de Novembro de 2015.
- ADB (2014) *African Development Bank Group Annual Report*. Disponível em: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Annual_Report_2014_-Full.pdf. Acesso em: 08 de Agosto de 2015.
- ANISTIA INTERNACIONAL (1999) *Guinea Bissau: Protecting human rights - a new era?*. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/afr30/004/1999/en/>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- ARON, Raymond (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora da UnB.
- ARVANITIS, Yannis (2014) *Guinea Bissau 2015*. Disponível em: http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/CN_data/CN_PT/Guinee-Bissau_PT_2015.pdf. Acesso em: 06 de Maio de 2015.
- AZAR, Edward (1990) *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire: Dartmouth Publishers.
- BANCO MUNDIAL (2015) *World Development Indicators 2015*. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/tables>. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.
- _____.(2015b) *Terra Ranca! Um novo começo*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/24046767/guinea-bissau-country-economic-memorandum-terra-ranca-fresh-start-vol-2-guine-bissau-memorando-economico-pais-terra-ranca-um-novo-comeco-relatorio-principal>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2016.
- _____.(2015c) *Guiné-Bissau: Aspectos Gerais*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview>. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- _____.(2015d) *The World Bank Group Country Survey 2014*. Disponível em: <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21924/Guinea0Bissau000report0of0findings.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2016.

- BELLAMY, Alex J. (2010) *The institutionalisation of peacebuilding: what role for the UN Peacebuilding Commission?* In: RICHMOND, Oliver. *Peacebuilding: critical developments and approaches*. Nova Iorque. Palgrave Macmillan.
- BELLAMY, Alex J., WILLIAM, Paul; GRIFFIN, Stuart (2010) *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- BENNER, Thorsten; BINDER, Andrea; ROTMAN, Philipp (2007) *Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework*. Research Paper N^o. 7. Disponível em:
http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2007/GPPiRP_LearningToBuildPeace_Feb2007final.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- BLANCO, R., 2014. *Del Mantenimiento de la Paz al proceso de formación del Estado: Um esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional*. Foro Internacional, vol(n^o2), pp.266-318.
- BURTON, John (1990) *Conflict: Human Needs Theory*. New York: St. Martin's Press, 1990, 295 pp.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (2009) *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press. 398 pp.
- CABI, Martinho Dafa. *Carta endereçada ao Secretário Geral das Nações Unidas Ban Ki-Moon em 11 de Julho de 2007*. Disponível em:
http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/country_request_gb.pdf
 Acesso em: 28 de Abril de 2015.
- CALL, Charles; HAWKINS, Vanessa W. (2008) *Building States to Build Peace? A critical analysis*. *Journal of Peacebuilding and Development* vol. 4 n^o. 2.
- CARVALHO, Celisa dos Santos Pires de (2014) *Guiné-Bissau: a instabilidade como regra*. 166 pp. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Cidadania e Governança - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa. Lisboa, 2014.
- CERVO, Amado Luiz (2008) *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo. Saraiva. 2008.
- CHANDLER, David (2005) *Introduction: Peace without Politics?*, *International Peacekeeping*, vol. 12, N^o. 3, pp. 307-321.
- _____. (2006) *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press.

- _____. (2007) *The State-Building dilemma: Good Governance or Democratic Government?* In: HEHIR, Aidan; ROBINSON, Neil (org.). *State-Building: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- _____. (2010) *The Uncritical Critique of Liberal Peace*. *Review of International Studies*, Vol. 36, p.137-155.
- _____. (2013) *A Crítica não-crítica da 'Paz Liberal'*. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, p. 39-51.
- CHESTERMAN, Simon (2004) *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2007) *Ownership in theory and in practice: transfer of authority in UN Statebuilding*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, n.1, pp. 3-26.
- CPLP (2011) *XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Disponível em: www.cplp.org. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- CRISIS GROUP (2008) *Guinea-Bissau: In Need of a State*. Crisis Group Africa Report N°142, 2 July 2008. Disponível em: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/Guinea-Bissau%20In%20Need%20of%20a%20State.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/Guinea-Bissau%20In%20Need%20of%20a%20State.pdf). Acesso em 11 de Agosto de 2015.
- _____. (2012) *Para além dos compromissos: as perspectivas de reforma na Guiné-Bissau*. Relatório África N° 183. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/Portuguese%20translations/183-au-dela-des-compromis-les-perspectives-de-reforme-en-guinee-bissau-portuguese>. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- _____. (2012b) *Beyond Turf Wars: Managing the Post-Coup Transition in Guinea-Bissau*. Crisis Group Africa Report N° 190. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/guinea-bissau/190-beyond-turf-wars-managing-the-post-coup-transition-in-guinea-bissau.aspx>. Acesso em 26 de Novembro de 2015.
- _____. (2014) *Guinée-Bissau: les élections, et après?* Disponível em: http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/guinea-bissau/b098-guinea-bissau-elections-but-then-what.aspx?alt_lang=fr. Acesso em: 26 de Novembro de 2015.
- _____. (2015) *La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau: une occasion à saisir*. Briefing Afrique N° 109. Disponível em:

- <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-de-louest/guinee-bissau/b109-security-sector-reform-in-guinea-bissau-an-opportunity-not-to-be-missed.aspx> Acesso em: 26 de Novembro de 2015.
- DAHL, Robert A. (1989) *Democracy and its critics*. New Heaven and London: Yale University Press. 397 p.
- DE CONING, Cedric (2008) *The Coherence Dilemma in Peacebuilding and Post-Conflict Reconstruction Systems*. African Journal on Conflict Resolution. p. 85-110. Vol. 8, Número 3.
- DGACM (2014) *United Nations Regional Groups of Member States*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>. Acesso em: 8 de Janeiro de 2016.
- DOYLE, Michael W., SAMBANIS, Nicholas (2000) *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*. American Political Science Review 94(4): 779–801.
- DUFFIELD, Mark (2001) *Global Governance and the new wars: the merging of security and development*. London: Zed Books.
- _____. (2009) *Development, Security and Unending War*. Cambridge: Polity Press.
- EBO, Adedeji; POWELL, Kristiana (2010) *Why is SSR important? A United Nations Perspective*. In: SEDRA, Mark (ed.), *The Future of Security Sector Reform*. Ontario: Centre for International Governance Innovation.
- ECOWAS (2013) *Regional Defence Chiefs to meet on ecowas Mission in Guinea Bissau*. Disponível em: <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=144&lang=en&annee=2013>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.
- EU (2008) *European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea Bissau*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:040:0011:0015:EN:PDF>. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.
- _____. (2010) *EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf. Acesso em: 09 de janeiro de 2016.
- FADUL, Francisco José (2002) *Casamança: Província ou Colônia?* Cadernos de Estudos Africanos, Vol. 2. Disponível em: <http://cea.revues.org/1269>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.

- FEARON, James; LAITIN, David (2004) *Neotrusteeship and the problem of weak States*. *International Security*, v. 28, n. 4, p. 5-43, 2004. Disponível em: <https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/Neotrusteeship-and-the-Problem-of-Weak-States.pdf>. Acesso em: 1 de Novembro de 2014.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2004). *Guinea-Bissau: Between conflict and democracy*. *African Security Review*. Vol. 13. Número 4. Disponível em: <https://www.issafrica.org/pubs/ASR/13No4/AWFerreira.htm>. Acesso em: 10 de Agosto de 2015.
- FMI (2008) *Guinea-Bissau: Use of Fund Resources*. IMF Country Report N°. 08/77. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=21743.0>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.
- _____. (2013) *IMF Country Report Guinea Bissau Number 13/197*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13197.pdf>. Acesso em: 19 de Janeiro de 2016.
- _____. (2015) *Guiné-Bissau. Temas Seleccionados*. Relatório N°. 15/195. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/SCR/2015/cr15195p.pdf>. Acesso em: 26 de Novembro de 2015.
- GALTHUNG, Johan (1967) *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Oslo: International Peace Research Institute.
- _____. (1969) *Violence, Peace, and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, Vol. 6, N°. 3, pp. 167-191.
- _____. (1976) *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, peacemaking and peacebuilding*. In: *Peace, War and Defence: Essays in peace research*. Vol. 2, pp. 282-304.
- GOMES, Áureo de Toledo (2013) *Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding*. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Dourados, Vol.2. N°.3. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 03 de Janeiro de 2016.
- HARMAN, Elisabete Azevedo (2009) *O Semipresidencialismo na Guiné-Bissau: Inocente ou Culpado da Instabilidade Política?* Disponível em: http://www.gbissau.com/wp-content/uploads/2015/01/SemipresidencialismoGBissau_ELisabeteAzevedo2015.doc.pdf. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.

- HEARN, Sara; BUJONES, Alejandra Kubitschek; KUGEL, Alischa (2014) *The United Nations "Peacebuilding Architecture": Past, Present and Future*. New York University Center on International Cooperation. Disponível em: http://cic.nyu.edu/sites/default/files/un_peace_architecture.pdf Acesso em: 11 de Fevereiro de 2015.
- HEATHERSHAW, John (2008) *Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses*. Millennium Journal of International Studies. vol. 36, núm. 3, 2008, pp. 597-621.
- HOUAISS, Antônio (2010). *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 1024 pp. Rio de Janeiro: Objetiva.
- JENKINS, Rob. (2010) *Re-engineering the UN Peacebuilding Architecture. Working Paper The Future of the Peacebuilding Architecture Project*. Disponível em: <http://www.cips-cepi.ca/publications/rob-jenkins-re-engineering-the-un-peacebuilding-architecture/>. Acesso em: 5 de Janeiro de 2016.
- _____. (2013) *Peacebuilding. From Concept to Commission*. New York: Routledge.
- KACOWICZ, Arie M (2004) *Case Study Methods in International Security Studies*. In: SPRINZ, D.F. and WOLINSKY-NAHMIAS, Y., *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*; 2004. p. 119-139. Michigan: University of Michigan Press.
- KALDOR, Mary (2006) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
- KANT, Immanuel (1795) *A Paz Perpétua*. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf, Acesso em: 1 de Novembro de 2014.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo : Martins Fontes, 1998.
- KLUYSKENS, Jups; CLARK, Lance (2014) *Review of the United Nations Peacebuilding Fund*. Disponível em: <http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/Final-Report-May-UN-PBF.pdf>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- KOHL, Christoph (2014) *The reform of Guinea-Bissau's security sector: between demand and practice*. Peace Research Institute Frankfurt Report Number 126. Disponível em: http://issat.dcaf.ch/content/download/73329/1247623/file/prif126%20The%20Reform%20of%20GB%20Security%20Sector_Kohl.pdf. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016

- KRAUSE, Keith; JÜTERSONKE, Oliver. (2005) *Peace, Security and Development in Post Conflict Environments*. Security Dialogue. 36(4). pp. 447-462.
- KUGEL, Alischa (2011) *No helmets, just suits. Political missions as an instrument of the UN Security Council for civilian conflict management*. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07899.pdf>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- LGDH (2008) *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2008/2009*. Disponível em: <http://www.lgdh.org/p/relatorios.html>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.
- LIJPHART, Arend (1971) *Comparative Politics and Comparative Method*. The American Political Science Review. Vol. 65, N°. 3. pp. 682-693.
- MAC GINTY, Roger (2011) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave.
- MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver P. (2013) *The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace*. Third World Quarterly. Vol. 34, N°5. pp. 763-783.
- MARTIN, Mary; MOSER, Stefanie (2012) *Exiting Conflict, Owning the Peace Local Ownership and Peacebuilding Relationships in the cases of Bosnia and Kosovo*. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09181.pdf>. Acesso em: 08 de Janeiro de 2016.
- MDG (2008) *Official List of MDG Indicators*. Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=indicators/officialist.htm>. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- _____. (2015) *Millenium Development Goals: Snapshot for Guinea-Bissau*. Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Snapshots/GNB.pdf>. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- MELLO, Eduardo (2015). *Brisas de Bissau*. Porto Alegre: Pragmatha, 2015.
- MOBEKK, Eirin (2010) *Security Sector Reform and the Challenges of Ownership*. In: SEDRA, Mark (ed.), *The Future of Security Sector Reform*. Ontario: Centre for International Governance Innovation.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu (1748) *The Spirit of the Laws*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEVES, Gilda Motta Santos (2009) *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG. 236 p.
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. (2010) *Introduction*. In: *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, p. 3-25.

- OCDE (2013) *Interconnected Economies Benefiting from Global Value Chains*. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/interconnected-economies_9789264189560-en#page15. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- ONU DC (2008) *Guinea Bissau: New hub for cocaine trafficking*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/about-unodc/Magazines/perspectives_5_WEB.pdf. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015.
- OPLOP (2011) *Angola Oficializa Apoio Militar para RSS na Guiné-Bissau*. Disponível em: <http://www.oplop.uff.br/boletim/115/angola-oficializa-apoio-militar-para-reforma-no-setor-de-seguranca-defesa-em-guine-bissau>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015
- OPLOP (2013) *Instabilidade e insegurança: a Guiné-Bissau entre o abril de 2010 e de 2012*. Disponível em: <http://www.oplop.uff.br/boletim/2160/instabilidade-inseguranca-guine-bissau-entre-abril-de-2010-de-2012>. Acesso em: 26 de novembro de 2015.
- O'REAGAN, David; THOMPSON, Peter (2013) *Advancing Stability and Reconciliation in Guinea-Bissau: Lessons from Africa's First Narco-State*. Africa Center for Strategic Studies Washington, D.C. Special Report No. 2. Junho de 2013. Disponível em: <http://www.globalinitiative.net/download/drugs/subsaharan-africa/ACSS%20-%20Advancing%20Stability%20and%20Reconciliation%20in%20Guinea%20Bissau%202013.pdf>. Acesso em: 10 de Agosto de 2015.
- PARIS, Roland (2004) *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____.(2009) *Understanding the "coordination problem" in postwar statebuilding*. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy. *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. Nueva York, Routledge.
- _____.(2010) *Saving Liberal Peacebuilding*. *Review of International Studies*. Vol. 36 N° 2, p. 337 - 365.
- _____.(2002). *International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'*. *Review of International Studies*. Vol. 28, p. 637–656. British International Studies Association.
- _____.(1997) *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*. *International Security*, Vol. 22, N°. 2. p. 54-89

- PARIS, Roland; SISK, Timothy (2009) *Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding*. In: *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nova York: Routledge.
- PERISSINOTTO, Renato (2013) *Comparação, história e interpretação: Por uma ciência política histórico-interpretativa*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 28 N° 83. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092013000300010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 de Janeiro de 2016.
- PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves (2012) *Direito internacional público e privado*. Salvador: Editora Jus Podivum. 1023 pp.
- PUGH, Michael (2005a) *Peacekeeping and Critical Theory*. In: BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul (org.) (2005). *Peace Operations and Global Order*. New York: Routledge.
- _____.(2005b) *The Political Economy of Peacebuilding: a Critical Perspective*. *Journal of Peace Studies*, Vol. 10, N°.2, pp. 23-42.
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALI, Hugh. (2005) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- REICH, Hannah (2006) *“Local Ownership” in Conflict Transformation Projects Partnership, Participation or Patronage?* Berghof Occasional Paper N°. 27. Disponível em: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Occasional_Papers/boc_27e.pdf. Acesso em: 03 de Novembro de 2015.
- RICHMOND, Oliver (2004) *UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus*. *International Peacekeeping*,11:1,83 — 101
- _____.(2006) *The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace’*. *Conflict, Security & Development*. 6 (3), p. 291-314.
- _____.(2007) *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave Macmillan
- _____.(2009) *The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding*.*The International Spectator*,44:1,149 — 169
- _____.(2010) *Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.
- RICHMOND, Oliver; FRANKS, Jason (2008) *Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor’s New Clothes*. *International Peacekeeping*, Vol.15, No.2, April 2008, pp.185–200.
- RIZZI, Kamila Raquel (2012) *O Grande Brasil e os pequeno Palop: a Política Externa Brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)*.

301 p. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul.

- _____.(2010) *A instabilidade contínua na Guiné-Bissau*. Meridiano 47 N.º. 11. Abril de 2010. pp. 23 – 26.
- RODRIGUES, Fernando Carlos Cavalcante Barros (2011) *The United Nations Peacebuilding Architecture: Background note*. GGI Briefing Paper 1/2011. Disponível em: http://www.globalgovernance.eu/wp-content/uploads/2015/02/GGI-Briefing-Paper-PBA-1_2011.pdf. Acesso em: 17 de Janeiro de 2016.
- _____.(2013) *Coming into life : the concept of peace building in the United Nations, from "An Agenda for Peace" to the Peace building Commission*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- _____.(2013b). *Os reflexos da paz liberal na abordagem à consolidação da paz na Guiné-Bissau*. Revista Crítica de Ciências Sociais, N.º 102, Dezembro 2013. pp. 21-42. Disponível em: <http://rccs.revues.org/5434>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.
- ROQUE, Sílvia (2009). *Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach*. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/Regions/Africa/Publications/Noref-Report-7-Peacebuilding-In-Guinea-Bissau-A-Critical-Approach2>. Acesso em: 12 de abril de 2015.
- RUGUMAMU, Severine M. (2009). *Does the UN Peacebuilding Commission Change the Mode of Peacebuilding in Africa?* FES Briefing Paper 8. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06505.pdf>. Acesso em: 4 de novembro de 2015.
- SANGREMAN, Sousa Jr; ZEVEERINO, Guilherme e BARROS, Miguel (2005). *A evolução política na Guiné-Bissau: as eleições presidenciais de 2005, os conflitos, o desenvolvimento, a sociedade civil*. Documentos de Trabalho N.º. 70 do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento da Universidade de Lisboa. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/70.pdf. Acesso em 11 de Agosto de 2015.
- SANTORO, Maurício; BLANCO, Ramon (2012) *Segurança, Desenvolvimento e Democracia: Do Trilema da Guerra Fria à Simbiose Contemporânea*. In: MELO ROSA, Renata Avila de; DOMINGUEZ, Carlos Federico (2012). *América Latina no Labirinto Global: Economia, Política e Segurança*. Vol. 2. Curitiba: Editora CRV. pp. 241-256.

- SCHROEDER, Ursula C. (2010) *Measuring Security Sector Governance – A Guide to Relevant Indicators*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/Measuring-Security-Sector-Governance>. Acesso em: 28 de Agosto de 2015.
- SCR (2013) *The Security Council and the UN Peacebuilding Commission*. Disponível em: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_1_pbc_2013.pdf Acesso em: 07 de Agosto de 2015
- SECCO, Lincoln (2004). *Trinta anos da Revolução dos Cravos*. Revista ADUSP. p. 6-12. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/files/revistas/33/r33a01.pdf>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- SELBY, Jan (2013) *The myth of liberal peace-building*. Conflict, Security & Development. Vol. 13. N° 1. pp. 57-86.
- SEN, Amartya (1988) *The Concept of Development*. Disponível em: <https://koppa.jyu.fi/en/courses/134525/spring-2014/Sen-Concept-of-Development.pdf>. Acesso em: 28 de Agosto de 2015.
- _____.(2008) *Violence, Identity and Poverty*. Journal of Peace Research, Harvard. Vol. 45. N° 1. pp. 5–15.
- SENDING, Ole Jacob (2009) *Why Peacebuilders Fail to Secure Ownership and be Sensitive to Context*. Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em: <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/277766/3/SIP-1-WP-755-Sending.pdf>. Acesso em: 7 de Agosto de 2015.
- SHARP, Dustin N. (2013) *Beyond the Post-Conflict Checklist: Linking Peacebuilding and Transitional Justice through the Lens of Critique*. Chicago Journal of International Law. Vol. 14. N°. 1. Article 6. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol14/iss1/6>. Acesso em: 8 de Agosto de 2015.
- SIMONS, Claudia e ZANKER, Francisca (2014) *Questioning the Local in Peacebuilding*. Disponível em: http://www.spp1448.de/fileadmin/media/galleries/SPP_Administration/Working_Paper_Series/SPP1448_WP10_Simons_Zanker.pdf. Acesso em 22 de Fevereiro de 2016.
- STAMNES, Eli (2010). *Values, Context and Hybridity. How can the insights from the liberal peace critique literature be brought to bear on the practices of the UN Peacebuilding Architecture?* Norwegian Institute of International Affairs. Centre for International Policy Studies, University of Ottawa. 2010. Disponível em:

- <http://cips.uottawa.ca/eng/documents/Stamnes.pdf>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- SUANO, Marcelo José Ferraz, (2005) *O discurso teórico nas Relações Internacionais*. Civitas Revista de Ciências Sociais, Vol. 5. Nº. 2.
- TAYLOR, Ian (2007) *What fit for the liberal peace in Africa?*. Global Society. Vol. 21, Nº. 4, pp. 553-566.
- _____.(2010) *Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique*. In: RICHMOND, Oliver (org.) *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.
- THEMNER, Lotta; WALLENSTEEN, Peter (2014). *Armed conflicts, 1946–2013*. Journal of Peace Research. 2014, Vol. 51(4). pp. 541–554
- UPSALA (2014) *Definitions of Extra-systemic conflict*. Disponível em: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#incompatibility_2. Acesso em: 20 de Novembro de 2014.
- VIEGAS, Marcelo (2008). *A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil*. In: O Brasil e a ONU. Brasília: FUNAG.
- VON BILLERBECK, Sara (2009) *Whose Peace? Local Ownership and UN Peacebuilding*. Apresentado para a Edição Especial de 2009 do Journal of Intervention and Statebuilding da Universidade de Westminster. Disponível em: https://www.westminster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0009/81585/Billerbeck.pdf. Acesso em: 03 de Novembro de 2015.
- VOZ DI PAZ (2010) *As causas profundas de conflitos: a voz do povo*. Disponível em: http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2010/08/2010_GB_Interpeace_Voz_Di_Paz_The_Voice_Of_The_People_PT.pdf. Acesso em: 28 de Abril de 2015.
- YABI, Gilles O. (2010). *The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Guinea and Guinea-Bissau*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07448.pdf> Acesso em: 11 de agosto de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DAS FONTES PRIMÁRIAS

- A/47/277 (1992) *An Agenda for Peace*. 17 de Junho de 1992. Disponível em: <http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/PDF/N9225961.pdf?OpenElement>.

- Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/48/935 (1994) *An Agenda for Development*. 6 de Maio de 1994. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a48r166.htm>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/50/60 (1995) *Supplement to An Agenda for Peace*. 3 de Janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20S1995%201.pdf>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/55/305 (2000) *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (Relatório Brahimi)*. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbpps/library/Brahimi%20Report.pdf> Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/55/L.2 (2000) *Declaração do Milênio das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. Acesso em: 30 de Novembro de 2015.
- A/59/2005 (2005) *In Larger Freedom – Towards Security, Development and Human Rights for All*. Disponível em: http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/59/565 (2004) *A more secure world: our shared responsibility*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- A/62/659 (2008) *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2016.
- A/63/818 (2009) *Arrangements for the revision of the terms of reference for the Peacebuilding Fund*. Disponível em: <http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/docs/TOR.pdf>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- A/64/868 (2010) *Review of the United Nations peacebuilding architecture*. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/868&Lang=E. Acesso em: 11 de Fevereiro de 2015.
- A/65/680 (2011) *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/713/11/PDF/N1071311.pdf?OpenElement>. Acesso em: 6 de Agosto de 2015.

- A/RES/60/180 (2005) *Resolução da Assembleia Geral*. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20ARES60180.pdf>. Acesso em: 15 de Outubro de 2013.
- A/RES/61/279 (2007) *Strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peacekeeping operations*. Disponível em: [http://www.unrol.org/files/GA_ResolutionDPKO61.279_1Aug07\[1\].pdf](http://www.unrol.org/files/GA_ResolutionDPKO61.279_1Aug07[1].pdf). Acesso em: 6 de Agosto de 2015.
- BF/GNB/B-6 (2011) *Project 80477: Strengthening Internal Security and Criminal Justice Systems in Guinea-Bissau*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00080477>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- CABI, Martinho Dafa (2007) *Country Request*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/country_request_gb.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008) *Background Paper on Guinea-Bissau legislative elections on 16 November 2008*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_elections_2008.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008b) *Background Paper on Public Administration Reform and Measures to reactivate the economy*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_public_admin_economy.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008c) *Background Paper on Drug Trafficking in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_drug_trafficking.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008d) *Background Paper on Strengthening the Justice Sector*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_justice_sector.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008e) *Background Paper on Social Issues*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_social_issues.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008f) *Background Paper on Security Sector Reform in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_ssr_18_06_08.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

- CSC (2008g) *Background Paper on Rule of Law in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_rol.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008h) *Background Paper on the Energy Sector in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/thematic_energy_30jun08.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008i) *Summary Notes of the Chair on the briefing of the field mission of H.E. Ms. Maria Luiza R. Viotti*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/psc_visits/gb_informal_chair_summary_5feb2008.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2008j) *Report of the mission to Guinea-Bissau of the Peacebuilding Commission Guinea Bissau configuration*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/psc_visits/chair_visit_gb_10_12_09_08.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2013) *Chair's summary of the Informal meeting of the Guinea-Bissau Configuration*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/informal/GB%20CSM%20Chair's%20Summary%2010May2013.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014) *Chair's summary of the Informal meeting of the Guinea-Bissau Configuration*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/informal/Summary%20of%20GB%20Configuration%20meeting%2010%20March%20_final_.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014b) *Chair's summary of the Informal meeting of the Guinea-Bissau Configuration*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/informal/20140512%20-%20PBC%20Guinea%20Bissau%20Configuration%20meeting%20minutes.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014c) *Chair's summary of the Informal meeting of the Guinea-Bissau Configuration*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/informal/20140716%20-%20Summary%20of%20Guinea%20Bissau%20configuration%20informal%20meeting.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

- CSC (2014d) *Report of the Chair's mission to Guinea-Bissau, 20-23 January 2014*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/psc_visits/PBC_GB-%20Report%20Chair%20mission%2015%2024%2001%2014%20.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014e) *Report of the Chair's mission to Guinea-Bissau, 29-30 October 2014*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/psc_visits/1401106%20Amb%20Patriota_GB%20mission%20report_Oct%202014%20-%20Final.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014f) *Press statement of the Guinea-Bissau Configuration*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/upcomingelections1aprilstatement.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014g) *Guinea-Bissau Configuration of the Peacebuilding Commission Elections - 2nd round (18 May 2014) - Press statement*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/GB%20Press%20Statement%20Round%20Two%20_FINAL_%2014%20May%202014.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSC (2014h) *Statement by the Chair of the Guinea-Bissau Configuration of the Peacebuilding Commission*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/GB%20-%20disc%20GB%20Chair19mai%20-%20FINAL.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- CSONU (2015) *Repertoire of the Practice of the Security Council*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/data.shtml#rel-1>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- DPA (2011) *Repertoire of the Practice of the Security Council 2010-2011*. Disponível em: http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part%20I/2010-2011_Guinea-Bissau.pdf. Acesso em: 09 de janeiro de 2016.
- DPA (2015) *Overview of the Department of Political Affairs*. Disponível em: <http://www.un.org/undpa/node/183303> Acesso em 6 de Agosto de 2015.
- DPKO (2003) *Peacekeeping Best Practices Unit: Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>. Acesso em: 6 de Agosto de 2015.

- DPKO (2013) *List of Peacekeeping Operations 1948 - 2013*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>. Acesso em: 22 de Outubro de 2014.
- DPKO (2014) *The early years of peacekeeping operations*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/early.shtml>. Acesso em: 16 de Outubro de 2014.
- DPKO (2014b) *The Post-Cold War Surge*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>. Acesso em: 22 de Outubro de 2014.
- DPKO (2015) *United Nations Peacekeeping Operations Factsheet*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2015/bnote0315.pdf> Acesso em: 6 de Agosto de 2015.
- DPKO/HMC/2004/12 (2004) *Integrated Mission Planning Process*. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/multidimensional-and-integrated/integratedmissionplanningprocess.pdf>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- MPTF (2015) *Guinea-Bissau Country Factsheet*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/country/GNB>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015.
- MPTF (2016) *The Peacebuilding Fund in Focus*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000> Acesso em: 16 de Janeiro de 2016.
- NAÇÕES UNIDAS (1945). *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Nova Iorque: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>. Acesso em: 30 de Outubro de 2013.
- NAÇÕES UNIDAS (2003) *The Secretary General Address to the General Assembly in September 23th 2003*. Disponível em: <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>. Acesso em: 1 de Novembro de 2014.
- NAÇÕES UNIDAS (2008) *Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (The Capstone Doctrine)*. Disponível em: <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2112>. Acesso em: 31 de Outubro de 2014.
- NAÇÕES UNIDAS (2012) *Map of Guinea Bissau*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/guineabi.pdf>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015

- NAÇÕES UNIDAS (2014a) *Background on the UN Missions*. Disponível em: <http://untso.unmissions.org/>; Acesso em: 16.10.2014.
- NAÇÕES UNIDAS (2012b) *The United Nations SSR Perspective*. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/pdf/securityreform.pdf>. Acesso em: 30 de Agosto de 2015.
- NAÇÕES UNIDAS (2014b) *The Post-Cold War Surge*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>; Acesso em: 22 de Outubro de 2014.
- NAÇÕES UNIDAS (2015) *Mapa do Sistema das Nações Unidas*. Disponível em: http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf Acesso em 6 de Agosto de 2015.
- PATRIOTA (2014) *Statement of the Chair of the Guinea-Bissau Configuration of the PBC to the Security Council*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/disc%20GB%20CSNU%2026%20Fev.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC (2015) *Country-Specific Configurations*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/countryconfig.shtml>. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- PBC (2015b) *Documentação da Peacebuilding Commission para a Guiné-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_guinea-bissau.shtml. Acesso em: 22 de Dezembro de 2015.
- PBC/2/GNB/5 (2008) *Background note on the situation in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/2/GNB/5 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/2/GNB/6 (2008) *Report of the mission of the Peacebuilding Commission to Guinea-Bissau, 23-25 January 2008*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/2/GNB/6 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/2/GNB/7 (2008) *Report of the mission of the Peacebuilding Commission to Guinea-Bissau, 6-11 April 2008*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/2/GNB/7 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/2/GNB/SR.2 (2008) *Summary Record of the Guinea-Bissau configuration second meeting*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/2/GNB/SR.2 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

- PBC/2/GNB/SR.3 (2008) *Summary Record of the Guinea-Bissau configuration third meeting.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/2/GNB/SR.3 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/1 (2008) *Conclusions and recommendations of the Peacebuilding Commission in Guinea-Bissau.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/1 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/3 (2008) *Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/3 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/4 (2008) *Conclusions and recommendations of the Peacebuilding Commission on the current situation in Guinea-Bissau.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/4 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/5 (2009) *Statement by the Chair of the Peacebuilding Commission's configuration on Guinea-Bissau.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/5 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/6 (2009) *Statement by the Chair of the Guinea-Bissau configuration of the Peacebuilding Commission.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/6 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/3/GNB/SR.1 (2008) *Summary Record of the Guinea-Bissau configuration first meeting.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/3/GNB/SR.1 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/4/GNB/1 (2009) *Progress report on the implementation of the Peacebuilding Strategic Framework for Guinea-Bissau.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/4/GNB/1 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/4/GNB/1/add.1 (2010) *Progress report on the implementation of the Peacebuilding Strategic Framework for Guinea-Bissau - Addendum.* Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/4/GNB/1/add.1 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

- PBC/4/GNB/3 (2010) *Conclusions and recommendations of the first review of the Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/4/GNB/3 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/4/GNB/4 (2010) *Report of the Peacebuilding Commission mission to Guinea-Bissau, 16-21 January 2010*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/4/GNB/4 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBC/4/GNB/SR.1 (2010) *Summary Record of the Guinea-Bissau configuration first meeting*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/4/GNB/SR.1 . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBF/GNB/A-1 (2008) *Project 66671: Support Project to Guinea Bissau's Electoral Cycle, Phase I (2008)*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066671>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/A-2 (2011) *Project 80185: Support to National Reconciliation and Political Dialogue. Documento de 21 de Outubro de 2011*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00080185>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/B-1 (2011) *Project 66672: Rehabilitation of Selected Prisons*. Documento de 31 de Agosto de 2011. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066672>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/B-2 (2009) *Project 66673: Project for the Rehabilitation of Military Barracks*. Documento de 31 de Dezembro de 2009. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066673>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/B-2 (2011) *Project 66673: Project for the Rehabilitation of Military Barracks*. Documento de 31 de Dezembro de 2011. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066673>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/B-3 (2010) *Project 75670: Feasibility Study in Guinea Bissau*. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00075670>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.

- PBF/GNB/B-4 (2011) *Project 77439: Support for the Preparatory Conferences for the Defense and Security Sectors within the National Conference process.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00077439>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/B-5 (2011) *Project 80454: Military SSR- Support to Security and defense sector reform and socio-economic reintegration.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00080454>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/D-1 (2008) *Project 66674: Youth Professional Training and Employment.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066674>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016
- PBF/GNB/D-1 (2011) *Project 66674: Youth Professional Training and Employment.* Relatório Final do Projeto de 31 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00066674>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/D-2 (2012) *Project 80725: Appui à la création d'emplois et de revenus en Guinée Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00080725>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/GNB/E-1 (2009) *Project 00072056 Guinea Bissau National PBF Secretariat Office Support.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00072056>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-50 (2015) *Project 82143: Quick and Multilevel Impact for Women's Economic Empowerment and Improvement of Working Conditions in Guinea-Bissau.* Documento de 30 de Junho de 2015. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00082143>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-70 (2013) *Project 87798: National Commission for Planning and Strategic Coordination (Guinea-Bissau)* Documento de 27 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00087798>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-76 (2013) *Project 88453: Labor-intensive employment for youth and women in lead-up to and immediate post-electoral period in Guinea Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00088453>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.

- PBF/IRF-82 (2014) Project 89351: Support to the Electoral Commission in Guinea-Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00089351>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-83 (2014) Project 89352: Short-term Emergency Support to National PBF Secretariat in Guinea Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00089352>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-85 (2014) Project 89713: Strengthening electoral security in the country, covering all regions (Guinea-Bissau).* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00089713>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-86 (2014) Project 89877: Strengthening the media's watchdog role during the 2014 elections in Guinea Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00089877>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-87 (2014) Project 89930: Strengthening Women's participation in the Elections as Candidates, Voters and Monitors (Guinea-Bissau).* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00089930>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBF/IRF-93 (2014) Project 91570: Strengthening security and stability in Guinea-Bissau.* Disponível em: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00091570>. Acesso em: 18 de Janeiro de 2016.
- PBSO (2008) Mapping of Resources & Gaps For Peacebuilding in Guinea-Bissau.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/mapping_resources_2008.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBSO (2008b) Mapping of Resources & Gaps For Peacebuilding in Guinea-Bissau - Annexes.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/annex_2008.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- PBSO (2010) Peacebuilding: An Orientation.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- PBSO (2011) From Rhetoric to Practice: Operationalizing National Ownership in Post-Conflict Peacebuilding. Workshop Report Junho 2011.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/national_ownership_report.pdf.

Acesso em 3 de Novembro de 2015.

PBSO (2015) *Peacebuilding and the United Nations*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>. Acesso em: 6 de Agosto de 2015.

PNUD (1994) *Human Development Report. New dimensions of human security*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/> Acesso em: 8 de Agosto de 2015.

PNUD (2014) *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014*. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 8 de Agosto de 2015.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (1996) *Constituição da República da Guiné-Bissau*. Disponível em: <http://www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf/view>. Acesso em: 24 de novembro de 2015.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (2005) *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP)*. Disponível em: <http://www.statguinebissau.com/denarp/denarp.pdf> Acesso em: 13 de Agosto de 2015.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (2006) *Reestructuring and Modernization of the Defence and Security Sector*. Disponível em: <http://uniogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/SSR%20strategy%20document%202006.pdf>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (2011) *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*. Disponível em: <http://www.statguinebissau.com/denarp/denarp2.pdf> Acesso em: 13 de Agosto de 2015.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (2014) *Estatísticas Básicas da Guiné-Bissau*. Disponível em: http://www.statguinebissau.com/publicacao/estatisticas_basicas.pdf. Acesso em: 24 de novembro de 2015.

S/1998/1028 (1998) *Letter dated 3 November 1998 from the Permanent Representative of Nigeria to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1998/1028. Acesso em 26 de Novembro de 2015.

S/1999/232 (1999) *Carta do Secretário-Geral ao Presidente do Conselho de Segurança*. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3->

- CF6E4FF96FF9%7D/GB%20S1999%20232.pdf. Acesso em: 12 de Agosto de 2015.
- S/2001/394 (2001) *No Exit without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations*. Disponível em: (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%202001%20394.pdf>). Acesso em: 20 de Agosto de 2014.
- S/2007/700 (2007) *Letter of Referral*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/gb_letter_referral.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- S/2007/744 (2007) *Letter dated 11 December 2007 from the President of the Security Council to the Chairperson of the Peacebuilding Commission*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/744. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- S/2008/208 (2008) *Letter dated 25 March 2008 from the Chairperson of the Peacebuilding Commission and the Chairperson of the GuineaBissau configuration to the President of the Security Council*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/768. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- S/2008/87 (2008) *Letter dated 28 December 2007 from the Chairperson of the Peacebuilding Commission to the President of the Security Council*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/686. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- S/2014/103 (2014). *Carta do Secretário-Geral para o Presidente do Conselho de Segurança de 14 de fevereiro de 2014*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/103. Acesso em: 7 de Agosto de 2015.
- S/RES/1233 (1999) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/096/57/PDF/N9909657.pdf?OpenElement>. Acesso em: 12 de Agosto de 2015.
- S/RES/1645 (2005) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PBC%20SRES%201645.php>. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.

- S/RES/1646 (2005) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1646\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1646(2005)).
 Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- S/RES/2048 (2012) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em:
[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2048\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2048(2012)) .Acesso em: 12 de Agosto de 2015.
- S/RES/2103 (2013) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em:
http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/25267/S_RES_2103%20%282013%29-EN.pdf?sequence=24&isAllowed=y. Acesso em: 9 de Janeiro de 2016.
- S/RES/2137 (2014) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em:
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2137.pdf. Acesso em: 7 de Agosto de 2015.
- S/RES/50 (1948) *Resolução do Conselho de Segurança*. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50\(1948\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50(1948)).
 Acesso em: 1 de Novembro de 2014.
- UNDAF I (2008) *Plano Quadro das Nações Unidas para a Assistência ao Desenvolvimento*. Disponível em:
http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Guinea-Bissau/Guinea_Bissau_UNDAF_2008_2012_PT.pdf. Acesso em: 09 de Janeiro de 2016.
- UNDAF II (2013) *Plano Quadro das Nações Unidas para a Assistência ao Desenvolvimento*. Disponível em:
<http://www.gw.one.un.org/publications/UNDAF%202013%202017%20Guin%C3%A9e%20Bissau%20PT%20FINAL.pdf>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2016.
- PNUD (2004) *Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement en Guinée Bissau*. Disponível em:
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Guinea%20Bissau/Guinea%20Bissau_MDGReport_2004_FR.pdf.
 Acesso em: 24 de novembro de 2015.
- PNUD (2006) *Rapport National sur le développement humain en Guinée-Bissau 2006*. Disponível em:
http://www.stat-guineebissau.com/publicacao/relat%C3%B3rio_desen_humano_2006.pdf.
 Acesso em 24 de Novembro de 2015.
- PNUD (2014) *Human Development Report 2014*. Disponível em:
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.

- PNUD (2014b) *Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices Guinea-Bissau*. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/GNB.pdf . Acesso em: 24 de Novembro de 2015.
- PNUD (2014c) *Technical notes: Calculating the human development indices*. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.
- PNUD (2015) *MDG Report 2015. Lessons Learned in implementing the MDGs*. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/MDG%20Report%202015_ENG.pdf. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.
- UNDP (2015) *United Nations Political and Peacebuilding Missions. Factsheet de 31 de Agosto de 2014*. Disponível em: http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/ppbm_Aug2014.pdf. Acesso em: 07 de Agosto de 2015.
- UNEF (2014) *The United Nations Emergency Force*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr1.html>. Acesso em: 22 de Outubro de 2014.
- UNESCO (2015) *Biosphere Reserve Information*. Disponível em: <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?code=GBS+01&mode=all>. Acesso em: 9 de Agosto de 2015.
- UNIÃO AFRICANA (2014) *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Guinea-Bissau*. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/auc-report-guinea-bissau-psc-17-06-2014.pdf>. Acesso em: 12 de Agosto de 2015.
- UNIÃO EUROPEIA (2014) *Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral sobre as Eleições Presidenciais e Legislativas na Guiné-Bissau*. Disponível em: http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/eueom-guineabissau-final-report_pt.pdf. Acesso em: 17 de Janeiro de 2016.
- UNODC (2013) *Criminalidade Organizada Transnacional na África Ocidental: Avaliação da Ameaça*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_PT.pdf. Acesso em 24 de Novembro de 2015.
- UNPBF (2007) *Terms of Reference for the Peacebuilding Fund Advisory Group*. Disponível em: http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/PBF_Advisory_Group_TOR.pdf Acesso em: 07 de Agosto de

2015.

UNPBF (2011) *Guinea-Bissau Priority Plan*. Disponível em: http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/GB_Peacebuilding-Priority-Plan.pdf. Acesso em 7 de Agosto de 2015.

UNPBF (2013) *Annual Report of the Administrative Agent of the Peacebuilding Fund*. Disponível em: <http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/UN-PBF-Annual-Report-2013.pdf> Acesso em: 7 de Agosto de 2015.

UNPBF (2015) *Members of the Fourth Peacebuilding Fund Advisory Group (2015 - 2016)*. Disponível em: <http://www.unpbf.org/advisory-group/> <http://www.unpbf.org/advisory-group/> Acesso em: 7 de Agosto de 2015.

UNPBF (2015b) *Who we are*. Disponível em: <http://www.unpbf.org/who-we-are/> Acesso em: 7 de Agosto de 2015.

UNRIC (2015) Centro de Informações Regionais das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26496?start=4> Acesso em: 6 de Agosto de 2015.

UNROL (2015) *The Department of Peacekeeping Operations* Disponível em: <http://www.unrol.org/article.aspx?n=dpko>. Acesso em: 6 de Agosto de 2015.

UNRSS (2015) *UN Inter-Agency SSR Task Force*. Disponível em: <http://unssr.unlb.org/TaskForceMembers/TaskForce.aspx>. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.

UNTAG (2014) *The United Nations Transition Assistance Group*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untag.htm>. Acesso em: 22 de Outubro de 2014.

UNTSO (2014) *Background on the UN Missions*. Disponível em: <http://untso.unmissions.org/>. Acesso em: 16 de Outubro de 2014.

UNVIENNA (2013) *United Nations Political Missions*. Disponível em: http://www.unis.unvienna.org/pdf/0_Regular_Updates/Political_Missions_Report.pdf Acesso em: 7 de Agosto de 2015.

USA (2015) *United States of America vs Jose Americo Bubo Na Tchuto, Papis Djeme and Tchamy Yala* .Disponível em: <http://www.justice.gov/sites/default/files/usao-sdny/legacy/2015/03/25/U.S.%20v.%20Na%20Tchuto%20et%20al%20Indictment.pdf>. Acesso em: 24 de Novembro de 2015.

USA (2015b) *United States of America vs Antonio Indjai*. Disponível em: <http://www.justice.gov/sites/default/files/usao-sdny/legacy/2015/03/25/U.S.%20v.%20Antonio%20Indjai%20S6%20Indictment.pdf>. Acesso em: 24 de novembro de 2015.

- VIOTTI (2012) *Statement by the Chair of the Peacebuilding Commission's country-specific configuration on Guinea-Bissau.* Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/Statement%20Chair%20CSM%20GB,%2013%20April%202012%20%20.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- VIOTTI (2012b) *Statement of the Chair of the Guinea-Bissau Configuration of the PBC to the Security Council.* Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/2012%204%2018%20Chair%20Statement%20SC%20briefing%2019%20April%202012.pdf> . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- VIOTTI (2012c) *Statement of the Chair of the Guinea-Bissau Configuration of the PBC to the Security Council.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/statement_chair_sc_brief_gb_2012_7_26.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- VIOTTI (2013) *Report of the Chairpersonship of Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti as Chair of the Guinea-Bissau Configuration (December 2007 - May 2013).* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/key_docs/2013%206%203%20GB%20CSM%20Chair's%20Final%20repor%20December%202007%20to%20May%202013.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- VIOTTI (2013) *Statement of the Chair of the Guinea-Bissau Configuration of the PBC to the Security Council.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/chair_statement_sc_briefing_5_Feb_2013.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WFP (2013) *Food Insecurity and Humanitarian Implications in West Africa and the Sahel.* Disponível em: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp260648.pdf>. Acesso em: 26 de Novembro de 2015.
- WFP (2015) *Guinea Bissau.* Disponível em: <https://www.wfp.org/countries/guinea-bissau>. Acesso em: 26 de Novembro de 2015.
- WGLL (2009) *Summary Notes of the Chair.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/pbc_wgll_march_30_chair_summary.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2009b) *Concept Note Lessons Learned from National Dialogue In Post-Conflict Situations.* Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/wgll_concept_nat_dialogue_14_oct_2009.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

- WGLL (2009c) *Economic revitalization in peacebuilding and the development of service based infrastructure: Background Paper*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/desa_pbso_background_paper.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2010) *Background Note: The Role of the PBC in Marshalling Resources for Countries on its Agenda*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/backgroud_notepbc_role_marshalling_resources_may%202010.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2010) *Emerging Lessons and Practices in Peacebuilding, 2007-2009*. Report of the Working Group on Lessons Learned of the Peacebuilding Commission. Maio 2010. 30 p. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/wgll_report_english.pdf Acesso em: 07 de Agosto de 2015
- WGLL (2010b) *Concept Note The PBC Working Group on Lessons Learned – Economic Revitalization in Peacebuilding and the Development of Service Based Infrastructure*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/wgll_concept_paper.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2011) *Resource mobilization for peacebuilding priorities and improved coordination among relevant actors - Chairperson's Summary*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/wgll_chair_summ_resource_mobil.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2011b) *Security Sector Reform and Rule of Law for Peacebuilding - Chairperson's Summary*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/Draft%20WGLL%20Chair's%20Summary-SSR&RoL-Final.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2011c) *Security Sector Reform and Rule of Law for Peacebuilding - Concept Note*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/WGLL-SSR-RoL-Concept%20Note.pdf . Acesso em: 17 de janeiro de 2016.
- WGLL (2015) *Working Group On Lessons Learned*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/sm_lessonslearned.shtml. Acesso em: 07 de Agosto de 2015
- WTO (2015) *Aid, Trade and Development Indicators for Guinea-Bissau 2015*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/profiles_e/gnb_e.pdf. Acesso em: 26 de Novembro de 2015.

7. ANEXOS

Anexo 1: Linha do Tempo Política da Guiné-Bissau entre 1998 e 2013.

President	-	Manuel Serifo Nhamadjo	Raimundo Pereira	Malam Bacai Sanhá	Raimundo Pereira	João Bernardo "Nino" Vieira					Henrique Pereira Rosa		Kumba Ialá				Malam Bacai Sanhá	João Bernardo "Nino" Vieira	
Military Chief of Staff	-	António Indjai			José Zamora Induta		Batista Tagme Na Wai					Veríssimo Correia Seabra				Asumane Mané			
Prime Minister	-	Rui Duarte Barros	Adiato Djaló Nandigna	Carlos Gomes Jr.			Carlos Correia	Martinho Ndafo Cabi	Aristides Gomes		Carlos Gomes Jr.	Artur Sanhá	N / A	Mário Pires	Alamara Nhassé	Faustino Imbali	Caetano N'Tchama	Francisco Fadul	Carlos Correia
Year	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998		

Legenda: Amarelo: Nomeação Inconstitucional; Azul: Exilado/Viagens vedadas após nomeação inconstitucional; Rosa: Assassinado durante o mandato; Verde: remoção inconstitucional do Mandato

Fonte: O'Reagan e Thompson (2013, p. 26)

Anexo 2: Compromissos da PBC no Quadro Estratégico de 2008

Eleições

- (a) Apoio à Guiné-Bissau nos seus esforços para fortalecer a governança democrática, inclusive por meio da realização de eleições pacíficas, credíveis e transparentes (eleições legislativas de 2008 e eleições presidenciais em 2010);
- (b) Advogar fundos adicionais para suprir o *gap* do orçamento eleitoral, com vistas a assegurar a realização sem atrasos das eleições de 16 novembro de 2008;
- (c) Galvanizar e coordenar o apoio financeiro e técnico, a fim de apoiar o governo na recenseamento eleitoral, nas campanhas de educação cívica e no treinamento das equipes eleitorais;

Medidas para impulsionar a economia e reabilitar infraestruturas, em particular no setor da energia:

- (d) Identificar as lacunas críticas de infraestrutura que ameaçam a estabilidade, em especial no setor de energia, e mobilizar recursos para sua superação;
- (e) Incentivar a ação transversal do setor privado, do Governo e dos parceiros de desenvolvimento, com vistas à obtenção de um dividendo de paz imediato por meio do fortalecimento da atividade econômica do setor privado;
- (f) Trabalhar sobre as estratégias existentes para a reconstrução da infraestrutura e para a revitalização da economia, com vistas considerar os fatores a serem tratados de modo a evitar a recaída do país em conflito;
- (g) Incentivar e apoiar o Governo em sua busca por medidas destinadas à reativação da economia, no contexto da Estratégia de Redução da Pobreza, em particular por meio da expansão das rendas fiscais, da adição de valor à produção e à exportação nacionais e criando oportunidades de emprego;

Reformas no setor de defesa e de segurança

- (h) Apoiar a estratégia da Guiné-Bissau para a reforma do setor de segurança, por meio da busca por apoio adicional e diversificado da comunidade internacional;
- (i) Incentivar os parceiros nacionais e internacionais a apoiarem uma abordagem holística para a reforma do setor da segurança, com ligações claras com a reforma do sistema do setor de justiça, com a governança democrática, com a recuperação de temas econômicos e com a luta contra o tráfico de drogas;
- (j) Apoiar os esforços do Governo e de seus parceiros no tocante ao desarmamento, à desmobilização e à reintegração de ex-combatentes;
- (k) Apoiar o Governo, no âmbito do Plano de Reforma do Setor de Segurança e Defesa, para redimensionar as forças de segurança e de defesa de acordo com as necessidades do país, bem como para executar o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração. Ao mesmo tempo, prover meios para melhorar e modernizar as condições de vida para o pessoal militar;

Reforço do setor da justiça, da consolidação do Estado de Direito e da luta contra o narcotráfico

- (l) Apoiar os esforços do Governo da Guiné-Bissau, inclusive por meio da mobilização de recursos, para desenvolver a capacidade judicial e o provimento de serviços jurídicos básicos em todo o país;
- (m) Apoiar o Governo e a sociedade civil na abordagem crítica dos desafios para a consolidação da governança democrática e do Estado de Direito, em particular na luta contra a impunidade e a corrupção;
- (n) Identificar lacunas de financiamento e mobilizar recursos para a implementação do Plano da Guiné-Bissau para combater o tráfico de drogas, conforme consta no Plano Antinarcóticos do Governo para 2007-2010;
- (o) Advogar uma abordagem regional para o combate ao narcotráfico, incluindo o apoio internacional para os programas regionais da UNODC e da ECOWAS;
- (p) Apoiar a construção de capacidades (*Capacity-Building*) para a aplicação da lei e para o setor de justiça criminal, em particular para reforçar o framework normativo de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado;

Reforma da administração pública

- (q) Incentivar e apoiar o Governo na reforma da administração pública, no contexto da Estratégia de Redução da Pobreza, incluindo o re-dimensionamento da função pública, a melhoria da gestão dos recursos humanos e a reorganização da máquina administrativa do Estado e de sua *accountability*;
- (r) Defender e apoiar os esforços de mobilização de recursos destinados à formulação de estratégias integradas para a reforma da administração pública;

Abordar questões sociais críticas para a construção da paz

- (s) Colmatar as lacunas críticas na prestação de serviços sociais básicos, as quais constituam uma ameaça imediata para a estabilidade e mobilizar recursos para enfrentar tais lacunas;
- (t) Apoiar os esforços do Governo para a criação de oportunidades para o emprego e a capacitação de jovens, em particular por meio da construção das capacidades do Instituto Nacional da Juventude.

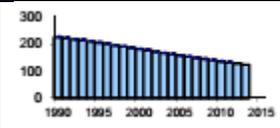
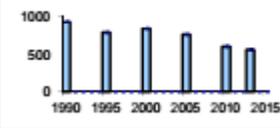
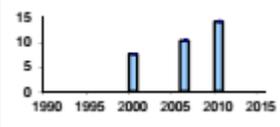
Fonte: PBC/3/GNB/3 (2009, p. 14 a 17). Tradução da Autora.

Anexo 4: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para a Guiné-Bissau

Visão Geral do Progresso da Guiné-Bissau quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Última Atualização: Agosto de 2015)										
Objetivos e Metas	Indicadores	Primeiro Ano		Último Ano		Percentual de Mudança	Progresso do País Nível	Gráficos	África Subsaariana	
		Valor	Ano	Valor	Ano				Valor	Ano
Obj. 1: Erradicar a Pobreza extrema e a Fome										
Reduzir a extrema pobreza pela metade	Proporção da população vivendo com menos de US\$1,25 por dia (%)	41,3	1991	48,9	2002	18	Pobreza Muito Alta		46,8	2011
Reduzir a fome pela metade	Proporção da população abaixo do consumo mínimo de calorias (%)	23,1	1991	20,7	2015	-10	Fome moderadamente Alta		23,2	2014-2016
Obj. 2: Alcançar a Educação Primária Universal										
Educação Primária Universal	Taxa de matrículas no Ensino Primário (matriculados por 100 crianças)	49,4	2000	70,8	2010	43	Baixa Taxa de matrículas		79,7	2015
Obj. 3: Promoção da Igualdade de Gênero e Empoderamento da Mulher										
Matrículas iguais de garotas no ensino primário	Razão de garotas para garotos na educação primária	0,55	1992	0,93	2010	70	Próximo à paridade		0,93	2015
Porcentagem de mulheres com trabalho assalariado	Porcentagem de mulheres com salários no setor não agrícola	10,8	1990	..	..	..	Fatia Pequena		32,9	2013
Igual representação de mulheres no Parlamento Nacional	Proporção de assentos ocupados por mulheres no Parlamento Nacional (%)	20	1990	13,7	2015	-31	Baixa Representação		22,7	2015

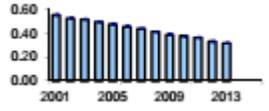
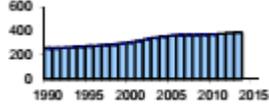
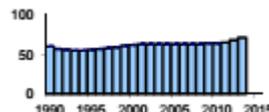
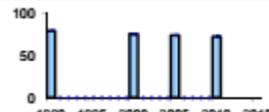
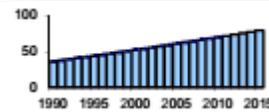
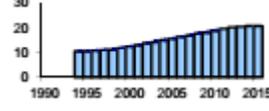
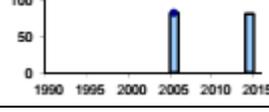
Fonte: MDG (2015). Traduzido pela Autora.

Continuação do Anexo 4

Visão Geral do Progresso da Guiné-Bissau quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Última Atualização: Agosto de 2015)										
Objetivos e Metas	Indicadores	Primeiro Ano		Último Ano		Percentual de Mudança	Progresso do País Nível	Gráficos	África Subsaariana	
		Valor	Ano	Valor	Ano				Valor	Ano
Obj. 4: Reduzir a mortalidade infantil										
Reduzir a mortalidade de crianças 5 anos em 2/3	Taxa de Mortalidade de crianças menores de 5 anos (mortes de crianças por 1000 nascimentos)	224,8	1990	123,9	2013	-45	Alta mortalidade		92	2013
Obj. 5: Melhorar a saúde na maternidade										
reduzir a mortalidade maternal em 3/4	Taxa de mortalidade maternal por 100.000 nascimentos com vida	930	1990	560	2013	-40	Mortalidade Muito Alta		510	2013
Acesso à saúde reprodutiva universal	Taxa de uso de contraceptivos (porcentagem de mulheres entre 15 e 49 anos, casadas ou em união, utilizando contraceptivos)	7,6	2000	14,2	2010	87	Baixo Acesso à saúde reprodutiva		26,6	2013
	Planejamento Familiar não atendido (porcentagem de mulheres entre 15 e 49 anos, casadas ou em união, com falta de planejamento familiar)	..	..	6	2010	..			24,5	2013

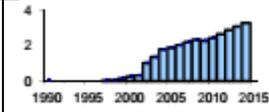
Fonte: MDG (2015). Traduzido pela Autora.

Continuação do Anexo 4

Visão Geral do Progresso da Guiné-Bissau quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Última Atualização: Agosto de 2015)										
Objetivos e Metas	Indicadores	Primeiro Ano		Último Ano		Percentual de Mudança	Progresso do País	Gráficos	África Subsaariana	
		Valor	Ano	Valor	Ano				Valor	Ano
Obj. 6: Combate ao HIV/AIDS, Malária e Outras doenças										
Interromper e reverter o espalhamento de HIV/AIDS	Taxa de incidência de HIV (nº de novas infecções de HIV por ano, por 100 pessoas, entre 15 e 49 anos)	0,55	2001	0,31	2013	43	Alta incidência		0,29	2013
Interromper e reverter o espalhamento de Tuberculose	Nº de novos casos por 100.000 pessoas	255	1990	387	2013	52	Alta mortalidade		282	2013
	Taxa de incidência e de mortes associadas à tuberculose	Nº de mortes por 100.000	60	1990	71	2013		18		43	2015
Obj. 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental										
Reverter perdas florestais	Proporção de área coberta por florestas (%)	78,8	1990	71,9	2010	-9	Alta cobertura Florestal		28,1	2010
Reduzir à metade o nº de pessoas sem água potável	Proporção da população utilizando uma fonte de água potável (%)	35,9	1990	79,3	2015	121	Cobertura Moderada		68	2015
Reduzir nº de pessoas sem tratamento de esgoto	Proporção de pessoas com tratamento de esgoto (%)	10,5	1994	20,8	2015	98	Cobertura Muito Baixa		30	2015
Melhorar a vida de moradores de favelas	Proporção da população urbana morando em favelas (%)	83,1	2005	82,3	2014	-1	Proporção muito elevada de moradores de favelas		55,2	2014

Fonte: MDG (2015). Traduzido pela Autora.

Continuação do Anexo 4

Visão Geral do Progresso da Guiné-Bissau quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Última Atualização: Agosto de 2015)										
Objetivos e Metas	Indicadores	Primeiro Ano		Último Ano		Percentual de Mudança	Progresso do País	Gráficos	Último Dado Regional para África Subsaariana	
		Valor	Ano	Valor	Ano				Nível	Valor	Ano
Obj. 8: Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento										
Usuários de Internet	Usuários de Internet por 100 habitantes	0	1990	3,3	2014	..	Uso muito baixo		16,9	2013

Fonte: MDG (2015). Traduzido pela Autora.

Anexo 5: Imagens da Guiné-Bissau

Sede da Administração Setorial, Bubaque (uma das Ilhas de Bigajós), demonstrando a grande degradação das estruturas da administração pública estatal.



Fonte: Voz di Paz (2010, p. 35)

Escola Pública no Bairro de Plack, em Bissau



Fonte: LGDH (2008, p. 30)

Anexo 6: Documentos da PBC relativos à Guiné-Bissau entre 2007 e 2014

A) Documentos Chave (*Key Documents*)

Data	Referência Bibliográfica	Nome do documento	Objetivo do Documento
03/02/2007	Cabi (2007)	Solicitação de inclusão da Guiné-Bissau na PBC	Inclusão da Guiné-Bissau na agenda da PBC
11/07/2007	S/2007/700	Carta de 28 de Novembro de 2007 do Secretário-Geral ao CS	Inclusão da Guiné-Bissau na agenda da PBC
11/12/2007	S/2007/744	Carta do Presidente do CS ao Presidente da PBC	Inclusão da Guiné-Bissau na agenda da PBC
07/01/2008	S/2008/87	Carta de 28 de Dezembro de 2007 do Presidente da PBC ao CS	Inclusão da Guiné-Bissau na agenda da PBC
27/03/2008	S/2008/208	Carta de 25.03.2008 dos Presidentes da PBC e da CSC da Guiné-Bissau ao CS	Relatório ao CS sobre o contexto da Guiné-Bissau
19/03/2008	PBC/2/GNB/5	Nota de Contexto sobre a situação da Guiné-Bissau de 19 de Março de 2008	Estudos sobre a Guiné-Bissau
07/04/2008	PBSO (2008)	Mapeamento dos Recursos e Lacunas para a Construção da Paz na Guiné-Bissau	Estudos sobre a Guiné-Bissau
07/04/2008	PBSO (2008b)	Anexo do PBSO (2008)	Estudos sobre a Guiné-Bissau
07/05/2008	CSC (2008)	Nota de Contexto sobre as eleições legislativas na Guiné-Bissau de 16.08. 2008	Estudos sobre a Guiné-Bissau
14/05/2008	CSC (2008b)	Nota de Contexto sobre a Economia e Reforma da Administração Pública	Estudos sobre a Guiné-Bissau
28/05/2008	CSC (2008c)	Nota de Contexto sobre o Tráfico de Drogas na Guiné-Bissau	Estudos sobre a Guiné-Bissau
28/05/2008	CSC (2008d)	Nota de Contexto sobre o Fortalecimento do Setor de Justiça	Estudos sobre a Guiné-Bissau
11/06/2008	CSC (2008e)	Nota de Contexto sobre Questões Sociais	Estudos sobre a Guiné-Bissau
18/06/2008	CSC (2008f)	Nota de Contexto sobre a Reforma do Setor de Segurança	Estudos sobre a Guiné-Bissau
18/06/2008	CSC (2008g)	Nota de Contexto sobre o Estado de Direito (<i>Rule of Law</i>)	Estudos sobre a Guiné-Bissau
30/06/2008	CSC (2008h)	Nota de Contexto sobre o Setor de Energia	Estudos sobre a Guiné-Bissau
27/05/2013	Viotti (2013)	Relatório sobre a Presidência da Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti	Relatório Final das atividades da Embaixadora

Fonte: Organizada pela Autora com base em PBC (2015b).

Continuação do Anexo 6

B) Reuniões Formais e Informais da Configuração para a Guiné-Bissau

Data	Referência Bibliográfica	Nome do documento	Objetivo do Documento
11/03/2008	PBC/3/GNB/SR.1	Ata da Primeira Reunião Formal ¹²⁷ da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
19/03/2008	PBC/2/GNB/SR.2	Ata da Segunda Reunião Formal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
24/03/2008	PBC/2/GNB/SR.3	Ata da Terceira Reunião Formal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
26/03/2010	PBC/4/GNB/SR.1	Ata da Primeira Reunião Formal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
10/05/2013	CSC (2013)	Ata da Reunião Informal ¹²⁸ da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
10/03/2014	CSC (2014)	Ata da Reunião Informal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
12/05/2014	CSC (2014b)	Ata da Reunião Informal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião
16/07/2014	CSC (2014c)	Ata da Reunião Informal da CSC da Guiné-Bissau	Ata de Reunião

C) Instrumentos de Engajamento e Revisões

Data	Referência Bibliográfica	Nome do documento	Objetivo do Documento
24/09/2008	PBC/3/GNB/1	Conclusões e Recomendações da PBC na Guiné-Bissau	Recomendações da PBC sobre a situação da Guiné-Bissau ao governo da Guiné-Bissau, às Nações Unidas e a doadores internacionais
02/10/2008	PBC/3/GNB/3	Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau	Definir Áreas Prioritárias e objetivos para o engajamento da PBC na Guiné-Bissau
02/12/2008	PBC/3/GNB/4	Conclusões e Recomendações da PBC sobre a situação da Guiné-Bissau	Recomendações da PBC sobre a situação da Guiné-Bissau ao governo da Guiné-Bissau, às Nações Unidas e a doadores internacionais
16/12/2009	PBC/4/GNB/1	Relatório de Progresso sobre a Implementação do Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau	Verificação do Progresso dos Objetivos do Quadro Estratégico (PBC/3/GNB/3)
09/02/2010	PBC/4/GNB/1/add.1	Adendo ao PBC/4/GNB/1	Detalhar ações da PBC e de outros parceiros da Guiné-Bissau para o cumprimento dos objetivos do Quadro Estratégico (PBC/3/GNB/3)
09/02/2010	PBC/4/GNB/3	Conclusões e Recomendações da Primeira Revisão do Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau	Avaliação sobre a Primeira Revisão do Quadro Estratégico para a Construção da Paz na Guiné-Bissau

¹²⁷ Nas reuniões formais há debates sobre o contexto da construção da paz na Guiné-bissau e são oficializadas as decisões da PBC relativamente a suas iniciativas futuras.

¹²⁸ As reuniões informais são debates no âmbito da CSC-GB sobre o contexto da Guiné-Bissau.

Continuação do Anexo 6

D) Visitas da PBC e outras Atividades (Todos têm o objetivo de apresentar um relatório de Viagens de Membros da PBC à Guiné-Bissau)

Data	Referência Bibliográfica	Nome do documento
05/02/2008	CSC (2008i)	Notas sobre a Missão da Emb. Maria Luíza Viotti à Guiné-Bissau (23-25.01. 2008)
15/05/2008	PBC/2/GNB/7 (2008)	Relatório da Missão da PBC à Guiné-Bissau (6 a 11 de Abril de 2008)
15/05/2008	PBC/2/GNB/6 (2008)	Relatório da Missão da PBC à Guiné-Bissau (23 a 25 de Janeiro de 2008)
10/09/2008	CSC (2008j)	Relatório da Missão da CSC à Guiné-Bissau (10 a 12 de Setembro de 2008)
09/02/2010	PBC/4/GNB/4 (2010)	Relatório da Missão da PBC à Guiné-Bissau (16 a 21 de Janeiro de 2010)
20/01/2014	CSC (2014d)	Relatório da Missão do Presidente da CSC da Guiné-Bissau à Guiné-Bissau (20 a 23 de Janeiro de 2014)
29/10/2014	CSC (2014e)	Relatório da Missão da PBC à Guiné-Bissau (29 a 30 de Outubro de 2014)

Continuação do Anexo 6

E) Declarações

Data	Referência Bibliográfica	Tipo de documento	Descrição do Documento
04/03/2009	PBC/3/GNB/5	Declaração ao público	Documento de distribuição no CSNU e na AGNU condenando os assassinatos do Presidente, João Bernardo Vieira, e do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, General Tagme Na Waie.
16/06/2009	PBC/3/GNB/6	Declaração ao público	Documento de distribuição no CSNU e na AGNU condenando os assassinatos de Baciro Dabó, candidato nas eleições presidenciais de 2009, e de Helder Proença, ex-Ministro da Defesa.
13/04/2012	Viotti (2012)	Declaração ao público	Nota emitida pela Embaixadora Maria Luíza Viotti, em nome da CSC-GB, condenando o golpe de Estado de 12 de Abril de 2012.
19/04/2012	Viotti (2012b)	Declaração ao CS	Líder Maria Luíza Viotti faz declaração ao CS (<i>briefing</i>) sobre a situação da GB.
26/07/2012	Viotti (2012c)	Declaração ao CS	Líder Maria Luíza Viotti faz declaração ao CS (<i>briefing</i>) sobre a situação da GB. Proposta de reunião de coordenação entre atores internacionais (CPLP, ECOWAS, EU) para dar fim à crise na Guiné-Bissau após o golpe de 2012
05/02/2013	Viotti (2013)	Declaração ao CS	Líder Maria Luíza Viotti faz declaração ao CS (<i>briefing</i>) sobre a situação da GB. Informa ao CS sobre os acontecimentos políticos na Guiné-Bissau, como a revisão do Pacto de Transição Política assinado em maio de 2012 e a nomeação de José Ramos-Horta para ser o novo Representante Especial do Secretário-Geral na Guiné-Bissau.
26/02/2014	Patriota (2014)	Declaração ao CS	Após sua primeira visita à Guiné-Bissau na condição de novo Presidente da CSC-GB, Antônio de Aguiar Patriota, que assumiu o cargo em 2014, fez uma apresentação ao CS do contexto político, econômico e social da Guiné-Bissau – um contexto de grave crise econômica e social após o golpe militar de 2012.
01/04/2014	CSC (2014f)	Declaração ao Público	Declaração de Imprensa congratulando a Guiné-Bissau por ter concluído o registro dos votantes guineenses.
14/05/2014	CSC (2014g)	Declaração ao Público	Declaração de Imprensa congratulando a Guiné-Bissau pela realização do primeiro turno das eleições presidenciais de 2014.
19/05/2014	CSC (2014h)	Declaração ao CS	Declaração do Embaixador Antônio de Aguiar Patriota sobre a situação na Guiné-Bissau.

Continuação do Anexo 6

F) Documentos do Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas com menções à Guiné-Bissau

Data	Referência Bibliográfica	Nome do documento	Descrição do Documento
30.03.2009	WGLL (2009)	Promovendo a colaboração e melhorando a coordenação entre a PBC e organizações regionais e sub-regionais	Ata de Reunião
14.10.2009	WGLL (2009b)	Lições Aprendidas a partir do Diálogo Nacional em Situações de Pós-Conflito	Nota Conceitual
26.05.2010	WGLL (2010)	O papel da PBC para a Reunião de Recursos para os países presentes em sua agenda	Nota de Contexto
22.11.2010	WGLL (2010b)	Revitalização Econômica na Construção da Paz	Nota Conceitual
22.11.2010	WGLL (2009c)	Revitalização Econômica na Construção da Paz	Nota de Contexto
20.05.2011	WGLL (2011)	Mobilização de Recursos para as Prioridades da Construção da Paz e Melhoria da Coordenação de Atores Relevantes	Ata de Reunião
26.10.2011	WGLL (2011b)	RSS e Estado de Direito	Ata de Reunião
26.10.2011	WGLL (2011c)	RSS e Estado de Direito	Apresentação dos resultados da reunião de 26.10.2011 (WGLL, 201b)

Anexo 7: Projetos do PBF para a Guiné-Bissau nos âmbitos de Política, Desenvolvimento e Segurança

A) Política (Eleições e Diálogo Político)

Início	Tema	Referência	Nome do Projeto	Nº. do Projeto	Organizações Recipientárias	Término	Duração (meses)	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%)
dez/08	Política (Eleições)	PBF/GNB/A-1 (2008)	Apoio à Primeira Fase da Organização das Eleições	66671	PNUD ²	abr/09	4	1.381.889,00	1.381.887,58	100%
dez/11	Política (Diálogo Político)	PBF/GNB/A-2 (2011)	Apoio à Reconciliação Nacional e ao Diálogo Político	80185	PNUD ² , UNICEF ³ , UNESCO ⁴ , UNIOGBIS ⁵	abr/12	4	1.000.000,00	2.109,66	0%
set/13	Política (Diálogo Político)	PBF/IRF-70 (2013)	Coordenação Estratégica e Comissão Nacional de Planejamento (IRF) ¹	87798	UNIOGBIS ⁵	jul/15	21	470.265,00	34.020,00	7%
fev/14	Política (Eleições)	PBF/IRF-82 (2014)	Apoio à Comissão Eleitoral na Guiné-Bissau (IRF) ¹	89351	PNUD ²	jun/14	4	796.080,00	975.732,60	123%
mar/14	Política (Eleições)	PBF/IRF-85 (2014)	Fortalecimento da Segurança Eleitoral (IRF) ¹	89713	UNIOGBIS ⁵	ago/14	5	240.502,88	109081,65	45%
mar/14	Política (Eleições)	PBF/IRF-86 (2014)	Fortalecimento do papel de vigilância da mídia nas eleições de 2014 (IRF) ¹	89877	UNIOGBIS ⁵	nov/14	8	176.674,00	120.858,24	68%
mar/14	Política (Eleições)	PBF/IRF-87 (2014)	Fortalecimento da Participação das Mulheres nas eleições de 2014 (IRF) ¹	89930	PNUD ² , UNIOGBIS ⁵	mai/14	2	214.000,00	36.594,00	17%
Total em Política (Eleições)								2.809.145,88	2.624.154,07	93%
Total em Diálogo Político								1.470.265,00	36.129,66	2%
Total em Política								4.279.410,88	2.660.283,73	62%

Legenda: 1 IRF Projetos Emergenciais do PBF; 2 PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; 3 UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância 4 UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura 5 UNIOGBIS Escritório Integrado para a Construção da Paz na Guiné-Bissau

Fonte: Tabela organizada pela autora com base em dados disponíveis em MPTF (2015)

Continuação do Anexo 7:

B) Desenvolvimento

Início	Classificação	Referência	Nome do Projeto	Nº. do Projeto	Organizações Recipientárias	Término	Duração (meses)	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%)
dez/2008	Desenvolvimento	PBF/GNB/D-1 (2008; 2011)	Treinamento e Emprego de Jovens Profissionais	66674	PNUD	Mar/2011	13	1.500.000,00	1.500.000,00	100%
jan/12	Desenvolvimento	PBF/GNB/D-2 (2012)	Apoio à criação de empregos e de renda na Guiné-Bissau	80725	PNUD, FAO, UNICEF	abr/12	3	5.000.000,00	543.553,03	11%
mar/12	Desenvolvimento	PBF/IRF-50, (2015)	Impacto Multinível para Empoderamento Econômico das Mulheres na Guiné-Bissau (IRF) ¹	82143	ONU Mulheres, FAO, UNICEF	em curso	35	1.000.000,00	430.245,90	43%
dez/13	Desenvolvimento	PBF/IRF-76 (2013)	Empregos para jovens e mulheres período pós-eleições na Guiné-Bissau (IRF) ¹	88453	PNUD	mar/15	15	1.885.120,00	1.592.988,42	85%
Total em Desenvolvimento								9.385.120,00	4.066.787,35	59%

Continuação do Anexo 7:

C) Segurança

Início	Classificação	Referência	Nome do Projeto	Nº. do Projeto	Organizações Recipientárias	Término	Duração (meses)	Orçamento (US\$)	Gastos (US\$)	Gastos/Orçamento (%)
jul/08	Segurança	PBF/GNB/B-2 (2009; 2011)	Projeto para a Reabilitação de Quarteis Militares	66673	UNOPS	dez/09	18	1.905.000,00	1.904.515,78	100%
dez/08	Segurança	PBF/GNB/B-1 (2011)	Reabilitação de prisões e treinamento de equipes de penitenciárias	66672	UNODC	dez/09	12	900.000,00	812.834,00	90%
jul/10	Segurança	PBF/GNB/B-3 (2010)	Avaliação para Treinamento de Militares e DDR ⁵	75670	PNUD	nov/10	4	49.755,00	49.755,00	100%
fev/11	Segurança	PBF/GNB/B-4 (2011)	Apoio para Conferências Nacionais em Defesa e Segurança	77439	PNUD	mar/11	1	101.047,00	101.046,52	100%
dez/11	Segurança	PBF/GNB/B-5 (2011)	Apoio à Reforma do Setor de Defesa e Segurança e Reintegração Socioeconômica	80454	UNIOGBIS, PNUD, FAO	abr/12	4	5.000.000,00	1.282.144,93	26%
dez/11	Segurança	BF/GNB/B-6 (2011)	Fortalecimento da Segurança Interna e do Sistema de Justiça	80477	UNIOGBIS, UNODC, PNUD, UNICEF	abr/12	4	5.000.000,00	103.959,48	2%
ago/14	Segurança	PBF/IRF-93 (2014)	Fortalecimento da Segurança e da Estabilidade na Guiné-Bissau (IRF) ¹	91570	UNODC	fev/16	18	500.000,00	186.941,45	37%
Total em Segurança								13.455.802,00	4.441.197,16	33%

Fonte: Tabela organizada pela autora com base em dados disponíveis em MPTF (2015). DDR: Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; 5 Duração Prevista para o Projeto; 6 O projeto foi encerrado devido ao golpe militar de 12 de Abril de 2012;

Anexo 8: Exemplos de Atividades ligadas à Construção da Paz

O quadro a seguir foi traduzido e adaptado de Newman *et al.* (2010) e apresenta exemplos de atividades que vêm sendo contempladas pelas Nações Unidas no contexto de suas iniciativas para a construção da paz:

Área	Exemplos de Atividades
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a cessar-fogos e a processos de paz; • Desmobilização e Desarmamento de Ex-Combatentes; • Coleta e destruição de Armas; • Tratamento de fontes de conflitos e de instabilidades regionais; • Reforma do Setor de Segurança.
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilização da Economia (controle da hiperinflação, tratamento de crises cambiais e busca de estabilização monetária); • Preservar recursos naturais da predação ilegal; • Criação de empregos; • Desenvolvimento econômico; • Tratar desigualdades sociais
Assistência Humanitária	<ul style="list-style-type: none"> • Reassentamento de refugiados e de pessoas deslocadas internamente (<i>internally displaced persons</i>); • Tratamento de insegurança alimentar; • Tratamento de preocupações de saúde
Governança e Estado de Direito	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da Lei e da Ordem; • Assistência eleitoral; • Assistência governamental (fortalecimento da administração pública e de instituições de justiça, combate à corrupção); • Entrega de serviços públicos básicos (saúde, educação, infraestrutura, energia); • Direitos Humanos; • Justiça de Transição e de Reconciliação

Tabela 11: Exemplos de Atividades ligadas à Construção da Paz

Fonte: Tradução e Adaptação de Newman et al. (2010, p. 8 e 9)