



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Alessandra Jungs de Almeida

O processo de Apropriação Local na Reforma do Setor de Segurança: o caso da Libéria
(2003-2018)

Florianópolis
2020

Alessandra Jungs de Almeida

O processo de Apropriação Local na Reforma do Setor de Segurança: o caso da Libéria
(2003-2018)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestra em Relações Internacionais.
Orientador: Prof^ª. Juliana Viggiano, Dr^ª.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Jungs de Almeida, Alessandra
O processo de apropriação local na reforma do setor de
segurança : o caso da Libéria (2003-2018) / Alessandra
Jungs de Almeida ; orientadora, Juliana Viggiano, 2020.
142 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Reforma do setor de
segurança. 3. Apropriação local. 4. Libéria. 5. Segurança
Internacional. I. Viggiano, Juliana . II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

Alessandra Jungs de Almeida
**O processo de Apropriação Local na Reforma do Setor de Segurança: o caso da
Libéria (2003-2018)**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Germana Dalberto, Ma.
Organização das Nações Unidas

Maria Raquel Freire, Dr^a.
Universidade de Coimbra
Professora Visitante na Universidade Federal de Santa Catarina

Vanessa Braga Matijascic, Dr^a.
Universidade de São Paulo

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de mestra em Relações Internacionais.

Helton Ricardo Ouriques, Dr.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Juliana Viggiano, Dr^a.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2020.

AGRADECIMENTOS

Para que esta pesquisa se realizasse dois fatores foram fundamentais e, por isso, registro aqui meu agradecimento. Agradeço ao Governo Federal, que, por meio da bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), possibilitou que eu conduzisse esta pesquisa e o mestrado em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com dedicação exclusiva. Paralelo a isso, agradeço à professora Juliana Viggiano, pela paciência, cuidado e rigor científico em sua orientação. A orientação com essas características possibilitou que eu finalizasse esta dissertação sabendo que explorei meu potencial enquanto pesquisadora, aproximando-me da acadêmica que quero me tornar.

Esta pesquisa, por estar inserida no contexto da pós-graduação, também diz respeito ao fechamento do ciclo no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UFSC. Nesse contexto, deixo meu agradecimento às colegas e aos colegas do PPGRI por compartilharem anseios e alegrias da pesquisa acadêmica, criando coletividade e fortalecendo a caminhada na pós-graduação. No âmbito da UFSC, registro meu agradecimento à política de assistência estudantil do Restaurante Universitário, que acessei durante todo esse período. Agradeço também às e aos colegas da Associação de Pós-Graduandos (APG) da UFSC, gestões “Pra não lutar só” e “Assum Preto”, por serem um espaço de afeto, de potência para mudança e força de resistência - mesmo com as atividades da pós-graduação, mesmo nos dias mais angustiantes da política nacional. Por fim, agradeço à UFSC, reconhecendo a importância, em um país desigual como o Brasil, das universidades públicas, gratuitas e de qualidade.

Finalmente, agradeço minha mãe e meu pai, Cláudia e Jones, e minhas irmãs, Juliana e Mariana, pelo amor e apoio nas decisões tomadas nessa fase de pós-graduação - que ainda é de descoberta. Ao meu companheiro, Rodrigo, agradeço por ser escuta e calma nos dias mais atordoados. Gracias, Rodri, pelo amor, companheirismo e alegrias compartilhadas! Por fim, deixo também um obrigada às amigas e aos amigos, na distância ou em Florianópolis, que tornaram a vida mais leve nessa fase; em especial às amigas feministas, aos do forró, aos das ruas, protestos e greve e aquelas(es) que fazem arte - dentro e fora da universidade. Obrigada!

Fim e Começo

*Depois de cada guerra
alguém tem que fazer a faxina.*

*Colocar certa ordem
que afinal não se faz sozinha.*

*Alguém tem que jogar o entulho
para o lado da estrada
para que possam passar
os carros carregando os corpos.*

*Alguém tem que se atolar
no lodo e nas cinzas
em molas de sofás
em cacos de vidro
e em trapos ensanguentados.*

*Alguém tem que arrastar a viga
para apoiar a parede,
pôr a porta nos caixilhos,
envidraçar a janela.*

*A cena não rende foto
e leva anos.
E todas as câmeras já debandaram
para outra guerra.*

*As pontes têm que ser refeitas,
e também as estações.
De tanto arregaçá-las,
as mangas ficarão em farrapos.*

*Alguém de vassoura na mão
ainda recorda como foi.*

*Alguém escuta
meneando a cabeça que se safou.*

*Mas ao seu redor
já começam a rondar
os que acham tudo muito chato.*

*Às vezes alguém desenterra
de sob um arbusto
velhos argumentos enferrujados
e os arrasta para o lixão.*

*Os que sabem
o que aqui se passou
devem dar lugar àqueles
que pouco sabem,
ou menos que pouco.*

E por fim nada mais que nada.

*Na relva que cobriu
as causas e os efeitos
alguém vai se deitar
com um capim entre os dentes
e namorar as nuvens.*

Wisława Szymborska, do livro "Poemas",
2011, traduzido por Regina Przybycien.

RESUMO

Após a Guerra Fria, ampliaram-se na área de Segurança Internacional nas Relações Internacionais os estudos sobre reforma do setor de segurança (RSS) em operações de paz. Nessas discussões, aborda-se também a participação local da sociedade em transição nessas reformas. Partindo desse debate, nesta dissertação temos como objetivo compreender quais foram os fatores que conduziram o processo de apropriação local no contexto de RSS na operação de paz da Libéria. O argumento desenvolvido é que o processo de RSS da Libéria foi liderado por atores internacionais que conduziram a apropriação local com limitada participação governamental, o que contribuiu para que, de maneira geral, ameaças securitárias locais não fossem abordadas, gerando baixo controle do setor de segurança pelo governo e sociedade durante o processo. Esta pesquisa se justifica por colaborar com o campo de investigação de apropriação local em operações de paz, marcado pela escassa literatura nacional e internacionalmente. Propõe-se realizar um estudo de caso qualitativo com método hipotético-dedutivo, técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Apropriação Local. Reforma do Setor de Segurança. Libéria.

ABSTRACT

After the Cold War, studies on the security sector reform (SSR) in peace operations have expanded in the area of International Security in International Relations. In these discussions the local participation, as well as the transition of society in reforms, is also addressed. Beginning from this debate, in this thesis we aim to understand what were the factors that led the process of local ownership in the context of SSR in the Liberian peace operation. The developed argument is that Liberia's SSR process was led by international actors that let the local government with limited participation during the process, which contributed to the factor that, local security threats were not fully addressed, generating low control of government and society of the security sector during the process. This research is justified for collaborating in the field of investigation of local ownership in peace operations, subject with scarce national and international literature. It is proposed to perform a qualitative case study with the hypothetical-deductive method and bibliographic research technique.

Keywords: Local Ownership. Security Sector Reform. Liberia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS	<i>American Colonization Society</i>
AFL	<i>Armed Forces of Liberia</i>
ASJP	<i>Access to Security and Justice Programme</i>
ASSN	<i>African Security Sector Network</i>
ATU	<i>Anti-Terrorist Unit</i>
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CPA	<i>Comprehensive Peace Agreement</i>
CSC	<i>County Security Council</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CWT	<i>Community Watch Teams</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DSC	<i>District Security Council</i>
ECOMOG	<i>ECOWAS Monitoring Group</i>
EUA	Estados Unidos da América
ICTJ	<i>International Centre for Transitional Justice</i>
INPFL	<i>Independent National Patriotic Front of Liberia</i>
ITAC	<i>Independent Technical Advisory Committee on SSR</i>
KAICT	<i>Kofi Annan Institute for Conflict Transformation</i>
LFF	<i>Liberian Frontier Force</i>
LDF	<i>Lofa Defense Force</i>
LINLEA	<i>Liberia National Law Enforcement Association</i>
LNP	<i>Liberian National Police</i>
LURD	<i>Liberians United for Reconciliation and Democracy</i>
MODEL	<i>Movement for Democracy in Liberia</i>
NACCSOL	<i>National Coalition of Civil Society Organizations of Liberia</i>
NPFL	<i>National Patriotic Front of Liberia</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NTGL	<i>National Transitional Government of Liberia</i>
NTLA	<i>National Transitional Legislative Assembly of Liberia</i>

OCDE	Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAL	<i>Progressive Alliance of Liberia</i>
PRC	<i>People's Revolutionary Council</i>
RDC	República Democrática do Congo
RSS	Reforma do Setor de Segurança
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SOD	<i>Special Operations Division</i>
SRSG	<i>Special Representative of the Secretary-General</i>
SSS	<i>Special Security Service</i>
TWP	<i>True Whig Party</i>
UA	União Africana
UE	União Europeia
UL	Universidade da Libéria
UN	<i>United Nations</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNPOL	<i>United Nations Police</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM CONTEXTOS DE REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	21
2.1	O NEXO SEGURANÇA – DESENVOLVIMENTO E O FOCO NA CONSTRUÇÃO DE ESTADO DAS REFORMAS SECURITÁRIAS	22
2.2	O DEBATE CONCEITUAL SOBRE O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM CONTEXTOS DE REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	28
2.3	OBSTÁCULOS À APROPRIAÇÃO LOCAL NA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA.....	41
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	54
3	LIBÉRIA: SETOR DE SEGURANÇA, ATORES LOCAIS E A REFORMA SECURITÁRIA	57
3.1	O SETOR DE SEGURANÇA LIBERIANO: DA COLONIZAÇÃO (1822-1847) E INDEPENDÊNCIA (1847-1989) À GUERRA (1989-2003)	58
3.2	TRANSIÇÃO PARA A PAZ, APROPRIAÇÃO LOCAL E A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA LIBÉRIA	76
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	91
4	OPORTUNIDADES E LIMITAÇÕES PARA A APROPRIAÇÃO LOCAL EM UMA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA.....	92
4.1	APROPRIAÇÃO LOCAL DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA LIBÉRIA.....	93
4.2	OBSTÁCULOS À APROPRIAÇÃO LOCAL EM UMA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E O CASO DA LIBÉRIA.....	107
4.2.1	Limitadores para a apropriação local: a participação governamental e o foco em instituições formais	112
4.2.2	Difusão normativa, multiplicidade de atores e hibridismo na reforma do setor de segurança da Libéria.....	114

4.3	CONTRIBUIÇÕES AO CONCEITO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM REFORMAS DO SETOR DE SEGURANÇA	121
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	124
5	CONCLUSÃO.....	126

1 INTRODUÇÃO

No final da Guerra Fria as discussões sobre a reforma do setor de segurança (RSS) ganharam destaque na área de Segurança Internacional nas Relações Internacionais. No período, o debate abordava a transição do setor securitário do leste europeu para um maior controle civil de suas forças de segurança. Alguns anos depois, os debates de RSS se direcionaram para a transformação democrática do setor securitário de países em conflito armado, instáveis politicamente, por meio das operações de paz. Nesse cenário, a RSS mostrou-se importante por determinar políticas que reformulam esse setor, percebido como essencial para a estabilidade do Estado por ser capaz de prevenir a guerra e assegurar a segurança e da sociedade no longo prazo. Somado a isso, em resposta às falhas das intervenções desenvolvimentistas ao chamado “Terceiro Mundo”, o debate de RSS também demarcou a importância de uma dinâmica interna forte conduzindo as reformas lideradas por organismos e agentes internacionais.

Esta dissertação, ao tratar sobre o processo de apropriação local na reforma do setor de segurança (RSS) da Libéria, situa-se na discussão sobre operações de paz em situações de instabilidade pós-conflito. Enquanto a reforma é prática presente nesse cenário, especialmente nas operações multidimensionais, a apropriação local, ou seja, a forma como os receptores da reforma a conduzem e com ela interagem, passa reconhecidamente por algumas discussões teóricas e dificuldades em terreno. Nesse contexto, o debate que destacamos é sobre os atores locais, as ameaças a eles e sua capacidade de agência - debate que é chamado de uma discussão sobre a “apropriação local” nos estudos de RSS da Segurança Internacional.

Uma das discussões proeminentes sobre o tema é a lacuna entre a política prevista nos documentos e a implementação prática da reforma, também conhecida como desequilíbrio entre conceito-contexto (CHANAA, 2002). Este estudo, ao abranger a participação local na implementação da RSS liderada por agentes internacionais, debate como a atuação local, a partir da necessidade de segurança em países pós-conflito, interage com as operações de paz, estados doadores e agências de fomento internacionais. Assim, debatemos a superação dessa divisão entre o que é previsto conceitualmente nos documentos e está presente na retórica dos atores internacionais e a prática em terreno da operação entre atores locais, nacionais e internacionais.

A divisão conceitual-contextual é evidenciada por diversos estudos de casos sobre RSS, não somente sobre a Libéria (PODDER, 2013), mas em casos como o de Serra Leoa

(ALBRECHT, JACKSON, 2014), Kosovo (LEMAY-HÉBERT, 2013) e Bósnia e Herzegovina (MARIJAN, 2017). Esses estudos têm demonstrado que a RSS, na prática, é de maneira repetida um exercício técnico que foca em construir a capacidade das instituições de segurança, ao mesmo tempo em que falta um esforço para abordar atores e instituições além dos exclusivamente estatais, que são também aceitos politicamente pela população. Essa perspectiva resulta na lacuna entre o que é previsto conceitualmente e a prática (ANSORG, GORDON, 2019, p. 9). Conforme Jane Chanaa (2002, p. 9), isso é resultado da falta de uma reflexão sobre qual a melhor maneira de se envolver em cada contexto de reforma, que pode ter os mais diversos cenários. Para a superação dessa lacuna é necessário que além da defesa de reformas que aconteçam de baixo para cima (*bottom-up*), entenda-se o que, por exemplo, a liderança e desenho de políticas significa para a realidade local (*ibid.*).

Outro obstáculo importante de ser delimitado desde o início, conforme observaremos, é a homogeneização da gama de atores do país que recebe a reforma pela operação de paz pelo uso do termo “local”. Essa homogeneização é feita em documentos, artigos e *policy papers*. Apesar da literatura recente de RSS, conhecida como de segunda geração, e de eventualmente documentos da ONU diferenciarem os termos “apropriação local” de “apropriação nacional”, a maior parte da literatura continua utilizando o termo “apropriação local” em referência ao processo de participação de uma diversidade de atores – elites nacionais, elites indígenas, membros do executivo, ONGs, movimentos sociais, grupos não estatais ou informais – em uma RSS. Destacamos que nesta pesquisa também utilizamos o termo “apropriação local” dessa maneira. É importante delimitar isso desde o início, visto que, como veremos adiante, há uma imprecisão conceitual sobre o termo “apropriação local”. Outra delimitação importante é que, apesar de entendermos o processo de participação nacional e local enquanto “apropriação local”, ao citarmos “atores locais” estamos nos referindo a atores não estatais e informais, atores provedores de segurança localmente baseados seja em comunidades, no interior do país ou mesmo na capital - essa diferenciação tem importância devido a posição e participação distinta desses atores no processo de RSS quando em comparação, por exemplo, às elites nacionais.

Majoritariamente, a literatura trata a apropriação local a partir de atores vinculados ao governo central em que se faz a reforma. O local, nesse sentido, diz respeito a atores políticos eleitos e a elites que conduzem o governo na transição do país. Por outro lado, a literatura que debate a RSS também salienta a necessidade da reforma abranger instituições que não as exclusivamente conectadas ao governo central, como atores não estatais de segurança. Nesse

sentido, grupos rebeldes, organizações comunitárias de segurança e instituições não estatais, na maioria das vezes também parte do conflito, podem ser consideradas para participação, adaptação ou mesmo contestação na reforma securitária. Essa relação acontece por meio da possibilidade de um processo de apropriação local compreensivo, que aborde outros atores que não os estatais. Dessa maneira, o processo pode até mesmo conduzir a uma hibridização do sistema de segurança, visto a difícil institucionalização das demandas, instituições e grupos nos modelos de organização civil-democráticas exclusivamente westfalianas.

Quando inseridos nos estudos das Relações Internacionais, esses processos são determinantes para a relação das organizações internacionais e estados doadores com os estados e grupos políticos em que uma intervenção acontece. Conseqüentemente, também dizem respeito à sustentabilidade da paz no longo prazo na sociedade em transição. A implementação da prática mais holística da reforma, ou seja, que considera diversos atores e instituições – formais e estatais ou não, tem sido dificultada, eventualmente, pela perspectiva das organizações e dos doadores internacionais de que os locais, mesmo as elites nacionais, não sabem manejar uma reforma, em que é feito o uso retórico do termo (apropriação local) para a implementação e/ou manutenção da paz liberal (DONAIS, 2009, p. 128). Mesmo o estabelecimento do termo “apropriação local”, é observado por Anna Jarstad (2013, p. 395), surge como sendo relevante porque existe em relação aos atores internacionais – ou seja, só é local porque não é a atuação de liderança internacional.

A partir desse debate, que se concentra especialmente em atores alternativos de segurança, que definimos a pergunta que guia esta pesquisa: Quais fatores influenciaram o processo de apropriação local no contexto de RSS da operação de paz na Libéria? O argumento que defendemos é que *o contexto de RSS da Libéria foi liderado por atores internacionais que conduziram o processo de apropriação local com limitada participação governamental, o que contribuiu para que, de maneira geral, ameaças securitárias locais não fossem abordadas, gerando baixo controle do setor de segurança pelo governo e sociedade durante o processo.*

Nesse debate, esta pesquisa se justifica, na discussão acadêmica, por colaborar com o campo de investigação da apropriação local, especialmente por focar no debate sobre atores não estatais e informais para a reforma securitária. Esse último debate, ressaltamos, vem sendo aprofundado somente nos últimos anos e ainda é limitado à literatura internacional (ANSORG, GORDON, 2019, p. 4). Ainda assim, sobre a apropriação local, a literatura internacional que foca em discussões não tradicionais e em estudos empíricos sobre o tema na RSS é escassa (BOAS, STIG, 2010; PODDER, 2013; STIG, 2009; ANSORG, GORDON, 2019). Paralelo a

isso, a agenda de estudos de RSS é ainda incipiente no Brasil, com poucos estudos dedicados a temática (AGUILAR, 2014; FINAZZI, 2016; FREITAS, 2013), e em que não encontramos pesquisas específicas sobre a apropriação local em uma RSS.

Estudar a RSS a partir da apropriação local também se justifica por conta dos cortes de investimento à ONU, conduzindo à necessidade de repensar a participação local. No final de 2016, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, informou um corte de investimentos de 1 bilhão de dólares para a ONU no ano que seguiria. A partir de negociações houve a redução do orçamento de *peacekeeping* da ONU de 7,9 bilhões em 2016-17, para 6,8 bilhões em 2017-18 (SMIT, LIJN, 2018, p. 112). Na prática, ações como essa fazem as Nações Unidas diminuir significativamente seus agentes em operações e implicam na reformulação de estratégias em muitas operações, o que quando ‘inadequadas’ podem colocar as forças de paz em risco e deixar a população local mais vulnerável (SMIT, LIJN, 2018, pp. 102-113). Além disso, com a limitação financeira, gera-se espaço para a participação de lideranças locais e regionais no processo de reforma. O que é observado na seção 49 do artigo VII, “áreas prioritárias”, do relatório do Secretário Geral da ONU sobre a reestruturação do pilar de paz e segurança das Nações Unidas, que chama a atenção para a necessidade de que haja mais engajamento com parceiros nacionais e atores locais nas operações (ONU, 2017, p. 14). E também pelas discussões recentes sobre o modelo de RSS, que reconhece a necessidade de adotar perspectivas regionais para as reformas no setor de segurança, não somente por sua maior acessibilidade financeira, mas também por conta de ser uma abordagem mais próxima às ameaças de caráter transnacional (SEDRA, 2018, p. 53).

No âmbito social, importa estudar essas dinâmicas visto os atores que envolvem - ONU e os capacetes azuis, potências doadoras e empresas de segurança privada, grupos políticos locais e a sociedade local, e sua atuação em questões centrais para a população onde acontece a operação de paz. Como exemplo, problemáticas como a garantia de segurança em regiões distantes das capitais ou fora do escopo estatal impactam diretamente o cotidiano das pessoas dos países em que se realizam as intervenções, países, em sua maioria, no Sul Global. De acordo com algumas estimativas, nessa região, de 80% até 90% das pessoas acessam segurança e justiça por meio de provedores informais, o que demonstra a necessidade de pensar questões de segurança desde os atores não estatais, tanto esses atores enquanto ameaças, quanto como atores de segurança que respondam às ameaças (ALBRECHT, KYED, 2011; BAKER, 2010; ANSORG, GORDON, 2019).

Ademais, essa pesquisa também se justifica social e academicamente por abordar a realidade de um país situado no continente africano. Respectivamente, porque por meio da pesquisa sobre a Libéria, buscamos contribuir para o conhecimento de aspectos securitários, históricos e sociais de um país da África, colaborando como material de pesquisa para a aplicação da Lei 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileiras nas escolas brasileiras (BRASIL, 2003). Ao mesmo tempo, por abordar as limitações colocadas aos atores locais na reforma securitária da Libéria, a pesquisa dá um passo em direção ao reconhecimento da pluralidade de vozes na área securitária na produção de conhecimento no campo da Segurança Internacional.

A partir dessa discussão, o objetivo geral que guia esta pesquisa é compreender quais foram os elementos que conduziram a apropriação local na RSS liberiana. Para isso, nesta dissertação propomos realizar um estudo de caso com método qualitativo com técnica de pesquisa bibliográfica. De maneira complementar abordaremos as informações de uma entrevista. O caso foi escolhido devido à RSS ser um elemento essencial na transição da guerra para paz, em que os casos de teste mais propícios são os de situações de instabilidade, como da Libéria. Além disso, por ser um período longo de implementação de RSS na Libéria podemos explorar o processo a partir de uma condição de contexto estrutural. Por fim, a literatura apresenta diversas críticas sobre a maneira como foi conduzida a apropriação local nesse país, dando-nos possibilidades de aproximação tanto do conceito, quanto do contexto e suas lacunas. Apesar da marginalização dos locais ser uma crítica comum aos processos de operação de paz, existem casos, como o da África do Sul, muito elogiados pelo sucesso na apropriação local (DONAIS, 2008, p. 6). Assim, com o caso liberiano, buscamos entender como poderia ser aprimorado o processo de RSS e, também, contribuir às discussões sobre o conceito de apropriação local em RSS em países pós-conflito.

As fontes fundamentais adotadas são primárias e secundárias. Quando primárias usaremos documentos oficiais do governo liberiano e da ONU. Também utilizamos tratados, acordos e relatórios, tanto da ONU e da Libéria, quanto da União Africana e de centros que estudam reformas securitárias, como o *DCAF's International Security Sector Advisory Team*. Quanto às fontes secundárias, nos basearemos em estudos empíricos e analíticos que abordam o caso e os conceitos e processos analisados, como livros, artigos científicos e sites qualificados sobre Segurança e Relações Internacionais. De forma a complementar essa pesquisa, buscamos fazer entrevistas (à distância, via internet). Ressaltamos dificuldades em contatar e obter

respostas positivas para entrevistas com agentes do governo e da sociedade civil liberiana, contudo ressaltamos que realizamos uma entrevista com agente da UNMIL.

Em relação a estrutura da pesquisa, no capítulo que segue fazemos uma discussão conceitual sobre RSS e apropriação local. Para isso, abordamos a discussão desde o nexo segurança-desenvolvimento e, em seguida, discutimos a RSS em sua conexão com a participação da sociedade em transição, os principais obstáculos que advêm dessa relação e as recentes discussões de segunda geração das reformas. No capítulo seguinte abordamos a história do setor de segurança da Libéria, focando na relação colonial de américo-liberianos com os locais, que impactou de maneira longínqua as relações estado-sociedade-forças de segurança da Libéria. Também nesse capítulo abordamos os conflitos da Libéria de 1989 e 1997, passando pelo acordo de paz e a transição para a paz, que abrange, por meio de operação de paz, a reforma de segurança no país. Na discussão sobre a RSS da Libéria, nosso recorte será a partir de duas instituições de segurança, as *Armed Forces of Liberia* (AFL) e a *Liberian National Police* (LNP). Focaremos nessas instituições por dois motivos principais: i) essas serem as maiores e mais importantes instituições de segurança do país e; ii) por consequência, haver uma ampla literatura que as aborda. No último capítulo, discutimos a apropriação local na reforma liberiana, fazendo uma análise das principais limitações encontradas. Traremos nossas contribuições para a discussão sobre a apropriação local em uma reforma securitária. Finalmente, nas considerações finais desta pesquisa, observamos como a reforma securitária é uma política que requer transformação social, portanto mudança nas relações entre estado-forças de segurança-sociedade, que é alcançada com negociação e participação de atores nacionais e locais, além dos internacionais.

2 O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM CONTEXTOS DE REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

Neste capítulo nos aproximamos da discussão sobre o processo de apropriação local na reforma do setor de segurança (RSS) de uma operação de paz. A RSS e a apropriação local surgiram como debates separados no início dos anos 1990 e no final dos anos 1980. Com base nas primeiras décadas de debate, nos estudos contemporâneos sobre a RSS, desenvolveu-se o consenso da necessidade de que a apropriação local esteja presente nos conceitos e práticas das reformas securitárias (DONAIS, 2008, p. 3; DONAIS, 2018). Esse debate envolve, de forma geral, a participação, adaptação e contestação da sociedade e órgãos estatais em que a reforma securitária de uma operação de paz ocorre. A reforma securitária, como abordamos aqui, diz respeito à (re)construção de instituições como forças armadas, polícia, serviços de inteligência e a desmobilização ou integração ao Estado de grupos e instituições que, mesmo não estatais, tenham participado do conflito e importem politicamente no país sob reforma.

Inicialmente, neste capítulo, tratamos dos debates guia das reformas securitárias, que surgiram no pós-Guerra Fria. Nesse momento, redesenham-se os objetivos securitários das potências mundiais, esses ligaram-se aos ideais de desenvolvimento internacional e de transição do autoritarismo e/ou conflitos para a estabilidade política democrática. A partir de práticas de construção de Estado, esses objetivos abrangiam, em geral, a formulação de instituições liberais, como um sistema penal e judiciário e eleições livres.

Em seguida, discutimos a percepção da literatura sobre a necessidade da apropriação local em uma RSS. Essa prática, conforme será observado, é consenso na literatura acadêmica e em documentos de organizações internacionais, estados e agências internacionais no contexto de reforma, os últimos enquanto líderes e doadores para a reconstrução do aparato securitário. A RSS, nesse cenário, comumente é entendida como uma política essencial ao fortalecimento do Estado, especialmente em situações de alta vulnerabilidade, como em estados pós-conflito. Nesse contexto, a retórica sobre a apropriação local busca legitimar a intervenção internacional, visto que é percebida como processo que, por meio da participação de nacionais, caracteriza-se por não agredir a soberania do país em transição, ao mesmo tempo em que desenvolve uma cultura de controle da sociedade sobre as forças de segurança, o que, em teoria, aperfeiçoaria o controle civil-democrático das mesmas.

Após essa discussão, com base na literatura de RSS correlacionada à apropriação local, identificamos os obstáculos operacionais e conceituais que surgem desse processo de interação

entre atores internos e externos em uma reforma de segurança. Faremos isso a partir da discussão sobre a divisão ‘contextual-conceitual’ apresentada por Jane Chanaa (2002) nos debates de RSS. A autora (CHANAA, 2002) defende haver uma lacuna entre os conceitos propostos pelo modelo de RSS e a prática da reforma em terreno. A pesquisadora argumenta que isso acontece porque muita atenção tem sido destinada ao conceito de RSS, mas pouca aos contextos específicos das reformas (ibid.). Essa relação assimétrica, entre as discussões de reforma e a reforma em terreno, tende a silenciar diversos atores locais, suas necessidades e seu potencial de tomar iniciativas em seu local de atuação (ibid.). Por conta disso, tratamos também na última seção dos debates recentes sobre a segunda geração de RSS, que contribui para esta pesquisa ao identificar os atores não estatais como potenciais partícipes das políticas de reforma.

Nas considerações finais, abordamos as discussões da literatura para a superação dessa divisão contextual-conceitual. Observa-se que é necessário que a RSS considere a diversidade de atores locais¹, atores governamentais, como agências do executivo e órgãos legislativos, e atores da sociedade civil, tanto no que se refere a sua participação para o aprimoramento da cultura democrática, quanto sobre quais instituições securitárias serão reformadas e abrangidas; se somente as estruturas tradicionais, como exército e polícia, ou instituições alternativas como forças comunitárias e grupos indígenas.

2.1 O NEXO SEGURANÇA – DESENVOLVIMENTO E O FOCO NA CONSTRUÇÃO DE ESTADO DAS REFORMAS SECURITÁRIAS

O debate sobre a reforma do setor de segurança tem início no final da Guerra Fria, contexto de significativa reorientação das prioridades de segurança dos governos ocidentais, em que intervenções internacionais diretamente ligadas ao setor de segurança tornam-se mais numerosas, mais caras e um assunto em aberto na agenda internacional (CHANAA, 2002, pp. 15-16). Nesse momento, ampliaram-se os estudos e práticas de RSS e as manifestações internacionais que demonstravam preocupação tanto com o desenvolvimento do chamado “Terceiro Mundo”, quanto com os objetivos securitários em relação a essas regiões (DONAIS,

¹ A referência de atores locais nesta dissertação abrange atores “informais” e “não estatais”, termos usados em diretrizes políticas e documentos de agências doadoras para descrever instituições localmente ancoradas ou sistemas de acesso à justiça e segurança de populações pobres e marginalizadas (ALBRECHT, KYED, 2011, pp. 9-10).

2008, p. 3; CHANAA, 2002, p. 16). Em tal contexto, com a retórica de reduzir a pobreza e a instabilidade política, a “internalização” das reformas pelos países sob reforma foi percebida como necessária para garantia do desenvolvimento econômico e da segurança (EDMUNDS, 2013, p. 49; BILLERBECK, 2011, p. 328).

A ligação segurança – desenvolvimento, que guiou as reformas securitárias a partir da Guerra Fria, manifesta-se na tarefa de (re)construir instituições liberais-democráticas. Ademais, vai além ao pautar que as relações de reforma, além de estarem conectadas à segurança e à democratização, estejam ligadas ao desenvolvimento econômico (CHANAA, 2002, pp. 22-25). Ou seja, esse nexos considera que somente o crescimento econômico não garante o “desenvolvimento humano” e que a estabilidade política e social está conectada às questões econômicas, devendo ser mais socio-centrada, garantindo segurança não somente em relação ao território e a agressões externas (DUFFIELD, 2010, p. 55). O encontro das esferas de desenvolvimento e segurança permite que a assistência para desenvolvimento seja tratada como uma contribuição importante na prevenção de conflitos e na consolidação da paz, pois conecta a assistência econômica a necessidades básicas de maneira mais consistente que anteriormente feito (1980-1990) pelas agências doadoras, como o Banco Mundial - tanto na África, quanto na América Latina (ibid., p. 21). Na prática de uma RSS, essa ligação se traduz no objetivo de constituir instituições democráticas por meio dos interesses de quem desenha e implementa a reforma, majoritariamente atores internacionais, num momento (pós-Guerra Fria) de ascensão do intervencionismo liberal (HILLS, 2010, p. 177; DUFFIELD, 2010, p. 55). Assim, apesar desse nexos ser adotado na maior parte das reformas, as críticas (ANSORG, GORDON, 2019) sugerem que em uma operação de paz tendem a se transformar em uma imposição normativa, podendo gerar comportamentos de contestação e/ou adaptação entre os receptores da reforma.

O principal ator internacional que conduz operações de paz e, por conseguinte, reformas securitárias, é a Organização das Nações Unidas (ONU)². No cenário internacional essa

² Em 2017, as Nações Unidas conduziram 24 das 63 operações de paz ativas, organizações regionais e alianças foram responsáveis por 32 operações e coalizões “*ad hoc*” de Estados conduziram 7 operações (SIPRI, 2018, pp. 107-108). Pela legitimidade internacional e capacidade de financiar missões, a ONU é um dos principais atores que participam internacionalmente das atividades de reforma do setor de segurança. E, em nosso caso de estudo sobre a Libéria, tem especial importância devido a liderar a RSS, juntamente aos Estados Unidos. O trabalho da ONU sobre RSS é feito por diversas agências e missões de paz, entre elas o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que apesar de definir abrangentemente qual será sua atuação em uma RSS - que é apoiar significativas e duráveis RSSs, fundamentais para paz e segurança (MARTÍNEZ-SOLIMÁN, 2015) -, ainda está desenvolvendo como operacionalizá-la (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, p. 184). Além do PNUD, outras duas instâncias da ONU, o Departamento de Assunto Políticos (*Department of Political Affairs*) e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations*), são responsáveis, respectivamente, pelas atividades da ONU de construção da paz e pelas operações de construção da paz, tendo

organização expressa os interesses de Estados doadores, para os quais a manutenção do sistema político e econômico liberal atual é importante (MAZARR, 2018). Além da ONU, atores como a União Europeia (UE), União Africana (UA), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e agências de segurança envolvidas com a formulação de políticas em países em desenvolvimento atuam em reformas securitárias (CHANAA, 2002, p. 14). Apesar das diferenças entre esses grupos, com exceção da União Africana, as soluções que eles propõem e a maneira que percebem a relação segurança - desenvolvimento são convergentes (ibid.). Segundo Jane Chanaa (2002, p. 14), as perspectivas dessas organizações criam uma agenda em comum, que se reflete em como serão desenhados os principais requisitos das reformas.

Essa agenda comum se expressa pelo nexo segurança - desenvolvimento, manifestando-se na promoção de eleições livres; nos modelos de organização que advêm da democracia representativa; na formação de uma burocracia do Estado de direito, que pressupõe um judiciário nacional e organiza uma polícia e um exército nacionais e; na promoção do chamado controle civil democrático sobre as forças de segurança. Nesses termos, a estabilização política do Estado busca também fortalecer os países no mercado internacional, em que financiamentos do Banco Mundial para a intervenção têm condições específicas, como a abertura ao livre comércio dos países sob intervenção (FEDERICI, 2019, pp. 162-181).

Os objetivos dos doadores são bastante ambiciosos, não só no campo econômico, social e político, mas também no securitário (ANDERSEN; ENGEDAL, 2013, p. 46). Conforme relatório de Louise Andersen e Peter Engedal (2013, p. 47), essas ambições, que vinculam construir um Estado liberal ao mesmo tempo que buscam estabilizá-lo para uma paz sustentável, produzem impasses em uma operação de paz. Por exemplo, a tentativa de estabelecer estruturas estatais fortes e efetivas, ao mesmo tempo em que se tenta refrear o poder do Estado, controlando-o democraticamente (ibid.). Intrinsecamente esses objetivos não são excludentes, mas quando em contextos de reforma podem significar a marginalização de um (controle democrático) ou outro (fortalecimento do Estado). Com essas ambições, busca-se criar uma cultura democrática e fortalecer o Estado ao mesmo tempo, mas, para o primeiro é necessário influência e participação local em uma reforma (apropriação local)³, enquanto o fortalecimento

evidente interesse e vantagem comparativa em alguns aspectos dessa agenda, como, por exemplo, a RSS (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, pp. 184-185).

³ Quando correlacionadas aos interesses locais, a literatura tem demonstrado que, em comparação às perspectivas pautadas no nexo segurança - desenvolvimento dos doadores internacionais que sustentam financeiramente as missões, a história, objetivos, perspectivas de segurança das pessoas e grupos que vivem no país da reforma securitária, na maioria das vezes, não são considerados nas reformas (DONAIS, 2018; PODDER, 2013;

do Estado dá-se em operações de paz por financiamento internacional. Sobre o segundo ponto, a literatura indica que políticas desenhadas a partir de uma racionalidade externa de forma geral não se aprofundam nas características do contexto local em sua formulação, o que tende a excluir os atores locais e as especificidades do terreno – contradizendo a garantia do controle democrático (ANSORG, GORDON, 2019; SEDRA, 2018).

Por conta desse objetivo ambicioso (democracia e estabilidade), que abrange o nexo segurança – desenvolvimento, destaca-se a (re)construção das instituições anteriormente citadas, o que leva as reformas a serem desenhadas e implementadas com perspectivas de cunho liberal, mesmo em realidades com especificidades culturais, políticas e históricas⁴. Em um cenário como esse, a população que vive no local de transição - do conflito para a estabilidade – pode não ter suas demandas atendidas ou sua atuação respeitada (POULIGNY, 2009, p. 18). Quando isso acontece, mesmo garantida a (re)construção das instituições, a população pode ficar alheia ao processo de pacificação do próprio país, o que, a literatura argumenta, afeta a sustentabilidade do processo no longo prazo⁵ (POULIGNY, 2009, p. 15; REICH, 2006, p. 6).

Dessa maneira, tanto o nexo segurança – desenvolvimento, quanto a apropriação local, são percebidos como essenciais, por parte da literatura de RSS e atores com ONU e OCDE, para a paz que vise resultados sustentáveis no longo prazo (NATHAN, 2007, pp. 39-40). Resultados sustentáveis são conhecidos como resultados de paz positiva, indo além da paz negativa, conforme define Johan Galtung (1969). Segundo o autor (GALTUNG, 1969, p. 183), a paz negativa é aquela em que há a ausência de guerra, sem violência direta, enquanto a paz

MOBEKK, 2010, p. 236; DONAIS, 2009). As ambições internacionais em uma RSS podem não ir ao encontro de como os receptores percebem que as reformas deveriam ser desenhadas e implementadas, situação capaz de criar problemas para a sustentabilidade da paz, especialmente porque a apropriação local é uma das ações que garante o futuro controle democrático das forças de segurança (MOBEKK, 2010, p. 238).

⁴ Retoricamente, as formas de intervenção para a paz conduzidas por Estados do Norte global têm se baseado em noções universalistas. Segundo Mac Ginty e Richmond (2013, p. 772) as perspectivas universalistas têm sido usadas para justificar operações de paz, assim como forças de proteção, mudanças de regime, procedimentos de cortes internacionais, entre outros. A perspectiva local desafia essa noção porque traz a variação local à tona e questiona essas ideias e práticas, como a “progressão natural histórica” (evolucionista), que coloca o Ocidente/Norte no topo de uma hierarquia de poder e ao mesmo tempo o absolve do colonialismo e da desigualdade (RICHMOND, MACGINTY, 2013, p. 772). A perspectiva local entra em tensão com paz liberal que a ONU e os doadores internacionais representam e praticam.

⁵ Especificamente sobre a sustentabilidade da paz, destaca-se que essa é impactada quando as reformas não se constroem dialógicas com a comunidade local, isso acontece por conta do sistema internacional ter a democracia liberal como pilar para a paz, no argumento de que Estados democráticos comportam-se de maneira diferente uns com os outros do que com não-democracias (LAYNE, 1998, pp. 176-217). A proposição da paz democrática enquanto política em operações de paz é verificada tanto nas reformas securitárias do pós-guerra fria nos países que faziam parte da URSS, quanto nos casos de intervenção por operação de paz, como aconteceu na Libéria. Observamos isso, quando discutimos o nexo segurança-desenvolvimento no campo das reformas securitárias e a busca, ainda que limitada, por construir um controle da sociedade local do setor de segurança a partir da formação do aparelho democrático proposto por atores externos.

positiva é a ausência da violência estrutural, em que se consolidam as condições para paz com justiça social. Um dos motivos pelo qual a dinâmica da RSS se pauta nonexo de segurança - desenvolvimento é justamente por ter como objetivo uma paz positiva (LOPES, 2015, p. 190). Por conta disso, originalmente, a RSS é percebida como um pilar da consolidação da paz, manifestando a ligação do desenvolvimento, ideal baseado na perspectiva liberal, com a segurança (LOPES, 2015, p. 185; SEDRA, 2014, p. 130).

Além disso, ao mesmo tempo em que o debate sobre RSS é orientado pela perspectiva liberal que guia o nexosegurança - desenvolvimento, também é conduzido no pós-conflito pelo objetivo da construção de Estado (*statebuilding*). Segundo Robert Egnell e Peter Haldén (2009) em uma RSS esse objetivo se traduz na busca pela estabilidade política, ao mesmo tempo em que há a pretensão que o Estado seja democrático e transparente/responsivo (*accountable*), ou seja, esteja em acordo com os objetivos de desenvolvimento e segurança. Nessa perspectiva e com essas ambições, as operações de paz e suas reformas, segundo Andersen e Engedal (2013, p. 55), tendem a se manter cegas a estruturas não estatais, com uma linha normativa que associa legitimidade ao governo central, mesmo que outras instituições já estabelecidas sejam também legítimas politicamente. Especificamente na RSS, fica em evidência nos desenhos das políticas a ligação entre RSS e a construção de Estado centralizado, ou seja, uma perspectiva de reforma que considera atores e instituições estatais para sua reformulação em um formato westfaliano⁶ (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 33).

Na ligação da segurança - desenvolvimento com a formação de Estado, valores liberais, bem como a democratização, *rule of law* e *accountability*, são percebidos como fatores importantes pelos Estados contemporâneos que lideram as reformas. Assim, são utilizados como guias, sendo entendidos como capazes de prover a legitimidade necessária aos estados que estão em reforma (EGNELL, HALDÉN, 2009, pp. 34-36). Essa é uma perspectiva weberiana⁷ bastante difundida, em que a reforma e a criação do setor de segurança são o núcleo do que deveria ser/é o Estado moderno nacional (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 35).

As perspectivas weberianas e westfalianas orientam as reformas securitárias. Apesar disso, sofrem, nesse processo, diversas críticas. Entre elas o não reconhecimento das variações

⁶ Por um Estado westfaliano em relação à segurança, adotamos a perspectiva de Charlotte Wagnsson (2011, p. 484) que define como a racionalização da segurança com referência a interesses como: preocupações territoriais, vantagens econômicas estratégicas e equilíbrio militar. É uma definição que concerne ao interesse nacional.

⁷ Max Weber (WEBER, 1982, p. 98) entendia o Estado como a organização política capaz de deter o monopólio legítimo da força em seu território - uma perspectiva que vem sofrendo críticas nas discussões de RSS.

regionais de Estado para além do formato de Estado nacional europeu, como, por exemplo, a formação dos Estados africanos (EGNELL, HALDÉN, 2009, pp. 34-36). O reconhecimento dessas variações faz com que seja possível entender a experiência europeia de formação de Estado como específica e não universal, o que pode influenciar na forma como se desenham as políticas de RSS nos mais diversos contextos (ibid.). Como veremos adiante na discussão sobre as gerações de RSS, enquanto nas primeiras reformas, no início dos anos 1990, desenvolver as “capacidades de segurança” e de controle de território e população dos países sob intervenção eram aspectos importantes dos objetivos de segurança dos estados ocidentais (em relação ao mundo “em desenvolvimento”), agora apresenta-se (também) a necessidade de entender as particularidades dos países sob reforma para planejar a futura estrutura de segurança que vai emergir, bem como seu controle (EGNELL, HALDÉN, 2009, pp. 34-36).

Ademais, os objetivos de estabilização e democratização do Estado, ambiciosos segundo a literatura (ANDERSEN, ENGEAL, 2013), quando focados somente nas instituições estatais, são pouco realistas em relação ao contexto pós-conflito. Essas ambições resultam em construções de Estados superficiais, pois não consideram as estruturas políticas pré-existentes da sociedade em transição (ANDERSEN; ENGEDAL, 2013, p. 54). Nesse cenário, o viés estatal dificulta as possibilidades de um engajamento significativo com atores alternativos de segurança e a relação das operações de paz com esses grupos, que são elementos importantes para a transformação política dessas sociedades (ANDERSEN; ENGEDAL, 2013, p. 54).

Essas discussões, sobre segurança – desenvolvimento e construção de Estado de uma RSS, são os temas que orientam as políticas de reforma. São debates fundamentais para esta pesquisa, em que a existência de atores locais não-estatais ou informais faz emergir outros tipos de organizações políticas de segurança e de contestação que não exclusivamente por meio do Estado nacional. Assim, atenção às formas diferentes de Estado e diferenças entre os estados europeus e de outros lugares do mundo facilitam as possibilidades de atingir sucesso em uma RSS em países que não se encaixam “perfeitamente” no modelo weberiano de configuração estatal (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 49).

A discussão sobre esses elementos direcionadores de RSS também possibilita o debate sobre outras controvérsias e especificidades que envolvem uma reforma do setor de segurança, para além do discutido nesta seção. Por exemplo, a operacionalização de RSS no terreno da operação e a atuação de atores locais, nacionais e internacionais e suas necessidades e percepções de segurança. Sobre esse tema, há diversos obstáculos técnicos e políticos que dizem respeito à operacionalização da apropriação local de uma RSS que serão abordados na

última seção deste capítulo. Contudo, antes de abordá-los discutimos os conceitos de apropriação local e RSS, debatendo sua necessidade e motivações em uma operação de paz.

2.2 O DEBATE CONCEITUAL SOBRE O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM CONTEXTOS DE REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

O debate proposto nesta pesquisa situa-se em termos teóricos nas discussões sobre apropriação local na reforma do setor de segurança (RSS). Debruçamo-nos, especialmente, sobre reformas securitárias em países vulneráveis e no cenário pós-conflito, em que são implementadas as operações de paz. Por ser esse o cenário, inicialmente, é necessário contextualizar que as RSSs discutidas aqui acontecem nas operações de paz do pós-Guerra Fria, conhecidas como multidimensionais. As operações de paz multidimensionais envolvem, além do setor militar, agentes civis de áreas diferentes (*Rule of Law*, RSS, Direitos Humanos, *Civil Affairs*, etc.), tendo diversos pontos de interação com a sociedade do país sob intervenção. Elas tornaram-se conhecidas como multidimensionais por terem como base instrumentos civis e militares e trabalharem na interface entre segurança e desenvolvimento para cumprir seus mandatos (ANDERSEN; ENGEDAL, 2013, pp. 14-20). Essas operações também superaram as fronteiras delimitadas entre os instrumentos das operações tradicionais anteriores. Previamente, as operações eram focadas mais no uso da força para interromper o conflito, como o *peace enforcement* ou *peacekeeping*, e menos em instrumentos civis de resolução dos conflitos, como o *post-conflict peacebuilding*. Agora, elas transcendem essas fronteiras, em que as atividades de segurança e paz da ONU (*peace-making*, *peace enforcement*, *peacekeeping* e *post-conflict peacebuilding*) acabam sobrepondo-se em uma operação de paz, não tendo fronteiras tão nítidas entre uma e outra (ibid. p 15).

Nesse processo, as operações de paz tornaram-se mais robustas, situando-se agora na terceira geração. As missões de primeira geração (1940) eram implementadas em conflitos entre estados com mandatos limitados, tendo como princípios o consenso entre as partes, consistindo em monitorar e observar acordos de paz e cessar fogo. Essas missões eram apoiadas pelo Conselho de Segurança e estritamente imparciais em sua implementação e atividades, também dependiam da contribuição voluntária dos estados membros para o envio de militares, logística e equipamento (ANDERSEN, ENGEDAL, 2013, pp. 17-18). O avançar para a segunda e terceira gerações envolveu uma reinterpretação dos princípios que direcionavam a primeira geração. Com o pós-Guerra Fria, surgiam as missões de segunda geração (1990), que

começaram a intervir em guerras civis e desastres humanitários, com mandatos mais amplos que os anteriores, buscando ir além da estabilização do país, mas também construindo fundações para a paz duradoura (ANDERSEN, ENGEDAL, 2013, pp. 17-18). Das vinte operações de paz implementadas pela ONU entre 1988 e 1993, oito eram do tipo multidimensionais, com características tanto de manutenção da paz - *peacekeeping* (mais tradicional, implementação da força em terreno), quanto de construção da paz - *peacebuilding* (ligada a multidimensionalidade por envolver, entre outras coisas, a construção do Estado) (ibid.).

As operações atuais são de terceira geração. Essas surgiram após uma queda no número de operações de paz da ONU nos anos 1990, em que, dado os ambiciosos objetivos das missões de paz de segunda geração e seu caráter multidimensional, a organização falhou em responder adequadamente ao aumento de responsabilidades (ibid., p. 19). Surgiram a partir das recomendações do “Relatório Brahimi”⁸ e um interesse do CSNU em empregar as intervenções enquanto instrumento de reconstrução de Estado. Nas operações de terceira geração, os mandatos são mais robustos, permitindo não só o uso da força em autodefesa, mas também em defesa da missão, ou seja, compreende o uso da força direta pelos capacetes azuis para a imposição da paz somado aos aspectos civis para a transição (ANDERSEN, ENGEDAL, 2013, p. 19). As missões também se tornaram mais integradas no que se refere aos métodos de trabalho civis e militares, garantindo maior coerência entre eles (ibid.). Por conta disso, essas operações são mais intrusivas que as anteriores, fornecendo aos atores internacionais um envolvimento maior, mais amplo e profundo com a transformação das questões internas dos países sob intervenção (ibid.).

Conforme Maria Raquel Freire (2015, p. 11), “em um quadro de análise essas missões definem-se cada vez mais como multidimensionais”, pois, verticalmente, dizem respeito a níveis que vão do contexto local, passam por atores externos e vão até o sistema internacional. Horizontalmente, a multidimensionalidade diz respeito às áreas setoriais que se cruzam, contemplando aspectos políticos, securitários, econômicos, sociais etc. (ibid.). Ou seja, essas operações garantem métodos de trabalho mais integrados entre militares e civis (ANDERSEN;

⁸ Alguns relatórios da ONU indicavam a falha da organização em prever o genocídio de Ruanda (1994) e proteger a população da Bósnia e Herzegovina (1995), por conta disso, o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, pediu ao Painel de Operações de Paz da ONU um relatório com resultados e recomendações realistas para mudança nas operações de paz. O resultado foi o Relatório Brahimi, chamando a atenção para a necessidade de um compromisso renovado dos estados membros, com sugestões de mudanças institucionais significativas e um aumento do apoio financeiro para as operações de paz (UNITED NATIONS, s/a).

ENGEDAL, 2013, p. 19). Nesse *modus operandi* também asseguram um contato maior com governo, sociedade, organizações e instituições do país sob intervenção.

As operações de paz multidimensionais abrangem, entre outras ações, a reforma do setor de segurança⁹. No pós-conflito, essa esfera encontra-se extremamente fragilizada, demandando que as instituições ligadas à segurança sejam transformadas pelas operações de paz. De maneira geral, a literatura tem feito diferenciações entre as abordagens mais holísticas e menos holísticas de RSS. Enquanto a primeira abordagem envolve diversas instituições de segurança – estatais ou não, como grupos rebeldes, justiça, forças estatais como exército e polícia, grupos de defesa comunitária, etc., a segunda diz respeito às forças tradicionais de segurança do Estado em seu modelo weberiano – exército, polícia, serviços de segurança em geral, como serviços fronteiriços, etc. Assim, em seu formato menos holístico e seguindo uma vertente mais tradicional, a RSS envolve a transformação técnica das instituições de segurança, sua constituição, o recrutamento e treinamento para “profissionalizar” a polícia e o exército, a reforma do sistema penal e judicial, a subordinação das questões militares às autoridades civis, etc. (ANDERLINI, CONAWAY, 2007, p. 32).

A leitura holística de RSS está em acordo com a definição de reforma securitária do Manual de RSS do Comitê de ajuda ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee - DAC*) da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD/DAC, 2007). Essa definição é reconhecida internacionalmente, sendo usada em documentos de organismos internacionais, como as Nações Unidas, e pesquisas de acadêmicos e acadêmicas que discutem a RSS. Nessa definição afirma-se desde uma perspectiva holística que a:

“Reforma do sistema de segurança é outro termo usado para descrever a transformação do sistema de segurança - o que inclui todos os atores, seus papéis, responsabilidades e ações - trabalhando juntos para gerir e operar o sistema de uma maneira que seja mais consistente com as normas democráticas e com os princípios de boa governança, o que contribui para o bom funcionamento da estrutura de segurança” (OECD/DAC, 2007, p. 20, tradução nossa).

A definição da OCDE considera, no mínimo, as estruturas de segurança estatais (exército, política, agências de inteligência), trazendo também o espectro estatal não necessariamente de segurança (supervisão parlamentar, prática judicial e engajamento da

⁹ Alguns casos em que aconteceram operações de paz com RSS: Afeganistão, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Geórgia, Haiti, Iraque, Kosovo, Libéria, Macedônia, Moçambique, Tadjiquistão e Timor-Leste (BRZOSKA, 2006, p. 1).

sociedade) (EDMUNDS, 2013, p. 50). Ao mesmo tempo, considera atores não estatais, mas ligados à segurança. Assim, a definição tem potencial de considerar cortes, prisões e fornecedores de segurança informal, como grupos de defesa de vizinhança, guardas privados e, até mesmo, grupos de senhores da guerra e forças rebeldes (EDMUNDS, 2013, p. 50). O Manual da OCDE também define quais atores e órgãos contribuem para o fornecimento de segurança no país receptor, para serem abrangidos pelos esforços da reforma, podendo estar, portanto, sujeitos à reforma:

“Atores centrais de segurança, como as forças armadas; serviço policial; gendarmarias; forças paramilitares; guardas presidenciais; serviços de inteligência e segurança (militares e civis); guarda costeira; guardas fronteiriços; autoridades aduaneiras; e unidades de segurança locais e de reserva (forças de defesa civil, guardas nacionais e milícias). Órgãos de administração e supervisão, incluindo o executivo, órgãos consultivos de segurança nacional, comitês legislativos e selecionados; ministérios da defesa, assuntos internos e assuntos externos; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira (ministérios das finanças, oficiais de orçamento e unidades de planejamento e auditoria financeira); e organizações da sociedade civil (conselhos civis de revisão e comissões públicas de reclamações). Justiça e Estado de Direito, incluindo os ministérios judiciário e de justiça; prisões; serviços de investigação criminal e de acusação; comissões de direitos humanos; ombudspersons; e sistemas de justiça consuetudinários e tradicionais. Forças de segurança não estatais, incluindo exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; empresas de segurança privada e militares; e milícias de partidos políticos.” (OECD/DAC, 2007, p. 22, tradução nossa).

Na medida em que esta pesquisa busca entender como problemas de segurança locais foram abordados e como aconteceu, respectivamente, a participação e a reforma de atores e instituições estatais e não estatais da Libéria, o potencial de abrangência da conceituação da OCDE converge com nossa discussão. Na Libéria, grupos políticos não estatais e informais, como os com raízes pré-coloniais e grupos comunitários de segurança, foram, além de partícipes do conflito, atores que estabeleceram dinâmicas de segurança tanto na formação do Estado liberiano, quanto para deflagração do conflito. Portanto, um conceito de RSS que abranja essas organizações alternativas possibilita avançar para a superação da divisão “conceitual-contextual” que Jane Chanaa (2002) verifica nas reformas securitárias.

Outros autores e autoras também elaboraram perspectivas holísticas de RSS. Para Anderlini e Conaway (2007, p. 31), por exemplo, o setor de segurança refere-se àquelas organizações e entidades que têm autoridade, capacidade e/ou são ordenadas a coordenar o uso da força ou usar a força para proteger o Estado e os indivíduos, o que também inclui estruturas não estatais. Esse manejo holístico, segundo Monica Toft (2018, p. 23), provê mais legitimidade para o setor de segurança. Monica Toft (2018, p. 6) e Edward Rees (2006, p. 143), nesse sentido,

argumentam que uma reforma no setor de segurança deveria ser implementada o mais holisticamente possível, indo além da questão militar e considerando quem é afetado por ela e quem deve prover segurança no desenho das reformas, visto que as instituições de segurança, estatais ou não, são altamente interconectadas. Ambas discussões, sobre a abrangência do que será reformado e quais atores participarão da reforma, demonstram as possibilidades que, em uma RSS, considere-se atores além dos definidos em uma concepção de formação de Estado focada somente no aparato tradicional de segurança (forças armadas e polícia, por exemplo).

Contudo, a conceituação dominante de RSS da OCDE sofre críticas. Debates recentes de RSS, como os de segunda geração, argumentam que o modelo definido no Manual da OCDE é ortodoxo, por ser utilizado como padrão pelos organismos internacionais em distintas realidades operacionais (SEDRA, 2018). Segundo Mark Sedra (2018, p. 53), essa conceituação encontrou inúmeros desafios em sua implementação, porque define objetivos ambiciosos em terreno, com recursos e estratégias bastante inadequadas – por isso é alocada (a conceituação) nas discussões de primeira geração de RSS. Apesar da maioria dos (as) acadêmicos (as) e *policy makers* não contestarem os princípios para reforma da organização, crescem as críticas de que seus objetivos são “ahistóricos e ambiciosos”, tornando-se difíceis de implementar (ibid.; EGNELL, HALDÉN, 2009). Nesse debate, que aborda os objetivos de estabilidade com construção de Estado, Haldén e Egnell (2009) definem duas críticas principais. A primeira é a revisão dos métodos de RSS, que busca transformações sócio-políticas a partir da engenharia social¹⁰, o que, em acordo com Chanaa (2002), demonstra o ainda frágil entendimento contextual do ambiente do país receptor e dos objetivos de construção de Estado da reforma (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 28). O segundo é a necessidade de mais atenção às estruturas do Estado e sociedade que já existem no país receptor, bem como a relação dessas estruturas uma com a outra. Reconhecê-las possibilita entender as possibilidades de construção do Estado e RSS que advêm do contexto local (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 29).

Outra crítica ao modelo holístico é abordada por Rocklyn Williams (2000, p. 23), um dos líderes do programa de transformação do setor de segurança da África do Sul. O autor define como necessária uma abordagem “pragmática” de RSS, por conta dos desafios securitários práticos e específicos do continente africano. Essa abordagem envolveria

¹⁰ Engenharia social em relação a RSS é um conceito que se refere a iniciativas que visam a influenciar comportamentos em larga escala a partir de um modelo único para reforma de tal setor. A literatura de RSS já tem acordo que a engenharia social é difícil de ser aplicada em reformas e que há a necessidade de atuar a partir de abordagens históricas específicas (JACKSON, 2018, p. 5).

instituições de segurança estatais e não estatais e seria conduzida por razões operacionais. Nesse sentido, as principais instituições de segurança no continente africano a serem reformadas deveriam ser o exército, a polícia, os serviços de inteligência, organizações paramilitares e exércitos de guerrilha (ibid.). Em situação de alta instabilidade como do continente africano, reformar essas instituições e um conjunto mais amplo de instituições (como o sistema de justiça criminal), bem como abranger processos de desenvolvimento (como a criação da cultura de “boa governança”) poderia comprometer a estabilidade não só do país, mas de regiões inteiras – por ser impraticável de gerenciar, visto a complexidade que envolve uma RSS (ibid.). Rocklyn Williams (2000) chama atenção para a peculiaridade de reformas conduzidas em países com aparato estatal frágil, com organizações políticas de segurança além do Estado, o que torna urgente reformar essas instituições não estatais e controlá-las democraticamente. Quase duas décadas depois, a literatura de segunda geração de RSS, que discutiremos a seguir, chegaria a uma conclusão similar: os modelos de RSS, como os definidos pelos documentos de organizações como a OCDE/DAC (2007), encontraram obstáculos para sua implementação/operacionalização – especialmente por conta das situações complexas/não previstas em terreno (como o encontro com atores não estatais) e sua disparidade com as ambições, instrumentos e recursos dos doadores internacionais (SEDRA, 2018, p. 53).

A literatura argumenta que as abordagens mais tradicionais e particularistas de RSS dão maior possibilidade de garantir a eficácia da reforma, pois permitem que uma sequência de prioridades do que será reformado seja definida (BRZOSKA, 2006, p. 2). Nessas abordagens, a RSS é conceituada como “as forças de defesa e de aplicação da lei, sistema correccional, serviços de inteligência, setor judiciário e instituições do Estado que desempenham papéis na gestão, supervisão, elaboração e implementação da segurança” (AGUILAR, 2016, p. 26). Reformar o setor de segurança, para essa perspectiva particularista, significa reconstruir as instituições formais de segurança e restabelecer o monopólio legítimo da força – o que, novamente, permite estabelecer previamente o que será reformado (BRZOSKA, 2006, pp. 1-2). Ainda assim, essa perspectiva (mesmo sendo mais acessível economicamente para os doadores internacionais), encontra inúmeras dificuldades de operacionalização em terreno (DONAIS, 2018; SEDRA, 2018). Em especial em países pós-coloniais, em que para estabelecer paz duradoura, por meio da RSS (como discutido na seção anterior), é importante compreender formas de organização social e política de segurança desde realidades históricas específicas (DONAIS, 2018). Ademais, mesmo quando não aborda atores não estatais para as reformas, a RSS continua tendo papel fundamental na reconstituição de instituições como exército e polícia

do país sob intervenção, contribuindo para moldar, priorizar e coordenar a provisão de segurança nas sociedades em transição (EDMUNDS, 2013, p. 48). Entretanto, visto a dimensão dessa política – que diz respeito à formação do Estado e seu aparato securitário – e suas implicações para o país sob intervenção, bem como às críticas que surgem a partir das falhas nas reformas de primeira geração, maior atenção às dinâmicas locais não estatais e nacionais na RSS são desejadas e, na prática, vem acontecendo de maneira orgânica nos contextos de reforma (BANGURA, 2017, p. 4; DONAIS, 2018).

Documentos da ONU (CSNU, 2008, p. 7) e relatórios de institutos de pesquisa sobre RSS, como o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, p. 182), também consentem que uma RSS deve ser impulsionada por uma dinâmica interna forte. Para a ONU, por exemplo, a RSS diz respeito a práticas que devem ser realizadas por “autoridades nacionais” (CSNU, 2008, p. 7), além de ser um processo que deve estar sob responsabilidade e vontade política dos países receptores (CSNU, 2014b, p. 1). Assim, segundo a Organização, uma RSS deve acontecer a partir da necessidade e circunstâncias particulares do país receptor da política, que pode elaborar um conceito nacional de reforma (CSNU, 2014b, p. 1). As Nações Unidas colocam-se como “órgão que empreende uma RSS que leve em consideração o apoio a iniciativas nacionais de reforma” (CSNU, 2014b, p. 5). Nesse sentido, o relatório do SIPRI (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, p. 182) reconhece que há um potencial maior de sucesso em RSSs que recebem somente apoio de agentes externos, mas que são dirigidas por atores internos.

Como descreve a revisão sobre a ideia de “local” na construção da paz, de Hanna Leonardsson e Gustav Rudd (2015, pp. 825-826), essas discussões sobre a questão do “local” em operações de paz não são novas. A inclusão do contexto local nas discussões sobre operações de paz foi enfatizada pelo menos nas últimas duas décadas, seja por meio dos termos “atores internos” e “nacionais”, ou por meio de “atores locais” (ibid.; MOBEKK, 2010). Apesar de estar presente desde o final da Guerra Fria nos discursos das reformas em países sob intervenção, foi a partir da chamada virada local, do original “*local turn*” dos estudos críticos da paz, que a literatura se voltou de forma crítica para as dinâmicas políticas, com a premissa de que o que acontece nesse nível (local) é importante, mas ainda está longe de ser bem compreendido (RICHMOND, MACGINTY, 2013). Antes disso, a ONU, conforme documentos acima descritos, e outras agências já debatiam a “governança local”, “capacidades locais” e a própria “apropriação local” (LEONARDSSON; RUDD, 2015, pp. 825-826).

Conceitos como “apropriação local”, “capacidade local” e “governança local” tornaram-se centrais no discurso de construção da paz, sendo utilizados de forma a intercambiar-se, conforme indica o aumento do número de referências à “local” nos documentos de construção da paz (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 827; RICHMOND; MACGINTY, 2013, p. 772). O aumento crescente no uso do “localismo” no discurso e prática sobre paz, tornou o termo “local” ubíquo nos documentos das OIs sobre construção da paz, mostrando que essas estão cientes das vantagens e ganhos em cooperar com tais parceiros¹¹ (RICHMOND; MACGINTY, 2013, p. 771). A listagem de documentos de organizações internacionais com o termo ‘local’ para operações demonstra que, pelo menos retoricamente, houve uma mudança em como essa participação é abordada nas operações de paz. Por exemplo, um relatório sobre desenvolvimento mundial de 2011 do Banco Mundial, de 286 páginas, contém 382 vezes a palavra “local” (ibid.). No mesmo ano, em um documento da UNDP sobre “*Governance for Peace*”, a palavra “local” é mencionada 197 vezes em suas 124 páginas (ibid.).

A apropriação de uma RSS, nesse sentido, relaciona-se à discussão mais ampla do que é “local” na assistência internacional e nas intervenções internacionais. Essa discussão emergiu no pós-Guerra Fria, em que *policy makers* e documentos oficiais da ONU, do Banco Mundial e do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE – DAC) reconheciam a importância da participação local em reformas (ibid, p. 4). Essas organizações internacionais ligadas ao desenvolvimento¹² começaram a usar o termo apropriação local como parte de seus argumentos para as operações de paz (BRZOSKA, 2003, p. 2; BILLERBECK, 2011, p. 327; BENDIX; STANLEY, 2008, pp. 93-94). Esse discurso começou a ser usado pelos doadores internacionais, no âmbito de empréstimos para ajuste estrutural¹³. Em reformas, a preocupação com a apropriação local apareceu pela primeira vez no discurso do Banco Mundial, em 1986. Nesse

¹¹ Nesse cenário, surge o debate sobre a virada local nos estudos críticos da paz. Essas discussões têm criticado a maneira como o local tem sido interpretado até o momento (LEONARDSSON; RUDD, 2015, pp. 825-826). Essa literatura sugere que uma abordagem de paz que considere os atores locais é essencial para a estabilização política de curto prazo e a transformação do conflito no longo prazo (RICHMOND, MACGINTY, 2013, p. 764). A discussão sobre participação local acontece tanto sobre as operações de paz em geral, quanto em áreas específicas, como a RSS.

¹² Os doadores internacionais principais nesse momento (1990) eram o FMI e o Banco Mundial, juntamente com alguns doadores médios como o Congresso dos Estados Unidos (BRZOSKA, 2003, pp. 5-12). Depois, com o foco no pós-guerra, o Banco Mundial, a Organização para Migração (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente a própria ONU, conduziram muitos programas políticos de reforma (ibid.).

¹³ Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1986, p. 3) um empréstimo para ajuste estrutural é um “empréstimo que visa apoiar programas de mudança política e institucional necessários para modificar a estrutura de uma economia mantendo a taxa de crescimento e a viabilidade da balança de pagamentos no médio prazo”. Essas políticas foram amplamente criticadas por desconsiderarem variáveis de bem-estar social e de distribuição de renda, sendo fortemente influenciadas pelo neoliberalismo e conhecidas como “Consenso de Washington” (SALLES, 2016, pp. 100-102).

ano, o Banco Mundial chamou atenção para a necessidade de “internalização de reformas políticas” da maneira mais rápida possível, “idealmente com o Banco como consultor” (WORLD BANK¹⁴, 1986, p. iv). Mais especificamente, os doadores internacionais nesse período, por meio do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE – DAC), delimitavam que a doação para reformas aconteceria quando a apropriação local fosse um objetivo explícito nos planejamentos para reformas, liderada por internacionais, majoritariamente (BILLERBECK, 2011, p. 328).

Essa ênfase dos atores internacionais de desenvolvimento em relação à apropriação local fez com que dos anos 1990 em diante esse princípio fosse visto como uma pré-condição para a assistência (DONAIS, 2009, p. 3). Somado a isso, nos anos recentes, a apropriação local também emergiu como parte do “senso comum contemporâneo” da reforma do setor de segurança (ibid.). Na RSS, a discussão iniciou quando foi observada, nos documentos sobre RSS, de países doadores e do OCDE/DAC, a necessidade de que os processos e resultados das reformas fossem localmente aceitáveis e responsivos às necessidades de segurança da sociedade (GORDON, 2014, p. 126; DONAIS, 2009, p. 119; NATHAN, 2008, p. 19). Contudo, se inicialmente essa discussão era feita pelas agências de desenvolvimento, hoje é abordada também por um debate de acadêmicos (as) críticos (as) que questionam a intrusividade dos agentes externos pelas e nas RSSs e seus constrangimentos à agência local, as possibilidades de participação e as falhas que advêm da exclusão ou imposição aos receptores (JACKSON, 2018).

Enquanto há pouca divergência em documentos e na literatura acadêmica sobre a necessidade de apropriação em uma RSS, as discussões presentes na academia sobre a temática abordam qual o grau de participação dos atores nacionais e locais seria ideal em uma reforma – se em uma reforma maior ou menor poder de decisão deveria ser concedido para esses atores no seu desenho, planejamento e implementação. A maioria da literatura, contudo, não diferencia entre um e outro ator (nacional ou local) para essa agência, mesmo quando reconhece de maneira holística a RSS. Como é observado por Eirin Mobekk (2010, pp. 231-232) uma tendência no debate de RSS é o uso do conceito apropriação “nacional” entre diversos agentes de RSS. Na maior parte da literatura, apropriação “nacional” é usada como sinônimo de apropriação “local” (ibid.). Além disso, agentes de operações de paz, em terreno, também tem usado o termo “nacional” para referir-se à apropriação da reforma (MOBEKK, 2010, pp. 231-

¹⁴ Esse documento do Banco Mundial foi divulgado somente em 2016.

232). Não surpreende, portanto, que o conceito de apropriação local em uma RSS e em operações de paz seja criticado por autores (as) como Timothy Donais (2012), Laurie Nathan (2008, p. 22) e Sarah von Billerbeck (2011, pp. 355-356) por ser vago e ambíguo, por não dizer respeito, em sua operacionalização, a atores específicos. Por conta disso, mesmo havendo consenso da importância de sua prática na RSS, tanto em termos teóricos, como em termos operacionais, o termo é criticado por continuar elástico e elusivo (DONAIS, 2009, p. 119). Essa discussão, sobre o que abrange o termo local, levou autores como Bendix e Stanley a conclusão de que, apesar de ser usado, não há consenso sobre o que “apropriação local” significa (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 97).

A abstração que o termo apropriação local representa é feita desde uma perspectiva externa, não pelos estados receptores, que homogeneízam os atores internos do país receptor. Assim, essa abstração é questionada por negar, na homogeneização, os objetivos e interesses conflitantes de atores que estão dentro do mesmo território – entre atores do governo (atores nacionais) e entre atores não estatais (locais), por exemplo (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 96; EBO, 2007, p. 83). Esses atores podem abranger uma “multiplicidade de interesses e níveis de capacidade, autoridade e autonomia”, visto que os agentes locais não são um conjunto homogêneo (EBO, 2007, p. 83, tradução nossa). A partir da necessidade de uma diferenciação entre atores nacionais e locais, o debate feito por Oliver Richmond e Roger Mac Ginty (2013, p. 769) define ‘local’ como uma variedade de instituições localmente baseadas, presentes no ambiente de conflito e de pós-conflito - algumas das quais buscam criar os processos necessários para a paz (RICHMOND, MACGINTY, 2013, p. 769). Segundo os autores, Richmond e Roger MacGinty (2013, p. 770), o termo local (como Estado e internacional), tem um significado elástico, geográfica e conceitualmente. Assim, uma boa maneira de descrever o que é local seria diferenciá-lo do que é nacional e internacional, mesmo que as fronteiras não sejam tão nítidas – visto que a agência de cada nível está ligada a de outro nível de maneira bastante complexa.

Outra das possíveis conceituações de apropriação local em reformas securitárias na consideração de diferentes atores é a definição de Laurie Nathan (2008) no livro *Local Ownership and Security Sector Reform*. Nathan (2008, p. 21, tradução nossa) observa que em uma RSS que incorpora a apropriação local “as políticas, as instituições e as atividades de segurança em qualquer país deveriam ser desenhadas, manejadas e implementadas pelos atores internos ao invés dos atores externos”. A partir desse conceito, o núcleo da discussão sobre a apropriação local envolve quem decide, quem controla, quem implementa e quem avalia as

ações de reforma (DONAIS, 2008, pp. 1-5). Essa discussão busca entender como as normas e atores internacionais podem ser conciliados com o contexto, garantindo a segurança daqueles e daquelas que vivem no Estado que recebe a ação reformista (DONAIS, 2008, pp. 3-5).

Em acordo com o conceito de Nathan (2008), um dos conceitos usados por agentes e operações no que se refere à apropriação local é o definido pelas Nações Unidas em seu livro “*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*”, conhecido também como “Doutrina Capstone” do Departamento de Operações de Paz, que define que:

“Apropriação nacional e local são fundamentais para a implementação bem-sucedida de um processo de paz. Ao planejar e executar as atividades principais de uma operação de paz das Nações Unidas devem ser feitos todos os esforços para promover a apropriação local e nacional e promover a confiança e cooperação entre os atores nacionais. Abordagens eficazes para a apropriação nacional e local não apenas reforçam a legitimidade da operação e apoiam a implementação do mandato, mas também ajudam a garantir a sustentabilidade de qualquer capacidade nacional após a retirada da operação de manutenção da paz.” (UN, 2008, p. 39, tradução nossa).

Segundo Sarah von Billerbeck (2011, pp. 322-325) o conceito da ONU reflete o que se tornou um compromisso “quase ortodoxo” com a apropriação local no pós-conflito. Uma retórica similar pode ser encontrada em várias diretrizes práticas recomendadas e documentos de lições aprendidas do Departamento de Operações de Paz, bem como em mandatos de operações de paz atuais por todo o mundo (ibid.). Contudo, mesmo com a invocação frequente nos discursos políticos e na literatura de pós-conflito, nessas definições, exatamente o que a apropriação local é e quem são esses locais não fica claro (ibid.). Contudo, permanece o entendimento de que a apropriação local contribui positivamente para a consolidação da paz em países pós-conflito por reforçar a legitimidade, sustentabilidade e democracia no país sob reforma (ibid.).

A apropriação local da RSS pode ser entendida em seu caráter de relação política processual, e não como uma política que acontece da mesma maneira de forma repetida em contextos pré-definidos e pré-determinados - apesar de fazer-se sempre presente (MOBEKK, 2010, p. 232). O que significa que a apropriação mudará com o tempo, não constituindo-se como uma ação previamente planejada em seu todo - mesmo que seja planejada da perspectiva de que acontecerá enquanto processo - pois diz respeito à interação entre atores no cenário político (ibid.). Mobekk (ibid., tradução nossa), por exemplo, defende que a “apropriação não é posse, mas influência, capacidade e responsabilidade nas diferentes fases da RSS, desde planejamento, implementação até a execução”. Enquanto o termo apropriação, diferente de

possessão, seria o estado legal de ser dono, na política, seria exercer apropriação política para poder modificar, emendar e corrigir medidas políticas sem constrangimentos (BENDIX; STANLEY, 2008, pp. 94-95). Entender o caráter processual da apropriação local, segundo o autor (Mobekk, 2010), reflete melhor as diferenças contextuais em que as RSSs acontecem e, dado o desequilíbrio “contextual-conceitual” de RSS (CHANAA, 2002), também contribui para preencher essa lacuna.

Na revisão sobre o termo, Bendix e Stanley (2008, pp. 100-102) afirmam que o conceito de apropriação local poderia ser reduzido à “aceitação dos locais/beneficiários das políticas planejadas pelos doadores”, o que serviria para legitimar as vontades políticas dos doadores internacionais. Essa perspectiva sobre o conceito, contudo, não contempla problemas que surgem da interação local-internacional e o constrangimento às possibilidades de atuação local em um país pós-conflito (ANSORG, GORDON, 2019). Além disso, não considera a necessidade da liderança interna para o desenvolvimento de uma cultura de controle democrático sobre as forças de segurança que perdure após a operação de paz. Portanto, o argumento da revisão dos (as) autores (as) (BENDIX, STANLEY, 2008), ainda que bastante realista dada a retórica das OIs, sofre com a debilidade de não estar em acordo com os objetivos da reforma de paz duradoura. Timothy Donais (2018, p. 34) demonstra que as dinâmicas de RSS não podem ser entendidas sem a influência das relações e conflitos entre atores internos – tanto em relação ao que será reformado, quanto em como algumas instituições serão reformadas.

Por exemplo, Vanessa Newby (2017) sugere que no Líbano as forças armadas adotaram reformas como uma maneira de aumentar sua legitimidade entre a população local, por meio da interação tanto com as elites nacionais em Beirute, quanto com as comunidades locais no sul do Líbano – o que foi considerado como um tipo de paz híbrida, pois envolveu a interação do estado formal, por meio do governo nacional, com atores não estatais, como o Hezbollah. Assim, a (re)construção do exército libanês pela missão de paz da ONU representou o balanço de interesses entre esses diferentes atores, equilibrando relações e interesses. Um exemplo foi alguns membros do exército, mesmo sabendo das atividades do Hezbollah no sul do Líbano, permitirem ações da organização, por entender que com a saída da ONU, seria o Hezbollah que conseguiria proteger a área dos israelenses (NEWBY, 2017, pp. 9-14). Somado a isso, as patrulhas do exército nesse local começaram a ser percebidas positivamente pelas comunidades da região. Segundo a autora, não era possível demandar que o exército libanês ignorasse os

sentimentos políticos que existiam no Líbano, em especial no sul, mas era esperado dessa instituição uma resposta pragmática, que reconstruísse sua legitimidade nesse local (ibid.).

Em geral, as perspectivas definidas para o processo de apropriação local, como da ONU e de Laurie Nathan (2008), parecem não excluir a ideia de que além das elites e atores nacionais, como executivo e legislativo, participem do processo de RSS grupos políticos que se organizem a partir de instituições informais, não-estatais e por locais. O uso dos termos local e nacional pela ONU reflete a abrangência de atores que podem ser considerados para a formulação de uma RSS, além do governo nacional, como comunidades locais e suas percepções e necessidades de segurança. Nesse sentido, a perspectiva de Laurie Nathan (2008), que apresenta os atores do país como “internos”, é abarcada pela definição da ONU, por abranger tanto nacionais, quanto locais. Contudo, vai além ao sugerir a agência desses atores em todo o processo de RSS. Nesse conceito, não somente as normas e atores internacionais deveriam se conciliar com a realidade local, mas mesmo os atores internos, quando participam do processo de reforma, poderiam garantir que esse processo de apropriação não ficasse limitado somente aos atores do governo ou ligados ao governo - como o legislativo, elites políticas ou organizações exclusivamente situadas na capital do país onde se dá a intervenção. Sobre isso, uma delimitação conceitual exclusiva de apoio e participação na reforma de atores governamentais/nacionais/elites poderia vir a excluir outros atores ligados à segurança, mesmo não sendo diretamente conectados com o governo, mas que poderiam contribuir para a estabilidade política do país. Ações como essa, de exclusão de atores, podem fazer com que a RSS não consiga abranger e compreender em sua reforma ameaças de segurança e instituições importantes localmente que não dizem respeito a racionalidade dos estados e organizações doadoras.

Dada a discussão se esse conceito seria ou não operacional para uma RSS, argumenta-se que a operacionalização depende de quem é considerado como proprietário (*owner*) (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 98). Isso porque há uma heterogeneidade de atores locais - e potenciais proprietários (*owners*) -, o que dificulta a apropriação. Laurie Nathan (2007, p. 14, tradução nossa) sugere que “a RSS não pode ser representada pela categoria ‘amorfa’ de ator local e, tão pouco podem ser lideradas por organizações da sociedade civil, que podem apoiar e pressionar por reformas, mas não tem autoridade para implementá-la”. Para Nathan, a RSS pode ser liderada somente por uma autoridade do executivo, que controle ou busque controlar os serviços de segurança (ibid.). Assim, nessa perspectiva, a apropriação local seria medida pela

extensão de incorporação das vozes da sociedade que passam pela reforma, para além de quem eventualmente estiver liderando-a (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 99).

Uma abordagem que considere a RSS por meio da participação democrática levaria em conta diversos atores e instituições, especialmente aqueles que não correspondem às instituições ocidentais-liberais. Há sugestões, nesse sentido, de criação de instrumentos institucionais híbridos a partir do diálogo com Estado e operação de paz, permitindo a atuação dos atores locais não estatais nos espaços de decisão e implementação. Um exemplo são os Conselhos de Segurança da Libéria (regionais e distritais), criados durante a RSS e dirigidos em cada região por lideranças não estatais regionais e distritais, que depois reportavam ao Conselho Nacional de Segurança as discussões, percepções de ameaça e decisões tomadas.

Nessa perspectiva de reforma, que interage com os atores de instituições locais não estatais e a sociedade distante das capitais, a literatura reconhece que esses atores podem ser partidários, discriminatórios, excludentes e violentos - como podem ser também os atores internacionais. Há atenção também para os contextos locais, que podem conter relações de poder e hierarquias que favorecem alguns e discriminam outros - assim como o cenário internacional, repleto de contradições (RICHMOND, MACGINTY, 2013, p. 770). Nesse sentido, a intenção não é romantizar os locais, mas, conscientes das dinâmicas estruturais de poder e conflito que os atingem e por eles são criadas, compreender como a paz pode ser construída a partir de uma reforma de segurança que respeite e reconheça a diferença, valorizando a participação em todo o processo. Isso poderia acontecer, por meio, no mínimo, da apropriação nacional, mas na consideração também da influência e participação de atores e provedores de segurança de instituições locais, indígenas, não estatais e informais na tomada de decisões de uma reforma. A consideração desses atores, portanto, deve envolver uma abordagem contextualizada de RSS, que vá além da normatividade ocidental. Para isso, é necessário um aprofundamento histórico cultural na sociedade em transição, compreendendo quais atores locais podem ser relevantes para a reforma e quais, se necessário, precisam ser considerados para desmobilização conforme acontece a expansão e fortalecimento do Estado.

2.3 OBSTÁCULOS À APROPRIAÇÃO LOCAL NA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

A discussão sobre apropriação local demonstra que as reformas do setor de segurança em operações de paz têm negligenciado e marginalizado os locais e seu contexto (DONAIS,

2008, 2009, 2012; NATHAN, 2007, 2008; RICHMOND, 2012; SENDING, 2009). Essa marginalização dos locais, segundo Ole Sending (2009, pp. 1-4), faz com que muitos esforços em operações de paz sejam considerados insustentáveis ao longo do tempo. Por conta disso, a literatura que discute a apropriação local em reformas securitárias questiona as limitadas possibilidades de participação de atores como o executivo, legislativo, sociedade civil e atores locais e quais são as possibilidades de participação desses nas reformas de segurança (RICHMOND, 2012; SENDING, 2009; ANSORG, 2017), especialmente em contextos em que são questionadas as perspectivas de engenharia social para as reformas (JACKSON, BAKRANIA, 2018). Disso, surgem questões que indagam, por exemplo, quais obstáculos conceituais, normativos e operacionais devem ser superados para essas mudanças acontecerem.

A maior parte da literatura dedicada à temática da apropriação local em uma RSS discute o setor de segurança a partir de um viés técnico. Assim, ao mesmo tempo em que fica em evidência o teor de construção de Estado que envolve uma RSS, há certa despolitização da temática por meio da forte normatização do tema, gerando um distanciamento da realidade contextual (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 28; MUSTAFA, 2015; DONAIS, 2009, p. 119). Essa literatura tem um discurso normativo por enfatizar a democracia e o controle civil das forças armadas, ainda que haja problemas e incoerência desses programas, desenhados e implementados pelos doadores internacionais, com as demandas locais (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 28). Por conta disso, além da engenharia social, tenta-se transformar a sociedade alterando, na prática, entendimentos básicos dos atores locais sobre a relação estado-sociedade (DONAIS, 2009, p. 119).

Nesse sentido, surge a necessidade de superação da divisão “conceitual-contextual” (CHANAA, 2002). O que pode ser feito por meio de um envolvimento e entendimento substantivo das práticas organizacionais e valores sociais do país receptor - domínio que os doadores podem não ter conhecimento suficiente, além da distinta racionalidade normativa quando em comparação aos receptores (ibid.). A partir desse debate, nesta seção ressaltamos seis obstáculos encontrados na literatura sobre o processo de apropriação local em uma RSS baseados nas discussões conceituais, normativas e operacionais sobre o termo. Apesar de previamente termos discutido muitas das informações mencionadas aqui, buscamos, nesta seção, sistematizá-las, trazendo, eventualmente, elementos novos.

O primeiro dos obstáculos é a *utilização do conceito de apropriação local como instrumento de retórica pelos atores internacionais, não traduzindo-se em ações no terreno da*

reforma. As análises sobre apropriação local e pós-conflito têm apontado que a paz implementada a partir desses conceitos é uma forma de retórica das OIs, que em geral negligencia o contexto, centralizando nos agentes externos as reformas de operações de paz e não contribuindo para a superação da lacuna conceitual-contextual de RSS (ibid.; BILLERBECK, 2017; CHANAA, 2002). Destaca-se nessas críticas que os discursos sobre a apropriação local de organizações internacionais, como a ONU, são uma forma de legitimar a manutenção das operações de paz e fazer com que a agência local aconteça em acordo com os interesses externos nessas sociedades em transição (RICHMOND, 2012, p. 354). Por conta disso, argumenta-se que o conceito não se traduziu em estratégias em campo, configurando-se mais como um instrumento de retórica do que um guia dos métodos de trabalho dos doadores envolvidos em uma RSS (NATHAN, 2008, p. 19, RICHMOND, 2012, p. 372). Sarah von Billerbeck (2011, p. 330) sugere que as Nações Unidas só adotaram a abordagem de apropriação local porque isso é conveniente em termos conceituais, mesmo não sendo efetivo operacionalmente. A apropriação local, a seu ver, tem uma definição elusiva, funcionando como um instrumento discursivo para fazer com que haja uma conciliação das ações de intervenção às normas internacionais - como o respeito à soberania -, a partir do consentimento dos países que sofreram intervenção (BILLERBECK, 2011, p. 326). A RSS, nesse sentido, é percebida pela comunidade internacional como forma de legitimar as intervenções no sistema internacional porque combina instrumentos legais, políticos, militares e de desenvolvimento para estabilização e (re)construção do país e sua soberania (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, p. 183).

Contudo, mesmo o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Direito Internacional e as normas ocidentais legitimando tais intervenções, diversas críticas surgiram sobre o desencontro dessas intervenções com autodeterminação e soberania dos países em transição (RICHMOND, 2012, p. 355). Entre elas, que uma das consequências desse uso retórico conceitual é o processo de participação local acontecer para obedecer e legitimar os doadores externos, ao invés dessa participação fazer parte do processo de democratização do país, tornando-se por si – a democratização – um objetivo (BENDIX; STANLEY, 2008, p. 97). Outra consequência desse uso retórico do conceito é a falta de cuidado com o contexto local focando em objetivos técnicos e de engenharia social, que sem o devido processo (político) de discussão com a sociedade pós-conflito tendem a não corresponder com a realidade do Estado vulnerável.

Outro obstáculo elaborado pela literatura é que há uma *imprecisão conceitual quanto às possibilidades de participação de nacionais e locais no desenho e implementação de uma*

reforma. O relatório do SIPRI, já citado anteriormente (HENDRICKSON, KARKOSZKA, 2002, p. 182), apesar de reconhecer que há um potencial maior de sucesso em RSSs que são dirigidas por atores internos, também argumenta que somente um número limitado de países é capaz de empreender reformas institucionais “fundamentais” (ibid.). As falhas na condução de reformas acontecem, segundo o relatório, especialmente em países que passaram por conflitos devastadores, em que falta uma “visão nacional” evidente sobre a política de reforma, como a Libéria (ibid.). Nessas regiões, até mesmo o apoio político das autoridades para a reforma precisa ser construído. Por conta disso, a apropriação local em uma reforma pode não ir além do desenvolvimento de habilidades das autoridades e construção de confiança entre agentes de segurança (ibid.). Ademais, como a RSS é um processo caro, significa que está ligada a melhorias na economia (ibid.). Por conta dessa diversidade de empecilhos, uma RSS em um contexto de pós-conflito (instabilidade política) acaba dependente tanto da assistência internacional ao desenvolvimento, quanto da assistência em resolver o conflito no prazo estabelecido para a missão (ibid.). Em um debate como esse, fica impreciso, em discursos e documentos, quem desenha e implementa essas reformas, se os nacionais – como elites e o poder público – ou internacionais. Tal imprecisão torna-se um obstáculo substantivo à apropriação local, especialmente porque as possibilidades de liderança internacional aumentam, dada a necessidade de financiamento externo. Nesse sentido, a não participação dos nacionais, por exemplo, torna o processo mais eficiente. Além disso, com o foco na reconstrução do poder público para gerir o setor securitário, exclui-se no planejamento da reforma as instituições localmente baseadas que tem potencial para estabilização pós-conflito.

Outra questão relevante sobre a imprecisão conceitual é a dificuldade de delimitar quais atores internos participarão da reforma, o que gera entraves para a coordenação entre atores nacionais e internacionais. Essa coordenação é discutida em documento do OCDE/DAC, organização que tem proeminência na discussão da relação dos doadores com a RSS e sua sustentabilidade, com orientações para atores internacionais no pós-conflito (OECD, 2001, p. 95). Conforme o documento (ibid.), em situações de conflito, um país pode não ter um governo capaz de definir e articular as necessidades nacionais e, ao mesmo tempo, coordenar a assistência dos doadores. No período pós-conflito, segundo o documento, diferentes interesses são postos em negociação para a “futura estrutura política, o que gera incerteza sobre qual estrutura de poder vai, eventualmente, emergir” (ibid., p. 96, tradução nossa). Na formulação das reformas pós-conflito, a comunidade internacional pode temporariamente ter “mais

iniciativa do que é normal”, identificando as prioridades e garantindo que haja uma conexão entre as necessidades previsíveis e os recursos disponíveis (ibid., p. 97). O documento da OCDE também sugere o trabalho em conjunto/coordenado com atores representativos no nível regional, nacional e local (ibid., p. 95). Contudo, no documento, essa coordenação é entendida como voluntária, sendo um princípio básico da “cooperação para o desenvolvimento” que o ator externo/parceiro, caso queira, seja o responsável pela integração com os nacionais (ibid.). Assim, dependerá do quanto os atores internacionais dão importância para a coordenação com os locais para que a apropriação local aconteça, mesmo que em referência a atores como o governo nacional. Essa é percebida como uma dificuldade conceitual para a apropriação local em RSS porque, em última instância, deixa o exercício de poder sob comando dos atores internacionais.

De forma mais ampla, para além da coordenação, o entendimento da OCDE contrapõe-se a percepção de Laurie Nathan (2008), que argumenta que os atores internos deveriam participar de todo o processo de RSS para a garantia do controle democrático do setor de segurança. O documento da OCDE também reforça a lacuna entre contexto-conceito porque os atores nacionais e locais têm uma aproximação com a realidade que os atores internacionais, mesmo a cargo de desenhar e implementar a RSS, não têm. Por conta disso, parece importante que seja delimitado qual será a abrangência de atores internacionais e nacionais para a participação na RSS, visto que, pela dinâmica processual de uma RSS, conforme Mobekk (2010), definir *a priori* cada ator, internacional e, especialmente, nacional e local, participando de uma RSS é uma tarefa hercúlea, se não impossível.

Em termos conceituais, também argumenta-se como obstáculo à apropriação local a *homogeneização dos atores locais e nacionais pelo termo apropriação local e um foco na abordagem de instituições estatais, o que ignora uma gama de atores que importam localmente para as questões de segurança*. Essa dificuldade se diferencia da imprecisão porque, ao passo que a imprecisão é a falta de uma delimitação de quais são esses atores e qual sua abrangência, a homogeneização acontece porque o termo “apropriação local” considera para RSS inúmeros atores para a condução da reforma, ainda que esses tenham interesses e posicionamentos políticos distintos. Sobre isso, é demonstrado que o conceito de apropriação local na maior parte da literatura sobre RSS abrange inúmeros atores para a reforma (atores informais, formais, estatais, não estatais etc.) e, ao mesmo tempo, essa literatura (OCDE, 2007; UN, 2008) intercambia o termo “apropriação local” com “apropriação nacional”, entre outros, para referir-se a essa diversidade de atores.

Essa homogeneização faz com que não entendamos as exigências reais dos contextos; mantendo, por exemplo, as posições privilegiadas de alguns atores em detrimento de outros, com menor capital social e político, mesmo que os segundos sejam necessários para a manutenção da estabilidade política, como Amos Sayer (2005) argumenta sobre os provedores de segurança no interior liberiano e seu potencial na governança pós-conflito. Nesse cenário, perde-se as possibilidades de pensar e entender as políticas de segurança de baixo para cima. Esse obstáculo conceitual sofre com a lacuna de não ir além da perspectiva estatal ou institucional e da construção de políticas de reformas de cima para baixo, o que a literatura de RSS e apropriação local tem tentado preencher (DONAIS, 2009; JACKSON, BAKRANIA, 2018). Assim, para superá-lo, é importante ir além do conjunto tradicional de “ferramentas” metodológicas disponíveis, pautado na perspectiva estatal institucional, reconhecendo atores não estatais - o que oferece potencial para ampliar a compreensão de como a RSS se aplica em contextos reais (SCHROEDER et al, 2014, p. 141).

Contudo, observa-se consideráveis brechas (ausência) de documentação sobre as dinâmicas locais em terreno, o gera dificuldade em lidar com áreas, atores e instituições que vão além das fronteiras do processo de reforma de instituições formais (JACKSON, BAKRANIA, 2018, p. 6). A literatura reconhece as questões não estatais, mas ainda há uma falta de conhecimento e compreensão sobre as sociedades locais e ambientes políticos nos quais a RSS está sendo implementada. Assim, as políticas de RSS acabam concentrando-se nas causas dos conflitos e negligenciam fatores políticos locais que podem ter relação direta com os processos da reforma securitária. Essa ênfase em instituições formais é reforçada por conta da falta de evidências na documentação de RSS, especialmente de organismos internacionais, do que funciona ou não no âmbito local (JACKSON, BAKRANIA, 2018, p. 5). Há pouca confirmação se o planejado em documentos e *policy papers* de organizações internacionais sobre as reformas se reflete ou não no que acontece (de fato) em terreno (ibid.). Um exemplo é o vínculo do que é estatal com o que não é em uma reforma, como essas áreas interagem entre si e até que ponto devem se vincular para uma reforma funcionar. Apesar disso, há muitas evidências sobre os resultados de direitos humanos no pós-conflito, o que reflete as abordagens de RSS focadas em leis e regulamentos e um enfoque da literatura em indicadores mensuráveis, como a legislação e não o processo político - que pode ser conflituoso e abranger inúmeros interesses - de implementação da RSS (JACKSON, BAKRANIA, 2018, p. 5).

Por isso, argumenta-se que a RSS precisa mudar o foco da criação de instituições estatais como objetivo primeiro, por mais importante que isso seja, para uma compreensão na maneira como os usuários finais/locais interagem com as reformas a partir das potenciais decisões que terão que tomar e quais instituições serão viáveis nesses ambientes (ibid., p. 10; MILLAR et al, 2013). Por fim, observamos que, tanto conceitualmente, quanto operacionalmente é necessário ir além do entendimento limitado sobre o que é local que a literatura tem demonstrado e entender, finalmente, como a política local interage com a política internacional e nacional em uma RSS (JACKSON, BRAKANIA, 2018, p. 5).

Outro obstáculo que a literatura delinea é o *baixo controle do setor de segurança pela sociedade, visto a reticência dos atores internacionais em compartilhar decisões e ações durante o processo de reforma com locais e nacionais*. Uma falha comum das reformas que os (as) acadêmicos (as) têm chamado a atenção é a não implementação do controle desse setor pela sociedade, resultado da alta intrusão externa e de políticas pensadas e implementadas de cima para baixo (BENDIX; STANLEY, 2008). Sobre isso, uma das principais discussões em aberto diz respeito a como deveria ser a construção dessas políticas reformistas, se de cima para baixo (doadores para país, por exemplo) ou de baixo para cima (de planejamento e implementação a partir de locais) (JACKSON, 2018, p. 6). Essa falha em uma RSS acontece, segundo Michael Lawrence (2012, p. 2), quando a reforma aspira um modelo securitário que não acomoda interesses e desejos locais.

Timothy Donais (2009, pp. 128-129), na tentativa de entender as dificuldades entre atores locais e doadores, argumenta que as agências doadoras têm uma burocracia que não compreende uma concepção processual de apropriação local. Os doadores internacionais exigem resultados concretos e mensuráveis em prazos curtos em troca dos financiamentos para a reforma, o que é, em um processo de RSS, improvável de calcular, mesmo que a apropriação local seja mais sustentável no longo prazo (ibid.). Nesse contexto de financiamento, outra dificuldade à apropriação local é que os doadores tendem a tirar o financiamento de organizações da sociedade, pois têm medo de que isso enfraqueça o Estado criando uma “sociedade paralela” (RICHMOND, 2012, p. 355, tradução nossa). As consequências de ações como essas são a população e organizações não conseguirem transmitir ao Estado e aos atores internacionais as percepções locais sobre segurança e legitimidade (ibid.). Além disso, essa prática de definição de valores pelos atores externos apresenta-se como uma contradição do próprio objetivo de apropriação local e de um setor de segurança democraticamente controlado (SENDING, 2009, pp. 8-21).

Ademais, as instituições e governos doadores têm dificuldade em permitir que os locais exerçam poder porque há uma preocupação de como será sua atuação ao serem introduzidos nas reformas. As agências doadoras percebem os locais como agentes com fracas capacidades, podendo, além de não compartilharem das mesmas premissas, ser “divisivos e focados em ganhos sectários e não no ganho comum” (BILLERBECK, 2015, p. 299, tradução nossa). Preocupam-se também que os atores locais tenham pouca capacidade para conduzir as “tarefas complexas da construção da paz”, priorizando interesses e ganhos particularistas, o que, na perspectiva das agências, conduziria ao restabelecimento de sistemas políticos, econômicos e sociais repressivos e autocráticos (ibid., p. 311, tradução nossa). Dessa maneira os locais são vistos mais como obstrutores de sistemas políticos liberais e dos resultados de curto prazo (DDR, eleições livres etc.), do que como atores essenciais para a formulação e implementação da reformulação do setor securitário. O que distancia a retórica de apropriação local de sua prática.

Outra questão que resulta na reticência internacional ao compartilhamento de poder, é a prática internacional de “patologizar” os Estados que passaram por conflitos, definindo-os como “irracionais, imaturos, disfuncionais e traumatizados”, o que legitima soluções dadas por agentes externos ao invés das soluções dos atores locais (BILLERBECK, 2015, p. 299). A realidade local de sociedades em transição, entre outras coisas, envolve processos e instituições costumeiras, formas indígenas de conhecimento, autoridades, anciãos e chefes tradicionais, comunidades, tribos e grupos religiosos (LEMAY-HÉBERT; KAPPLER, 2016, p. 897). A hesitação dos atores internacionais na abordagem dessa realidade demonstra uma insensibilidade com o contexto local, um padrão que parece se repetir entre diversos doadores internacionais na formulação das políticas (RICHMOND, 2012, p. 372). O que justifica, na prática, os agentes receptores dos processos de RSS apresentarem um alto grau de ceticismo sobre o conceito de apropriação local (BENDIX; STANLEY, 2008, p. 96).

Já discutido anteriormente, um obstáculo que materializa-se em terreno de operações de paz é a *proeminência da construção da democracia e paz liberais no momento de transição*. Resultado da liderança externa ocidental nos processos de reforma, a transição para a paz e democracia liberais, que o modelo de monopólio¹⁵ da apropriação local representa, tem

¹⁵ Um processo de RSS que não garante o controle da sociedade ocorre, segundo Louise Andersen (2011, pp. 12-16), quando a RSS é implementada a partir de um “modelo de monopólio”, em que a reforma acontece a partir dos princípios e valores liberais das organizações internacionais e não de um processo de negociação, contestação e adaptação entre atores locais, nacionais e externos.

proeminência em situações de reforma nas operações de paz (DONAIS, 2009, p. 118). A reconstrução de instituições de segurança transparentes e efetivas tem destaque nesses contextos, que acabam por ser concebidas pelas agências doadoras como uma condição para a paz sustentável (DONAIS, 2009, p. 118). Na agenda de RSS, essa reconstrução acontece a partir do entendimento dos doadores internacionais, que se baseia na ideia que, em uma RSS, “as instituições de segurança ‘deles’ pareçam mais com as ‘nossas’ instituições de segurança” (DONAIS, 2009, pp. 118-119, tradução nossa). Por conta da ideia dos atores internacionais do baixo liberalismo local, há certa relutância dos doadores em compartilhar as decisões da reforma com os locais, pois isso poderia prejudicar a meta de liberalização do país (BILLERBECK, 2015, pp. 299-302). Contudo, mesmo ao serem considerados nesse exercício de poder, diversos atores locais e nacionais não criam uma ligação com as dimensões normativas das intervenções internacionais, relutando em se apropriar de uma “versão de paz” que parece distante de sua realidade (LEMAY-HÉBERT; KAPPLER, 2016, p. 897).

O conceito de apropriação local, apesar de ser utilizado de modo condizente com uma expectativa - liberal - de direitos humanos e autodeterminação democrática, tornou-se contraditório ao ser aplicado por atores que estão intervindo em um sistema político, econômico, cultural e securitário de outro Estado (RICHMOND, 2012, p. 358). Em relação a isso, Timothy Donais (2012) argumenta que a paz liberal está em crise, especialmente quando correlacionada à apropriação local. Isso visto que as operações de paz acontecem a partir da especialidade em criar instituições liberais, mas não em entender profundamente as dinâmicas dos países em que acontecem as intervenções. Em um processo como esse, as concepções de reformas propagadas principalmente pelos agentes da ONU são pré-determinadas externamente e não pela sociedade, história, cultura, política ou hierarquia do contexto local (RICHMOND, 2012, p. 359). Disso, surgem questões que indagam, por exemplo, para que servem as operações de paz, se para responder demandas da população local sobre segurança ou para criar uma democracia e um mercado funcionais (DONAIS, 2012).

Por último, outro obstáculo à apropriação local em reformas securitárias é a *exclusão de atores contextualizados localmente do processo de reforma securitária, tanto em participação decisória, quanto no que a reforma abrange, por conta da linearidade do processo*. Visto que há um *modus operandi* das reformas pautado em (re)construir o aparato liberal democrático do Estado a partir de políticas de agentes internacionais, argumenta-se que as reformas securitárias são guiadas a partir de uma perspectiva linear (JACKSON, BAKRANIA, 2019). Segundo Paul Jackson e Shivit Bakrania (2018, p. 3), as abordagens lineares tendem a focar em modelos de

construção de Estado liberal-ocidentais. Já as abordagens não lineares defendem o hibridismo, os processos locais e o cotidiano, em parte como uma expressão de resistência "oculta" à hegemonia internacional para serem incorporadas às reformas, em oposição a seu caráter universalizante (ibid.). Uma abordagem não linear reconhece que estruturas liberais externas são a política principal dos estados doadores para a RSS e que, portanto, esses estados líderes não são árbitros neutros (ibid., p. 11). Por meio da linearidade, somado aos fatores supracitados, acontece a exclusão de atores contextualizados localmente. Um dos motivos dessa exclusão é a enorme quantidade de atores que o termo local na literatura de RSS pressupõe e o foco linear de uma RSS, que não consegue abrange-los na prática, pois dedica-se primordialmente a formação de instituições estatais e a abordar os interesses das elites envolvidas.

A abrangência do termo local ocorre nas discussões de RSS porque o termo “apropriação local” é usado de forma intercambiante com “apropriação governamental”, “apropriação nacional”, “apropriação doméstica” (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 96; OECD/DAC, 2007). Alguns autores, como Nadine Ansorg (2017) e Mark Sedra (2018) já utilizam o termo “apropriação local” para referir-se ao processo pelo qual instituições não estatais e informais podem fazer parte da reforma de segurança para o futuro controle democrático do setor securitário. Contudo, majoritariamente há o uso intercambiável da terminologia, uma ambiguidade que gera consequências em terreno, conforme Anna Jarstad (2013, pp 385-390) apresenta sobre o Afeganistão. No Afeganistão, houve percepções concorrentes - por parte dos atores líderes da reforma – de quem a apropriação local deveria abranger. O envolvimento de diversas organizações conduziu a uma confusão de papéis e a duplicação de esforços de organizações com o mesmo objetivo, o que levou a um questionamento (por parte dos internacionais) de qual seria a extensão da apropriação local aos atores afegãos. A diversidade de atores (nacionais e locais) no terreno fez com que os atores internacionais respondessem com estratégias de cooptação dessa multiplicidade nacional e local, sem muito conhecimento contextual prévio de quais atores internos importavam, gerando uma hibridização não prevista do setor de segurança (ibid., pp.389- 390).

Reformas formuladas a partir de uma apropriação que considere atores localmente baseados, portanto, não atendem somente à transformação do aparato coercitivo de polícia e forças armadas, mas também às forças de guerrilha e grupos rebeldes - o que pode significar, inclusive, sua participação (mesmo desmobilizados) em espaços formais do governo. O que ocorreu na Libéria e gerou dificuldades no processo de RSS pela reticência internacional em

aceitar esses atores. Ou mesmo na criação de espaços de diálogo com atores considerados importantes para a proteção comunitária.

A participação de atores não estatais converge com o entendimento de que uma RSS busca facilitar o controle civil e democrático do setor de segurança por meio da supervisão social (por esses atores) na reforma (SCHNABEL, BORN, 2011, pp. 10-11). A esse respeito, Adedeji Ebo (2007, p. 83) argumenta que o conceito de apropriação local precisa ser desconstruído para “expor a multiplicidade de atores locais, interesses e níveis de capacidade, autoridade e autonomia”. Segundo Bendix e Stanley (2008, p. 96), nesse sentido, o reconhecimento dos interesses conflitantes dos atores da sociedade em uma reforma implica que seja criado algum mecanismo para que esses interesses se expressem em uma RSS. E, na medida do possível, que haja algum tipo de consenso entre eles para que os fins e meios da reforma sejam alcançados - nos casos de RSS, é demonstrado, isso tende a gerar resultados mistos, em que em alguns setores o sistema se hibridiza e em outros não.

A consideração de atores representantes de grupos de instituições locais, tanto informais, quanto não estatais, na apropriação local de uma RSS, ou simplesmente, no processo de uma RSS pode resultar no hibridismo dos resultados (ou seja, aspectos formais e informais acabam coexistindo formando uma relação política híbrida que envolve elementos locais, nacionais e internacionais), o que discutiremos especificamente em nosso último capítulo, a partir dos resultados de uma RSS com relação ao nosso caso, da Libéria. Contudo, para ilustrar nosso argumento, há exemplos de abordagens não lineares em RSS, como o policiamento comunitário de Serra Leoa, criado no nível local para recuperar a confiança da população. Nesse país, após a guerra, foi criado um fórum da sociedade civil que dava às comunidades locais voz em relação ao policiamento, como forma de monitoramento e prevenção da violência (ANSORG, 2017, p. 141). Outro exemplo foi a África do Sul, em que o policiamento comunitário foi útil para que essa instituição, anteriormente a serviço do *apartheid*, fosse mais aceitável e legítima na sociedade (ibid.). Também na missão da ONU e OTAN no Kosovo percebeu-se que diversos agentes de polícias não estatais competiam com a força formal de polícia no momento pós-conflito por meio de empresas privadas de segurança lideradas pelos ex-combatentes do Exército de Libertação do Kosovo, de sistemas de leis consuetudinárias e baseadas em clãs e redes de inteligência informal a partir dos três maiores partidos políticos do Kosovo (SKENDAJ et al, 2019, p. 14). Mesmo assim, diante desse cenário, a missão da ONU buscava capacitar e abrangia somente as instituições formais de segurança do país (SKENDAJ et al, 2019, p. 14).

Com essas críticas à RSS surgiram propostas acadêmicas de abordagens de RSS de segunda geração. Nessa discussão foi definida a incumbência de engajar de forma mais substantiva as sociedades pós-conflito. O que, apesar de ser um objetivo citado em documentos de organizações internacionais, como a ONU, em sua operacionalização apresentou grandes desafios (DONAIS, 2018, p. 36). De maneira geral, os debates sobre a segunda geração de RSS surgiram ao longo dos anos 2000, tratando de contribuir para a diminuição da lacuna conceitual-contextual verificada na maior parte das RSS que aconteceram a partir das perspectivas de reforma (SEDRA, 2018; JACKSON, BAKRANIA, 2018). Essas pesquisas demonstram que os modelos de RSS, como os definidos pelos documentos de organizações como a OECD/DAC (2007), encontraram obstáculos para sua implementação – especialmente por conta das situações complexas/não previstas em terreno e as ambições, instrumentos e recursos dos doadores internacionais (SEDRA, 2018, p. 53). Centros de pesquisa como o *Centre for Security Governance* (CSG) e o *International Security Sector Advisory Team* (ISSAT) do *Geneva Centre for Security Sector Governance* tem desenvolvido projetos e debates sobre o direcionamento das reformas para a segunda geração¹⁶.

Os (as) pesquisadores (as) argumentam que as reformas não foram aplicadas em terreno conforme o desenhado, levando os (as) acadêmicos (as) e praticantes de RSS a explorar, nos projetos supracitados, formas mais viáveis de implementação da reforma - o que os direcionou para abordagens mais contextualizadas (BANGURA, 2017, p. 4). Esses debates e discursos sobre a RSS de segunda geração são incipientes, mas rapidamente têm ganhado força nas discussões de RSS e surgido (na prática) de maneira orgânica em muitos contextos de reforma (ibid.). Por exemplo, é demonstrado em pesquisa do CSG que uma RSS definida inicialmente por uma abordagem ortodoxa e linear (ou seja, focada na questão estatal), posteriormente pode encaminhar-se para um processo mais descentralizado e socio-centrado. Um exemplo é Serra Leoa, em que inicialmente a RSS tinha um caráter *ad-hoc* e estado-centrado e, posteriormente, tornou-se mais descentralizada, com ativo envolvimento de atores não estatais por meio de, por exemplo, um programa para acessar justiça e segurança (*Access to Security and Justice Programme - ASJP*) (BANGURA, 2017, p. 7). Resultados como esse

¹⁶ O primeiro desenvolve projetos como a “*Second Generation SSR Initiative*”, que abrange o projeto já concluído “*Exploring the Transition from First to Second Generation SSR in Conflict-Affected Societies*” (2013-2017) e, o mais específico e ainda em andamento, “*Non-State Security Providers and Political Formation in Conflict-Affected States*” (2013-atualmente). O segundo centro de pesquisa tem dado suporte técnico às práticas de RSS e difundido os debates de RSS, como o caminhar para a segunda geração.

demonstram que a segunda geração de RSS tem possibilidade de contribuir para estreitar a lacuna de “conceito-contexto” (ibid.).

Essa literatura de segunda geração também nos mostra que o paradigma dominante de RSS e seus modelos de reforma estão em desacordo com as realidades subjacentes dos estados nacionais e, no que diz respeito ao nosso estudo de caso, aos estados africanos (JACKSON, 2018; ANSORG, 2017). Nessas situações, autoridade e segurança podem ser exercidas por diferentes atores estatais e não estatais (ANSORG, 2017, pp. 140). Esses atores podem ser aceitos dentro ou fora da formalidade do Estado, e serem mais aceitos por comunidades locais e indivíduos longe das capitais (ANSORG, 2017, pp. 140-141). Contudo, porque não correspondem aos tipos de interlocutores com quem os atores ocidentais engajam-se tradicionalmente são desconsiderados em muitos esforços de RSS (ANSORG, 2017, pp. 140-141). Sobre isso, poderia ser feita uma tentativa dos doadores e agências internacionais para integrar os atores de segurança locais informais e não estatais nos processos de reforma, ao invés de promover somente um modelo de governança que não diz respeito, por exemplo, a realidade africana (ANSORG, 2017, p. 141).

Tentativas de RSS que se aproximam dessas realidades locais subjacentes podem ser percebidas a partir de dois “momentos” em uma reforma. O primeiro parece ser a possibilidade de uma RSS dar-se de forma mais democrática, em que, como dito anteriormente, o executivo lidera a reforma a partir das demandas da população, em seu espectro de atores. Essa população, por não ser homogênea, pode ou não ser considerada em sua própria diversidade, o que diz respeito às possibilidades de interlocução com os atores locais específicos e a sociedade (BENDIX, STANLEY, 2008). Um segundo momento aparenta ser a RSS abordar na reforma as instituições informais e grupos locais, transformando-os e integrando-os por meio da institucionalização no Estado nacional, o que pode resultar em hibridização (ANSORG, GORDON, 2019).

Importante destacar que o futuro modelo de RSS, segundo os debates de segunda geração, será determinado pela capacidade dos doadores engajarem-se com estruturas não estatais de segurança e com o contexto de forma mais geral (SEDRA, 2018, p. 59). Sobre isso, é necessário um cuidado para que essa agência local não seja romantizada ao ponto de que esses atores locais recebam a carga de responsabilidade por um processo que não têm legitimidade para conduzir (SCHROEDER et al, 2014, pp. 137-138). Em contraponto, atores locais que sejam vistos como partícipes da sociedade civil de uma perspectiva política ocidental, por exemplo, podem pressionar para ter papéis e responsabilidades que os locais não reconhecem e

nem aceitam. Exemplos disso podem ser: querer que atores locais e nacionais valorizem mais os direitos humanos do que as necessidades básicas, que podem não estar atendidas no momento; focar na mercantilização que remove a proteção econômica do Estado e; em especial, construir uma RSS que transfere os meios de violência (e autodefesa) para o controle do Estado, tirando-os do domínio ou organização da segurança local (SCHROEDER et al, 2014, pp. 137-138). Essas contradições, novamente, fazem emergir a ideia de uma ordem política híbrida, que integra uma variedade de formas estatais e não estatais de segurança (SCHROEDER et al, 2014, p. 139). Também fazem com que recuperemos, novamente e a partir do debate de segunda geração, o pressuposto processual e não linear da apropriação local em uma RSS e a ideia de que as formas políticas não existem de forma isolada, mas interagem entre si para resultar em uma reforma que pode ser integrada por diversos atores (ibid.).

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A partir da correlação entre atores locais, nacionais e internacionais em uma RSS de operação de paz, debatemos o conceito de apropriação local em uma reforma, seus desafios e contradições na esfera conceitual. Percebemos que as dimensões das experiências políticas das comunidades locais são cruciais em uma RSS e que há uma diferença significativa entre o debate teórico liberal e estado-centrado de reconstruir instituições de segurança e a realidade material na qual elas estão sendo reconstruídas, resultando em um desequilíbrio conceitual-contextual (BOAS, STIG, 2010, pp. 292-293; CHANAA, 2002).

A partir da discussão proposta aqui e desde a perspectiva que considera a heterogeneidade de atores em um território de reforma, uma pergunta crítica de segurança questiona: quem provê serviços de segurança em localidades em que o Estado pode ser incapaz de prover segurança e justiça e quais escolhas de participação os usuários/locais têm? (JACKSON, 2018, p. 5). Um processo de diálogo entre Estado-sociedade, com mecanismos de escuta do Estado para participação de atores localmente contextualizado e o aprofundamento em questões históricas e culturais do país sob intervenção parece necessário para dar atenção a essa pergunta, visto que, dado o caráter processual da RSS, não existe uma resposta única sobre quais atores importam nas questões de segurança.

Também ficou em evidência que, em casos específicos, em que as instituições formais do Estado no modelo ocidental antes mesmo do conflito eram frágeis ou inexistentes; tentar reconstruí-las pode ser uma tarefa árdua (BOAS, STIG, 2010). Especialmente se a abordagem

de reconstrução não compreende o contexto local. Desse cenário surge a necessidade de discutir a não linearidade da RSS e seu avanço para segunda geração, conforme debatido, respectivamente, por Paul Jackson (2018) e Donais (2018), Sedra (2018), etc. Esse é o caso da Libéria que teve uma situação política de extrema polarização. Nesse contexto, entender as questões políticas que levaram ao conflito é crucial para superar a alienação local do processo de construção da segurança e suas instituições, especialmente no interior do país em que arranjos informais de segurança foram estabelecidos localmente durante a guerra (BOAS, STIG, 2010, pp. 292-297).

Especificamente sobre o conceito de apropriação local, a maior parte da literatura sobre RSS considera de forma homogeneizante os inúmeros atores para a reforma. Ao mesmo tempo, essa literatura intercambia o termo “apropriação local” com “apropriação nacional” para referir-se a essa heterogeneidade de atores. Também, recentemente, a virada local dos estudos críticos para a paz ao debater o conceito de “local” em uma operação de paz o utilizou referindo-se ao nível subnacional de política. Em paralelo, a literatura de apropriação local em uma RSS argumenta que o conceito de apropriação local é vago por homogeneizar inúmeros atores, fazendo com que haja dificuldades operacionais na aplicação das políticas em terreno. Em vista disso, a perspectiva de nossa pesquisa, que envolve entender como aconteceu a apropriação local da RSS liberiana no envolvimento de atores locais (para além dos nacionais), parece necessária, visto a reconhecida invisibilização que esses atores sofrem, mas, especialmente, pela contribuição que podem dar na operacionalização de uma reforma.

A partir dessas limitações, observamos que a segunda geração de RSS debate as oportunidades possíveis para a abrangência de outros atores que não as elites estatais e o governo nas reformas. O caminhar para a segunda geração reconhece as estruturas de poder subjacentes para apropriação local, escapando da mera técnica, da estrutura estatal-institucional a ser criada ou do treinamento de instituições de segurança ou engenharia social, e focando em seu processo. Em suma, a segunda geração de RSS demarca a importância de um profundo entendimento histórico-social para as reformas. Conhecimento que pode ser utilizado em estratégias prévias à reforma – essenciais, segundo Chanaa (2002) para a apropriação local.

Em conclusão, evidencia-se a necessidade de ir além das instituições formais do Estado para compreender como uma RSS pode consolidar a paz parece crucial. Nesse sentido, em uma sociedade como a Libéria, onde historicamente confiar no Estado como um provedor imparcial de segurança não foi possível em algumas localidades, isso é demonstrado pelos acordos informais de segurança já estabelecidos. Esses arranjos são mais evidentes em localidades do

interior, como o condado liberiano de Nimba ou Lofa (BOAS, STIG, 2010, p. 297; ELLIS, 1999). No capítulo seguinte, discutiremos de forma mais aprofundada essas relações. A discussão que segue, trata do processo de apropriação local que ocorreu na RSS liberiana, e sua relação com o debate proposto aqui, de obstáculos operacionais e conceituais. Salienta-se, em especial, as lacunas no interior do país, em que as ameaças de segurança, bem como atores de segurança reconhecidos pela população local não foram, respectivamente, abordadas e incluídos pela RSS.

3 LIBÉRIA: SETOR DE SEGURANÇA, ATORES LOCAIS E A REFORMA SECURITÁRIA

A Libéria, país da África Ocidental formado no início do século XIX, passou por conflitos armados entre 1989 e 2003 que debilitaram seu já frágil setor de segurança. Para tratar da constituição, dos conflitos e da reconstituição das instituições de segurança no país, este capítulo discute a história do setor de segurança liberiano e o processo de reestruturação securitária que contou com a liderança e apoio de uma operação de paz. É observado que o setor securitário liberiano, historicamente, atuou como uma força arbitrária em relação à população. As guerras liberianas, bem como a necessidade da reforma securitária do pós-conflito, são momentos políticos que resultam dessas dinâmicas securitárias anteriores. Esse processo faz parte de uma discussão mais ampla sobre a história do setor securitário liberiano e as relações estado-sociedade-forças de segurança nesse país.

No processo pelo qual o setor securitário foi forjado, as possibilidades de participação de atores não estatais eram limitadas. Por conta disso e da própria resiliência e adaptação na formação do Estado da Libéria, esses atores continuaram respondendo às demandas das esferas política e de segurança, algumas vezes nas instituições estatais, outras vezes em um sistema de segurança paralelo. Discutir o (re)estabelecimento de um setor securitário nacional no país, portanto, significa considerar a dimensão de atores locais e nacionais que constituíram a política liberiana, no pré-guerras, durante os conflitos e na reforma securitária.

Neste capítulo também debatemos os conflitos armados liberianos e sua ligação com atores locais presentes nesse território. Nessa discussão, relacionamos a formação do aparato securitário da Libéria com os grupos e atores estatais e não estatais ligados ao setor de segurança, como grupos rebeldes, organizações locais comunitárias de segurança e instituições de origem pré-colonial. Adiante, discutimos a cronologia de ações da reforma do setor de segurança na Libéria com atenção especial às discussões sobre a reforma da polícia e das forças armadas no país. O debate proposto sobre a história do setor de segurança liberiano, que aborda desde a colonização até as guerras e a reforma, trata da constituição do aparato de segurança no país e subsidia as discussões do próximo capítulo, sobre os obstáculos e oportunidades da apropriação local na reforma da Libéria.

3.1 O SETOR DE SEGURANÇA LIBERIANO: DA COLONIZAÇÃO (1822-1847) E INDEPENDÊNCIA (1847-1989) À GUERRA (1989-2003)

Em 1989, na Libéria, iniciavam o que foram conhecidas como as “guerras civis liberianas” - guerras, visto que houve um cessar fogo com acordo de paz de 1997 até 1999, ano em que o conflito reiniciou, terminando em 2003. Nesses conflitos, o setor de segurança estatal foi politizado, situação resultante da histórica centralização autoritária do Estado nacional. Sem supervisão da sociedade e concentrado nas elites estatais, o setor de segurança liberiano refletia a relação Estado-sociedade, em que havia pouco ou nenhum espaço para a maior parte da população, especialmente a população do interior (distante de Monróvia), contestar e participar da política estatal.

A Libéria teve o início de sua formação enquanto estado nacional¹⁷ no século XIX, quando os Estados Unidos, por meio da *American Colonization Society* (ACS), levaram para o território negros libertos da escravidão estadunidense (OLUKOJU, 2006). Reconhecida como a primeira república africana, a Libéria foi concebida por lideranças da ACS, um grupo de homens brancos que seria a elite do país nos primeiros anos de colonização, com escassa compreensão sobre a região em que os ex-escravos iriam viver (SAWYER, 1992, p. 38). Mesmo os negros libertos não conheciam quase nada sobre o continente, possuindo somente vínculos históricos e sentimentais (ibid., pp. 38-39). A falta de conhecimento sobre a África, tanto da ACS, quanto dos ex-escravos, foi uma das circunstâncias na qual as instituições da sociedade liberiana viriam a se desenvolver.

Além do desconhecimento da ACS e dos negros libertos sobre o território, os segundos não participaram da formulação do desenho de Estado liberiano, mesmo sendo esperado que mais tarde participassem de sua implementação (SAWYER, 1992, p. 39). Por isso, apesar de ser reconhecida como a primeira república africana, a Libéria passou pelas mesmas dificuldades que qualquer território colonial. As diferenças maiores, contudo, foram i) as lideranças do país serem afro-americanas, caracterizando um “colonialismo negro” (EBO, 2005) e; ii) a

¹⁷ O domínio europeu sobre a África durou de 70 a 80 anos. Frente a história africana esse período é bastante curto, entretanto, rearticulou todo o sistema político africano criando, inclusive, estados em formato nacional, com território, população e soberania sobre esse território (THOMSON, 2004, p. 8). Antes disso, existiam outros tipos de organização política no continente, como sociedades com ou sem Estado, em que, quando com Estado, diferente dos Estados nacionais, a soberania não existia em um território bem definido, havendo menos legitimidade quanto mais longe do poder central e fronteira não determinadas - devido à baixa densidade populacional no extenso território africano (THOMSON, 2004, p. 10). Por isso, a ideia de Libéria “enquanto Estado nacional”, pois antes já haviam outras organizações políticas de caráter estatal nesse território.

colonização iniciar pela ACS, organização privada que exercia o papel de autoridade política - não um Estado, como nos outros países colonizados¹⁸ (ESTEVES, SOUZA, 2011, p. 29; GERDES, 2013, p. 16). A fundação do país aconteceu em 1822, com a chegada de colonos da ACS buscando “civilizar” o território, ao mesmo tempo em que levava negros libertos dos EUA para o território africano (CLAPHAM, 1976, p. 6; GERDES, 2013, pp. 17-18). Os negros libertos¹⁹ foram levados para o território liberiano porque, aos olhos dos proprietários de escravos, eram perigosos para a instituição escravocrata e para a democracia norte-americana (SAWYER, 1992, p. 14; LITTLE, 2019).

A ideia de Libéria, conforme Amos Sawyer (1992, p. 38, tradução nossa) foi um projeto que resultou em uma tarefa “difícil de suportar” para os negros libertos. O desenho do Estado liberiano no modelo nacional estava pautado em três pressupostos que mais tarde trouxeram tensão à condução do Estado liberiano (SAWYER, 1992, pp. 39-40). Entre eles, o primeiro era o financiamento do governo norte-americano para o estabelecimento, a operação e a defesa da nova colônia até que essa se tornasse autossustentável. O que não estava previsto era que, mais tarde, os EUA relutariam em manter o apoio financeiro. O segundo era a percepção da ACS de que muitos dos negros livres encontravam-se tão alienados e oprimidos que prefeririam ser deportados para a África do que continuar nos Estados Unidos, ideia que ignorava o sentimento de pertencimento que eles tinham aos EUA e seus ideais de luta por liberdade e direitos no país. Relacionado a isso, o terceiro ponto foi todo o projeto do Estado da Libéria ser liderado por brancos da ACS, o que aumentou tanto o ceticismo dos negros libertos sobre o objetivo da colonização quanto os conflitos entre ex-escravos e brancos, deixando rastros na história da Libéria até o século XX (ibid.). Assim, dar sentido ao país foi uma tarefa bastante difícil a partir das relações da ACS com os negros e, mais tarde, da relação com a população do território de onde seria a Libéria.

A exemplo, por não ter um Estado responsável diretamente pela colonização da Libéria - apesar de Inglaterra e, principalmente, Estados Unidos estarem envolvidos no processo, o país não tinha, em seus anos iniciais, um aparato militar e uma economia desenvolvidos para garantir o objetivo da ACS de ocupação de todo o território (GERDES, 2013, p. 16). Nesse período, o

¹⁸ Importante destacar que a Libéria é vista como uma colônia “informal” dos Estados Unidos. Apesar da herança estadunidense, o país nunca aplicou um modelo político similar, constituindo-se com um sistema político frágil e com uma pequena elite envolvida diretamente no exercício de tomada de decisões (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10).

¹⁹ Entre 1822 e 1867, a ACS apoiou a suposta “repatriação” de 19.000 negros para a Libéria, entre eles 4.540 negros nascidos livres nos EUA, 7.000 escravos e mais de 5.700 negros recapturados em navios de escravos (OLUKOJU, 2006, p. 10).

principal instrumento de defesa dos colonos negros e da ACS era a “milícia”. Organizada em 1822 para lutar no primeiro confronto contra indígenas, o conflito de Cape Mesurado, os colonizadores organizaram a força de milícia, em que os “*militiamen*” eram pagos somente quando chamados ao serviço (SAWYER, 1992, pp. 79-80). Três anos depois, a milícia era colocada no Plano de Governo Civil, que estabelecia um “Comitê da Milícia Colonial” e, em 1846, a milícia já tinha dois regimentos. Até a formação da *Liberian Frontier Force* (LFF), que discutiremos adiante, a milícia era a principal força e serviço de defesa do país, bastante respeitada pelos colonizadores. A maioria dos líderes nacionais, no século XIX na Libéria, eram também membros da milícia. Por meio dela era possível ganhar respeito público e iniciar-se na política. Essa força continuou existindo como uma “força de reserva” até o golpe militar em 1980 (SAWYER, 1992, pp. 79-80).

Em 1847 foi declarada a independência da Libéria. Nesse momento, o modelo nacional de Estado afirmava-se e os américo-liberianos - como ficaram conhecidos os ex-escravos libertos - tornavam-se os líderes do país (GERDES, 2013, p. 16). A independência acontecia com a liderança dos américo-liberianos, enquanto a maioria da população do território, os grupos indígenas, que representavam 95% dos habitantes, não participaram do processo de libertação (ibid.; EBO, 2005). O processo de independência foi conduzido pela ACS e pelos negros libertos. A ACS, gradualmente, foi concedendo mais poder aos negros libertos, conforme reivindicação e surgimento de intempéries políticas e territoriais.

Em 1838, um comitê de colonos em Monróvia formulou um rascunho de uma nova constituição (a primeira existia desde o início da colonização e centralizava o poder na ACS) e submeteu à ACS para a criação da “Commonwealth da Libéria”. A Commonwealth proposta seria a integração dos diversos assentamentos estadunidenses na região a partir de uma constituição com mais igualdade entre a ACS e os negros libertos (SAWYER, 1992, pp. 91-93). Nesse rascunho, as propostas eram a diminuição de poder da ACS (retirando a possibilidade da organização vetar decisões e instituir leis), a constituição de um judiciário independente e mais participação dos colonos negros nos processos decisórios (ibid.). A ACS rejeitou o rascunho e fez sua própria formulação do que seria a Commonwealth da Libéria, reunindo os assentamentos. Conforme seu interesse, a ACS manteve seu poder de escolha de quem seriam os governantes e o poder de veto quanto a decisões políticas na região.

Contudo, havia uma disputa de terras com os britânicos, que tinham fábricas em território dos colonos estadunidenses, afirmando usar essa terra antes dos colonizadores dos

EUA. Os britânicos, nesse período, não pagavam taxas ao governo das colônias estadunidenses e questionavam a legalidade dos esforços da Commonwealth de estabelecer jurisdição em seu território devido a ser uma organização privada (SAWYER, 1992, p. 92). Os EUA, no período, quando questionados pelos britânicos, afirmaram ter um “peculiar interesse no país”, mas disseram que o território não era uma colônia estadunidense, portanto não iriam resolver as diferenças entre as partes. Assim, sem alternativa e conforme mais disputas fronteiriças aconteciam (com franceses, além dos britânicos), em janeiro de 1846 a ACS adotou uma resolução habilitando a Commonwealth a tomar responsabilidade por seu próprio governo. No mesmo período, mas em paralelo, a Commonwealth, por meio dos américo-liberianos recomendou a mesma medida a ACS. Assim, em julho de 1847 acontecia a independência da região, surgindo a República da Libéria (ibid.).

A legitimidade da Commonwealth no interior do país continuou bastante precária até o século XX, bem como a participação indígena no Estado e nas estruturas de segurança (ibid., pp. 21-24). A formação inicial do Estado liberiano e seu aparelho de coerção, em que a minoria de américo-liberianos - por meio da implementação de um Estado no formato nacional - tornou-se líder do país, deu-se por meio de autoritarismo, abusos e opressão dos américo-liberianos contra os locais e com forte pressão das potências imperiais para a demarcação de fronteiras por meio do controle social (ABDULAI, 2011, p. 4; SAWYER, 1992). Essas violências não aconteciam sem forte resistência local, em que diversos conflitos eram travados entre colonizadores e nativos. A maioria das revoltas indígenas aconteceu no final do século XIX e início do século XX (GERDES, 2013, p. 28). Nos momentos mais conflituosos, as forças indígenas foram derrotadas com apoio de navios da marinha estadunidense (GERDES, 2013, p. 28; SAWYER, 1992, p. 79). Essas revoltas²⁰ eram reprimidas pelas milícias liberianas (GERDES, 2013, p. 16; OLUKOJU, 2006, p. 10; AKPAN, 2010, p. 308).

Por conta desses conflitos, a política interna do país durante o século XIX e boa parte do século XX foi marcada pela fragilidade estrutural e institucional, em uma relação estado-sociedade permeada por tensões com os grupos locais (ESTEVEZ, SOUZA, 2011, p. 29; ANING, 1999, p. 336). Mesmo havendo uma lógica estabelecida de alianças dos américo-

²⁰ Alguns exemplos de conflitos são os Kru, que revoltaram-se diversas vezes entre 1915 e 1916, os Grebo em 1910, os Kissi em 1913; os Kpele e os Bandi de 1911 a 1914; os Gio e os Mano de 1913 a 1918; os Gbolobo Grebo de 1916 a 1918; os Gola e os Bandi de 1918 a 1919; os Joquelle Kpele de 1916 a 1920; os Sikon em 1921 (AKPAN, 2010, p. 143).

liberianos com os nativos, as tensões permaneciam²¹ (GERDES, 2013, p. 17). Nesse cenário, uma das primeiras tentativas de aproximação do Estado com os grupos locais foi no mandato do presidente Arthur Barclay (1904-1912), em que além da repressão, houve uma abertura política - ainda que bastante excludente - para os grupos indígenas (GERDES, 2013, p. 26). Com esse presidente, em 1909, iniciou-se o Plano Barclay, motivado pelo principal problema administrativo do período: o controle do interior do país e dos grupos indígenas (SAWYER, 1992, p. 198). Seguiu-se disso diversos tratados entre as partes, em que o Estado liberiano foi legalmente aceito como árbitro final dos conflitos entre indígenas, aceitação que se mostrou mais retórica que real, visto o fraco controle da elite américo-liberiana sobre o interior do país (SAWYER, 1992, p. 21). As alianças que surgiam entre indígenas e colonizadores, nesse sentido, tiveram papel importante na formação da Libéria, o que, eventualmente, permitiu aos colonizadores a dominação dos indígenas aliados e dos grupos conquistados (ibid.). Mesmo os nativos tendo mais experiência na guerra e estratégias superiores, os colonizadores ganhavam a maioria das batalhas - apoiados pelos navios estadunidenses (ibid., p. 20).

Amos Sawyer (1992, pp. 6-9), político e intelectual liberiano, argumenta que essa resistência africana explica porque muitas das formas de sucessão por linhagem ou domínio pessoal persistiram nas instituições do Estado liberiano. O Estado liberiano buscava se institucionalizar em meio a diversas forças internas e externas. Em resposta, adaptações transformaram as ordens sociais africanas em sub protetorados, com certa autonomia e com ligações com a sociedade colonizadora. Assim, uma análise compreensiva da ordem social liberiana revela diversas interações dos colonizadores com as sociedades africanas, para além dos conflitos (SAWYER, 1992, pp. 7-9). Pressionada pelas potências coloniais, a elite liberiana buscava expandir a autoridade sobre o território garantindo um “controle efetivo” das sociedades indígenas. Nesse sentido, além dos conflitos e do extermínio dos indígenas pela guerra, relações de pacificação, cooptação e cooperação eram incluídas na expansão da autoridade estatal sobre as comunidades indígenas (SAWYER, 1992, pp. 7-9).

Relações como essas teriam impacto longínquo nas relações estado-sociedade da Libéria. Costumes e tradições foram usados na Libéria como instrumentos políticos para organização comunitária, que chamamos local, o que potencializou a participação de líderes indígenas na administração estatal no período pré-guerras (ELLIS, 1999). Stephen Ellis (1999,

²¹ Exemplo disso é que, quando ameaçados pelos locais, os grupos indígenas criavam alianças com os colonizadores e vice-versa. Esse padrão manteve-se até o século XX (SAWYER 1992, pp. 129-130).

p. 211) argumenta que o Estado liberiano dependia da colaboração de agentes locais para governar as áreas rurais. Principalmente na segunda metade do século XX, em que o Estado liberiano buscava impor a sua percepção de ordem pública na região, baseada na ideia de governo compartilhada pela maior parte do mundo ocidental no período - a administração do monopólio da violência em um território bem definido (ELLIS, 1999, p. 207). Essa era uma perspectiva weberiana de Estado, que veio a tratar de forma desigual parte da população, fazendo com que o setor de segurança e as instituições estatais se mantivessem sob liderança do mesmo pequeno grupo, os américo-liberianos. As guerras da Libéria e a reforma do setor de segurança, anos depois, foram as consequências desse modelo de Estado, com característica também patrimonialistas e de leis indiretas²². Esse Estado não incluía em suas decisões a maior parte da sociedade, utilizando dos meios de coerção para a subordinação de quem discordasse do governo central.

A percepção weberiana de Estado também levou os oficiais do governo, no século XX, a tentar suprimir todos os sistemas de governo que existiam previamente no interior do país ou incorporá-los formalmente em sistemas de leis indiretas que, em teoria, se submetiam a um governo central, o que explica a participação de alguns chefes tradicionais na gestão pública formal (ELLIS, 1999, pp. 207-211). Na prática, contudo, “a uniformidade aparente do estado liberiano era uma estrutura remendada, em que as comunidades locais e seus líderes tinham uma variedade de acomodações com o governo central” (ibid., p. 210, tradução nossa). Nessas, por exemplo, estruturas de governo indígena sólidas, como chefes e sociedades religiosas e políticas, como as sociedades Poro e Sande²³, eram proibidas de interferir na administração do Estado no interior, e escolas e igrejas tornavam-se instrumentos que buscavam criar novos grupos sociais, a partir da cultura ocidental (ELLIS, 1999, pp. 207-210).

Além do sistema de leis indiretas de cooptação do governo central, a partir dessas interações de violência entre nativos e colonizadores e da expansão do Estado ao interior,

²² As leis indiretas foram um método dos colonizadores para governar os povos africanos. Por meio delas, a administração quotidiana era deixada nas mãos dos povos tradicionais (intermediários), ao custo de perderem seu controle de relações políticas com outras regiões, ao mesmo tempo em que não havia uma super centralização do Estado (THOMSON, 2004, p. 29).

²³ Os Poro são uma organização política masculina (Sande é o grupo feminino que equivale aos Poro). Eles são reconhecidos como uma organização pan-étnica, presentes em 11 das 17 tribos liberianas. Abarcam regiões da Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim, tendo um caráter transnacional. Durante muito tempo foram considerados mais legítimos do que os governantes seculares, comandando mais recursos políticos do que as de comunidades étnicas. Foram incorporados na organização social, desde o nível comunitário até as autoridades mais altas. Os Poro, especificamente, são uma organização flexível, oferecendo espaço para acomodar comportamentos com a iniciação de todos os presidentes (mesmo os américo-liberianos) até a eleição de Ellen Johnson-Sirleaf (seu vice - Boakai - contudo, foi iniciado) (SAWYER, 2005; ELLIS, 1999; LITTLE, 1966).

emergiu a convicção de que a Libéria necessitava de uma força militar para manter os indígenas submissos ao governo e também proteger as fronteiras da França e do Reino Unido (AKPAN, 1973, pp. 220-223). Nesse momento, final do século XIX e início do XX, a segurança para os colonizadores ainda era garantida pela milícia, que era mal treinada e pouco disciplinada. Essa milícia tornou-se mais agressiva com o passar do tempo, principalmente com os grupos locais, em que a força era usada antes de qualquer outro recurso (GERDES, 2013, p. 17; SAWYER, 1992, p. 198). Assim, a partir do Plano Barclay, nessa expansão ao interior, foi criada a *Liberian Frontier Force* (LFF) substituindo a força de milícia (GERDES, 2013, p. 28; RODRÍGUEZ, 2011, p. 10; EBO, 2005, p. 14).

A LFF cumpria funções policiais e aduaneiras no interior, instituição que se tornou central na administração do interior da Libéria. Nesse período, a administração no interior se constituía como essencialmente militar (EBO, 2005, p. 14; SAWYER, 1992, p. 201). Nessa instituição iniciou-se o recrutamento de indígenas à força, em posições subalternas aos américo-liberianos (GERDES, 2013, p. 28; RODRÍGUEZ, 2011, p. 10; EBO, 2005, p. 14). A LFF foi a principal força de segurança liberiana até os anos 1960 (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10). Em 1920, já havia 1.200 *homens* na LFF, dispostos em diversas localidades do interior e respondendo ao Comissário Distrital²⁴ - que por meio da LFF agia independentemente, extorquindo recursos indígenas (SAWYER, 1992, p. 201). A LFF, enquanto instituição, apresentava algumas das características do setor de segurança liberiano ao longo do século XX, como: i) a combinação das funções militares e policiais na mesma instituição; ii) a forte conexão entre essa força e os interesses das elites e; iii) o apoio dos EUA para treinar e supervisionar as tropas indígenas (ICG, 2009, pp. 2-3; RODRÍGUEZ, 2011, p. 10).

Além da cooptação indígena nos meios de governança estatal de segurança, em muitas partes do país o Estado liberiano usava os meios militares para se estabelecer (ELLIS, 1999, p. 209). Em 1910, por exemplo, alguns chefes do sudeste liberiano reclamavam que as atividades das LFF eram “violentas de forma exacerbada” - nesse período era comum os soldados estuprarem mulheres e roubarem para se sustentar (*ibid.*, tradução nossa). O comportamento do exército era tão vergonhoso, que os EUA, em 1912, vincularam seu empréstimo anual à Libéria

²⁴ Stephan Ellis (1999, p. 213) coloca que desde a década de 1920 as regiões mais ao interior a Libéria tinham chefes distritais que atuavam como senhores e representavam o Estado por indicação do governo em cada localidade. Isso fortalecia a divisão étnica do país, enfraquecendo a unificação nacional. No governo de Tubman, essa relação fortaleceu-se ainda mais, quando em 1953 o presidente decidiu que cada comissário deveria supervisionar pelo menos cinco chefes de clãs e todos deveriam ser do mesmo grupo étnico, assim a política local tornava-se espaço de disputa faccional cujo objetivo era o reconhecimento formal (ELLIS, 1999, pp. 213-220).

a aceitação de militares estadunidenses para servirem como oficiais no país e contribuir com a instituição (ibid.). Mesmo assim, o exército continuou sendo conhecido por sua brutalidade, mantendo um papel essencialmente repressivo. É observado que as guerras durante a república adquiriram algumas características das “guerras tribais”, como a pilhagem, visto a cooptação das LFF dos “soldados nativos” nos escalões mais baixos e os baixos salários, em que somente os américo-liberianos eram os comandantes (ibid.). A formação do exército liberiano é um exemplo de como as instituições do Estado, em seu estilo ocidental, assimilou as tradições e hábitos indígenas, como o uso patrimonial e violento da instituição (ibid., p. 210).

Por exemplo, os chefes locais foram incorporados ao longo dos anos na estrutura do único partido do país, o *True Whig Party* (TWP), por meio de uma combinação de força bruta e das leis patrimoniais e indiretas que os comissários distritais propagavam (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10). Com o TWP os colonizadores dominavam a população indígena, garantindo que o partido ganhasse todas as eleições de 1877 até 1980 - o que caracterizou o país também como autocrático e de domínio de uma elite colonial (EBO, 2005, p. 4; SAWYER, 2005, p. 4). A dominação das comunidades locais feita pelo Estado central era uma das características que definia a autocracia liberiana, com estratégias de dominação como o controle do presidente sobre o processo de escolha de líderes e chefes locais e sua manipulação desde a presidência (SAWYER, 2005, p. 4; SAWYER, 1992).

Essa estrutura, a partir do TWP, criou uma elite rural que reforçou estruturas de diferenças étnicas, que previamente tinham uma organização social extremamente fluida (d’AZEVEDO, 1969, p. 5). Um ambiente patrimonial altamente competitivo foi criado, em que as elites locais disputavam recursos estatais, baseados tanto em afiliações étnicas, quanto em práticas de exclusão que formavam a política de controle das instituições (BOAS, STIG, 2010, p. 287). Esse sistema manteve-se estável enquanto os recursos para mantê-lo estiveram disponíveis (ibid.). O que aconteceu na Libéria pelo menos até o final de 1980, em que houve um corte de financiamento dos EUA ao país - financiamento até então ininterrupto.

O forte apoio dos Estados Unidos, principalmente em termos financeiros, amparou o modelo político implantado na Libéria desde o início de sua formação e, de forma bilateral²⁵, durou até quase o final da Guerra Fria. A dependência externa do país do capital estrangeiro

²⁵ Nos últimos anos (2003-2018) a Libéria recebeu assistência externa por meio da operação de paz. No final da missão esses recursos começaram a decair, o que se combinou com a não geração de receita internamente. Dada essa situação, em dezembro de 2019, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou um financiamento de 231 milhões de dólares para o país (FMI, 2019). Assim, apesar de não receber assistência direta dos EUA, o país recebe financiamento de uma organização em que os EUA é um dos maiores acionistas e o único com poder de veto.

fazia exacerbar lacunas na relação entre os colonizadores e a população indígena (EBO, 2005, p. 4). A desigualdade entre a população indígena e os colonizadores era visível política e economicamente. Até 1963, 97% dos liberianos eram proibidos de votar²⁶ (ibid.). Em 1977, 20% daqueles que tinham salário no país recebiam a totalidade de 50% de toda a distribuição de renda (AKPA, 1981). Além disso, ao longo do século XIX, a autoridade do governo liberiano estava confinada a algumas poucas cidades na costa do país, habitada especialmente pelos américo-liberianos (OLUKOJU, 2006, p. 11). Nesse período, o resto do território liberiano era ocupado por entidades separadas, com população de indígenas e governada pelos líderes tradicionais (ibid.). A existência desse tipo de organização política, apesar de estranha aos padrões ocidentais, era comum no cinturão de floresta da África Ocidental. Um dos motivos para isso era a densa vegetação tropical, dificultando a comunicação mesmo nos locais mais próximos e fazendo com que essas comunidades políticas indígenas ficassem dispersas no território (GERDES, 2013, p. 15; SAWYER, 1992, p. 44). O alto grau de desigualdade entre nativos e colonizadores em como acontecia o acesso às instituições estatais (de maneira excludente), a falta de comunicação entre as regiões e a possibilidade de organização política com baixa influência colonial refletiu até o século XXI na maneira que o setor de segurança foi controlado no país. Essas relações desiguais, como discutiremos a seguir, resultaram, junto a outros fatores, no conflito armado que duraria 14 anos.

Após a criação da LFF, institucionalmente, as raízes dos problemas do setor de segurança podem ser traçadas desde os anos 1940 (EBO, 2005, p. 4). O setor de segurança era controlado desde a presidência, que o fazia de uma maneira autoritária, quando não arbitrária (DEBEY, 2013, p. 2). Isso é verificado pelos exemplos de uso da força pelo *True Whig Party* (TWP), que, como dito, dominava o país sem oposição. A exemplo, as três leis – bastante personalistas – de William Tubman²⁷, com mandato de 1944 até sua morte em 1971, para o setor de segurança: “lei um: obedeça (me); lei dois: obedeça (me); lei três: obedeça (me)” (DEBEY, 2013, p. 2, tradução nossa). Tubman também organizou uma polícia secreta extensiva

²⁶ Em 1870 um sistema de arbitragem foi criado. Por meio desse sistema, cada comunidade indígena, pagando 100 dólares, podia mandar um representante para a *House of Representatives*. Os representantes podiam falar somente quando a pauta dizia respeito a sua comunidade e não podiam votar. Em 1880, o *status* mudou para delegado, que permitia o voto quando a questão era sobre a comunidade, desde que pagando 100 dólares por ano. Esses delegados eram poucos e tinham baixo impacto no debate legislativo (GERDES, 2013, p. 23; SAWYER, 1992, p. 207).

²⁷ William Tubman é reconhecido por ter criado o primeiro partido patrimonial e único em um Estado africano (GERDES, 2013, p. 32). Ele foi um dos presidentes mais reconhecidos e por mais tempo, 27 anos, pelo TWP.

para sua defesa, que se tornou ainda mais violenta nos governos de Samuel Doe (1980-1990) e Charles Taylor (1997-2003) (EBO, 2005, p. 5; FIANKA, 2014, p. 7).

Além disso, com medo do nacionalismo de libertação crescente no continente africano, o controle coercitivo e a cooptação e presença estatal administrativa do governo sobre o interior aumentaram²⁸. Nesse momento, Tubman realizou grandes *tours* pelos condados interioranos, reforçando relações patrimoniais (GERDES, 2013, pp. 33-34). Correspondendo à essa personalização do Estado, os soldados tinham uma política de levar o que precisavam ou queriam das comunidades onde estavam no interior. Contudo, uma diferença em relação aos governos anteriores foi que não era mais permitido que esses interesses particulares entrassem em conflito com o governo central (LIEBENOW, 1969, p. 54 apud GERDES, 2013, p. 35). Ademais, como a base de apoio de Tubman era de américo-liberianos, preservava-se a hegemonia dos culturalmente definidos como “américo-liberianos civilizados”, mantendo na instituição uma divisão social com os indígenas (GERDES, 2013, p. 33).

Foi também no governo de William Tubman que, com o apoio do governo dos Estados Unidos, a Libéria desenvolveu seu próprio exército, as *Armed Forces of Liberia* (AFL), em 1962 (GOMPERT et al, 2007, p. 5; RODRÍGUEZ, 2011, pp. 10-11). As AFL foram criadas a partir de características militares dos EUA e absorveram todos os membros da antiga LFF (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10). Essa força tornou-se uma tropa com mais de 6.000 pessoas, com uma Guarda Nacional e uma Guarda Costeira. Como a LFF, novamente, os liberianos indígenas serviam como soldados, sem cargos no alto escalão (ibid.). Nesse momento, por conta da participação no exército, os jovens do interior conseguiam ultrapassar a autoridade dos anciãos na hierarquia de poder local-indígena (ELLIS, 1999, p. 49).

Quem sucedeu William Tubman na presidência da Libéria foi William Tolbert, que foi durante 19 anos seu vice-presidente. Tolbert, quando presidente, governou o país de 1971 até 1980. Apesar de buscar quebrar o sistema de patronagem e de ser o menos pró-EUA na política externa até então, ele não recebia apoio da maior parte da população (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10; ELLIS, 1999, p. 50). Arbitrariamente, Tolbert removia oficiais das AFL, argumentando deslealdade, o que gerava grande insatisfação (ibid.). Um dos eventos mais marcantes enquanto ele era presidente foi o Motim do Arroz (1979) causado pelo aumento dos preços do arroz,

²⁸ Em 1944, a *House of Representatives* permitiu a representação regular do interior. Assim, das 39 cadeiras nessa instância, 6 eram ocupadas por províncias da Libéria rural. Contudo, somente em 1964 a divisão entre condados de “colonizadores” e de “indígenas” foi abolida. Foi nesse período que, como dito, o sufrágio começou a ser permitido para os povos indígenas (GERDES, 2013, p. 33).

alimento básico da Libéria, de 22 dólares para 30 dólares o saco (DEBEY, 2013, p. 2; BALLAH, ABROKWAA, 2003). Esse motim iniciou como uma marcha pacífica de 2000 ativistas da organização *Progressive Alliance of Liberia* (PAL)²⁹ e transformou-se em um conflito em que o Estado matou dezenas de protestantes, causando mais protestos e pilhagens (GERDES, 2013, p. 38). Esse acontecimento preparou o cenário para uma disputa entre américo-liberianos e indígenas (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 61). As pilhagens terminaram com tropas vindas da Guiné, chamadas por Tolbert sem a consulta prévia ao setor de segurança liberiano, o que alienou os militares do governo. A chamada das forças guineenses levou a um descontentamento generalizado dentro do setor de segurança e, mais tarde, foi um dos gatilhos, somado aos fatores sócio-históricos, para a derrubada do regime, resultando no assassinato de Tolbert em 1980 pelos militares do grupo *People's Revolutionary Council* (PRC) - seus membros eram 17 militares, todos indígenas (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 61; DEBEY, 2013, p. 2; GOMPERT et al; 2007, p. 6; GERDES, 2013, p. 38). Antes da morte do presidente, os próprios liberianos tornaram-se vítimas diretas das AFL, visto que o período foi marcado pela opressão à oposição política e por protestos (DEBEY, 2013, p. 5; GOMPERT et al; 2007, p. 6).

Como observado, o setor de segurança da Libéria era marcado por características de exclusão e dominação da população antes mesmo do conflito em 1989, que refletiam as desigualdades que advinham da relação autoritária do Estado com a sociedade. Na história do país, as forças de segurança funcionaram como instrumento dos interesses do regime, em oposição aos interesses da população geral. Por conta disso, seu papel foi essencialmente repressivo, dada a lacuna entre os interesses populares e do regime (EBO, 2005). Corrupção, pobreza generalizada, crise identitária e confrontos entre grupos políticos internos também faziam parte da realidade pré-conflito (BOAS, STIG, 2010, p. 287). Além disso, desde a criação das milícias, no início do século XIX, a segurança era concebida e implementada por uma autoridade bastante centralizada no escritório da presidência (GOMPERT et al; 2007, p. 6).

É nesse contexto de baixa participação e possibilidade de contestação da população local nas instituições estatais que em 1980 o presidente William Tolbert foi assassinado pelos militares. O golpe militar foi dirigido por Samuel Doe, um oficial indígena do exército

²⁹ Essa organização foi criada por estudantes para combater a dominação colonial na Libéria. O grupo protestante consistia de estudantes da Universidade da Libéria, mulheres vendedoras, trabalhadores de organizações sociais e sociedade em geral (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 60).

liberiano. O golpe ao TWP colocou fim a mais de um século de liderança dos américo-liberianos, foi bastante violento e veio dos escalões mais baixos das AFL - organizado por militares vindos do interior do país (ibid., p. 2; MEHLER, 2012, p. 59). Nesse momento, foi a primeira vez que a Libéria teve um governo militar, regime que expulsou as elites das instituições oficiais (ICG, 2009). As AFL, nesse período, tinham uma divisão bem definida entre indígenas e américo-liberianos, como na sociedade e outras instâncias estatais (ibid., p. 3). Nessa instituição, os soldados de escalões mais baixos eram mal pagos, recorrentemente humilhados, vivendo em condições insalubres e gradualmente conscientizando-se sobre as condições críticas em que viviam (GERDES, 2013, p. 38). Foi nesse contexto que o militar Samuel Doe teve a base política nas AFL para o golpe militar e o já manifesto autoritarismo e repressão étnica das forças armadas e do Estado em relação à sociedade agravou-se. Com o golpe militar armava-se o cenário para a guerra, que iniciou em 1989, tendo as AFL como um dos atores do conflito.

A derrubada do TWP, em 1980, foi tanto um golpe militar, quanto um golpe das massas contra a opressão dos governos américo-liberianos autocráticos (EBO, 2005, p. 14). Nesse período, muitos liberianos indígenas se alegraram, acreditando que com a queda do TWP, os anos de opressão haviam terminado (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 61). Contudo, mesmo sendo uma rebelião resultante da resistência ao autoritarismo de Estado, transformou-se em um governo nepotista, corrupto e que utilizava de maneira particularista as forças de segurança, assassinando os oponentes políticos, banindo partidos políticos, perseguindo jornalistas e estudantes e proibindo manifestações (ONOMA, 2014, p. 2; BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 62).

Entre 1980 e 1988, no governo militar de Doe, o país dobrou o orçamento militar de 16,5 milhões de dólares para 28,07 milhões de dólares (GERSHONI, 1997, p. 57). Nesse período, Samuel Doe era o principal receptor de assistência estadunidense na África subsaariana - entre 1980-1990 recebeu 52 milhões somente em ajuda militar dos EUA (ibid.). Além disso, Doe foi o líder que incluiu questões de etnia nas AFL, por meio do recrutamento de soldados de seu grupo étnico, os Krahn³⁰, além de reprimir etnias como Mano e Gio, suspeitos de apoiar rebeliões³¹ (MEHLER, 2012, p. 59; EBO, 2005, p. 14). Doe também promoveu a si mesmo de

³⁰ As tribos da Libéria são: Kpelle, Lorma, Kru, Gissi, Bozzi, Vai, Gola, Grebo, Mano, Bassa, Bandi, Sapo, Krahn, Geo, Mandi e os Dei (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 56).

³¹ Em 1985, o General Thomas Quiwonkpa, um dos 17 militares que estava com Doe no golpe militar, organizou uma rebelião para derrubar Doe e falhou. Os rebeldes e o general foram executados pela tentativa e as tribos do general foram brutalmente perseguidas, Mano e Gio (MEHLER, 2012, p. 59).

Sargento para General, desencadeando diversas promoções arbitrárias nas AFL, sem uma remuneração proporcional (EBO, 2005, p. 14). Durante sua liderança, não era incomum promoções de líderes de forças privadas a Coroneis nas forças de segurança do país (ibid.). Nesse período, emergia uma interferência política no setor de segurança baseada em patronagem e pilhagem (ibid.).

Nessa situação, a Libéria entrou em profundo caos interno, em que diversos líderes políticos se colocaram contra Samuel Doe. Um dos acontecimentos mais marcantes foi a ruptura de Doe, em 1989, com um de seus seguidores, Charles Taylor – um américo-liberiano, que fugiu para os EUA e foi preso pelo governo estadunidense a pedido da Libéria (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 63). Contudo, Taylor, preso em Boston, fugiu da prisão³² e voltou para a África Ocidental organizando um movimento de guerrilha vindo desde a Costa do Marfim, com mais de 15.000 *homens*, que derrubou Doe (ibid., p. 11). O grupo chamava-se *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) e a insurreição organizada por ele deu início ao conflito armado. Taylor conseguiu cooptar especialmente membros das etnias Gio e Mano, devido a perseguição que sofriam por Doe, também perseguindo a etnia do presidente, os Krahn. Seis meses depois, o NPFL dominava 90% do país, derrotando as AFL (majoritariamente Krahn, no período) e matando milhares de pessoas do grupo Krahn (GERSHONI, 1997, p. 55; BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 64). Em abril de 1990 a estrutura do NPFL estava começando a fraturar. Um comandante desse grupo, Prince Johnson, separou-se do NPFL e formou o *Independent National Patriotic Front of Liberia* (INPFL). Essa divisão criou uma segunda frente da guerra, com INPFL e NPFL um contra o outro e ambos contra as AFL. Os grupos INPFL e NPFL chegaram à Monróvia, enfraquecendo ainda mais o governo de Doe (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 64).

Logo após o início da rebelião, em 1989, os EUA disponibilizaram uma grande quantidade de ajuda militar, incluindo conselheiros militares para a resolução do conflito. Contudo, na metade dos anos 1990, por conta da redução de orçamento militar na política do pós-Guerra Fria, os EUA cortaram a assistência. Em meados de 1990 a capital estava tomada por facções³³ e em agosto de 1990 uma força de 3.500 soldados da *ECOWAS monitoring Group*

³² Muitos liberianos e acadêmicos questionam como Taylor fugiu da prisão nos EUA. Alguns argumentam que ele foi deliberadamente solto pelo governo dos EUA (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 64).

³³ Antes de 1997 as facções e atores na guerra incluíam: a *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), as *Armed Forces of Liberia* (AFL), a *Central Revolutionary Council*, a *Liberian Peace Council*, a *Lofa Defence Force*, a *Liberia National Conference*, a *United Liberation Movement for Democracy in Liberia* (ULIMO) – que mais tarde se dividiu em K e J. Os *Liberians United for Reconciliation and Democracy* (LURD) e o *Movement for Democracy*

(ECOMOG), um grupo de monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), entrou no país enquanto “missão de monitoramento de cessar fogo” (OBI, 2009, p. 123). A ECOMOG era liderada principalmente pela Nigéria e composta por Gana, Guiné, Serra Leoa e Gâmbia (GERSHONI, 1997, p. 58). A força falhou devido a divisões dentro da organização (CEDEAO) sobre o que seria feito no país, visto que alguns países da organização apoiavam Taylor (Burkina Faso e Costa do Marfim) e outros, como a Nigéria, Samuel Doe (ibid., pp. 55-57). Samuel Doe foi assassinado por Prince Johnson em 1990, durante o envolvimento da missão, por isso a ECOMOG é criticada por não ter constrangido o assassinato e por ter se transformado de uma missão de monitoramento em uma missão interventora de *peace enforcement* (ibid.; MEHLER, 2009, p. 59; OBI, 2009, p. 123). O conflito continuou e a operação de paz, nesse processo, tornou-se parte do conflito, sendo criticada por gerar violência para estabilidade e paz (BALLAH, ABROKWAA, 2003, p. 66).

Durante a guerra, a condição do setor de segurança piorou ainda mais (MEHLER, 2009, p. 59). Membros das instituições formais de segurança liberianas, como as AFL, alinharam-se com uma ou outra facção envolvida no conflito, o que resultou em uma série de violações massivas aos direitos humanos (JAYE, 2009, p. 4). Nesse período, praticamente toda cidade ou comunidade da Libéria era, além de afetada pela violência, liderada por um comandante armado ou indivíduo associado a alguma facção da guerra. Esse foi o padrão pelo menos até 2003. Embora não haja uma conformidade de como cada localidade respondeu a essas ameaças, em quase todos os casos as comunidades locais buscaram recursos nas instituições tradicionais de suas comunidades locais para lidar com os dilemas de segurança. Como exemplo, aparecem o grupo Poro, no noroeste liberiano que se defendiam autonomamente, e comunidades do sudeste liberiano que se deslocavam pela floresta da região em conjunto e por longos períodos defendendo-se e fugindo da guerra (SAWYER, 2005, pp. 4-5).

Quando por meio do grupo indígena Poro, as comunidades partes do grupo adaptavam-se politicamente por negociação aos líderes armados. Entre outras coisas, os Poro cooptavam os jovens líderes de grupos rebeldes para proteger os moradores rurais. Em várias cidades, a população concedeu a esses chefes uma “autoridade tradicional” da organização, constituindo conselhos consultivos, que buscavam restringir as ações desses líderes armados. Em outras situações, a autoridade Poro constituía uma estrutura paralela, que apoiava algumas ações dos líderes armados, quando considerava apropriado, mas de maneira discreta organizava a

in Liberia (MODEL) emergiram após 1997 para desafiar e, eventualmente, tirar Taylor do poder (EBO, 2005, p. 5).

resistência para a proteção da comunidade (SAWYER, 2005, pp. 4-7). Em essência, os Poro funcionaram como uma instituição que em algumas localidades garantiu a segurança por meio de arranjos políticos de colaboração/resistência com os grupos em guerra.

No sudeste da Libéria, onde os Poro não abrangem as etnias presentes, algumas comunidades respondiam à dominação das facções armadas (no momento da primeira guerra, NPFL e INPFL) retirando-se em unidade para cidades menores, na floresta tropical. Embora a fuga da guerra fosse comum, grupos inteiros retiravam-se em unidade e por longos períodos para protegerem-se dos grupos armados que tinham mais força nessa região – visto que era mais isolada da capital. Na costa sudeste da Libéria, uma estratégia comum foi mobilizar homens para defender as comunidades locais. Essas unidades operavam em associação com os grupos armados (representantes das facções em guerra) que ocupavam o local, para que as milícias locais fossem aceitas por esses grupos. Associações que logo tinham fim, visto suspeitas entre as partes, dado que o objetivo dos grupos locais era autodefesa durante a guerra e os grupos armados representantes de facções respondiam aos interesses dos líderes políticos da época, Doe, Taylor ou Johnson (SAWYER, 2005, pp. 5-7). Segundo Amos Sawyer (2005, p. 8), esses foram padrões de respostas locais/indígenas às ameaças de segurança durante o conflito, com potencial político para governança democrática no pós-guerra.

Esse tipo de organização comunitária e indígena para defesa acontecia porque, como argumenta Emmanuel Aning (1999, p. 336), durante o conflito liberiano, no nível central ou nacional, as instituições do Estado que monopolizavam a autoridade política e econômica e o poder militar não eram mais efetivas. No nível sub-estatal, outros atores começaram a intervir cada vez mais, desafiando a capacidade estatal. Esse conflito era encontrado em diversos níveis: nacional, regional e local (ibid.). O próprio sistema de leis indiretas sofreu uma ruptura. Antes da guerra, o TWP se apropriava de simbolismos políticos, que não os das instituições oficiais do governo liberiano, especialmente contando com as organizações políticas Poro e Sande para manutenção da liderança das elites, seja a nível local ou nacional (ELLIS, 1995, p. 189). Na guerra, essa relação foi rompida, segundo Ellis (1995, p. 188) porque o poder dessas instituições extrapolou o controle institucional do Estado. Observam-se relatos, tanto de Charles Taylor, quanto de Samuel Doe, de participação em rituais Poro para legitimação política (ELLIS, 1999). Por isso, é argumentado que essas organizações tinham um papel importante no momento da guerra liberiana. Tinham a capacidade, segundo Stephen Ellis (1999, p. 244), de prover estabilidade em uma sociedade fragmentada. Durante o conflito, foram diversos os momentos

de violência às instituições indígenas, especialmente pela etnia Mandingo, conhecida por não ser uma das etnias abrangida pelo grupo Poro (OLUKOJU, 2006, p. 22). A resposta a isso, durante a guerra, foi que em 1993-1994 alguns chefes Poro refugiados na Guiné patrocinaram sua própria milícia, a Força de Defesa de Lofa (*Lofa Defense Force - LDF*), região fortemente atacada por Samuel Doe (ELLIS, 1999, p. 230). Anterior à guerra, como demonstra Ellis, esse capital político do grupo Poro havia sido remanejado e privatizado pelas elites do país (ELLIS, 1999, p. 261). O que, entre outras motivações para a guerra, demonstra que uma instituição indígena influenciou nas ações do conflito. Historicamente, a relação governo-Poro funcionou de duas maneiras: funcionários do governo cooptavam os símbolos Poro, ao mesmo tempo em que os líderes Poro se adaptavam em relação ao governo para também exercer poder. Doe e Taylor, por exemplo, auto intitulavam-se como autoridades máximas Poro (SAWYER, 2005, pp. 4-6).

Em 1997 houve um cessar fogo. Nesse, Charles Taylor, após prometer estabilizar o país e trazer paz - o que não conseguiu garantir, “elegeu-se” presidente³⁴ (RODRÍGUEZ, 2011, p. 11; ONOMA, 2014, p. 2; EBO, 2005, p. 4). No governo de Taylor muitos políticos e membros da elite tiveram que se exilar e, em consequência, mais facções organizaram-se contra ele, que devido a tirania e corrupção tornou-se desacreditado pela população, levando a economia ao colapso (EBO, 2005, p. 4). Dois grupos surgiram contra sua liderança, os *Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD)*, em 1999-2000, e o *Movement for Democracy in Liberia (MODEL)*³⁵, em 2003. Em reação às arbitrariedades de Taylor, formaram-se esses grupos e a guerra reiniciou (ibid.; ONOMA, 2014, p. 2). Similar a Doe, Taylor criou um aparato de segurança que era leal e dedicado em manter sua sobrevivência (EBO, 2005, p. 14). A versão de RSS de Taylor, conforme Ebo (2005, p. 16), foi a demissão, sem benefícios, de um total de 2.800 pessoas das forças armadas e de segurança em 2001.

Além disso, no governo de Charles Taylor, as AFL foram marginalizadas pela suspeita que o presidente tinha da instituição ter sido tomada pela identidade Krahn, de Samuel Doe (MEHLER, 2012, p. 59). Assim, Taylor tentou transformar as AFL em uma combinação de elementos para servir a elite, como a *Anti-Terrorist Unit (ATU)*, liderada pelo seu filho e muito

³⁴ Taylor esteve desde a eleição até 2003 no poder. Assim como na eleição de Samuel Doe, essa eleição foi questionada por sua validade (HARRIS, 2012, p. 155).

³⁵LURD foi um grupo apoiado pelo presidente da Guiné, Lansana Conté, que buscava a deposição de Taylor. Era predominantemente de Krahns e Mandigos, que Taylor recusou integrar às AFL. MODEL foi o novo grupo de Krahns no país, apoiado pela Costa do Marfim. Ambos se desintegram após 2003, com o final da guerra (HARRIS, 2012, P. 132).

temida pela sociedade, o *Special Security Service* (SSS) e outras pequenas tropas, majoritariamente com apoiadores antigos de Taylor, que eram bem pagas (ICG, 2009, p. 4). Na área rural, as forças de segurança, geralmente mal pagas, extorquiam a população:

“O *Special Security Service* (SSS) e a *Special Operations Division* (SOD), ambos mobilizados para combater os rebeldes *Liberians United for Reconciliation and Democracy* (LURD), consistiam de rebeldes do NPFL que recebiam um pagamento único (\$150) e esperavam saquear para se sustentar. Em suma, uma característica fundamental das instituições de segurança da Libéria foi o grave abuso de direitos humanos (majoritariamente com impunidade) pelas tropas de segurança, por meio de tortura, prisões e assassinatos arbitrários e o uso das instituições estatais para ganhos privados.” (MALAN, 2008, p. 9, tradução nossa).

Ademais, nesse período, as AFL perdiam sua característica estatal, sendo percebidas como outra facção dentro da guerra ou simplesmente ficando confinada aos quartéis (MEHLER, 2012, p. 59). Taylor utilizou as forças de segurança e as forças armadas para oprimir os liberianos a níveis desconhecidos até então. Ainda assim, mesmo que Doe e Taylor tenham sido responsáveis pela desintegração das AFL ao politizar e criar cisões na instituição a partir de etnias, existiam condições históricas, nas áreas econômica e política, que permitiram essa divisão, como, por exemplo, o autoritarismo do partido único (TWP) por mais de um século (EBO, 2005, p. 14).

No governo de Taylor, as AFL entraram em colapso enquanto força institucional. Sem conseguir manter-se no poder, Taylor exilou-se na Nigéria e diversos grupos³⁶ assinaram o *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), em agosto de 2003 (CPA, 2003; RODRÍGUEZ, 2011, p. 11; ONOMA, 2014, p. 2). O CPA foi um acordo abrangente que, além das questões do setor de segurança no pós-conflito, abordou o cessar fogo e seu monitoramento, a questão da libertação dos prisioneiros de guerra no país, os temas de direitos humanos, de retorno de refugiados e atenção a grupos vulneráveis, como crianças, idosos e mulheres. Além disso, a reforma das eleições foi discutida, sendo prevista para 2005, bem como o formato do governo de transição, organizando o executivo, a assembleia e o judiciário de transição, entre outros

³⁶ Membros do governo de Taylor, os grupos armados LURD e MODEL, representantes da sociedade civil e partidos políticos liberianos.

(CPA, 2003). A partir disso, instalou-se um governo interino (NTGL), dirigido por Gyude Bryant (2003-2006) (ibid.). Quando o NTGL começou a administrar o país, em 2003, os salários dos funcionários públicos, incluindo as forças armadas e forças de segurança, já não eram pagos há dois anos (ibid., p. 16). Pela situação do setor de segurança, ficava em evidência a necessidade de uma transformação, visto que mesmo antes do conflito, como observamos, o setor de segurança e as forças armadas eram essencialmente instrumentos de medo e opressão, temidos pela sociedade (EBO, 2005, p. 4).

A Libéria contemporânea foi resultado de processos políticos de vulnerabilidade e de violência estatal, em que, entre outras coisas, o uso da força do Estado contra a população foi um elemento comum e que afetou toda a sociedade (RODRÍGUEZ, 2011, p. 10). Somente nas guerras liberianas, mais de 250 mil pessoas morreram e 700 mil pessoas se tornaram refugiadas (ABDULAI, 2011, p. 4; SAWYER, 2005, p. 2). Situações como essa, de violência generalizada e fragmentação política em grupos armados, são percebidas em muitos estados pós-coloniais (ATKISON, 2008). Como na Libéria, uma das características principais nesses conflitos é a falta de unificação a nível nacional, com contratos sociais divisivos, sub-nacionais e baseados social e politicamente na etnicidade (ATKISON, 2008, p. 19).

No cenário liberiano e a partir do contexto de pós-Guerra Fria, esses problemas intensificaram-se por conta das dinâmicas políticas e econômicas associadas às superpotências, que se retiraram do país, levando à falta de recursos, potencializando tensões já presentes, e exacerbando as características patrimoniais do Estado (ibid.). O resultado foi a fragmentação política e o incentivo para o aumento do uso de métodos violentos para o exercício do poder. Nesse contexto, as funções do Estado, incluindo a segurança, tornaram-se privadas, com elites estabelecendo poderes regionais-locais que competiam entre si (ibid., p. 20). Isso levou a uma violenta predação econômica, ao colapso institucional e a um movimento populacional em larga-escala, resultando em senhores da guerra, que encontraram pouca dificuldade em construir sua autoridade por meios privados e criação de facções políticas (ibid.; RENO, 1998, p. 80).

No final da guerra, o setor de segurança liberiano necessitava de uma urgente despersonalização e da garantia do controle democrático sobre as forças de coerção. Com a intervenção da ONU, a partir do CPA, em 2003, muitas áreas que normalmente ficam sob jurisdição do Estado em operações ficaram sob o controle internacional (MEHLER, 2012, p. 59). Entre elas, o setor de segurança e sua necessária reforma, que discutimos a seguir junto a

transição no pós-conflito a partir da operação de paz e dos momentos principais das políticas de RSS no país.

3.2 TRANSIÇÃO PARA A PAZ, APROPRIAÇÃO LOCAL E A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA LIBÉRIA

No início da transição para a paz, os grupos rebeldes LURD e MODEL estavam longe de ser inativos. Era um período de intensa atividade militar que envolvia, nos confrontos, Charles Taylor, então presidente, seu governo e as forças combatentes (LURD e MODEL). A pressão era imensa: o grupo rebelde LURD avançava nos subúrbios de Monróvia; o grupo MODEL tomava grandes partes da indústria florestal, bastante lucrativa; chegava uma nova tropa nigeriana como parte da iniciativa de paz da CEDEAO para conter os combatentes e; além disso, havia uma considerável pressão dos EUA, líderes africanos e potências mundiais para que a guerra acabasse. A gota d'água para que as resoluções do CSNU permitissem, por meio de mandato, a operação de paz foi a apreensão pelas tropas da CEDEAO de uma remessa de armas no aeroporto de Monróvia com destino às forças de Taylor, situação que o embargo de armas de 1992 (Resolução 788) proibia (HARRIS, 2012, p. 133; ATKISON, 2008, pp. 30-33; UNMIL, 2018, p. 14).

Mesmo com a CEDEAO liderando o processo de paz, tanto os liberianos, quanto França e Grã-Bretanha desejavam que os EUA tomassem a liderança da construção de paz no país. Os primeiros por sentirem uma afeição aos EUA - mesmo dentro dos grupos rebeldes; os segundos, por estarem liderando processos de paz em Serra Leoa e Guiné, vizinhos da Libéria, e considerarem que a estabilidade do país era importante para a construção e manutenção da paz da região, o que os EUA garantiriam (KABIA, 2009, pp. 155-158). Nesse contexto, o secretário-geral da ONU e os líderes da União Africana repetidamente insistiam para que os estadunidenses intervissem no conflito da Libéria (KABIA, 2009, pp. 155-158). Os EUA, ao contrário, não tomaram a liderança do processo.

Nesses primeiros momentos, a abstenção dos EUA foi motivada pelas seguintes questões: i) uma disputa do Pentágono com o Departamento de Estado, em que o primeiro, que acabou tendo suas propostas aceitas, insistia que a Libéria não fazia parte dos cálculos estratégicos do país como na Guerra Fria. Visto a necessidade, no período, de intensa dedicação do país às relações com Iraque e Afeganistão, o argumento acabou vencendo e; ii) a percepção do Pentágono sobre as falhas no processo de paz da Somália, que os norte-americanos lideraram

(KABIA, 2009, pp. 155-158). Nessa operação o país foi tratado com hostilidade por civis e forças combatentes, resultando em um processo percebido internacionalmente como, nas palavras de John Kabia (2009), um “fiasco”. O segundo argumento é percebido pela literatura (KABIA, 2009) como errôneo, visto a “relação especial” com os EUA que os liberianos enfatizavam durante sua história e, em especial, para o final da guerra (ibid., tradução nossa).

Com a decisão dos EUA de não mandar tropas para acompanhar o processo de paz no país, os líderes da CEDEAO concordaram em enviar uma força de estabilização. A organização facilitou o exílio de Taylor, que aconteceu em agosto de 2003, para a cidade de Calabar, na Nigéria, país líder do processo de paz pela organização (CEDEAO). Os EUA proveram apoio limitado, disponibilizando assistência logística às tropas da CEDEAO e fornecendo transporte aéreo, em um custo estimado de 26 milhões de dólares (ibid.). As tropas da ECOMIL (da CEDEAO) foram autorizadas pela Resolução 1497 do CSNU para entrar no país, enquanto Força Multinacional (CSNU, 2003a). Estas deveriam ser substituídas por tropas da ONU em dois meses (KABIA, 2009, p. 158).

Com a coação da comunidade internacional e de grupos da sociedade civil, somado ao exílio de Taylor, o *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) foi assinado em Acra, em 2003 entre os grupos LURD e MODEL, o governo de Taylor, a sociedade civil e grupos de interesse³⁷ (FIANKA, 2014, p. 7; CPA, 2003). O CPA, acordo apoiado pelas organizações internacionais, permitia que a estrutura de governo de Taylor permanecesse mais dois meses e previa uma administração interina - uma coalizão das partes do conflito - com duração de dois anos. O Governo Nacional de Transição da Libéria (NTGL), como ficou conhecido, incorporou ministros do governo de Taylor, representantes dos grupos LURD e MODEL, partidos políticos registrados sob as leis liberianas anteriormente em vigor e membros civis, todos presentes nas negociações. Os 21 postos políticos do gabinete de governo foram divididos entre esses atores presentes. As 76 cadeiras da assembleia legislativa foram divididas entre o governo de Taylor (12), MODEL (12), LURD (12), partidos políticos (18), sociedade civil e grupos de interesse (7) e condados liberianos (15)³⁸ (KABIA, 2009, pp. 155-156). Para a chefia do governo foi escolhido Gyude Bryant, um empresário que se posicionava a favor da anistia geral (HARRIS, 2012, pp. 133-155). O NTGL conseguiu manter as facções unidas durante seu mandato (ibid.).

³⁷ Esses grupos eram: *National Bar Association, Liberian Business Organizations*, organizações de mulheres, sindicatos de comércio, sindicatos de professores, refugiados, os liberianos na diáspora/América e a juventude.

³⁸ A Libéria possui 15 condados: Montserrado (onde está a capital, Monróvia), Lofa, Gbarpolu, Grand Cape Mount, Bong, Margibi, Bomi, Nimba, Grand Gedeh, Sinoe, River Cess, Sinoe, River Gee, Maryland e Grand Kru (LISGIS, 2008).

No mesmo período, a partir de liderança e orçamento externos, foi estabelecida pela resolução 1509/2003 do Conselho de Segurança da ONU a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), que visava apoiar a reforma do setor de segurança no país (CSNU, 2003, p. 4). A UNMIL iniciou a operação no final de 2003, fornecendo apoio para as eleições que aconteceriam no final de 2005, prevista no CPA (CPA, 2003). Entre 2003 e 2018, o mandato da UNMIL foi ampliado diversas vezes. Em 2016 foi publicada a última resolução (2333/2016) sobre o tema, que estendeu a missão até 30 de março de 2018 (CSNU, 2016). Nesse último mandato, ainda mantinha-se como objetivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a reforma das instituições de segurança (CSNU, 2016)³⁹.

A necessidade da reforma securitária foi reconhecida e inserida no acordo de paz e documentos pós-conflito da ONU para a Libéria. A RSS no país, portanto, foi dirigida por duas frentes: pelas partes em conflito e grupos de interesse liberianos que assinaram o CPA e pela operação de paz da ONU, por meio das resoluções do CSNU. No CPA, o processo de reforma foi colocado inicialmente nos artigos VII e VIII da parte quatro (CPA, 2003, pp. 9-10). O artigo VII do CPA diz respeito à dissolução das forças irregulares e a reforma e reestruturação das Forças Armadas da Libéria; no artigo seguinte, VIII, é abordada a reforma da Polícia Nacional da Libéria e outros serviços de segurança, como a anteriormente citada Unidade Anti-Terrorista (ATU) de Taylor (CPA, 2003, pp. 9-10). Entre esses, além da ATU, estavam a Força de Imigração, o Serviço de Segurança Especial, Guardas de Segurança Personalizada e outras unidades de segurança estatais, que deveriam ser reformadas para adotar uma orientação profissional e democrática (CPA, 2003, p. 10). As unidades de segurança especiais, como a Divisão de Operações Especiais da Polícia da Libéria e os grupos paramilitares que operavam dentro de organizações como a Autoridade de Portos Nacional, a Corporação de Telecomunicações, a Corporação de Refinaria Liberiana e os aeroportos deveriam ser desarmados e reestruturados (ibid.).

Quanto à sociedade civil, o CPA foi bastante restrito. Por exemplo, apesar da sociedade civil e dos partidos terem participado da elaboração do CPA, não foram apontados para o *Military Advisory Committee*⁴⁰. Esse comitê era formado para aconselhar o *National*

³⁹ Os mandatos da ONU foram ampliados diversas vezes (2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016) sendo o primeiro mandato de extensão em setembro de 2006 e o último em dezembro de 2016, encaminhando para a retirada total da operação – feita em março de 2018 (UNMIL, 2018, pp. 14-16).

⁴⁰ Na literatura sobre a RSS liberiana é observado que esse comitê para a reforma das AFL é chamado de comitê militar (EBO, 2005) ou de defesa (CSNU, 2003b). Nesta pesquisa optamos por chamar de *Military Committee*.

Transitional Government of Liberia (NTGL) sobre a reestruturação das AFL (ANDERSEN, 2006, p. 4). O Comitê foi alocado no Ministério da Defesa e dele participaram os líderes das partes em conflito: governo, LURD e MODEL (EBO, 2005, p. 17). Assim, no momento de transição inicial do pós-conflito liberiano, a “apropriação” da RSS era algo que dizia respeito somente ao NTGL e as partes em conflito (ibid.). Ademais, o acordo previa a Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR), a reestruturação e reforma das forças de segurança, mas não citava o fortalecimento da supervisão do setor de segurança por parte da sociedade civil (ANDERSEN, 2006, p. 4; CPA, 2003).

Mencionando apoio ao CPA, o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) também abordava a RSS (CSNU, 2003). Publicado em setembro de 2003, a primeira resolução de mandato da ONU (1509/2003) previa o apoio à reforma de segurança prevista no acordo. Esse mandato destacava dois itens sobre o tema: o primeiro era o auxílio ao governo de transição da Libéria no monitoramento e reestruturação da força policial e o segundo a formação de novas forças armadas (CSNU, 2003, p. 4). A reforma da polícia era prevista para acontecer de acordo com o objetivo de um policiamento democraticamente controlado, em que para isso se desenvolveria um programa de treinamento (ibid.). Além disso, ambos pontos de reforma, forças armadas e polícia, seriam desenvolvidas em cooperação com a “CEDEAO, organizações internacionais e estados interessados” (CSNU, 2003, p. 4, tradução nossa).

Nos mandatos seguintes da ONU sobre a Libéria seria demarcada a necessidade do governo liberiano tomar a liderança da reforma de segurança no país. Especificamente, em 2012 (CSNU, 2012), os problemas diziam respeito a persistência de delitos violentos e problemas fronteiriços devido à instabilidade na Costa do Marfim. Em 2013, reafirmando o governo da Libéria como responsável pela RSS, o CSNU reforçava o papel da UNMIL em colaboração com o governo da Libéria para desenvolver um setor de segurança autossuficiente (CSNU, 2013). No ano seguinte, 2014, a resolução focava na mudança de liderança da UNMIL para Libéria no que dizia respeito, especialmente, à Polícia Nacional da Libéria e ao Escritório de Imigração e Naturalização, afirmando a necessidade do governo assumir a responsabilidade da UNMIL no máximo em 30 de junho de 2016 (CSNU, 2014). Nessa resolução, o CSNU insistia na necessidade do país formular um plano concreto para desenvolver o setor de segurança em coordenação com a UNMIL, com detalhes como funções de direção, coordenação e recursos e um projeto de lei sobre a polícia com objetivo de descentralizar a instituição (ibid.).

Em 2014, as funções que a UNMIL se propunha quanto à RSS eram de i) prestar assistência a Libéria para elaboração e aplicação da estratégia nacional de RRS; ii) assessorar

o governo liberiano na organização da polícia e no escritório de imigração; iii) prestar assistência à ampliação dos serviços nacionais de segurança e justiça, focando no desenvolvimento de capacidades e capacitação e; iv) assessorar o governo para que esse trabalho fosse coordenado com os doadores bilaterais e multilaterais (CSNU, 2014). Um ano depois, na resolução do CSNU de setembro de 2015, as propostas da organização seriam bastante similares (CSNU, 2015c).

Em abril de 2015, a ONU ainda reafirmava a necessidade do governo liberiano assumir plenamente as responsabilidades de segurança até junho de 2016. A organização, contudo, fazia um adendo; ressaltava a intenção de estudar uma configuração futura da UNMIL no país, para o pós 2016 (CSNU, 2015a). A primeira resolução desse ano solicitou a racionalização das atividades da UNMIL, diminuindo os componentes militar e policial decididos em 2014, garantindo a presença da UNMIL em consonância com a transição para saída (CSNU, 2015a). Em setembro de 2015, em uma segunda resolução, foi destacada a necessidade de avançar mais na RSS, em particular nas forças armadas, polícia e segurança de fronteiras para que funcionassem sem a coordenação da ONU (CSNU, 2015b).

No último mandato, em dezembro de 2016, a ONU incitou o governo da Libéria a agilizar os esforços para aumentar a capacidade do seu setor de segurança, focando na liderança, coordenação, vigilância, recursos e mecanismos de supervisão. Insistiu também que se aplicasse as leis para forças policiais e de imigração. Esse último mandato também abordou a necessidade de continuar as reformas para descentralização das instituições de segurança nacional, especialmente a polícia liberiana, com objetivo de garantir a segurança de todas as pessoas, em todo o país. Nesse ano, as propostas da UNMIL para a Libéria eram de assessorar o desenvolvimento da capacidade de liderança, gestão, profissionalização e mecanismos de responsabilização da polícia liberiana, dando foco especial para a segurança nas eleições, que seriam realizadas em 2017 (CSNU, 2016). O mandato da UNMIL de 2016 possibilitou que a missão se estendesse até 30 de março de 2018.

Apesar da evidente ênfase do CSNU para que o governo da Libéria estivesse à frente do processo de reforma de segurança em todas as resoluções desde 2003, chama atenção que as resoluções não reconheciam os atores locais para a reforma securitária, apesar de enfatizarem constantemente a necessidade do executivo liberiano controlar, sem apoio da UNMIL, o setor de segurança. Discussões sobre o que é “local”, ou seja, não estatal e sua interação com o setor de segurança estatal não são encontradas na maioria dos documentos.

Apesar dessa não abrangência do que é “local” nas resoluções, na resolução de 2003, o CSNU apontou a necessidade de desenvolver a capacidade de prover informação pública da UNMIL para a sociedade, propondo o estabelecimento de uma estação de rádio das Nações Unidas, o que demonstra a tentativa de fortalecimento da relação sociedade-Estado-operação de paz; além disso, as resoluções subsequentes apontaram a necessidade de uma polícia descentralizada por todo o país, mas sem mais especificidades. Enquanto a estação de rádio⁴¹, segundo o documento (CSNU, 2003, p. 5, tradução nossa), promoveria o “entendimento do processo de paz e o papel da UNMIL entre as comunidades locais e as partes [que participavam das negociações para a paz]”, a polícia em uma configuração descentralizada permitiria a abordagem de ameaças securitárias no interior dos condados, locais palco do conflito, com menor controle estatal e onde vive a maior parte da população liberiana (STIG, 2009; LISGIS, 2008, p. A1-2).

De forma geral, é observado que as reformas propostas pela ONU trazem as características (em seus documentos) de uma construção de paz com princípios e organização liberal. Os documentos reafirmavam a necessidade do governo liberiano liderar a reforma e se responsabilizar pelo processo em seu formato democrático-liberal. Esse processo, conforme demonstram os documentos, é bastante técnico sobre os procedimentos a serem realizados. Por exemplo, indicou-se pela ONU e pela DynCorp e EUA como se daria a organização, respectivamente, da polícia e das forças armadas, em tamanho, localidade (para o exército) e em quais seriam os treinamentos para ambas instituições (LODEN, 2007; ABDULAI, 2011). Essa abordagem, apesar de responder a uma situação de instabilidade pós-conflito e estar apoiada por financiamento externo e sua consequente liderança, não abrange a interação política que a construção de instituições pressupõe. Por exemplo, nos mandatos a organização considera o “governo liberiano” como ator para liderança do processo de RSS, apontam essa expressão (“governo liberiano”) para referir-se ao órgão a liderar o processo, diferenciando-o da sociedade civil, mas não discernindo entre executivo e legislativo. Ademais, a respeito de quais instituições reformar, assim como o CPA, o mandato detém-se nas instituições ‘westfalianas’ de segurança: o exército, as forças de fronteira e a polícia. Assim, a abordagem ignora uma

⁴¹ A estação de rádio da UNMIL funcionou de 2003 até 2018, sendo transferida nesse último ano para a CEDEAO. Era considerada o carro-chefe da informação pública da UNMIL no país. A rádio chegava a 75% dos territórios liberianos e a 80% da população – aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. O arquivo dos programas dos últimos anos pode ser encontrado nos seguinte link: <https://unmil.unmissions.org/audio> (UNMIL, s/a). A rádio da CEDEAO pode ser encontrada nas frequências 90.5 FM, 91.5 FM, 97.1 FM ou no seguinte link: <https://zeno.fm/ecowas-radio/>.

característica importante de alguns sistemas de segurança, especialmente em países do Sul Global, como a Libéria, em que há instituições e provedores não estatais de justiça e segurança, que podem, até mesmo, compor as instituições estatais – visto que há uma coexistência e uma linha não “nítida” entre um e outro (ALBRECHT, KYED, 2011, p. 9).

O conteúdo técnico que os documentos para a reforma liberiana apresentam expõe a primazia que a engenharia social e suas características ambiciosas, como a formação do Estado aliado a um projeto democrático, têm em terreno (HALDÉN, EGNELL, 2009). Essas características apresentaram-se, no caso da reforma da Libéria, no foco em treinar e formar instituições de segurança funcionais, em detrimento do estímulo e foco no processo político que uma reforma, e a redistribuição de poder que dela advém, diz respeito. Por conta disso, a literatura sobre a RSS liberiana salienta que essa reforma não considerou, ao longo dos anos de implementação, questões políticas e históricas do país (LODEN, 2007, p. 307). Segundo algumas pesquisas, essa abordagem permitiu que houvesse uma lacuna entre a reforma e as percepções da sociedade em terreno em matéria de segurança, o que gerou um sentimento de negligência nas comunidades locais, especialmente no interior, em relação às reformas (BOAS; STIG, 2010, p. 296; STIG, 2009). Essa percepção de manutenção de ameaças gerou um senso de insegurança motivado tanto pela exclusão das instituições formais (legislativo e executivo) no desenho da reforma encabeçada pela ONU e, em especial no caso do exército, pelos EUA (JÖRGEL et al, 2007; STIG, 2009).

Apesar dos atores alternativos de segurança (não estatais e informais) não serem considerados nos principais documentos da ONU, sua relevância nesse processo – conforme a literatura recente de RSS aborda (DONAIS, 2018; SEDRA, 2018) – se impôs como necessária para a manutenção da estabilidade e apaziguamento de ameaças no longo prazo, especialmente por meio da garantia do controle social e democrático dessas instituições de segurança, formais ou não. O que, em um país como a Libéria, com baixo controle estatal no interior e em que é verificada a existência de organizações de segurança locais durante a guerra, exacerba a necessidade de inserção desses atores na reforma securitária, bem como seu potencial capital político para a governança do pós-conflito, conforme Amos Sawyer (2005) argumenta. Contudo, conforme demonstraremos, o *Military Committee* para orientação do governo de transição, por exemplo, não abrangeu atores da sociedade e partidos políticos (ANDERSEN, 2006, p. 4).

Em relação à sociedade civil, mesmo essa com seu caráter urbano e em uma organização mais profissionalizada e técnica foi excluída do processo. Assim, apesar de teoricamente a RSS liberiana ter sido conduzida por uma parceria entre a comunidade internacional e o governo liberiano - o que, nos termos tradicionais de apropriação local de RSS poderia caracterizar a apropriação - houve dificuldade do governo para apropriar-se desse processo (EBO, 2005, 2007; BOAS, STIG, 2010; LODEN, 2007). Um dos grandes obstáculos para a falta de apropriação governamental/nacional da RSS no momento de transição foi a perspectiva dos doadores de “falta de capacidade” do governo (ANDERSEN, 2006, p. 6). Isso sugere que alguns aspectos, necessários à uma RSS democraticamente controlada, foram conduzidos pelos atores externos, levando à ingerência no processo de RSS na construção da paz (BOAS, STIG, 2010, p. 285). Adedeji Ebo (2005, p. 3), por exemplo, argumenta que a reconstrução do setor de segurança liberiano não refletiu uma governança democrática e diversas ações dessa reforma foram antitéticas aos princípios democráticos que esses atores defendiam, como, por exemplo, a já observada tecnicidade na condução da reforma.

As diretrizes internacionais para a reforma tiveram como repercussão práticas associadas à reorganização estrutural das instituições de segurança tradicionais, especialmente a polícia e as forças armadas. Em 11 de agosto de 2003, com a saída do então presidente Charles Taylor do governo e a assinatura do acordo de paz (CPA), em setembro de 2003, inaugurou-se o *National Transitional Government of Liberia* (NTGL), que, conforme o CPA, restauraria o setor de segurança com apoio da força de manutenção de paz da ONU (ATKISON, 2008, p. 16). O NTGL tinha previsão de se estender até o final de 2005, ano em que, conforme o Acordo, aconteceriam eleições (EBO, 2005, p. 6). A transição para a democracia por esse governo (NTGL) tinha um foco especial no setor de segurança, na busca por reverter o quadro histórico de violências contra a população. Inicialmente apoiado pelo Banco Mundial e pela ONU, por meio da UNMIL, o NTGL formulou uma estratégia de transição, especialmente quanto à Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR), que iniciou em 2003 junto com a reforma da polícia e, mais tarde, a reforma das AFL (ANDERSEN, 2006, p. 4; EBO, 2005, p. 6).

Nesse período de transição, a iniciativa sobre a reforma vinha especialmente dos atores internacionais. Segundo Louise Andersen (2006, p. 4), as partes do conflito comprometeram-se com o CPA, mas tiveram pouco compromisso em reformas reais nesse período de transição porque seus interesses não estavam sendo atendidos. A pesquisadora (ANDERSEN, 2006, p. 4), com base em entrevista com um membro sênior do NTGL, demonstra que nem todos os

interesses das partes do conflito presentes nas negociações do CPA foram garantidos durante o governo de transição, o que influenciou na maneira como as partes se engajaram em reestruturar as AFL que, como veremos adiante, foi uma das reformas com mais desafios de apropriação local. Assim, o início da reforma é marcado pela liderança internacional.

Em junho de 2004, tropas senegalesas, etíopes e paquistanesas somaram-se à UNMIL, aumentando significativamente a capacidade do país de monitorar a fronteira com a Costa do Marfim e Guiné, o que foi importante, em especial no último caso, por desalojar o grupo LURD, que estava presente na área (EBO, 2005, p. 7). Nesse período, o DDR avançou progressivamente (ibid.). Em novembro de 2004, quando o processo foi encerrado, 103.018 mil combatentes tinham sido desarmados, número que contrastava com a estimativa da ONU de 38 mil combatentes para desarmar (ibid., p. 8). 11% desse total eram crianças. Foram coletadas 27.000 armas, 6.153.631 cartuchos de munição, 29.247 munições pesadas (ibid.). A discrepância entre o esperado para DDR e o número de combatentes desarmados levou a um *déficit* orçamentário de 58 milhões de dólares na missão (EBO, 2005, p. 11). Esse *déficit* fez com que, mesmo com apoio de doadores internacionais em sua diminuição, mais de 26 mil combatentes não pudessem participar dos esforços de reintegração (ibid.). Em resposta, surgiram pelos ex-combatentes reações violentas esporádicas, destacando-se outubro de 2004, antes do final do DDR, em que irrompeu violência entre ex-combatentes em Monróvia – lembrando da ainda frágil situação de segurança do país que, mesmo sem armas, ainda não tinha uma paz construída (EBO, 2005, pp. 10-12). Os ex-combatentes no período de DDR demonstravam decepção com o processo de paz no país, especialmente em relação à reintegração (ibid.). Além disso, apesar do processo de DDR ter terminado, não alcançou algumas áreas, como os condados de Lofa e Grand Kru, impactando nas perspectivas de paz nessas regiões (EBO, 2005, pp. 8-9).

Também em 2004, o *Military Advisory Committee* do Ministério Nacional de Defesa conduziu um *workshop* de consulta em Monróvia para a reestruturação das forças armadas. O *workshop* buscava atualizar o *AFL Restructing Plan*, de 1998, construindo um consenso nacional sobre o caminho a seguir em relação às novas forças armadas. No *workshop* foi decidido que a estratégia a ser seguida para as AFL teria quatro fases: i) redocumentação dos membros das AFL; ii) redução por desmobilização; iii) diminuição das forças armadas por meio de aposentadoria e liberação e; iv) recrutamento para formar o novo exército. O orçamento prometido pelos EUA para essa reforma era de 20 milhões de dólares. Os norte-americanos, no

CPA, haviam sido solicitados para liderar a reestruturação das forças armadas (EBO, 2005, p. 17; CPA, 2003).

Em 2004, a UNMIL iniciou a reforma da *Liberian National Police* (LNP). Para isso, a *National Policy Academy* foi reaberta em julho desse ano. Os candidatos poderiam ser de dentro ou fora da LNP. Para essa reestruturação a UNMIL tinha uma tropa de 1.240 policiais de 35 países, a UNPOL (ABDULAI, 2011, p. 9). A meta inicial era que houvesse 3.500 novos oficiais da LNP até 2006 e 15% desse corpo policial fosse de mulheres. Em julho de 2004 o treinamento começou para um grupo de 132 cadetes (EBO, 2005, p. 20; ABDULAI, 2011, p. 9). Novos recrutas e ex-combatentes passaram por um processo de verificação desenvolvido pelo NTGL e pela UNPOL, investigando abusos dos recrutas durante a guerra (ABDULAI, 2011, p. 9). Os principais critérios para entrar na LNP eram ter entre 18 e 35 anos, ser apto mental e fisicamente e sem antecedentes criminais. Também era requisitado que os recrutas abandonassem quaisquer posições políticas para evitar conflitos de interesse (ABDULAI, 2011, p. 10). Após a verificação, 10% das aplicações foram rejeitadas e alguns candidatos foram retidos, desativados ou aposentados (ibid.). Os EUA forneceram 500 mil dólares à UNMIL para ajudar no recrutamento e treinamento dos futuros oficiais (KABIA, 2009, p. 158).

A ONU responsabilizou-se pelo salário da polícia nos primeiros dois anos, o que criou restrições financeiras para o resto do processo (ibid.; FIANKA, 2014, p. 9). O orçamento nacional, no período, estava extremamente pressionado devido à necessidade de dar coerência ao setor de segurança que, no pós-conflito, tinha de 15 a 17 agências e estruturas de segurança, entre elas, o exército (ABDULAI, 2011, p. 9). Nesse período, 2004, os EUA começaram a se dedicar para a reforma das AFL. Para isso, contrataram uma empresa de segurança privada, a DynCorp. Essa empresa deu atenção ao processo de reforma das AFL e da SSS⁴², que nesse ano começou seu processo de redocumentação dos membros (ABDULAI, 2011, p. 9).

Embora o setor de segurança ainda estivesse fragilizado em 2005, a Libéria estava estável o bastante para permitir que eleições ocorressem, conforme o previsto no CPA, em outubro desse ano. Para isso, em abril de 2005, o complemento da UNMIL ao setor de segurança era de 15.786 de pessoal uniformizado, incluindo 14.530 soldados, 196 observadores militares, 1.060 policiais civis apoiados por 493 funcionários civis internacionais, 717 funcionários civis locais e 437 voluntários da ONU (EBO, 2005, p. 7). Havia uma confiança crescente de que a

⁴² A SSS continuou sendo o serviço de segurança de proteção do governo (STIG, 2009).

vida estava voltando ao normal, com retorno de atividades comerciais, veiculares e escolares e, no final do ano, com o transcorrer das eleições (ibid.).

Em 2005, a reforma já tinha resultados. Em julho desse ano, 401 policiais e 33 oficiais do *Special Security Services* (SSS) se formaram na Academia de Polícia, 439 cadetes estavam participando do treinamento básico inicial de três meses, 684 cadetes passaram para o treinamento de campo e 34 oficiais do SSS estavam em treinamento (EBO, 2005, p. 20). Alguns dos novos cadetes foram imediatamente enviados aos condados liberianos para lidar com a segurança, espaços em que a reforma era menos aparente (FIANKA, 2014, p. 9). Nesse primeiro momento, os desafios da reforma da polícia eram de conter o aumento de corrupção entre recrutas e a maneira desconectada que se reformou essa instituição do sistema de justiça, o que deu margem para que muitos liberianos não recorressem à justiça frente a abusos de poder por medo de represálias dos policiais (ibid.).

Um dos motivos para essa desconexão entre as instituições em reforma era que, no período de transição, de 2003 até 2005, não havia sido apresentada uma política de segurança nacional pelo governo da Libéria, o que gerava a falta de uma estratégia/plano para a reconstrução do setor de segurança (EBO, 2005, p. ii). A falta de um planejamento era percebida com preocupação pelos liberianos por não haver uma atenção à questão da administração civil das AFL (EBO, 2005, pp. 8-9). Especificamente sobre as AFL, foi feita uma estratégia pelo Ministério da Defesa, com assistência do Pentágono dos EUA, que viria a ser apresentada em 2008 (EBO, 2005, pp. 8-9). Segundo Louise Andersen (2006), o baixo nível de envolvimento público na formulação dessa estratégia indicou quanto o executivo liberiano e atores internacionais desejaram expandir a participação da sociedade nessa política de segurança – visto que diz respeito a condução de uma instituição de segurança (exército) com histórico de baixo controle social e alta politização. Na época, tanto o legislativo, quanto a sociedade civil, tinham o desejo de participar e essa estratégia era essencial para supervisão dos próximos passos da reforma (ANDERSEN, 2006).

A ausência de um plano nacional resultou na compartimentação da reforma, que apesar da ênfase na polícia, não fazia um esforço similar com o setor judiciário e penal, resultando em prisões cheias, um judiciário sobrecarregado e abusos de poder (ibid.). Embora houvesse alguma coordenação, em 2005, entre a RSS com o setor de direitos humanos, o sistema penal e o judiciário, esse trabalho (de RSS) foi feito de forma isolada em face, por exemplo, da reestruturação das forças armadas, pela não coordenação de atividades entre as partes líderes

(UNMIL e EUA) (EBO, 2005, pp. 8-9). Além disso, um obstáculo durante o período (2005) era a corrupção desenfreada no NTGL. Nesse momento, um relatório do Secretário Geral do CSNU chegou à conclusão de que a falta de transparência e de prestação de contas estavam prejudicando a implementação do CPA (EBO, 2005, pp. 8-9; CSNU, 2004, p. 15).

A reforma e a reestruturação das AFL, da mesma forma, aconteciam de forma isolada de todo o esforço de RSS (PODDER, 2013, p. 362). A DynCorp, subcontratada para reestruturar as AFL, era propriedade de uma empresa americana, a Veritas Capital, especializada em serviços de segurança e manutenção de aeronaves (EBO, 2005, p. 18). Antes da reforma na Libéria, a DynCorp tinha sido contratada para treinar novas forças policiais no Iraque e Afeganistão. Para trabalhar no país, a empresa condicionou a reestruturação das AFL à re-documentação (novo registro) e desligamento de todos que serviam nas antigas AFL. Nesse período, contudo, havia um *déficit* de financiamento para desmobilizar os 4.095 funcionários regulares das AFL e pagar as tropas que estavam sendo recrutadas (ibid.).

Paralelo a isso, com a promessa dos EUA de uma assistência de 20 milhões de dólares para as novas AFL, iniciou-se, em 2006, o registro e triagem para o começo da formação do novo exército da Libéria (ABDULAI, 2011, p. 11). A DynCorp supervisionou 11 semanas de treinamento da nova infantaria, que tinha como base a doutrina do exército dos EUA e elementos de direitos humanos (ABDULAI, 2011, p. 11). A empresa também era responsável pela verificação e recrutamento de novos membros das AFL. O Pentágono decidiu que a Libéria teria um exército com 2.000 soldados, o projeto para restauração foi feito a partir de um relatório técnico com base no que o país poderia sustentar financeiramente, mesmo que isso não refletisse um consenso nacional (EBO, 2007, p. 80).

Como a LNP, as AFL foram reconstruídas do zero. Critérios de veto, assim como na polícia, foram empregados na reestruturação das forças armadas. Todos os candidatos tinham que ser liberianos e ter entre 18 e 45 anos (ABDULAI, 2011, p. 11). Diplomas de ensino médio eram necessários para soldados, enquanto para oficiais em potencial o diploma universitário era um pré-requisito. Havia requisitos físicos e, quando pré-selecionados, fotografias dos candidatos eram distribuídas, em busca de informações sobre possíveis crimes de guerra. Buscou-se, então, manter uma seleção meritocrática e, ao mesmo tempo, estabelecia-se um equilíbrio étnico de até 15% de cada etnia nas AFL (MEHLER, 2012, p. 61). Devido a críticas ao processo de reforma da polícia, que antecedeu a das AFL, a reforma do exército buscou representatividade em termos geográficos e de gênero, envolveu também uma campanha nas

áreas rurais, para comprometer a sociedade com o controle do exército. No processo de verificação, 75% de 13.650 aplicações foram rejeitadas (ABDULAI, 2011, p. 11).

Contudo, a reforma das AFL passou por dificuldades. Em 2005, no início dos exercícios dos novos recrutas, houve atraso no pagamento de salários, o que levou as tropas contratadas a comportamentos violentos. O maior quartel militar da Libéria foi saqueado e foram criadas barreiras por soldados ao redor do Ministério da Defesa. Duas semanas depois o governo anunciou que o pagamento e os exercícios reiniciaram (EBO, 2005 pp. 18-19). Apesar dos distúrbios, o processo eleitoral aconteceu pela primeira vez no pós-guerra; Ellen Johnson-Sirleaf foi eleita presidente e em janeiro de 2006 tomou posse. Com sua posse, o governo de transição teve fim, dando continuidade ao processo de RSS conforme o decidido no CPA.

Ellen Johnson-Sirleaf foi a primeira presidente eleita no pós-guerra e a primeira mulher a ser presidente no continente africano. A inauguração do novo governo marcou a nova fase da RSS, uma oportunidade para uma revisão abrangente das questões de segurança da Libéria e para a apropriação governamental e societal desse processo (ANDERSEN, 2006). No plano inicial de governo, Ellen Johnson-Sirleaf pretendia, em termos de segurança: i) construir uma força militar crível, capaz e transparente; ii) fortalecer as instituições nacionais de segurança e a coordenação e; iii) fortalecer a polícia nacional (ANDERSEN, 2006, p. 3). Contudo, o executivo ainda não era responsável pelas forças armadas e a reforma da polícia ainda era conduzida principalmente pela UNMIL (LODEN, 2007). O governo liberiano só assumiria o controle sobre as AFL depois que a instituição tivesse passado inteiramente pelo programa de treinamento, esperado para finalizar em novembro de 2009. Assim, a reforma, pela maneira que era gerenciada, distanciava o país de atingir sua própria soberania (MEHLER, 2012, p. 61).

O programa de treinamento continuava. Em novembro de 2006, 105 recrutas se formaram no treinamento de 11 semanas da DynCorp (ibid.). Também em setembro 2006, apenas 454 policiais estavam distribuídos nos 15 diferentes condados da Libéria. A UNPOL, junto a LNP, tinha o desafio de diminuir o alto número de oficiais em Monróvia. Essa reabilitação das estações de polícia no interior progrediu de maneira lenta, impactando em como a população do interior perceberia a proteção do Estado, mesmo três anos após o conflito (MEHLER, 2012, p. 61). Esse era um dos principais desafios da reforma do setor de segurança no período, visto que seria pela LNP que a maior parte da população no país entraria em contato com uma força estatal de segurança, sendo, portanto, importante a construção de confiança

nessa instituição – considerando que o controle democrático sobre as AFL fosse construído, mantendo a instituição longe da política liberiana.

Em 2007, a revisão do plano para reforma de segurança ainda precisava ser feita para coordenar a multiplicidade de atores em terreno operando de maneira fragmentada (EBO, 2007, p. 80). Em novembro desse ano, a estratégia nacional de segurança seria finalizada, sendo publicada em janeiro de 2008 (DEBEY, 2013, p. 6). Contudo, havia problemas com a reintegração de ex-combatentes. Por esse motivo pronunciava-se a falta de conexão entre judiciário, polícia e sistema correcional, dado o aumento de crimes no país que o setor securitário não conseguia controlar (FIANKA, 2014, p. 10). Somente nesse ano, a UNMIL declarou um total de 370 assaltos à mão armada entre janeiro e novembro, um terço deles com armas de fogo (ibid.). Paralelo a isso, em julho de 2007, 525 recrutas das AFL iniciavam o treinamento pela DynCorp e em setembro havia 520 recrutas formados (ABDULAI, 2011, p. 11). Em agosto do mesmo ano, um total de 2.522 oficiais da LNP formaram-se na Academia Nacional de Polícia (KABIA, 2009, p. 171).

Ainda se mantinha nesse período o antagonismo entre os grupos étnicos. Por exemplo, Boas e Stig (2010, p. 294), a partir de entrevistas feitas na Libéria em maio de 2008 (Ganta - Nimba) e maio de 2009 (Monróvia) demonstraram que havia um temor que os refugiados da etnia Mandigo voltassem ao país (BOAS, STIG, 2010, p. 294). Para responder a essa insegurança, em 2008 a UNMIL criou na Libéria o Dia Nacional da Unificação (14 de maio). Esse dia foi escolhido para o retorno de um grande número de refugiados Mandigo para o condado de Nimba, onde as entrevistas foram feitas. No entanto, observou-se que a data perdeu o efeito simbólico, porque a população dessa área não sabia o significado do dia e nada tinha sido feito para conscientização sobre o tema. Assim, nesse momento potencializaram-se as divergências étnicas já presentes anteriormente. Ao invés de ser um símbolo de unificação, tornou-se um momento de acentuada polarização nacional, em que transpareceu a tensão entre grupos políticos sendo uma possível fonte de conflito com a volta de pessoas da etnia (BOAS, STIG, 2010, p. 294; STIG, 2009, p. 72).

Boas e Stig (2010) demonstraram que a população em ambas as áreas não sentia que suas preocupações de segurança estavam sendo atendidas. Havia, nesse período, maior atividade de grupos armados e aumento de violência relacionada ao policiamento informal e à justiça comunitária (FIANKA, 2014, p. 10). Resultado disso foi que, em 2008, 15 pessoas morreram em confrontos na fronteira entre os condados de Margibi e Grand Bassa por conta de tensões que envolviam a volta de refugiados, crescimento populacional e posse de terras (FIANKA,

2014, p. 10). A população temia uma possível reversão ao conflito, que, apesar dos esforços de reforma, a perspectiva de centralização das políticas e desenho da reforma em instituições e atores estatais não conseguia, nesse momento, abordar (BOAS, STIG, 2010, p. 296).

Com relação à reforma da polícia, apesar do significativo apoio da UNMIL, por meio da UNPOL, para sua reconstrução, em 2009 a organização passava por dificuldades logísticas para implementar a reforma. O suporte recebido dependia da boa vontade de um número limitado de países doadores, resultando em uma lenta e errática provisão de infraestrutura. Por exemplo, demorou três anos para a nova polícia ter uniformes, doados pelos EUA cerca de dois anos e meio depois que a primeira turma de cadetes já havia se formado (MALAN, 2008, p. 66). Ademais, em 2006, a falta de verbas resultava em problemas de efetividade da LNP, devido, especialmente, a esse *déficit* em questões logísticas. Além dos uniformes, faltavam veículos, equipamentos de comunicação, algemas e capas de chuva – em um país que chove 50% do tempo (KABIA, 2009, p. 171; ABDULAI, 2011, p. 11). Também era relatado uma escassez de habilidades de liderança e gerenciamento na corporação. Esse cenário resultava na continuidade da criminalidade, que mantinha-se como um grande problema no país - com aumento de roubos e violência sexual, além de gerar baixa moral na instituição, impactando nas possibilidades da polícia ser a principal instituição de segurança civil (PODDER, 2013, p. 364; KABIA, 2009, p. 171).

Mesmo em meio a essas fragilidades, em 2011, aconteceram eleições presidenciais, em que Ellen Johnson-Sirleaf foi reeleita. Nesse período, a reforma continuava. Em março de 2011, haviam 4.045 recrutas treinados na LNP, quando o objetivo final da UNPOL era de 6.000 policiais (ABDULAI, 2011, p. 9). Desses, em torno de 84,5% eram homens e 15,4% mulheres (PODDER, 2013, p. 363). A visibilidade da instituição nesse período era baixa, com um policial para cada 850 habitantes. Os principais desafios para a reforma da LNP na época eram i) a falta de confiança da população na polícia devido a seu histórico de cumplicidade com o abuso da violência, somado aos antecedentes dos policiais não terem sido corretamente verificados e; ii) a falta de financiamento para a instituição, que impediu a verificação e treinamento adequados dos policiais (ABDULAI, 2011, pp. 12-13).

O país ainda enfrenta algumas dificuldades em termos de segurança, especialmente sobre as possibilidades de futuro para os soldados que foram desativados do exército e os mais de cem mil combatentes desmobilizados (LODEN, 2007, p. 300; ABDULAI, 2011). Também existem desafios no que se refere aos recursos destinados às instituições de segurança para sua

manutenção (RODRÍGUEZ, 2011, p. 11). Ainda assim, há poucas dúvidas da importância da implementação da reforma pela UNMIL para a segurança da Libéria. Segundo Ebo (2005, p. 7), a presença da UNMIL parece ter criado um senso geral de segurança e confiança entre os liberianos.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, tratamos sobre questões histórico-políticas da formação do aparato de segurança da Libéria, seus conflitos e a operação de paz no país. Inicialmente, fizemos uma revisão histórica da relação entre a colonização-violência colonial e a consequente desigualdade política de acesso ao Estado e às forças de segurança. Em geral, como a história do setor de segurança liberiano ratifica, foram negligenciados grupos sociais na formação do setor no país, havendo politização das forças de segurança e forte conexão dessas forças com os interesses das elites. Assim, o setor de segurança da Libéria foi marcado por características de dominação antes mesmo dos conflitos em 1989 e 1997. Com os conflitos, essa relação exacerbou e a necessidade da reforma de segurança tornou-se mais latente. Nesse cenário, a restituição do aparato securitário iniciou a partir do acordo de paz (CPA) e da operação de paz da ONU.

Por conta da forte influência internacional, em 2003 a RSS estabeleceu-se pelo CPA e pelo mandato das Nações Unidas. O CPA previa um governo de transição de dois anos e, posteriormente, eleições e a (re)construção do aparato securitário. Apoiando o CPA, os mandatos da ONU para o país renovaram-se repetidamente, pressionando o governo da Libéria para tomar a liderança do setor de segurança. Com teor ambicioso para reconstrução do Estado, os mandatos da ONU não abordavam os grupos sociais locais em suas discussões, apesar de reforçarem a necessidade coordenação governamental e supervisão do setor securitário.

Por meio da operação de paz a RSS avançou rapidamente no que se refere a formar quadros policial e militar profissionalizados onde antes estavam politizados, o que demonstra o foco externo na eficiência do processo. A RSS primou pela reconstrução da LNP e das AFL, com a UNMIL reformando a polícia e a DynCorp, terceirizada pelos EUA, as AFL. A perspectiva da RSS foi de (re)construção, principalmente, do aparato estatal de segurança. Contudo, mesmo com a percepção geral de segurança que a presença da UNMIL criou no país, a população liberiana, especialmente do interior e nos anos iniciais da reforma ainda se sentia insegura durante o processo.

4 OPORTUNIDADES E LIMITAÇÕES PARA A APROPRIAÇÃO LOCAL EM UMA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

A partir do debate conceitual realizado no primeiro capítulo, trataremos aqui do processo de apropriação local na RSS liberiana, das lacunas conceituais-contextuais que advêm do encontro entre conceitos e o caso e, desde esse debate, as oportunidades que surgem para a paz sustentável. Uma das principais lacunas que debatemos nesta dissertação, e que emerge a partir dos conceitos e do caso, diz respeito ao foco limitado ou ortodoxo (SEDRA, 2018) em abordar questões não formais da sociedade em transição, dando atenção majoritária à reforma de instituições estatais e às ameaças à essas instituições.

Em situações de centralização no Estado, o controle democrático do setor de segurança pode sofrer restrições se o contexto pós-conflito tiver inúmeros atores que fizeram parte do conflito (ex-combatentes, clãs, vigilância comunitária, chefes, etc.) e essa reforma não os abordar em suas políticas. O controle democrático sobre as forças de segurança pode ser influenciado porque para sua manutenção são necessários discussão e entendimento nacionais sobre as ameaças de segurança no país. Além disso, é importante que a reforma não descontextualize a formação dessas instituições, polícia e forças armadas, da sociedade, organizando-as, por exemplo, por divisão étnica (o que foi feito na Libéria), o que mais tarde pode garantir sua não politização e maior controle. A centralização das decisões nas OIs ou mesmo no Estado constitui uma imposição que, como veremos, pode gerar tensão entre as comunidades locais e nacionais e os (agentes) internacionais, podendo resultar em formas híbridas de segurança durante a reforma. Em ambas situações se evidencia a disparidade entre o que é desenhado para a RSS (desde cima – *top down*) com o que é encontrado em terreno. Essas situações resultam em cooperação e resistência para constituição (entre atores) das instituições de segurança, abrindo o debate para as novas oportunidades de RSS - na transição para a segunda geração, desde seus desafios principais, como as instituições informais, as políticas desde cima e o tempo das reformas – a partir de uma perspectiva para além da formação weberiana e liberal de Estado (SEDRA, 2018).

Nosso problema inicial, o questionamento sobre quais os fatores influenciaram o processo de da apropriação local na Libéria será debatido, neste capítulo, da seguinte maneira: iniciaremos identificando os principais momentos e ações da apropriação local no processo de reforma. Abordamos como foi contestada e gerida a apropriação local nesse processo. A partir do caso, focamos na apropriação do legislativo e da sociedade civil sobre a reforma do setor de

segurança, discussão bastante presente na literatura de apropriação local da RSS da Libéria (LODEN, 2007; EBO, 2005, 2007; TOE, 2007, DEBEY, 2013, ANDERSEN, 2006). Após, ressaltamos as lacunas desse processo em relação às comunidades do interior e demais atores locais. Em seguida, aproximamos os conceitos e obstáculos à RSS, discutidos no capítulo anterior, com nosso caso, debatendo, na mesma seção, o argumento desta pesquisa. Baseadas nos debates de segunda geração de RSS, na seção seguinte discutimos a acomodação dos interesses internacionais, nacionais e locais em terreno desde a perspectiva sobre as limitações encontradas na Libéria e os resultados e oportunidades que surgem desse processo. Por fim, de maneira breve, consideramos as contribuições das recentes discussões sobre RSS para a apropriação local, conectando, especialmente, com o debate sobre atores não estatais.

4.1 APROPRIAÇÃO LOCAL DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA LIBÉRIA

A operação de paz na Libéria envolveu esforços dos atores internacionais para reestruturar e institucionalizar condutas democráticas. Na prática, durante a reforma, a supervisão da sociedade e transparência do governo foi fraca no país, resultado do histórico de instituições de segurança centradas nas elites inatingíveis para a maior parte da população (PODDER, 2013, p. 370). A reforma securitária, nesse sentido, poderia ter contornado esses problemas por meio da redistribuição de poder decisório para além das elites em relação a como seriam transformadas as instituições de segurança e quais seriam as ameaças abordadas. Contudo, a apropriação local teve falhas perceptíveis em relação ao governo na Libéria, tanto no período de transição, quanto no pós-eleições. As falhas mais proeminentes foram que a reforma não garantiu que o setor de segurança fosse reconstruído a partir de uma supervisão de entidades estatais, como o legislativo, e nem de demandas da sociedade civil e de atores locais, deixando, por conta disso, lacunas graves para a segurança em localidades além de Monróvia. Assim, a intervenção da ONU para a RSS junto ao acordo de paz, apesar de trazer estabilidade e um aparato extenso de segurança ao país, trouxe também alguns desafios. Dentre eles, o desafio de desenvolver um setor de segurança com supervisão da sociedade em um Estado com outras forças políticas e sociais que não as geralmente consideradas em RSSs, como as estatais ou mesmo a sociedade civil em seu formato marcadamente ocidental.

Contudo, antes de abordar como os interesses do legislativo, sociedade civil e atores locais foram tratados na reforma, é necessário diferenciar a sociedade civil dos atores locais. Louise Andersen (2006, p. 3), nesse sentido, coloca que na apropriação local de uma RSS -

quando essa é combinada com abordagens centradas tanto no Estado quanto na sociedade - a sociedade civil é definida de uma maneira que não considera outros tipos de organização social: como instituições baseadas em clãs, por exemplo, o que ignora um elemento pivô de sociedades em reforma como a Libéria. No continente africano, associações comunitárias baseadas em linhagens, território e na ação coletiva são importantes, a vida associativa nesses termos torna-se central no debate sobre o que constitui a sociedade organizada na África, especialmente em seu potencial para a construção da democracia (SAWYER, 2005, p. 10). Apesar de considerar o associativismo histórico, também ressaltamos a sociedade civil no processo de RSS da Libéria, mas a diferenciamos dos atores locais, nosso foco de análise. Especialmente para entender como comunidades e atores provedores de segurança localmente baseados participaram, perceberam e contestaram a reforma.

Também salientamos que apesar de alguns autores (LODEN, 2007, pp. 301-302) entenderem a sociedade civil como caracterizada por ter inúmeras formas, incluindo o fortalecimento da apropriação e vozes indígenas na RSS, majoritariamente, o debate sobre os atores locais não é feito nas pesquisas que debatem a sociedade civil e a apropriação local da RSS da Libéria. Uma das diferenças aparentes entre esses dois grupos (sociedade civil e atores locais) é que os atores locais tiveram um envolvimento diferente durante o conflito. Além da participação enquanto ator de contestação, como demonstraram os movimentos da sociedade civil de mulheres no final da guerra (ALAGA, 2011) ou a LINLEA durante a guerra (EBO, 2005), que discutimos a seguir, esses atores organizaram-se no que concernia a sua própria segurança durante o conflito, tornando-se provedores de segurança e justiça nesse processo (SAWYER, 2005; ELLIS, 1999; ALBERCHT, KYED, 2011). Assim, nesta seção, trabalhamos a apropriação local desde os pontos de vista dos seguintes atores: legislativo, sociedade civil e atores locais.

Especificamente sobre o legislativo, anterior a guerra, no início do século XX até o estabelecimento de burocracia administrativa no interior, esse órgão era o principal canal de comunicação e a estrutura política mais importante que ligava os condados ao governo central (SAWYER, 1992, p. 268). Por meio do legislativo, que foi constituído em 1847 enquanto um órgão bicameral, os locais reuniam-se regularmente com o estado formal, trocando favores pelo reforço do corpo político formal em suas comunidades locais (ibid.). Após a guerra, formulou-se um novo corpo legislativo, com o desafio de lidar com a composição heterogênea da assembleia de transição. Essa heterogeneidade materializava-se pelas 76 cadeiras da assembleia

legislativa divididas entre mais de setes grupos políticos diferentes que eram, antes disso, as partes em conflito: LURD, MODEL e os ex-membros do governo de Charles Taylor. A assembleia de transição, *National Transitional Legislative Assembly of Liberia (NTLA)*, foi constituída no CPA por meio de negociações e não eleições. Por conta disso, Adedeji Ebo (2005, p. 25) argumenta que alguns membros eram inadequados para as responsabilidades a que respondiam e que faltava apoio da população liberiana. Acusações de corrupção também eram comuns nesse período. No período, o presidente da NTLA, seu vice, o presidente do *Ways and Means Committee* e o presidente do *Rules and Order Committee* foram suspensos por improbidades fiscal e administrativa (ibid.). Ademais, alguns dos membros do NTLA, incluindo o presidente, eram acusados de cometer violações de direitos humanos antes e durante a guerra (ibid.). As animosidades influenciavam em dificuldades de acordo, impactando também em sua capacidade de fiscalização em relação à reforma. Além disso, o NTLA, durante sua existência (2003-2005), enfrentou crises de credibilidade e legitimidade (ibid.). Somado a isso, além das questões políticas, a assembleia de transição não possuía recursos e instalações que correspondessem às suas funções. Problemas comuns eram: poucos telefones no edifício do parlamento, a necessidade de uma biblioteca e instalações para pesquisa e diversos constrangimentos operacionais e de infraestrutura. Até mesmo os tapetes do prédio do parlamento haviam sido roubados. No melhor dos cenários, estudantes universitários se voluntariavam como funcionários do parlamento (ibid., pp. 25-26).

Essas crises do NTLA eram observadas também na administração executiva, em que paralelo à falta de credibilidade da sociedade, um dos obstáculos percebido pelos atores internacionais durante toda a reforma era a falta de capacidade no executivo, legislativo e dentre a sociedade civil. Em 2006, a assembleia legislativa liberiana era composta por 75% de membros que nunca haviam sido legisladores antes. Para solucionar os problemas que advinham da falta de conhecimento sobre a estrutura e participação pública, desenvolveu-se uma capacitação para a assembleia de transição – especialmente para os participantes do Comitê de Segurança e Defesa. O diretor do *Kofi Annan Institute for Conflict Transformation (KAICT)* da Universidade da Libéria (UL), Debey Sayndee, coloca que, para essa capacitação foram envolvidos diversos grupos internacionais de segurança⁴³ e que esse processo aconteceu por meio de sessões de trabalho, consultas, pesquisas e compartilhamento de experiência (DEBEY,

⁴³ Grupos como o *African Security Sector Network (ASSN)*, o *Conflict Security and Development Group (CSDG)*, o *Center for Democratic Development (CDD)*, o *Geneva Center for Democratic Control of the Armed Forces (DCAF)*, entre outros (DEBEY, 2013, p. 3).

2013, p. 3). Nessa formação, os membros dos comitês liberianos encontravam membros legisladores de outros países, como Gana e Reino Unido, para aprender com as experiências desses países. O foco dessas sessões era a legislação do setor de segurança por meio da supervisão civil para um setor mais transparente e responsivo (ibid.).

Cumprir com o objetivo de garantir a supervisão civil por meio do legislativo perpassava a necessidade que os legisladores liberianos fossem percebidos como cruciais na RSS da Libéria (DEBEY, 2013, p. 8; EBO, 2005, p. 25). Para haver participação desses atores, o papel do parlamento deveria estar bem posicionado alinhando o setor de segurança aos princípios democráticos, traduzindo as demandas da sociedade civil para as discussões da reforma. Apesar do CPA ter previsto a participação do legislativo, sua supervisão no processo de RSS foi escassa (ibid.). Um dos principais motivos foi a terceirização da reforma de defesa, que tornou mais difícil para o legislativo e mesmo a sociedade civil monitorar o processo e contribuir para a reforma (DEBEY, 2013, p. 8). Além dessa exclusão pelos atores internacionais (EUA e DynCorp), durante a transição juntaram-se fatores político-técnicos, como a já citada heterogeneidade do legislativo, assim como a falta de infraestrutura e capacidade técnica do parlamento - elementos centrais para os constrangimentos que a supervisão legislativa sofreu (EBO, 2005, p. 25).

Destaca-se também que, previamente ao NTLA, nas sessões de formação do legislativo, os participantes da casa e membros externos, como da Universidade da Libéria, expressaram a necessidade da inclusão de líderes locais no *mainstream* (exército e polícia) da RSS no país, visto os papéis vitais que desempenhavam na segurança de muitas comunidades locais (DEBEY, 2013, p. 3). Nessa capacitação, é relatado que os membros do legislativo testemunharam líderes locais fornecendo mecanismos para justiça e reformas no pós-guerra, mesmo após a eleição (DEBEY, 2013, p. 3).

Após o NTLA, existiram algumas aberturas ao legislativo, como no primeiro mandato de Johnson-Sirleaf em que foi oferecida a possibilidade aos legisladores de escolherem os membros dos comitês da assembleia (como o comitê de segurança e defesa), que era previsto ser um papel da presidência (DEBEY, 2013, p. 8; EBO, 2005, p. 25). Contudo, em 2013, o legislativo liberiano ainda encarava diversos desafios, como a dominação do executivo sobre esse poder e a corrupção, o que retardou sua capacidade de desempenhar as funções de supervisão e contribuir para a RSS (DEBEY, 2013, p. 8; EBO, 2005, p. 25).

Em 2007, o legislativo liberiano acreditava que não estava adequadamente envolvido no processo de RSS, sendo incapaz de desenvolver seu papel de supervisão (EBO, 2007, p. 81). Nesse período, a empresa estadunidense líder da reforma do exército, DynCorp, foi chamada para comparecer ao parlamento. Contudo, não aceitou o pedido do legislativo (ibid.). A resposta padrão da empresa era de que essas solicitações deveriam ser enviadas ao Departamento de Estado dos EUA – que era também o financiador da reforma das AFL (ibid.).

Em resumo, especialmente durante o momento de transição, o processo de RSS marginalizava o legislativo por conta da maneira que se distribuíam os partidos eleitos na assembleia (ibid.). O partido na presidência, por exemplo, possuía somente oito das 64 cadeiras na câmara dos deputados, e quatro das quinze cadeiras do senado, o que dificultava suas ações. Também contribuía para a marginalização do legislativo o histórico questionável de alguns de seus membros durante o conflito, o que levou ao isolamento de todo o parlamento na condução da RSS nesse momento e na reconstrução pós-conflito em geral, conduzida por ONU e EUA (ibid.). Assim, segundo Debey (2013, p. 8), todos os atores do país – mesmo o legislativo, exceto o executivo, foram marginalizados no processo.

Paralelo ao exercício legislativo, importa a atuação da sociedade civil para a governança democrática do setor de segurança - nos termos de uma RSS democrática e socio-centrada. A brutalidade da guerra e de líderes como Charles Taylor fez com que a sociedade civil do país ficasse debilitada, visto que era tratada como oposição política, recorrentemente tendo integrantes presos ou torturados⁴⁴. Mesmo no CPA ficou majoritariamente ausente do documento (DEBEY, 2013, p. 8; CPA, 2003). Apesar do acordo ter definido a reforma das forças armadas, da polícia e outras agências de segurança e, com seus objetivos, ter sido um ponto de entrada para o envolvimento internacional no país, não teve artigos dedicados ao fortalecimento da supervisão civil sobre as reformas (ANDERSEN, 2006, p. 4; CPA, 2003). A necessidade de sensibilizar a sociedade liberiana para a missão e as atividades de reestruturação são mencionadas, mas os programas não foram estabelecidos porque os doadores e o NTGL falharam em concordar sobre o financiamento (ANDERSEN, 2006, p. 4). Assim, no período de reforma, havia a necessidade da expansão dos papéis da sociedade civil, para que essa atuasse

⁴⁴ Organizada durante a guerra (1994), a *Liberia National Law Enforcement Association (LINLEA)*, juntamente com organizações como o *Women in Peacebuilding Program (WIPNET)* – liderada por Leymah Gbowee, posteriormente Nobel da Paz - e o *Liberia and the Mano River Women Peace Network (MARWOPNET)* são algumas das organizações que mantiveram-se ativas e surgiram quase no final da guerra, respectivamente (ALAGA, 2011).

além do compartilhamento de informações em direção a um exercício de agência e consulta governamental (ibid.).

A sociedade civil e os partidos políticos, apesar de terem feito parte das negociações do CPA, não foram incluídos (no pós CPA) no *Military Advisory Committee*, estabelecido para orientar o NTGL na reestruturação das forças armadas (ANDERSEN, 2006, p. 4). Participaram desse comitê somente líderes das partes em conflito, que também foram marginalizados no processo, visto que durante a reforma das forças armadas as demandas desse comitê junto ao legislativo, como a presença da DynCorp no parlamento, não foram atendidas. No período de transição (2003-3005), a apropriação local da RSS dizia respeito somente ao NTGL e às partes que o formavam – LURD, MODEL, ex-membros do governo de Taylor e alguns membros sociedade civil (ANDERSEN, 2006, p. 4).

Mesmo marginalizada no documento de paz e na RSS, foi a partir do CPA que aconteceu a abertura após os anos de autoritarismo para a sociedade organizada, dando possibilidade de alguns atores participarem diretamente do governo de transição (EBO, 2005, p. 27). Por exemplo, havia 7 cadeiras (de 76) ocupadas pela sociedade civil e grupos de interesse na NTLA, entre elas, a presidência do *Peace Process* e do *National Reconciliation Committee*, responsável por monitorar a implementação do acordo de paz (ibid.). O CPA também distribuiu a administração de agências estatais, em que para a sociedade civil e grupos de interesse foram alocadas em torno de 16 (ibid.). Essas organizações e grupos eram: a *National Bar Association*, organizações de comércio, organizações de mulheres, sindicatos de comércio, sindicatos de professores, refugiados, liberianos na diáspora/América e a juventude (CPA, 2003, p. 18).

Nesse período, o NTGL foi apoiado especialmente pela ONU e pelo Banco Mundial, que formulavam uma estratégia de transição (ANDERSEN, 2006, p. 4). Como demonstrado, houve progresso nos dois primeiros anos, especialmente quanto à desmobilização e à reforma da polícia, mas a estratégia desenvolvida pelas partes não estava completa. Na época, a ONU estava preocupada com a falta de fundos e a falta de vontade política do NTGL (ANDERSEN, 2006, p. 4). Falta de vontade política, conforme Andersen (ibid.), indica problemas de apropriação local, visto que demonstra baixo comprometimento das partes do pós-conflito (que haviam assinado o CPA) com a RSS. Em contraponto, um membro do NTGL, em 2006, afirmava que os interesses das partes e seu comprometimento com a reforma – sua vontade política – teriam sido salvaguardados se houvesse uma abertura maior para a reestruturação do exército (ibid.).

Mark Malan (2008, p. ix), argumenta que tanto a ONU, quanto EUA e o Governo da Libéria, não fizeram o bastante em relação a responsabilização, inclusive financeira, do processo de longo prazo que a RSS demandou. Essa colocação deixa saliente que dar atenção a participação e contestação da sociedade pós-conflito, bem como modos locais de organização (que podem ser, inclusive, mais acessíveis economicamente) em relação à condução da reforma não pode ser suplementar em processos de RSSs liderados por organizações internacionais. A RSS foi a área da operação de paz em que a falta de participação liberiana era mais visível, especialmente nas forças armadas e na polícia⁴⁵ (TOE, 2007, p. 106). Na transição, a RSS era dirigida pela comunidade internacional, especialmente pela UNMIL na polícia, e pelos EUA nas forças armadas. Em 2004, por exemplo, alguns servidores públicos e membros da sociedade civil reclamavam que os atores internacionais tinham falhado na apropriação local, escutando *experts* externos, ao invés de liberianos experientes (ANDERSEN, 2006, p. 5).

Um exemplo de limitação da apropriação local foi que, antes do desarmamento, alguns líderes civis se reuniram com o *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) e apresentaram sugestões sobre o envolvimento da sociedade civil no processo. O SRSG recusou a oferta, afirmando o caráter militar dessa ação. O início do processo de desarmamento envolveu diversas dificuldades, o que fez com que o SRSG tivesse que solicitar o apoio e sugestão dos grupos civis, que por fim envolveram-se no DDR (TOE, 2007, p. 106).

Além dessas tentativas dispersas de participar da RSS, uma das instituições da sociedade mais importante nesse período para a temática era a *Liberia National Law Enforcement Association* (LINLEA). A LINLEA, por ser bastante antiga no país (existia desde 1994), reunia em si características de supervisão, contribuição técnica e agência. De 22 a 24 de março de 2005, por exemplo, a LINLEA organizou uma conferência de três dias para a sociedade civil com o tema “Construindo e Mantendo Coalizões Vibrantes”. A conferência, que reuniu cerca de 115 líderes da sociedade civil, criou um comitê para desenvolver uma estratégia pela qual as organizações liberianas poderiam coordenar e colaborar em questões de direitos humanos e outros temas da reforma (EBO, 2005, p. 27). O comitê recomendou a criação do *National Coalition of Civil Society Organisations in Liberia* (NACCSOL) (EBO, 2005, p. 27). Devido à maneira como alguns mecanismos da sociedade civil da Libéria tinham sido desmantelados durante a guerra para uso do poder central, a criação do NACCSOL foi entendida como um sinal de autoavaliação e consolidação por parte da sociedade civil (ibid.).

⁴⁵ Os maiores desafios do processo de construção da paz da Libéria incluíam a apropriação local do processo de reconciliação e verdade, da reforma legal e, entre outros, da reforma do setor de segurança (TOE, 2007, p. 106).

Apesar das organizações da sociedade em geral não terem feito parte da RSS da Libéria, a LINLEA era a organização que reivindicava participação nesse processo (LODEN, 2007, p. 303). A LINLEA representava cerca de 500 ex-policiais e policiais que atuaram para observação de direitos humanos dentro da força policial. Nos anos 1990, foi atacada por Taylor principalmente por estar recebendo fundos estadunidenses, mas sobreviveu e tornou-se vanguarda da sociedade civil nas atividades de RSS do pós-guerra (ibid.). Nos primeiros anos da reforma, a LINLEA juntou-se com o *International Centre for Transitional Justice* (ICTJ). Juntas, as duas organizações fizeram inúmeras conferências com atores da RSS sobre questões da governança do setor de segurança e supervisão civil desse setor (LODEN, 2007, p. 303). A LINLEA também participa do *National Coalition of Civil Society Organizations of Liberia* (NACCSOL), com quem, em 2006, e em colaboração com o ICTJ realizou uma conferência em que a sociedade civil do país – 81 organizações – instou o governo a criar o *Independent Technical Advisory Committee on SSR* (ITAC) para revisar as recomendações existentes sobre a reforma (EBO, 2007, p. 82; ANDERSEN, 2006, p. 6; LODEN, 2007, p. 303).

A proposta era que o ITAC fosse composto por 9 especialistas, 3 do governo, 3 da sociedade civil e 3 internacionais. A conferência ainda concluiu com desaprovação o excesso de confiança que havia em atores internacionais, como a entidade privada de segurança *RAND Corporation* (LODEN, 2007, p. 303). Mesmo assim, em maio de 2006 essa entidade privada norte-americana, *RAND Corporation*, contratada pelos EUA, enviou ao governo liberiano um relatório sobre a RSS (GOMPERT et al., 2006). Para a construção do documento, liberianos foram consultados, mas nenhum liberiano foi convidado para construí-lo, o que não foi bem visto no momento, especialmente porque a partir do documento era esperado que fosse constituída uma base de diálogo nacional para a RSS (EBO, 2007, p. 80). O ITAC, contudo, foi pouco encaminhativo, sendo desfeito dado às discussões pouco produtivas para a reforma (EBO, 2007, p. 82).

Na época, 2006, o governo iniciava a revisão da estratégia de segurança nacional, por meio da “*Governance Commission*” (LIBERIA, 2008; ANDERSEN, 2006). Essa estratégia foi produzida, segundo o documento, por meio de interações entre organizações de segurança, sociedade civil, lideranças dos Comitês de Segurança tanto do legislativo, quanto de parceiros nacionais (ibid., p. ii). Os atores internacionais pressionavam para a criação dessa estratégia, que aumentaria a apropriação do governo sobre a reforma (ANDERSEN, 2006, p. 6). O relatório da *RAND* (GOMPERT et al, 2006), confidencial em 2006 – hoje já publicado,

recomendava que uma nova estratégia e não uma revisão da estratégia de segurança nacional fosse discutida com o legislativo e a sociedade civil, para que houvesse consenso nacional sobre a RSS. A estratégia foi finalizada em 2007, sendo publicada em 2008. A finalização da estratégia recebeu um impulso da UNMIL e dos EUA, em seus momentos finais (ANDERSEN, 2006). Para além da parte técnica, essa participação também envolvia questões políticas, como a influência para a revisão do documento e a participação dos EUA nesse processo, que, conforme Boas e Stig (2010, p. 299), somadas à carência de uma agenda política bem definida tornou mais intrusivo o contexto de reforma no país.

Em março de 2006, a LINLEA e o ICTJ organizaram o *workshop* “Supervisão civil do Setor de Segurança Civil”, lançando um grupo de trabalho sobre RSS com o objetivo de aumentar a supervisão do processo de RSS. Esse grupo era composto por representantes da LINLEA, da *Foundation for Human Rights*, do *Centre for Democratic Empowerment*, do *Liberian Federation of Labour Unions* e da *Civic Initiative*, com o ICTJ como consultor internacional (EBO, 2007, p. 82). O grupo de trabalho, na época, foi criado (como citado anteriormente) pelas discussões entendidas pelas organizações como pouco produtivas, do governo com a sociedade civil por meio do ITAC (*ibid.*). A sociedade civil, nesse período, chegou a conclusão de que criar o grupo de trabalho seria melhor para a supervisão civil da RSS, porque a “comunidade internacional já tinha desenvolvido seus próprios planos e já tinha comprometido os recursos para o processo” (*ibid.*, tradução nossa). Ou seja, o ITAC, que serviria para a revisão de recomendações políticas para a RSS perdia seu motivo de criação, de participar diretamente do processo. A partir de sua criação, o grupo de trabalho de RSS conduziu visitas de capacitação em Serra Leoa, Gana, Nigéria e África do Sul, participou de inúmeras reuniões, sendo outro ponto focal para o governo e a comunidade internacional envolverem a sociedade civil na RSS (LODEN, 2007, p. 303).

Antes da criação do grupo, somente a LINLEA envolvia-se nas questões da LNP. Esse grupo de trabalho tinha importância por pretender desenvolver um núcleo de trabalho que tivesse a capacidade de apoiar a sociedade civil. Experiências anteriores demonstraram que grupos maiores tendiam a se deteriorar quando trabalhavam em questões específicas, devido à competição por recursos, animosidades pessoais e falta de capacidade técnica (LODEN, 2007, p. 306). Na época, era percebido que a UNPOL, a DynCorp e o Departamento de Estado dos EUA dispensavam os atores da sociedade que não tivessem conhecimento técnico das questões em discussão, o que antes da criação do grupo somente a LINLEA estava preparada para fazer (*ibid.*).

Nesse momento (2007), grupos da sociedade civil estavam descontentes com sua falta de envolvimento no processo e com o trabalho da DynCorp, em particular (EBO, 2007, p. 82). Adedeji Ebo, em correspondência com integrante da sociedade civil, coloca que as reclamações do período eram de que a sociedade organizada não havia se envolvido de maneira significativa na RSS da Libéria, faltando debate público sobre o tema de segurança. Fazia um ano, segundo esse relato, que grupos tentavam acessar o *Memorandum of Understanding*, que levou a DynCorp a Monróvia. Mesmo em contato com o governo, não havia como obter esse documento, diz o correspondente de Ebo: “somos levados a acreditar que, como não estamos pagando pela reforma, não podemos participar do processo, devendo ser gratos àqueles que estão pagando” (EBO, 2007, p. 82, tradução nossa). A marginalização que a sociedade civil sofreu frente à DynCorp, não impediu, contudo, que a sociedade reivindicasse participação na reforma. O que aconteceu por meio da já citada NACCSOL, que reivindicava em 2006 a ampliação da participação da sociedade civil no processo de reforma (ibid.).

Ao mesmo tempo, outros grupos sociais como ex-combatentes, ex-militares, redes criminosas tiveram sua própria “agenda de reforma”. Desde 2003, foram inúmeras as manifestações e protestos contra a lenta reintegração, falta de empregos e atrasos em indenizações. Esses grupos tinham representantes no NTGL até 2005, alguns dos quais foram reeleitos posteriormente. Dessas posições resultaram atividades entendidas como ilegais, como a extração de borracha, madeira, mineração de diamantes, contrabando de drogas e desvio de dinheiro público. Para a manutenção do *status quo*, aparentemente, esses grupos também estavam dispostos ao uso da violência (LODEN, 2007, p. 303). A exclusão de forças que eram poderosas durante a guerra, como o NPFL de Charles Taylor, do processo de paz fez com que o Departamento de Estado dos EUA e a UNMIL percebessem a necessidade de inclusão desses atores no processo, por mais violentas que tenham sido suas atividades anteriores (ONOMA, 2014, p. 12). A política democrática no governo de Sirleaf, nesse sentido, já tinha forçado a presidente a formar alianças com atores com registros de violência, como o ex-ministro de relações exteriores de Taylor (ibid.).

Em 2010, os atores internacionais ainda definiam quais eram as competências do Estado, fazendo que houvesse uma parceria superficial de RSS, deixando menos nítido para os atores locais os papéis do governo e dos atores externos e quem estava, realmente, liderando o processo de reforma (BOAS, STIG, 2010, p. 291). Karianne Stig (2009) argumenta que o governo estava sendo culpado pela exclusão dos atores locais no processo de reforma, apesar

das relações também serem desiguais do governo com os atores internacionais. A desigualdade entre governo e atores externos estava ligada à falta de transparência no processo de reforma, especialmente em relação à reforma das AFL, mas também a um desconhecimento de como estruturar e implementar uma RSS por parte dos atores nacionais (BOAS, ATIG, 2010, p. 291). Consequências, tanto da abordagem externa de RSS, quanto da falta de capacidade do governo (ibid.).

As falhas no preparo das organizações da sociedade não eram diferentes. Assim como no legislativo, uma das lições aprendidas em relação à sociedade civil na RSS da Libéria relaciona-se à falta de capacidade da sociedade para se envolver com tal temática (RSS) (LODEN, 2007, p. 304). Sobre isso, a LINLEA foi a exceção. Essa organização esteve em posição de transmitir seu próprio conhecimento de policiamento à sociedade civil (EBO, 2005, p. 305). Essa associação também conferiu a LNP alguma legitimidade, o que outras organizações, aos olhos do governo e da ONU, não fizeram (ibid.). Um dos aspectos fundamentais do trabalho da ONU em prol do fortalecimento da apropriação nacional do RSS é a assistência a sociedade civil. Nesse sentido, houveram esforços da Universidade da Libéria em desenvolver um curso de capacitação em transformação do setor de segurança com planos para melhorar a capacidade de pesquisa da sociedade civil, o que também era incentivado por agentes da UNMIL (LODEN, 2007, p. 305; anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020⁴⁶).

Em resumo, houveram diversas iniciativas de participação da sociedade civil para a RSS liberiana. Essas não foram recebidas com muita abertura pelos atores internacionais, o que restringiu sua atuação tanto no processo de participação, quanto de controle. Assim, as atividades permaneceram no âmbito da própria sociedade civil, sem acesso a informações necessárias sobre segurança, o que dificultou o desenvolvimento das atividades propostas pelas organizações sociais, em especial em relação à RSS.

Além do legislativo e da sociedade civil, a apropriação local, enquanto processo não linear, teve diversos graus de participação e impacto das dinâmicas de segurança, chegando até o nível comunitário/local. Especialmente porque a rede de provisão de segurança na Libéria é complexa e multidimensional. Assim, se, por um lado, as reformas na Libéria direcionaram-se para a criação de instituições centralizadas para manutenção de segurança à nível nacional, por outro, as fontes de segurança e insegurança no país continuaram existindo dentro e foram dessas

⁴⁶ Esta e as próximas informações citadas como “anônima, entrevista de pesquisa”, foram coletadas a partir de entrevista com agente da ONU na RSS liberiana que trabalhou no período de transição de saída da UNMIL do país. A entrevista foi concedida a Alessandra Jungs de Almeida, em 30 jan. 2020.

estruturas formais de segurança – algumas vezes competindo com as estruturas formais, outras sendo parte dessa rede de relações de segurança (SIMONS, EKENGREN, 2011, p. 288).

Em consequência, dado o caráter processual que uma dinâmica de apropriação local pressupõe, não é possível definir categoricamente uma RSS como “com” ou “sem” apropriação local ou considerar qualquer relação entre local-internacional-nacional enquanto apropriação local. O que pode ser feito é entender se esse envolvimento pode ser considerado no processo de apropriação local, ou seja, observar como essa apropriação é conduzida por meio das decisões políticas tomadas e se acontece de uma maneira que responda às necessidades de segurança nesses diferentes níveis (STIG, 2009, p. 6). Como demonstra a história liberiana, há pouca relevância em debater somente a apropriação de atores nacionais no contexto do país, região em que a polarização foi, e ainda é (STIG, 2009), uma importante dimensão da sociedade - primeiro entre indígenas e américo-liberianos e, mais tarde, na criação de clivagens étnicas a partir dessa relação (ibid.). Assim, identificar as diferentes camadas possíveis de apropriação local, abordando também as necessidades de segurança de atores locais, como comunidades do interior, é tarefa importante em um contexto como a Libéria (ibid.).

A parceria de governança entre o governo da Libéria e a comunidade internacional colocou em risco todo o processo de RSS ao alienar a sociedade desse processo (STIG, 2009). Em um país como a Libéria, historicamente quando o governo falhou em assegurar a segurança, grupos identitários emergiram para garanti-la. Assim, é problemático no caso liberiano a exclusão de atores locais, visto que a falta de segurança, especialmente no interior, pode aumentar a divisão entre esses grupos – como aconteceu durante a guerra (STIG, 2009, p. 31). Em pesquisa de campo de 2009, Karianne Stig demonstrou que as percepções de alienação em relação às instituições formais de segurança e o sentimento de medo ainda eram uma realidade na Libéria em reforma (STIG, 2009, p. 77). Em pesquisa em Monróvia e no condado de Nimba, a pesquisadora percebeu que em ambas áreas a população sentia que suas preocupações de segurança não estavam sendo atendidas (ibid.). As pessoas entrevistadas expressavam a necessidade que a UNMIL levasse em consideração os fatores que haviam levado à guerra em 1989 (ibid.). Isso demonstra a lacuna de como a RSS foi construída, com foco bastante institucional, e como as situações de segurança eram vivenciadas em terreno. Essa perspectiva, afirma a autora, advém do entendimento de que a reforma não se concentrou em como a segurança é experienciada no interior do país (ibid., p. 80).

Um estudo sobre instituições informais e formais, com entrevistas⁴⁷ na área de Mano River, onde estão Libéria, Guiné e Serra Leoa, revelou a importância de atores informais localmente baseados na arena de segurança dessa região (JÖRGEL et al., 2007, pp. 40-45). Aos entrevistados da Libéria foi pedido que identificassem os atores de segurança relevantes, determinando sua importância relativa e ilustrando a interação com outros atores do setor securitário. Dos grupos informais não-estatais, dois foram especialmente citados, os *Community Watch Teams* (CWTs) e as sociedades Poro e Sande, em que, respectivamente 56,6% e 15,7% dos entrevistados disseram que esses são muito importantes para a segurança pessoal (ibid, p. 42). Apareceram também ex-combatentes (3,3%), Milícias de Partidos Políticos (7,2%) e Street Boys (0,4%). Quanto à ameaça desses grupos aos entrevistados, 86,6% disseram que os ex-combatentes são uma grande ameaça à segurança pessoal, seguido pelos Street Boys (78,6%), as Milícias (42,8%), as sociedades Poro e Sande (26,1%) e os CWTs (15,5%).

Os CWTs foram criados a partir da LNP, com a proposta de “prender criminosos”. Com o aumento da violência em 2006, o Ministro da Justiça da época, Frances Morrison, pediu aos liberianos que “se organizassem em *Community Watch Teams* ou grupos de vigilância” (SIMONS, EKENGREN, 2011, p. 287). Logo em seguida, essa colocação foi repreendida no *briefing* semanal da UNMIL, em que registrou-se que a palavra vigilância deveria ser esquecida, e deveria haver um foco em fóruns de policiamento comunitários criados pela LNP e apoiados pela UNMIL - além disso, a UNMIL salientou que a população não deveria patrolar as ruas (UNMIL, 2006). Já os Poro e Sande, são sociedades secretas que são percebidas, até certo ponto, como uma ameaça, mas, acima de tudo, como dissociados de outros atores de segurança (HÖHN, 2010, p. 101).

Sobre as respostas comunitárias aos dilemas locais de segurança, em pesquisa de 2011⁴⁸ (VINCK et al., 2011) os atores de segurança mais citados pela população, ao invés da LNP, eram atores informais, como equipes de vigilância comunitária (26% dos entrevistados). A polícia da ONU foi citada raramente (4%), junto dos militares (1%), atrás dos próprios indivíduos (eu e minha família - 15%) e grupos de defesa locais (9%). Em Nimba, por exemplo, a vigilância comunitária era citada por 42% das pessoas como principal provedor de segurança.

⁴⁷ Essas entrevistas foram conduzidas na Libéria e Serra Leoa. No caso liberiano foram entrevistados 700 indivíduos nas áreas urbanas. Foram também feitos oito grupos focais, com seis até oito participantes, e 60 entrevistas semi-estruturadas com elites e experts locais e internacionais. O objetivo principal era identificar quais atores pessoas comum percebiam como provedores ou ameaça de segurança (JÖRGEL et al., 2007).

⁴⁸ O estudo citado aqui baseia-se em uma consulta extensiva de 2010 com organizações locais, informantes-chave e uma pesquisa nacional com 4.501 entrevistados nos 15 condados do país, selecionados de forma aleatória.

Nos condados de Bong e Gbarpolu, Deus (21% e 16%, respectivamente) era a fonte de segurança mais citada. Ademais, 1 em cada 3 pessoas afirmava que ninguém oferecia segurança em sua localidade (34%) e, outro terço (33%), listou a polícia como ator que oferece proteção (ibid.). Esses resultados demonstram que ainda haviam lacunas em relação as instituições de segurança e sua reforma, mesmo sete anos após o início da reforma, especialmente na abordagem de segurança de regiões fora de Monróvia. Além disso, demonstram a manutenção de dúvidas sobre a competência e integridade da polícia, devido ao histórico violento da instituição (DEBEY, 2013, p. 4).

Considerando que para reconstruir o setor de segurança são necessárias políticas de longo prazo e profundas, durante a reforma securitária no país houve um avanço importante em relação a provisão e diálogo de segurança em nível local. Em 2008, quando a estratégia nacional de segurança foi publicada, criou-se o *National Security Council* (NSC) e, por meio dele, conselhos de segurança por condados e distritos, os *County* e *District Security Councils* (CSCs e DSCs), para garantir a coordenação entre o governo local (ou seja, chefes e anciãos), com a sociedade civil e outros *stakeholders* (LIBERIA, 2008, p. 14). O NSC é liderado pela presidência e composto por todos os ministros, sendo o órgão mais alto de coordenação de segurança no país. Os CSCs e DSCs são mecanismos de segurança, localizados nas regiões, que tem a função de permitir uma maior coordenação entre governo nacional, governo local, sociedade civil e líderes tradicionais. Eles são liderados, respectivamente, por Superintendentes e Comissários Distritais (LIBERIA, 2008, p. 4). Essa iniciativa, de alguma maneira, considerou formalmente a descentralização da reforma de Monróvia, hibridizando o processo, visto que considerava elementos e atores não formais em suas discussões. Esses Conselhos permitiam que o debate das questões de segurança chegasse em localidades distantes de Monróvia, ao passo que ouvia as populações locais e seus atores nas questões de segurança, repassando para a capital (ibid.).

Ainda assim, alguns desses conselhos regionais, foram estabelecidos somente no final do mandato da UNMIL na Libéria, em 2017, a partir de treinamento e facilitação das Nações Unidas – uma importante ação da reforma (UNMIL, 2017a; UNMIL, 2017b). O foco especial da RSS na capital, Monróvia, foi uma das grandes contradições da reforma no país. A realidade do conflito vivida pela maioria dos liberianos deu-se em diversas localidades, mas especialmente no interior (BOAS, STIG, 2011, p. 293). A guerra começou no interior - pela baixa impunidade e distância das forças estatais - e ali os principais desafios permaneceram

(BOAS, STIG, 2011, p. 293). Disputas por terra, por exemplo, estavam presentes durante a reforma em todo o país, resultando em violência explícita - em 2008, 15 pessoas morreram em uma dessas disputas (ICG, 2009, p. 8). No mesmo ano, a ONU demonstrou estar ciente do potencial para conflito que esses conflitos comunitários tinham, na possibilidade de se tornarem nacionais (CSNU, 2008, p. 3). Ainda assim, em relatório desse ano (2008), a organização expressava que completar o processo de RSS permitiria criar as fundações para a saída da UNMIL (ibid.). O que, segundo Stig (2009), é uma contradição, visto que conflitos como esses arriscam fragilizar todo o processo de RSS, bem como as instituições estatais.

Em uma sociedade como a Libéria, em que historicamente foi difícil confiar no Estado e suas instituições como provedores de segurança, os acordos informais permaneceram. Não surpreende que no condado de Nimba, por exemplo, a RSS fosse vista como intrusiva, devido à falta de uma abordagem mais socio-centrada (BOAS, STIG, 2010, p. 293; PODDER, 2013, p. 372). Também nesse condado, os arranjos informais de segurança eram observados por meio do reforço das identidades locais - potencial para futuros conflitos (BOAS, STIG, 2010, p. 297). Ao alienar esses atores locais do processo de RSS, a base de segurança também era enfraquecida, o que aumentou a importância dos arranjos de segurança informais (ibid.).

4.2 OBSTÁCULOS À APROPRIAÇÃO LOCAL EM UMA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E O CASO DA LIBÉRIA

Como abordado anteriormente, Jane Chanaa (2002, pp. 61-64) traz alguns elementos para pensar a divisão conceitual-contextual. A autora argumenta que nos programas de RSS há um desequilíbrio entre essas duas áreas (conceito e contexto) e uma consequente necessidade de superação dessa divisão para o sucesso das políticas em terreno (ibid.). Para isso, um aprofundamento em questões organizacionais e políticas de onde ocorrerá a reforma é necessário, visto a insustentabilidade no longo prazo de políticas descontextualizadas (ibid.). A partir dessa discussão, essa seção trata dos obstáculos conceituais percebidos sobre a apropriação local em reformas securitárias e sua relação com o caso da Libéria.

O mandato do Conselho de Segurança da ONU – Resolução 2151 (2014) que autoriza a assistência da organização à reformas securitárias reforça a necessidade dos governos estarem à frente de todos os aspectos da RSS. Sobre isso, uma agente do processo de RSS na Libéria, afirma que à UNMIL não cabiam as decisões sobre o que e como o setor de segurança nacional seria reformado, visto que isso é uma prerrogativa nacional (anônima, entrevista de pesquisa,

30/01/2020). As decisões sobre como a segurança de um país deve funcionar é soberana (ibid.). A RSS era liderada pelo governo do país e, com a solicitação expressa das autoridades nacionais, a UNMIL prestava assistência técnica e financeira - isso desde a organização de eventos sobre RSS até a elaboração da agenda política (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020). Somado a isso, os mandatos da UNMIL requisitaram que o governo liberiano tomasse a liderança das agências de segurança o mais rápido possível a partir de um processo de transição das responsabilidades de segurança da ONU ao Governo em julho de 2016.

Apesar disso, conforme o capítulo anterior, de modo macro a reforma da polícia no país foi pensada e conduzida pela UNMIL, demonstrando uma lacuna entre a retórica da organização (em documentos como os mandatos, em especial) e o que aconteceu em terreno, em especial em seus anos iniciais. Mesmo a reforma das AFL foi feita sem liderança interna, com forte influência internacional - desde a construção de relatórios até decisões que viriam a ser basilares para o novo exército, como sua localização e número de soldados. Além disso, o reconhecimento da UNMIL da ação de terceirização da reforma dos EUA – de contratarem uma empresa privada para a reforma das AFL – põe em evidência a importância que os doadores têm na condução do processo. Assim, a eficiência da reforma se sobrepôs ao objetivo de interação política entre atores internos, o que tende a reforçar a lacuna conceito-contexto. Essas diferentes perspectivas sobre como o processo ocorreu demonstram que, mesmo que a Organização em seus documentos reforçasse a liderança governamental, na prática houve falta de participação local, especialmente do interior, posteriormente questionada pela literatura (BOAS, STIG, 2010; PODDER, 2013; STIG, 2009; JÖRGEL et al., 2007).

Outro obstáculo em relação aos conceitos de apropriação local em RSS é a imprecisão conceitual sobre a abrangência de atores que participarão da reforma – o que limita a participação dos locais. Segundo Jane Chanaa (2002), não ter previamente uma estratégia institucional de RSS bem definida contribui para que exista a lacuna conceitual-contextual. O caso liberiano demonstra que não houve antes da reforma um quadro estratégico bem definido pelos atores internacionais ou nacionais. Somente em 2008 a primeira (e até agora única) estratégia nacional de segurança foi publicada, feita por organizações de segurança, sociedade civil, lideranças dos Comitês de Segurança tanto do legislativo e, em sua finalização, com liderança da UNMIL e EUA (ibid., p. ii; ANDERSEN, 2006). A ausência desse plano gerou desinformação entre sociedade-estado-atores internacionais, dificultando a coordenação da reforma e a própria participação governamental e local. A reforma do exército foi feita sem

diretrizes estatais prévias de como conduzi-la, resultando no processo particular em que uma empresa privada criou as AFL. Além de dificultar a coordenação entre as partes, a imprecisão conceitual, tanto teórica, quanto para o caso específico, influenciou de forma direta como foram alcançados os objetivos e resultados da reforma e como foram abordados os provedores e atores internos de segurança (FIANKA, 2014, p. 10).

O terceiro obstáculo na relação conceito e contexto liberiano é a maneira homogeneizadora que o termo apropriação local é usado, permitindo que a abordagem priorize a reforma de instituições estatais. Como explorado no primeiro capítulo, apesar de pesquisadores de segunda geração de RSS e alguns documentos recentes da ONU diferenciarem entre “apropriação local” e “apropriação nacional”, a “apropriação local”, de maneira geral e especialmente durante a reforma liberiana, refere-se a uma gama de atores que abrangem desde a sociedade civil, passando pelo executivo, legislativo e outros órgãos governamentais e também atores como chefes locais, grupos de vigilância comunitária e anciãos. Quando o termo homogeneiza, ou seja, aborda essa multiplicidade de atores (estatais e não estatais, informais e formais) para referir-se ao mesmo processo, tende a orientar a reforma para que dela participem atores reconhecidos pelas organizações e doadores internacionais e não abarcar as possíveis disputas e interesses que estão em jogo. A não especificação da gama de atores potenciais para participação na reforma, a partir de cada caso, parece influir em como a RSS é conduzida e seus resultados de redistribuição de poder. Essa ideia diferencia-se da anterior pelo teor universalizante a qual corresponde, homogeneizando uma diversidade de atores com interesses distintos em um mesmo conceito – apropriação local (BENDIX, STANLEY, 2008, p. 96; RICHMOND, MACGINTY, 2013, p. 769).

Na Libéria, essa homogeneização esteve em evidência. Além de não haver documentos que relatassem as estratégias iniciais para a reforma, somente as resoluções da ONU, esses documentos não citam a apropriação local, mas sim a necessidade do governo liderar o processo. O próprio termo “apropriação local” parece ter sido marginalizado, sendo trocado pela ideia de liderança governamental. Essa percepção, por si, parece ser resultado de um ideal de reforma securitária da literatura e debate de primeira geração de RSS e apropriação local. Para esse obstáculo, há, contudo, uma exceção importante no caso liberiano. Quando a estratégia nacional de segurança foi publicada, em 2008, criou conselhos de segurança por condados e distritos, os *County and District Security Councils (CSCs e DSCs)*, para garantir a coordenação entre o governo local (ou seja, chefes e anciãos), a sociedade civil e outros *stakeholders* (LIBERIA, 2008, p. 14). Essa iniciativa, de alguma maneira, considerou pela

primeira vez formalmente a descentralização da reforma de Monróvia, hibridizando o processo e dando mais abertura a atores não formais.

Quanto aos obstáculos com maior conexão com questões operacionais, o primeiro destacado no capítulo anterior foi a dificuldade dos atores internacionais compartilharem decisões e ações com os atores nacionais e locais devido a preconceitos quanto à capacidade e perspectivas desses atores, como suas características não liberais, sua baixa escolaridade e seu histórico conflitivo (DONAIS, 2009, pp. 118-119; BILLERBECK, 2015, p. 299). Percepções como essas tendem a gerar, no longo prazo, baixo controle do setor de segurança pela sociedade – dada a tendência e o efeito consequente da não inclusão da sociedade no processo (DONAIS, 2018). Na prática da reforma do caso liberiano, isso pode ser verificado durante o governo de transição (2003-2005), em que a assembleia de transição foi excluída em algumas ações da DynCorp da reforma de defesa por conta de ter representantes – escolhidos durante as negociações para o CPA – que haviam participado da guerra (DEBEY, 2013, p. 8). Também a DynCorp não respondeu ao parlamento liberiano quando chamada por questões de transparência, o que levou o legislativo a não estar adequadamente envolvido no processo de RSS, sendo incapaz de desenvolver completamente seu papel de supervisão (EBO, 2007, p. 81).

Em entrevista com agente de RSS no país, a baixa capacidade técnica e estrutural governamental durante a RSS resultante de anos de guerra civil foi ressaltada (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020). A ONU aconselhava o alto escalão governamental na elaboração de políticas e leis no campo da segurança pública, a fim de assegurar que tais documentos respeitassem padrões internacionais e direitos humanos. Auxílios como esses são evidenciados no pós-conflito de estados vulneráveis, em que a guerra impossibilitou que houvesse capacitação do governo e mesmo da sociedade civil para administrar o campo da segurança pública. Essa formação, por sua profundidade e instrumentos, demanda tempo e recursos (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020).

A perspectiva da criação de capacidades também se relaciona com o obstáculo seguinte observado, que diz respeito ao foco em construir instituições liberais durante a transição. Para isso é necessária uma formação técnica e pessoal que corresponda às instituições que estão sendo criadas. Não à toa, portanto, transformar/formar os agentes nacionais faz parte do próprio processo de reforma - perspectiva bastante criticada pelos estudos críticos da paz. A “transformação” dos atores nacionais pode impactar decisivamente no entendimento internacional sobre o contexto local e as necessidades de segurança do país, visto que busca

formar os atores nacionais para que respondam a demandas ocidentais (como a centralização estatal), podendo criar, portanto, mais um obstáculo - prático-pessoal - para a compreensão dos aspectos socio-históricos locais em uma reforma.

Na Libéria, observou-se a reconstrução do Estado de caráter liberal por meio das eleições, no objetivo de reconstruir um legislativo que voltasse a ser funcional e mesmo na reconstrução das forças de segurança. No governo de transição e após as eleições, os objetivos e resultados materiais da reforma foram alcançados, especialmente quanto às AFL e LNP, que eram de (re)construir/treinar uma polícia e exército funcionais, ou seja, controladas pelo setor civil do governo, ao mesmo tempo em que mantinham suas funções: respectivamente, a proteção da população frente a criminalidade e a coerção à ameaças externas e não uso interno. Essas instituições (exército e polícia), por fim, tornaram-se extremamente centralizadas em sua hierarquia. Essa centralização, contudo, não impediu que os resultados fossem mistos, ou seja, em alguns setores da reforma houveram resultados bastante focados no Estado, enquanto em outros não. Por exemplo, nomeações a partir de relações políticas informais e não estatais eram feitas a políticos sem experiência para liderar oficiais com anos de experiência profissional em forças de segurança (SCHROEDER et al., 2014, pp. 223). A consequência disso foi que o sistema democrático acabou sendo minado por relações antidemocráticas em relação aos cargos públicos, ou seja, ao invés de competência profissional, relações pessoais guiavam as decisões da escolha dos encarregados no setor de segurança (ibid.).

Como discutido no capítulo anterior, a centralização das forças de segurança na Libéria foi um problema porque o país tem uma situação política de forte polarização identitária, em que permitir que todo o aparato estatal esteja na mão de poucos pode resultar em sérios problemas de governança, especialmente no interior do país (STIG, 2009). Poucas foram as aberturas institucionais a essa diversidade de atores, uma delas sendo a criação e desenvolvimento dos conselhos de segurança localmente baseados, em 2008, que buscavam abranger a heterogeneidade institucional liberiana. Esse é um exemplo de como na própria reforma foram identificadas dificuldades na estratégia de nacionalização da reforma. Visto que, por meio da consideração dos atores locais na liderança dos conselhos, houve um diálogo com áreas territoriais distantes de Monróvia.

Outra limitação percebida sobre a apropriação local foi a linearidade do processo, ou seja, o foco em ações e políticas definidas previamente pela ONU, como eleições e reconstrução das forças de segurança, em acordo com uma construção de estado ocidental-liberal. Apesar da definição da reconstrução dessas instituições, isso não significou um consenso nacional de

como a reforma seria feita, visto que somente em 2008 a estratégia de segurança foi publicada. Isso, como observado, tende a desconsiderar o pressuposto processual de uma RSS, em que atores nacionais e locais interagem na cena política, mesmo sem ter sido abordados previamente no desenho da reforma (especialmente pela falta de conhecimento contextual dos atores internacionais, ou pelo reconhecido partidarismo de líderes nacionais), sendo impedidos de contestar e influenciar a reforma ou fazê-lo gerando resultados inesperados – como quando advêm de potenciais ameaças.

Na RSS liberiana essa abordagem linear foi também uma realidade, porque ao não serem abordadas as ameaças locais houve a continuidade de organização de ex-combatentes. Exemplos disso são os momentos de atrasos em pagamentos e na disputa por terras pós-retorno de refugiados ou, até mesmo, pela existência de sociedades indígenas como os grupos Poro e Sande – desdobrando em ameaças reais que não foram abordadas. Muitos acordos informais permaneceram entre, por exemplo, grupos de vigilância e os *Community Watch Teams*. Esses atores entendiam a reforma até mesmo como intrusiva, produto da baixa confiança nas instituições formais, devido a movimentos sem diálogo da reforma com as identidades e grupos locais (PODDER, 2013, p. 372).

4.2.1 Limitadores para a apropriação local: a participação governamental e o foco em instituições formais

Inicialmente, nesta pesquisa, a hipótese que guiava o debate era de que atores externos e internos centraram-se na formação das instituições formais durante a reforma, o que teria limitado a apropriação local. Nosso argumento avançou em dois sentidos: primeiro no sentido de que a liderança liberiana na reforma, especialmente nos anos iniciais, foi baixa para considerar que esses atores internos (executivo, legislativo e mesmo sociedade civil) delimitaram quais instituições seriam reformadas, como seriam reformadas e quem participaria da reforma. Em segundo lugar, avançou em considerar que o foco em instituições formais não necessariamente é reconhecido como um limitador para a apropriação local. Esse processo, aliado a uma abordagem holística das questões de segurança – especialmente se conduzida com um entendimento contextualizado que o executivo e o legislativo têm, pode desempenhar o papel de responder às ameaças de segurança locais no pós-conflito. Assim, o que limitou a apropriação foi esse processo acontecer de forma que desconsiderasse de maneira ampla, em especial em seus anos iniciais, as demandas de segurança das comunidades locais permitindo a

manutenção de ameaças e exclusão social nas questões estatais, o que demarca uma continuação político-histórica desigual nas relações estado-sociedade-forças de segurança na Libéria - negligenciando atores específicos do interior do país e questões históricas.

Assim, o argumento que resulta desse debate é que *o processo de RSS da Libéria foi liderado por atores internacionais que conduziram a apropriação local com limitada participação governamental, o que contribuiu para que, de maneira geral, ameaças securitárias locais não fossem abordadas, gerando baixo controle do setor de segurança pelo governo e sociedade durante o processo*. Em relação ao primeiro ponto, evidencia-se que mesmo em um processo que deveria ser de compartilhamento de decisões, dado os mandatos da ONU, houve alta participação externa nos desenhos e ações políticas da reforma. Mesmo considerando as falhas de capacidade governamental para conduzir esse processo e as decisões partidárias de membros do governo, é demonstrado que a liderança externa foi uma força que, eventualmente, constrangeu o exercício de poder governamental liberiano, por consequência, influenciando em como seriam abordados os aspectos securitários no país – como, de que maneira e a partir de quais valores e com qual conhecimento (contextual ou não) seriam abordadas. Em relação ao segundo ponto, a abordagem de conflitos locais parece ser um papel que o Estado pode cumprir – mesmo com colaboração externa, se, eventualmente, sua participação não for limitada em uma RSS de operação de paz. Recordamos que a apropriação local diz respeito, também, ao controle do setor securitário pelo país e sociedade em que a reforma acontece e, de maneira mais elástica, ao próprio controle democrático que os atores internacionais buscam construir nesses contextos.

Um exemplo que se evidencia no caso da Libéria foi que a ONU e a DynCorp ficaram reticentes em aceitar todo o legislativo em alguns momentos decisórios da reforma porque alguns ex-combatentes faziam parte do governo de transição (legislativo). Isso influenciou diretamente em como os grupos aos quais esses respondiam entenderam-se enquanto partícipes do processo de reforma, adotando ou não as decisões tomadas no processo e influenciando em sua desmobilização e extensão do Estado no interior (BOAS, STIG, 2010). Além disso, como demonstrado, as disputas de terras em algumas comunidades aumentaram, especialmente por conta de ex-combatentes que continuavam mobilizados localmente (ibid.). Assim, algumas demandas de segurança comunitárias não foram respondidas por não abordarem essas questões locais. Ou seja, baixa apropriação local do governo, nesse caso, gerou baixíssima apropriação de atores locais, resultado que adveio da alta participação e liderança externa no processo, somado as características nacionais para liderar uma reforma.

4.2.2 Difusão normativa, multiplicidade de atores e hibridismo na reforma do setor de segurança da Libéria

Como observado, as práticas de RSS dos atores internacionais recorrentemente focam em instituições e atores estatais e de maneira insuficiente abordam os fornecedores de segurança alternativos ou as estruturas de segurança já existentes no país receptor da reforma (ANSORG, GORDON, 2019). Essa disparidade constitui-se como um desequilíbrio entre o conceito e contexto em uma RSS (CHANAA, 2002). Para abordar essa lacuna, a literatura de segunda geração de RSS (ANSORG, GORDON, 2019; JACKSON, 2018) vem discutindo a questão dos atores alternativos a partir de uma abordagem não linear, que envolve ir além dos objetivos liberais e focados no Estado de uma reforma e entender seu caráter processual a partir de uma multiplicidade de atores internos e externos. A abordagem não linear exige um entendimento de política diferente do de “cima para baixo”, um entendimento que não aborde somente a reforma institucional – entendida por essa perspectiva como somente uma parte do panorama de segurança do pós-conflito (JACKSON, BAKRANIA, 2018, p. 11). As abordagens não lineares buscam trabalhar no nível social, compreendendo as políticas de resistência e adaptação que foram negligenciadas pelas perspectivas lineares (ibid., p. 12).

Descobertas atuais da literatura de segunda geração de RSS (ANSORG, GORDON, 2019) apontam três debates fundamentais para entender a efetividade de uma reforma a partir das relações de apropriação local: a imposição normativa dos atores internacionais, que resultam em adoção, resistência e imposição das normas internacionais – o que pode gerar resultados mistos (como alguns âmbitos da reforma híbridos e outros não); a multiplicidade de atores de segurança dentro e fora do estado, o que gera padrões de cooperação e contestação nos processos de reforma e, por último; a multiplicidade e tensão entre as normas e atores que criam obstáculos para a construção da paz, ou seja, influenciam o sistema social não linear e complexo que é o ambiente pós-conflito (ibid.), podendo resultar em formas híbridas de segurança (PODDER, 2013). A partir desses debates, a discussão dessa seção aborda a acomodação dos interesses e ações de atores internacionais, nacionais e locais em terreno na RSS da operação liberiana.

A acomodação de interesses entre os atores no terreno de uma operação é outra expressão para a ideia de fricção, que tem sido usada no debate sobre operações de paz. A literatura de fricção (MILLAR et al, 2013) converge com o debate de segunda geração de RSS,

argumentando que os modelos ocidentais das operações de paz não conseguem abordar a complexidade dos conflitos e as configurações de consolidação da paz possíveis nesses ambientes. A partir disso, o debate de fricção defende que há um espaço amplo de interação local e internacional que uma operação de paz proporciona (MILLAR et al, 2013). Assim, o debate em torno do conceito de fricção argumenta que as operações de paz, a partir da paz liberal e estado-centrada, erram ao encarar o território de intervenção como local para “começar” do zero (MILLAR et al, 2013, p. 137). Essa perspectiva contribui para entender a interação entre diversos atores (internacionais, locais, nacionais) e não só as configurações locais de organização ou nas ações dos atores internacionais a partir da intervenção. Podemos ir além da simplificação local *versus* internacional, chamando a atenção para as múltiplas facetas que essas relações apresentam e seus resultados no longo prazo (ibid., p. 142). A exemplo, a possibilidade de uma convivência difícil e falta de acordo entre os diferentes atores ou a adaptação ou não adaptação dos locais às políticas propostas (ibid.), como a literatura de segunda geração de RSS também tem abordado.

Essa discussão é feita a partir das situações encontradas em terreno e de seus resultados, como o hibridismo – que advém da relação entre o local, nacional e internacional transpondo para a construção da segurança diferentes práticas, ideias e ações (formais ou não) (JARSTAD, 2013). Desde esse debate, é possível discutir a possibilidade de condução de uma RSS que responda às necessidades contextuais de segurança no pós-conflito, visto que há realidades com normatividade/valores que não condizem, somente ou necessariamente, com os liberais democráticos, especialmente em sociedades fragmentadas em termos de organização securitária.

O primeiro debate diz respeito a normatividade que advém da liderança em uma RSS dos atores internacionais. Como discutido no primeiro capítulo, essa normatividade orienta a reforma para que aconteça a partir da formação do tipo weberiano de Estado, em que o monopólio da força e o foco estado-centrado guia a prática de RSS (ANSORG, GORDON, 2019, p. 6). Apesar das recorrentes críticas e casos de falhas em processos dirigidos assim⁴⁹, as reformas ainda são marginalmente guiadas (em sua normatividade) por questões contextuais (ibid., p. 8). Os estados e atores receptores entram em contato como a normatividade externa e,

⁴⁹ Em Serra Leoa o processo de RSS foi fortemente dirigido por atores externos. Isso facilitou a descentralização da área de segurança, o que contribuiu para a paz no nível local, mas falhou em influenciar as dinâmicas de poder entre chefes locais e elites nacionais, o que mais tarde tornou-se uma grande ameaça para a governança do país (NICKSON, CUTTING, 2016, pp. 810-811).

nesse processo, têm comportamentos que variam em como adotam os objetivos das lideranças externas para a RSS, ou seja, podem tanto adaptar-se, quanto resistir às normas (ibid., p. 9). Nas possibilidades de encontro, ou fricção, entre atores internacionais e internos, o padrão tem sido a imposição normativa (ibid. p. 9). Essa imposição acontece em locais em que os atores internacionais tem papéis diretivos, como o caso da Libéria (ibid.). Repetidamente, os Estados que passam por imposições têm uma frágil construção do que seria considerado um “Estado liberal” – como discutido anteriormente nesta dissertação. Nesses Estados, instituições como eleições livres e o sistema judiciário não são estabelecidas ou mesmo aceitas pela população local (ibid., p. 10).

Além desse tipo de difusão normativa, as normas podem ser adotadas e depois adaptadas pelos governos ou atores não estatais. O que não significa que as normas locais serão descartadas, mas que as normas externas serão adaptadas para responder às práticas e crenças locais (ibid.). Isso pode acontecer quando atores locais, não estatais ou governamentais percebem essas normas como alinhadas com seu próprio sistema de crenças ou com seus objetivos (ibid.). Esse comportamento de adaptação, assim como a própria contestação às normas, não excluem a apropriação local, ou seja, são a forma como os atores do país receptor estão interagindo com a reforma, contestando-a ou dela participando.

Por fim, as normas podem ser contestadas, relação que é menos estudada na difusão normativa (ibid.). A contestação é entendida na literatura de fricção das operações de paz como resistência, que em termos foucaultianos é constitutiva do poder (FOUCAULT, 2004; BJÖRKDAHL, GUSIC, 2015). Na perspectiva foucaultiana é a resistência que faz com que as relações de poder existam, visto que não há como se colocar fora, nesse caso enquanto local em relação ao internacional, da relação de poder. Ou seja, a ação de resistência viria antes da obediência, pois sem a primeira não existiria a própria relação de poder ou a quem exercer poder (FOUCAULT, 2004, pp. 267-268). Na prática, quando as normas globais se traduzem para espaços locais há resistência e, conseqüentemente, agência – efeito que obriga as forças no processo a mudarem seu comportamento e, portanto, transforma as relações de poder (FOUCAULT, 2004, pp. 267-268; BJÖRKDAHL, GUSIC, 2015, p. 272).

Em resumo, a adoção de normas de RSS é um processo que envolve negociação, adaptação e/ou resistência por diversos atores envolvidos ou que influenciam a reforma – no que diz respeito a seu planejamento, implementação e resultados (ANSORG, GORDON, 2019, p. 11). Essas relações têm nuances que não podem ser simplesmente carimbadas como uma

ação de “resistência” ou “adaptação” porque envolvem ambas (BJÖRKDAHL, GUSIC, 2015, p. 272). Nesse sentido, há formas de resistência ou adaptação/adoção sempre presentes nesses encontros (friccionais) que produzem as ações e resultados de RSS (ibid.). Essa perspectiva desafia a ideia de passividade local, ao mesmo tempo que coloca os atores locais com um papel constitutivo, desde a ideia de que não existe poder sem resistência, na difusão dessas normas (ibid.).

No caso liberiano, podemos verificar esses padrões de imposição, adoção, adaptação e resistência em diferentes momentos. A RSS da Libéria, como demonstrado, foi dirigida por atores internacionais que buscaram reproduzir ou, no termo de Podder (2013), “duplicar” padrões internacionais, sem necessariamente abordar as questões que dizem respeito a sustentabilidade (política e econômica) dessa reforma. Esse comportamento reforçou tensões entre as políticas internacionais e as realidades locais no país (PODDER, 2013, p. 368). Além disso, a liderança internacional teve um foco urbano, com o objetivo de reconstruir instituições de segurança na capital, Monróvia (ibid.). Nacionalmente, algumas atividades buscaram a centralização das forças de segurança em Monróvia, mas no nível de condados existiam atividades de descentralização (como os Conselhos de Segurança) que visavam incluir formalmente e cooptar os grupos locais (PODDER, 2013, p. 368). Assim, as duas realidades, cidade-interior, sofreram com uma dicotomia nas questões de segurança, em que se criou uma distância entre a realidade formal e informal, criando bolsões de insegurança no interior, onde a maioria da população está, e respostas e relações diferentes às ações da reforma (ibid., p. 369). Enquanto em Monróvia houve maior número de segurança formal devido ao alto número de lideranças internacionais e do executivo e a sociedade civil estarem presentes ali – possibilitando atritos formalmente registrados, no interior, as políticas da reforma, quando presentes, foram mais escassas, possibilitando a manutenção da insegurança e o registro de sentimento de ameaça ou proteção nessas regiões por grupos informais (JÖRGEL et al., 2007). Assim, a difusão normativa não garantiu que os problemas de segurança dessas populações e nem a governança em todo o país fossem abordados.

O debate da literatura de segunda geração de RSS diz respeito à multiplicidade de atores em terreno; atores tanto internos, quanto externos. A literatura argumenta que as periferias urbanas e as populações de áreas rurais têm maior tendência em acessar mecanismos informais de segurança e justiça – isso porque as instituições estatais não respondem ou respondem de maneira inadequada às necessidades da população (ANSORG, GORDON, 2019, p. 13). Mesmo assim, as reformas continuam focadas no Estado, negligenciando esses atores

não estatais (ibid.). Há, segundo a Ansorg e Gordon (2019), alguns motivos para essa negligência. Entre eles: capacidade, conhecimento, legitimidade e aderência aos padrões e normas internacionais.

Especificamente sobre capacidade (que também abrange conhecimento e aderência) foi evidenciado em entrevista com agente da RSS da operação de paz da ONU na Libéria (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020) que o nível de capacidade nacional (tanto em termos de conhecimento como de recursos) é um fator central na apropriação local de RSS do país. O reforço da capacidade técnica e política de alguns setores do governo e sociedade civil para administrar e implementar políticas de segurança foi um dos maiores objetivos da UNMIL no país. A ONU também auxiliou o governo a revisar os gastos públicos no campo da segurança a fim de melhorar a capacidade econômica de prover infraestrutura e equipamentos que as instituições estatais da Libéria necessitavam para proteger a população de uma forma efetiva, eficaz e inclusiva. O aumento gradual da capacidade do governo liberiano de administrar e custear a segurança do país foi indispensável para saída da UNMIL no país (ibid.).

Outro motivo importante para essa negligência é que abranger atores não estatais pode requer mais recursos, não somente econômicos, mas também políticos, devido ao aumento do número e tipo de atores no processo, e a resultante complexidade na interação dessa diversidade de atores (GORDON, 2014, p. 139). O maior número de atores também pode fazer com que os resultados da reforma demorem, o que é problemático quando os doadores devem mostrar ou querem resultados (ANSORG, GORDON, 2019, p. 14). Além disso, a multiplicidade de atores em terreno pode fazer com que o consenso seja mais difícil de alcançar, comprometendo os esforços de reforma (ibid., p. 14). Tudo isso, custos, esforços e riscos – e a normatividade externa – tende a fazer com que os atores internacionais, que também são diversos, limitem o escopo dos programas de RSS (ibid., p. 14). Os atores não estatais também podem não querer se engajar em uma RSS e/ou o próprio Estado pode querer limitar o escopo da reforma – dado que uma RSS é sobre a redistribuição de poder em uma sociedade em transição, o que tende a minar o poder das elites (ibid., p. 14). Considerando uma abordagem para atores não estatais há necessidade de entender como esses programas vão interagir com as dinâmicas sócio-políticas, históricas e culturais e outras atividades de construção da paz em andamento, que podem gerar diversos padrões de cooperação ou contestação durante o processo (ibid., p. 18).

Na RSS liberiana, a multiplicidade de atores e provedores locais de segurança no país não foi abordada. Contudo, houve resultados rápidos na formação do exército e da polícia – de

reconstrução desde o zero, ainda que a efetividade, especialmente da polícia em relação ao controle da criminalidade e distribuição no país, seja discutida. Como demonstrado por Karianne Stig (2009), civis, especialmente no interior, durante a reforma achavam que os policiais discriminavam grupos étnicos e tensões étnicas ainda estavam presentes entre os recrutas do novo exército. Assim, problemas presentes nas comunidades locais – disputas por terras entre ex-combatentes com teor identitário, por exemplo – transbordaram para as instituições formais liberianas (BOAS, STIG, 2010, p. 300). Essas relações, a partir da não abordagem de atores de segurança locais e as problemáticas que deles advém, aumentam a percepção de insegurança e a polarização do país (ibid.). Essa exclusão cria baixa capacidade das instituições construídas, em que o ambiente para a insatisfação pública é criado pela exclusão de atores informais que podem alimentar a violência (PODDER, 2013, p. 373).

A multiplicidade de atores internos (e também externos), gerou inúmeras ações de cooperação e contestação durante o processo de reforma. Conforme abordado neste capítulo, observamos que a sociedade civil foi eventualmente contestatória – pois estava em um momento de reorganização – no que se refere a sua participação na reconstrução das instituições. Quanto à cooperação dos atores “receptores”, o executivo aderiu de modo bastante rápido, especialmente durante a transição, às propostas das lideranças da reforma. Não à toa, algumas ações de contestação surgiram em protesto a essas adesões sem debate público, em especial da sociedade civil em Monróvia, a partir da LINLEA. As elites nacionais parecem ter se adaptado a UNMIL, desejando sua presença. É demonstrado por Podder (2013, p. 358) que as elites nacionais estavam preocupadas que a UNMIL se retirasse repentinamente do país. A ONU, no período, tinha um forte desejo de que a operação na Libéria fosse de sucesso, assim, acalmou os ânimos da elite liberiana a partir de um modelo de retirada “responsável” do país, que foi acontecendo gradualmente (ibid.). Em geral, essa multiplicidade de atores e tensão entre as normas e atores não foram abrangidas pela reforma de modo a superar a violência consequente da guerra (BOAS, STIG, 2010). Há evidências de conflitos entre ex-combatentes e sentimento de ameaças por grupos organizados durante a guerra que fazem a manutenção da desconfiança da sociedade em relação às instituições de segurança (JÖRGEL et al., 2007; BOAS, STIG, 2010). Resumindo, a multiplicidade de atores e tensão entre as normas dificultou os esforços para construir a paz. Tudo isso causou atrasos, gasto de recursos e dificultou o processo de paz (ANSORG, GORDON, 2019, p. 18).

Essa tensão entre as abordagens (normatividade) internacionais e a realidade local – em que há uma mistura de provedores de segurança formais e não formais no terreno – são

conectadas pelo conceito de hibridismo. Sugere-se que há uma hibridização dos sistemas de segurança a partir das diferentes ideias e práticas, liberais e não liberais em terreno (JARSTAD, 2013, p. 393). A difícil coexistência de organizações de segurança formais ou não, indica essa fusão de ações de cooperação, balanceamento, sobreposição, competição e/ou hostilidade entre o internacional e local (JARSTAD, 2013, p. 393). No Afeganistão, por exemplo, atores formais afegãos, atores internacionais e atores insurgentes afegãos criaram novos modelos de segurança, que contrastavam com as intenções iniciais da força militar internacional (JARSTAD, 2013, p. 393). No país, um tipo de balanceamento de poder de milícias se desenvolveu, ao invés de somente o Estado Afegão com o monopólio legítimo da força, um tipo de organização política híbrida (ibid.).

Esses tipos de atividades mostram que abranger a agência local em uma RSS para reforçar a confiança da população nas instituições de segurança formais é possível. Essa hibridização não abandona, necessariamente, o paradigma dominante, acontecendo de forma moderada para aprimorar o intervencionismo, sem abrir mão dele, e as formas de poder sobre as populações locais (BORBA DE SÁ, 2019, p. 40). A apropriação local, nesse sentido, pode reforçar essas instituições, por meio da participação local, além da nacional, no processo de reforma (como atores de instituições não estatais e informais). Assim, a atuação local (nos termos da virada local) pode aliar-se a atuação nacional e internacional, o que pode vir a resultar na hibridização do setor de segurança.

Dessa maneira ordens políticas híbridas são criadas, em que elementos formais e informais coexistem, se sobrepõem e se entrelaçam (PODDER, 2013). Por meio do hibridismo, os projetos de construção da paz de cima para baixo encontram a micropolítica e os atores locais (MACGINTY, 2010, p. 393). Essa noção, de hibridismo, movimenta a discussão para além das concepções binárias (moderno *versus* tradicional, ocidental *versus* não ocidental) que arriscam simplificar a compreensão sobre uma operação de paz e, por conseguinte, suas reformas (ibid., p. 397). O hibridismo, portanto, pode ser entendido como o produto das interações e reformas envolvendo elementos internacionais e locais – atores, instituições, normas, recursos, práticas – que se manifestaram durante o processo de construção da paz⁵⁰ (PODDER, 2013, p. 356).

⁵⁰ Outros exemplos de hibridismo são citados para o caso liberiano, para além das forças de segurança. Conforme entrevistas de Ursula Schroeder et al. (2014) com agente da ONU *expert* em justiça que atuou na Libéria, houve uma incapacidade por parte das lideranças da reforma para a introdução de um sistema jurídico completo nos tribunais do país. Para contornar essa situação foi criado um sistema *ad hoc* baseado no uso de tribunais e audiências extrajudiciais antes de decisões serem tomadas. Também foram encaminhados alguns casos de crimes mais graves para o sistema de justiça civil. Essa foi outra forma de hibridização das estruturas organizacionais e

A RSS levou à reforma institucional das forças de segurança da Libéria, como também a criação de conselhos de segurança regionais e distritais por todo o país, formados por oficiais de segurança, lideranças comunitárias e chefes tradicionais (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020). Os conselhos regionais e distritais fazem parte da segurança híbrida na Libéria e existem em outros lugares da África Ocidental – surgiram nessa região, a partir de trocas de experiências, para estabelecer mecanismos descentralizados e de baixo custo aos governos (ibid.). Esses conselhos foram estabelecidos a partir da vontade política e modelo definido pelo governo liberiano em consulta a todos os segmentos da sociedade e com apoio da UNMIL. A ONU apoiou a Secretaria de Segurança Nacional a treinar quem participaria desses conselhos, incluindo como os conselhos poderiam resolver conflitos locais e informar as autoridades nacionais da capital sobre questões mais graves de segurança (anônima, entrevista de pesquisa, 30/01/2020). Ações como essa demonstram como a apropriação local do RSS é fundamental na criação de mecanismos de segurança vinculados a cultura local (ibid.). Apesar de, em alguns momentos específicos, a reforma ter sido desenhada pelos líderes internacionais, sendo caracterizada como *top-down* (LODEN, 2007; EBO, 2007; DEBEY, 2013; PODDER, 2013) em outros, essa reforma foi desenhada pelos próprios liberianos com ampla agência local.

4.3 CONTRIBUIÇÕES AO CONCEITO DE APROPRIAÇÃO LOCAL EM REFORMAS DO SETOR DE SEGURANÇA

De maneira geral, as contribuições dos debates recentes sobre RSS ao conceito ressaltam o teor político das reformas, definido pela sua característica de redistribuição do exercício de poder dentro da sociedade, por meio do setor de segurança (ANSORG, GORDON, 2019; DONAIS, 2018). A lacuna conceitual-contextual é amplamente aceita nesses debates, mas como estreitá-la ainda é debatido (SEDRA, 2018, p. 60). Esse debate recente concorda em uma importante questão: estratégias iguais para todos os contextos não funcionam (DONAIS, 2018; SEDRA, 2018). Uma das sugestões para resolver isso é a criação de uma tipologia para RSS que desenvolva respostas guiadas desde as configurações específicas de cada contexto (ibid., p. 60). Um exemplo seria a criação de abordagens ou sub-modelos específicos, para além de respostas ‘somente’ para o contexto pós-conflito (ibid.). Para isso, seria necessário um novo

de capacidades técnicas, gerando melhorias para além da normatividade e modelos internacionais para a construção da paz e do Estado (ibid., p. 223).

consenso global da importância não só do contexto, mas da multilateralidade na construção dessas políticas de reforma (ibid.).

Também é definido pelos debates de recentes de RSS, especialmente os de segunda geração, que as reformas precisam confrontar o paradigma estado-centrado, por esse não ser viável na maior parte dos contextos e por não ser mais possível evitar abordar o papel de atores não estatais no fornecimento de segurança (DONAIS, 2018, p. 39). Especificamente contribuindo para nossa discussão sobre atores locais no caso da Libéria, a segunda geração de RSS acorda entre si que, apesar de não haver um consenso sobre quais atores locais deveriam participar ou como esses deveriam participar, a RSS deveria ser um processo que melhora as relações Estado-sociedade (DONAIS, 2018; SEDRA, 2018). Para isso, encaminha-se para ser entendida desde sua não linearidade - que considera outros atores que não os previstos na perspectiva estatal-ocidental (ANSORG, GORDON, 2019). Ademais, demonstra que aspectos contextuais – culturais, sociais e históricos – são importantes de ser entendidos para as respostas de segurança (ibid.).

No que concerne aos atores locais, além da questão já mencionada de que os debates recentes de RSS ainda não desenvolveram respostas para quais provedores de segurança não estatais devem ser considerados para a “apropriação local”; debate-se quais atores da sociedade civil podem ser considerados legítimos para ter um papel significativo na governança da segurança e; quais grupos devem ser vistos como ameaça à segurança – como grupos armados, e terroristas (DONAIS, 2018, p. 39). No caso da Libéria, por exemplo, ressaltam-se grupos provedores de segurança com origens pré-coloniais e indígenas. A literatura argumenta que os atores que são ameaças, quando considerados, ao longo do tempo, deveriam ser marginalizados e, por fim, extintos à medida que o Estado se fortalece (ibid.). Segundo Timothy Donais (2018, pp. 39-40), essas questões são extremamente difíceis de responder. Para isso é necessário entender de forma detalhada os arranjos da governança de segurança que surgem nas ordens políticas híbridos ou não-westfalianas, que podem variar em cada contexto (ibid.). Em relação a isso, conforme Timothy Edmunds (2013, p. 57), talvez a questão atual mais importante das RSSs seja que essas políticas estão respondendo e refletindo os desafios de implementar reformas securitárias democráticas em ambientes que não refletem esses ideais institucionais – lembrando-nos que as reformas não podem ser desligadas do ambiente em que estão se inserindo.

Outra tendência recente que tem envolvido os desafios para a implementação de RSS diz respeito aos debates de segunda geração de RSS, que além de atores não estatais abordam as respostas de organizações regionais aos problemas da primeira geração (SEDRA, 2018, p. 50). Em 2013, a União Africana (UA) publicou o documento *Policy Framework on SSR*, construído na intenção de nos oito anos seguintes dar coerência e foco para a organização nas questões de RSS, especialmente porque muitos dos projetos de RSS em desenvolvimento se realizam na África (ibid.; AU, 2013). Com isso, o conhecimento da organização em relação à RSS tem crescido, pautado na ampliação de programas para construir a capacidade regional em temas das reformas securitárias, como o intitulado “*Building African Union Capacities in Security Sector Reform*” – em parceria com ONU, UE e o *African Security Sector Network (ASSN)* (ibid.). Um dos objetivos da organização é desenvolver uma maneira contextualizada de abordar a RSS (ibid.), que pode ser reforçada por uma liderança multilateral e um novo consenso global sobre RSS (ibid., p. 61). Outras organizações, como a OTAN e a OEA, vem margeado questões de RSS, mas não de maneira significativa como a União Africana, demonstrando relutância em se engajar diretamente em questões de RSS – por dizer respeito à soberania de países próximos (ibid., p. 51). Posições regionais reticentes, contudo, tendem a constranger o desenvolvimento da segunda geração de RSS, que segundo a literatura, necessita de estratégias regionais tanto pela transnacionalidade dos conflitos, quanto pelas peculiaridades da RSS em cada região, como, por exemplo, na África – contribuindo por conta das especificidades para o processo de apropriação local (ibid., pp. 53-54; AU, 2013, p. 3)⁵¹.

Nesse cenário, além da emergência da União Africana com uma perspectiva regional nas abordagens de segunda geração de RSS, o CSNU e o Banco Mundial vêm confirmado os enormes desafios de RSS e a necessidade de superá-los, com documentos, respectivamente, a Resolução 2151 (CSNU, 2014a) e o *World Development Report* (WORLD BANK, 2011). Esses documentos afirmam a necessidade de engajamento com um espectro maior de atores em uma RSS e de ir além da abordagem técnica nas reformas (SEDRA, 2018, p. 51). Essas tendências, apesar de não criarem uma “mudança revolucionária”, advogam pela adaptação do modelo de RSS para enfrentar as circunstâncias em terreno, especialmente em estados vulneráveis e afetados por conflitos (ibid., p. 52).

⁵¹ Além disso, revistas como o *Journal of Intervention and Statebuilding* tem se dedicado a temas latentes de operações de paz, como as questões de resiliência em intervenções, a paz liberal e pós-liberal e, também, a RSS de segunda geração (TANDFONLINE, 2018).

Especificamente, quanto ao caso liberiano, não foram encontrados documentos que previamente reconhecessem os atores locais, especialmente no interior do país. Essa falta, possibilita o argumento que algumas ameaças e potenciais grupos legítimos não foram abrangidos pela reforma do setor de segurança no país. Contudo, ao longo do tempo houve certa organicidade entre os atores envolvidos no processo de reforma, com a criação dos conselhos de segurança, demonstrando o caráter processual que uma reforma enquanto política pode ter. Observa-se que, para reformas mais duradouras, há a necessidade de um profundo conhecimento histórico e social das relações políticas e quais são os riscos a paz no país em reforma - ou, como argumentam os acadêmicos de segunda geração, do país em transformação⁵² (SEDRA, 2018).

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, observamos que um dos motivos para a discrepância entre a estratégia conceitual e a realidade prática na RSS na Libéria foi o objetivo de garantir instituições e processos em termos governamentais eficientes, ao mesmo tempo que liberais, e não em produzir, especificamente, resultados em campo e abordagens de segurança socio-centradas. A garantia da reconstrução de instituições como AFL e a LNP converge com os requerimentos dos doadores internacionais, que financiam a reforma. Assim, os governos buscam, quando atores de decisão das reformas, corresponder às noções ocidentais do setor de segurança (ANSORG, 2017, p. 132).

Como demonstrado em pesquisa de 2011 (VINCK et al., 2011), o baixo envolvimento da RSS com atores não estatais se fez sentir em regiões mais afastadas de Monróvia, especialmente na provisão de segurança. Alguns grupos, por não entrarem na política de reforma, dificultaram as possibilidades do monopólio do uso da força estatal em todo o país, criando, em sua não institucionalização, áreas de segurança híbrida em que as cadeias de comando e controle permaneceram informais e fora da responsabilidade institucional (PODDER, 2013, p. 365). Por exemplo, no processo, a maioria dos grupos de vigilantes e equipes de vigilância comunitária na Libéria respondiam a suas comunidades e não a cadeia de comando da LNP (PODDER, 2013, p. 365). Ao não serem abarcadas pela reforma, dificultaram

⁵² Muitas críticas aos modelos de RSS manifestaram-se a respeito da nomenclatura das reformas. Há uma pressão para mudar, por exemplo, a palavra “reforma” por “transformação do setor de segurança”, com objetivo de destacar a imensa escala do conceito e a mudança que ele exige (SEDRA, 2018, p. 57).

a formalização e provisão de segurança na Libéria, representando um risco potencial no futuro (PODDER, 2013, p. 365).

Uma RSS que aborda as necessidades locais de segurança, ao envolver atores não formais, aumenta as chances de consolidação da paz e, até mesmo, expansão do Estado. O perigo de uma abordagem de RSS com baixo envolvimento com o que é local é colocar a duração da paz em risco, resultado de uma segurança (que deveria assegurar a paz) que é considerada diferente pelos atores locais, em comparação com a abordagem da comunidade internacional (BOAS, STIG, 2010, p. 298). Assim, superar a lacuna contextual-conceitual perpassa abordar a realidade política do terreno, realidade que na Libéria, mesmo após alguns anos de operação de paz, ainda era de alienação e medo (BOAS, STIG, 2010, p. 293).

Assim, a partir da ideia de que a RSS altera profundamente as relações de poder no país, torna-se urgente para o debate sobre apropriação local em RSS a consciência da complexidade dos contextos para que as intervenções de operações de paz sejam bem-sucedidas. Para isso, como demonstrado, é necessário atender a multiplicidade de atores em terreno, entendendo como podem interagir e influenciar uma reforma – desde a difusão normativa e dos aspectos de contestação, adoção e imposição de normas e de qual o perfil desses atores para a governança estatal de segurança, se a ameaçam ou tem potencial de fortalecê-la. Esses aspectos, no debate de segunda geração de RSS são críticos para a (re)construção e transformação das instituições de segurança, bem como seus resultados, que podem ser híbridos. Também importam para o fortalecimento do Estado e sua expansão para o interior do país regiões além da capital, necessário em países vulneráveis e pós-conflito.

5 CONCLUSÃO

O que guiou esta dissertação foi o debate sobre a apropriação local em reformas do setor de segurança. Debruçamo-nos, para essa análise, no caso de reforma do setor de segurança da Libéria (2003-2018), com especial atenção a atores e provedores locais de segurança de caráter não estatal e informal. Sobre nosso caso, de forma específica e conforme demonstrado, houveram problemas políticos em relação a governança da reforma com as diferentes comunidades pós-conflito quando essas não foram ouvidas ou abordadas durante o processo, especialmente nos primeiros anos da reforma. As experiências de organização política não ouvidas, segundo Boas e Stig (2010, pp. 292-293), não eram necessariamente políticas para o senso ocidental tradicional, mas para essas comunidades locais, sim. A Libéria, por exemplo, nunca existiu como um modelo de Estado ocidental democrático, contudo a reforma no país seguiu essa noção, focada na dimensão estatal de segurança para conduzir a abordagem de RSS, especialmente nos anos iniciais. De forma geral observamos que as discussões sobre RSS receberam nova roupagem na área de Segurança Internacional das Relações Internacionais a partir das discussões de apropriação local, apresentando oportunidades de implementação integrada entre abordagens holísticas e particularistas, na consideração da sociedade e de atores de segurança não estatais e estatais em situações pós-conflito.

Dessa discussão sobre RSS, setor de segurança da Libéria e atores locais, defendemos que a RSS liberiana foi liderada por atores internacionais, em que a apropriação local foi conduzida com participação governamental escassa, o que contribuiu para que houvessem limitações na abordagem das ameaças de segurança locais e baixo controle de sociedade e governo durante o processo. Isso evidenciou-se especialmente nos anos iniciais da reforma das forças armadas, em que os EUA contrataram uma empresa de segurança privada, a DynCorp, para estar à frente do processo. Nesse momento, nem a sociedade civil, nem o legislativo, conseguiram acessar documentos e dialogar com a empresa, que recusou participar de uma reunião na assembleia legislativa. Além disso, durante o período, a polícia esteve centralizada em Monróvia, resultado da falta de diálogo e resposta da reforma em relação às necessidades pós-conflito, como a criminalidade.

Evidencia-se também, no caso da Libéria, que a ONU e a DynCorp ficaram reticentes em aceitar todo o legislativo em momentos decisórios da reforma, em 2003 e 2004, porque alguns ex-combatentes faziam parte do governo de transição (legislativo). Isso influenciou diretamente em como os grupos aos quais esses respondiam entenderam-se enquanto partícipes

do processo de reforma, adotando ou não as decisões tomadas no processo e influenciando em sua desmobilização e extensão do Estado no interior (BOAS, STIG, 2010). Ademais, como demonstrado, as disputas de terras em algumas comunidades aumentaram, especialmente por conta de ex-combatentes que continuavam mobilizados localmente (ibid.). Assim, algumas demandas de segurança comunitárias não foram respondidas por não abordarem essas questões locais. Ou seja, pouca apropriação local do governo, nesse caso, gerou ainda menor apropriação de atores locais, resultado que adveio da alta participação e liderança externa no processo, somado as características nacionais para liderar uma reforma.

Como observamos, a participação internacional no processo de reforma (especialmente em seus anos iniciais) influenciou, a reforma a abranger em menor ou maior grau a realidade em terreno. Observamos também que a RSS, conforme os debates de segunda geração argumentam, aborda a redistribuição de poder em uma sociedade antes instável politicamente, sendo, portanto, sobre o controle do setor securitário tanto da sociedade, quanto do governo. Esse controle a partir da apropriação local, possibilita entender se os atores internacionais estão conduzindo a forças de segurança para a garantia do controle democrático na realidade em terreno.

Para fazer essa discussão, no primeiro capítulo de desenvolvimento desta pesquisa, trouxemos o debate conceitual sobre a reforma do setor de segurança e sua ligação com a apropriação local. Discutimos o pano de fundo das reformas: o nexo segurança-desenvolvimento e seu papel para a reconstrução do aparato estatal de segurança. Especificamente sobre a RSS ressaltamos duas abordagens, uma holística e outra particularista, sobre quais atores considerar na e para a reforma de segurança. Optamos, nesse momento, por adotar a primeira abordagem (holística). Ademais, discutimos a miríade de atores para apropriação local que compõem ou podem compor o processo político de uma reforma securitária. Chamamos a atenção para alguns obstáculos conceituais e operacionais que a literatura destaca, observando, a partir disso, o avanço, tanto na literatura, quanto de forma orgânica em terreno, das reformas securitárias. Com isso, foi possível discutir além da chamada ortodoxia das RSSs, na responsabilidade de engajar de forma prática as sociedades em terreno, para além da retórica documental.

Em seguida, desenvolvemos um capítulo histórico, sobre o setor de segurança liberiano, os conflitos armados de 1989 e 1997 e a reforma securitária iniciada a partir da operação de paz. O setor securitário, como demonstrado, foi constituído por relações de colonização-violência colonial, em que grande parte da população do território foi excluída da

participação política e, conseqüentemente, das forças de segurança, sendo repetidamente seu alvo. As características de dominação da elite de américo-liberianos na política e nas forças securitárias foram uma das causas para os conflitos armados, que exacerbaram a urgência de uma transformação nesse setor. Reforma que iniciou em 2003, a partir do acordo de paz (CPA) e da operação de paz da ONU no país (UNMIL). A reforma das forças de segurança, especialmente exército e polícia – instituições que focamos nessa pesquisa – aconteceu de maneira eficiente e do zero. Primou-se por restaurar o aparato estatal de segurança, em que críticas quanto a sua centralização na capital e forte atuação externa guiaram os debates na relação apropriação local-reforma.

No último capítulo de desenvolvimento desta dissertação, analisamos a apropriação local da reforma securitária liberiana a partir do debate do capítulo conceitual desta pesquisa. Com a comparação de conceitos e caso, avançamos em nosso argumento, encarando o processo de RSS na Libéria como um momento de limitada participação governamental, que impactou em como foram abordadas ameaças securitárias locais e meios de proteção não estatais, gerando o baixo controle democrático de governo e sociedade do setor de segurança nesse processo. Com esse argumento, percebemos que é necessário que os programas de RSS debatam a possibilidade de que essas sejam responsivas às necessidades e percepções locais de segurança no pós-conflito, visto que há realidades com valores que não condizem, somente ou necessariamente, com a racionalidade democrática liberal e weberiana.

Também demonstramos, no último capítulo, que o caso liberiano apresentou lacunas conceituais-contextuais na sua estratégia de RSS, em que os obstáculos encontrados na conceituação da primeira geração são verificados na realidade da Libéria. No setor de segurança e desde a apropriação local, a transição para a paz deveria passar, no mínimo, a reforma ser um processo supervisionado e dirigido por um legislativo democraticamente eleito. O caso liberiano, contudo, teve falhas em relação à apropriação para governança democrática, especialmente na reforma do exército nos anos iniciais da reforma. A exclusão da sociedade civil, e mesmo do governo, do processo da reforma de defesa, demonstra a tendência dos atores internacionais de colocarem questões de eficiência do processo acima da transparência, responsividade e legalidade, como definido por Bendix e Stanley (2008).

Ainda assim, mesmo se esse processo estivesse garantido (o que não aconteceu no caso liberiano), conforme a discussão proposta aqui, envolver o legislativo e organizações da sociedade civil localizadas em Monróvia não asseguraria, por si só, uma abordagem de RSS

mais centrada na sociedade e, portanto, com garantia de respostas de segurança efetivas às ameaças (ANDERSEN, 2006, p. 6). Ações como a apropriação legislativa podem ter auxiliado a romper com a presidência autoritária que comandou historicamente o setor de segurança do país, mas não garantem que a reforma, eventualmente, não irá ter algumas falhas, ao não incluir instituições e grupos da sociedade presentes nas dinâmicas securitárias (ibid.). Conforme Sawyer, algumas instituições adaptaram-se durante a guerra, permanecendo cruciais para a sobrevivência de comunidades e para a resolução do conflito, sendo, portanto, importantes para a governança pós-conflito (SAWYER, 2005).

A RSS em países pós-conflito, como a Libéria exige ir além da construção e treinamento eficiente das forças de combates. Visto que a eficiência operacional sem a supervisão democrática é um espaço para a opressão da população por meio das forças armadas, especialmente da população mais pobre e vulnerável (PODDER, 2013). A RSS, portanto, demanda a subordinação dessas forças ao controle civil, bem como a colaboração das autoridades e forças civis (das mais diversas) em todo o território a que diz respeito (ONOMA, 2014, p. 12). A RSS, em um país como a Libéria, requer transformação social, que só é alcançada com negociação, participação e envolvimento de atores nacionais e locais. Assim, envolve um tempo e processo mais longo que uma ou duas décadas. Processos de RSS que não garantem essa colaboração entre forças de coerção-sociedade-estado, bem como a subordinação da força ao poder democraticamente eleito, não podem, segundo Ebo (2005) e Onoma (2014) ser consideradas um sucesso.

Essas conclusões, embora relativas ao caso liberiano, podem oferecer algumas generalizações acerca das reformas securitárias de operações de paz. Apesar de haver poucos exemplos de programas de RSS que trabalharam com atores não estatais (BURIAN, 2017), há significativo investimento em reformas securitárias. Mecanismos de segurança informais podem ser mais responsivos às necessidades da sociedade, além de mais acessíveis economicamente e mais inteligíveis para a população (ibid.). Ignorar essas ferramentas mina as perspectivas de segurança e, por consequência, de paz duradoura (ANSORG, GORDON, 2019). Na prática, isso significa que, no mínimo, o papel dos grupos não estatais pode ser reconhecido e não, necessariamente, prejudicado pelo processo de (re)construção das agências estatais de segurança. Além disso, os líderes das reformas podem se responsabilizar por incorporar as realidades desiguais no desenho das políticas, desenhando-as além da abstração e considerando os riscos de resultados negativos para a paz sem a abordagem da diversidade de realidades. As reformas que passam por questões similares, portanto, deveriam, conforme

Vanessa Newby (2017), sacrificar os ganhos de curto prazo e considerar essa abordagem que, ao passo que é pragmática, define-se de longo prazo e sensível ao contexto local.

Ademais, dessas conclusões emergem novas possibilidades de pesquisa. Entre essas, a importância de, a partir das bases lançadas nesta dissertação, avaliar os resultados da RSS liberiana no longo prazo. Essa avaliação poderia ser feita em dois sentidos: o primeiro com uma perspectiva da interação local de segurança a partir de pesquisa de campo, considerando as percepções e entendimento de segurança/ameaça em condados do país em que o Estado liberiano é menos presente. O segundo, desde um panorama macro e em um prazo maior, em que poderiam ser avaliados os resultados da reforma a partir da literatura e de documentos avaliativos sobre o pós-operação de paz. Além dessas duas possibilidades, soma-se a de avaliar a reforma da Libéria e seu processo de apropriação local de forma comparada com países do continente africano. Por exemplo, Serra Leoa, país vizinho da Libéria e que também passou por um processo de RSS liderado por agentes externos - mas com o Reino Unido e não EUA à frente do processo. Nessa comparação continuaríamos buscando avançar na compreensão sobre estabilidade política e o controle e despolitização das forças de segurança em sua relação com a sociedade desde semelhanças e diferenças na condução da apropriação local em ambos casos.

REFERÊNCIAS

- ABDULAI, Jemilatu. *Security Sector Reform in Liberia: Challenges and Lessons Learned*. Professor Kühne, Fall, 2011.
- AGUILAR, Sérgio. *Reforma do Setor de Segurança: Teoria, Prática e Crítica*. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.
- AGUILAR, Sérgio. *A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações*. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 3, n. 2, pp. 25-39, jul/dez, 2016.
- AKPA, E. K. *The size distribution on income in Liberia*. Review of Income and Wealth, v. 27, n 4, pp. 387–400. 1981.
- AKPAN, Monday. *Black Imperialism: Americo-Liberian Rule over the African Peoples of Liberia, 1841–1964*. Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines, v. 7, n. 2, pp. 217-236, 1973.
- AKPAN, Monday B. *Libéria e Etiópia, 1880- 1914: A sobrevivência de dois Estados africanos*. In: (org.) BOAHEN, Albert Adu. História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935. Brasília: UNESCO, 2010, pp. 281-319.
- ALAGA, Ecoma. *Pray the Devil Back to Hell: Women's ingenuity in the peace process in Liberia*. Peacebuild, 2011.
- ALBRECHT, Peter; JACKSON, Peter. *State-building Through Security Sector Reform: The UK Intervention in Sierra Leone*. Peacebuilding v. 2, n. 1, pp. 83–99, 2014.
- ALBRECHT, Peter; KYED, Helene Maria. *Introduction: Non-state and Customary Actors in Development Programs*. In: Albrecht, P. et al., H. Perspectives on Involving Non-state and Customary Actors in Justice and Security Reform, International Development Law Organization (IDLO) and The Danish Institute for International Studies (DIIS), 2011. Pp. pp. 3–21. Disponível em: <http://pure.diis.dk/ws/files/61420/DIIS_Book.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- ANDERLINI, Sanam, CONAWAY, Camille P. *Security Sector Reform*. In: Gender and Peacebuilding Programme. Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert: London, 2007.
- ANDERSEN, Louise. *Post-Conflict Security Sector Reform and the Challenge of Ownership*. Pp. 1-8. DIIS Brief. July, 2006.
- ANDERSEN, Louise; ENGEDAL, Peter. *Blue Helmets and Grey Zones: Do UN Multidimensional Peace Operations Work?* DIIS (Danish Institute for International Studies) Report, v. 29, 2013.
- ANING, Emmanuel. *Eliciting compliance from Warlords: the ECOWAS experience in Liberia, 1990–1997*. Review of African Political Economy, v. 26, n. 81, pp. 335-348, 1999.

- ANSORG, Nadine. *Security Sector Reform in Africa: Donors approaches versus local needs*. *Contemporary Security Policy*, v. 38, n. 1, pp. 129-144, 2017.
- ANSORG, Nadine; GORDON, Eleanor. *Co-operation, Contestation and Complexity in Post-Conflict Security Sector Reform*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 13, n. 1, pp. 2-24, 2019.
- ATKISON, Philippa. *Liberal interventionism in Liberia: Towards a tentatively just approach?*. *Conflict, Security & Development*, 8:1, 15-45, 2008.
- AU (African Union). *Police Framework on SSR*. 2013. Disponível em: <<https://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- AZEVEDO, Warren d'. *A Tribal Reaction to Nationalism (Part 1)*, in: *Liberian Studies Journal*, v. 1, n. 2, pp. 1-22, 1969.
- BANGURA, Ibrahim. *The Gradual Emergence of Second Generation Security Sector Reform in Sierra Leone*. *CSG Papers*, n. 15, pp. 1-22, 2017. Disponível em: <<https://secureservercdn.net/166.62.111.84/cc4.7c6.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/01/Second-Generation-SSR-in-Sierra-Leone-January-2017.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2020.
- BALLAH, Heneryatta; ABROKWAA, Clemente. *Ethnicity, Politics and Social Conflict: The Quest for Peace in Liberia*. *Penn State McNair Journal* 10: pp. 52–69, 2003.
- BAKER, Bruce. *The Future is Non-state*. In: SEDRA, M. *The Future of Security Sector Reform*. Ontario: Centre for International Governance Innovation [CIGI], 2010. Pp. 208–228.
- BENDIX, Daniel; STANLEY, Ruth. *Deconstructing local ownership of Security Sector Reform: A review of the literature*. *African Security Review*, v. 17, n. 2, pp. 93-104, 2008.
- BILLERBECK, Sarah von. *Local Ownership and UN Peacebuilding: Discourse versus Operationalization*. *Global Governance*, v. 21, pp. 299-315, 2015.
- BILLERBECK, Sarah von. *Whose peace? Local ownership and UN peacebuilding*. In: *The Future of Statebuilding: Ethics, Power and Responsibility in International Relations*, pp. 9-11 Outubro, 2011.
- BJÖRKDAHL, Annika; GUSIC, Ivan. *'Global' norms and 'local' agency: frictional peacebuilding in Kosovo*. *Journal of International Relations and Development*, v. 18, pp. 265–287. 2015.
- BOAS, Morten; STIG, Karianne. *Security Sector Reform in Liberia: An Uneven Partnership without Local Ownership*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4:3, pp 285-303, 2010.
- BORBA DE SÁ, Miguel. *Haitianismo: colonialidade e biopoder no discurso político brasileiro*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em

Relações Internacionais (PUC-Rio). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 283, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRZOSKA, Michael. *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n. 4, 2003.

BRZOSKA, Michael. *Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations*. *International Peacekeeping*, 13:1, 1-13, 2006.

BURIAN, Alexander. *Summary of Key SSR Developments and Trends 2005–2017*. ISSAT, 2017. Disponível em: <<https://issat.dcaf.ch/Share/Blogs/ISSAT-Blog/Summary-of-Key-SSR-Developments-and-Trends2005-2017>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

CHANAA, Jane. *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

CPA. *Comprehensive Peace Agreement Between the Government of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) and the Movement for Democracy in Liberia (MODEL) and Political Parties*. Accra, Ghana, August 18, 2003. Disponível em: <<https://peaceaccords.nd.edu/accord/accra-peace-agreement>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *2003a Resolution 1497 (2003)*. Adopted by the Security Council at its 4803rd meeting, on 1 August. 2003a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Liberia%20SRes1497.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolution 1509 (2003)*: Adopted by the Security Council at its 4830th meeting, on 19 September. 2003b. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1509\(2003\)](https://undocs.org/S/RES/1509(2003))>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *First progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia (S/2003/1175)*. 2003c. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2003/1175>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1579 (2004) regarding Liberia (S/2005/376)*, 7 June. 2005. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/liberia/report-secretary-general-pursuant-security-council-resolution-1579-2004-regarding>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad*. 2008. Disponível em: <<https://undocs.org/es/S/2008/39>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2066 (2012)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6834ª sesión, celebrada el 17 de septiembre. 2012. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2066\(2012\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2066(2012))>. Acesso em: 20 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2116 (2013)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7033ª sesión, celebrada el 18 de septiembre. 2013. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2116\(2013\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2116(2013))>. Acesso em: 20 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2151 (2014)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7161ª sesión, celebrada el 28 de abril. 2014a. Disponível em: <[https://undocs.org/es/S/RES/2151\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2151(2014))>. Acesso em: 10 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2190 (2014)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7340ª sesión, celebrada el 15 de diciembre. 2014b. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2190\(2014\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2190(2014))>. Acesso em: 20 out. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2215 (2015)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7423ª sesión, celebrada el 2 de abril. 2015a. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2215\(2015\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2215(2015))>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución S/RES/2236 (2015)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7517ª sesión, celebrada el 2 de septiembre. 2015b. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2237\(2015\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2237(2015))>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2239 (2015)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7525ª sesión, celebrada el 17 de septiembre. 2015c. Disponível em: <[https://undocs.org/sp/S/RES/2239\(2015\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2239(2015))>. Acesso em 15 nov. 2019.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). *Resolución 2333 (2016)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7851ª sesión, celebrada el 23 de diciembre. 2016. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_RES_2333.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

DEBEY S., T. *Security Sector Governance in West Africa: Learning from Experience. A case study of Liberia: Developments In norms of legislative oversight*, 2013.

DONAIS, Timothy. *Inclusion or Exclusion? Local Ownership and Security Sector Reform*. *Studies in Social Justice*, v. 3, n. 1, pp. 117-131, 2009.

DONAIS, Timothy. *Peacebuilding and Local Ownership*. 2012. (1h46min13s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=r6HH7fLSe5k>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

DONAIS, Timothy. *Understanding Local Ownership in Security Sector Reform*. In: DONAIS, T. *Local Ownership and SSR*. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), LIT, pp. 3-19, 2008.

DONAIS, Timothy. *Security Sector Reform and the Challenge of Vertical Integration*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 12, n. 1, pp. 31-47, 2018.

- DUFFIELD, Mark. *The Liberal Way of Development and the Development—Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide*. Security Dialogue, v. 41, n. 1, pp. 53-76, 2010.
- EBO, Adedeji. *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper, nº 9, 2005.
- EBO, Adedeji. *Liberia case study: outsourcing SSR to foreign companies*. In: NATHAN, Laurie. No ownership, no commitment. A guide to local ownership of security sector reform. Birmingham: University of Birmingham, 2007.
- EDMUNDS, Timothy. *Security Sector Reform*. In: BRUNEAU, Thomas, MATEI Florinda. The Routledge Handbook of Civil-Military Relations. Routledge, 2013. Pp. 48-60.
- EGNELL, Robert; HALDÉN, Peter. *Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory*. Conflict, Security and Development, 9:1, 27-54, 2009.
- ELLIS, Stephen. *The mask of Anarchy: the destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. New York: New York University Press, 1999.
- ESTEVES, Paulo; SOUZA, Leticia. *A Libéria e a construção do nexo entre segurança e desenvolvimento*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 2, pp. 22-45, 2011.
- FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.
- FIANKA, Bernard. *Security Sector Reforms and Governance in Post-Conflict Environment: An Assessment of Nigeria and Liberia*. The IUP Journal of International Relations, v. VIII, n. 4, 2014.
- FINAZZI, João Fernando. *A Transformação da Reforma do Setor de Segurança nos contextos de operações de paz da ONU: o caso do Haiti*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 113, 2016.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *IMF Executive Board Approves US\$213.6 Million ECF Arrangement for Liberia*. 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/12/11/pr19451-liberia-imf-executive-board-approves-us23-4-million-ecf-arrangement>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- FOUCAULT, Michel. *Michel Foucault, uma entrevista: sexo, poder e as políticas da identidade*. Verve, v. 5, pp. 260-277, 2004.
- FREIRE, Maria Raquel. *Introdução: a multidimensionalidade da construção da paz em Timor Leste*. In: FREIRE, Maria Raquel. Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor Leste e a contribuição de Portugal. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. Pp. 11-37.

FREITAS, Glória Maria. *Reforma do setor de segurança haitiano como condição para a segurança humana dos cidadãos*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPE). Recife, p. 93, 2013.

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace and Peace Research*. Journal of Peace Research, v. 6, n. 3, 1969.

GERDES, Felix. *The Evolution of the Liberian State: A Study in Neo-Patrimonial State Formation and Political Change*. Hamburg: Universität Hamburg, 2013.

GERSHONI, Yekutiel. *Black Colonialism: The Americo-Liberian Scramble for the Hinterland*. Boulder: Westview Press, 1985.

GERSHONI, Yekutiel. *War without End and an End to a War: The Prolonged Wars in Liberia and Sierra Leone*. African Studies Review, v. 40, n. 3 (Dec., 1997), pp. 55-76, 1997.

GOMPERT, David et al. *Making Liberia Safe: Transformation of the National Security Sector*. Santa Monica: RAND Corporation, 2007.

GORDON, Eleanor. *Security Sector Reform, Statebuilding and Local Ownership: Securing the State or its People?* Journal of Intervention and Statebuilding, v. 8, n. 2-3, pp. 126-148, 2014.

HARRIS, David. *Civil War and Democracy in West Africa: Conflict Resolution, Elections and Justice in Sierra Leone and Liberia*. London: I.B. Tauris, 2012.

HENDRICKSON, Dylan; KARKOSZKA, Andrzej. *The challenges of security sector reform*. In: SIPRI. Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press, 2002. Pp. 175-202.

HILLS, Alice. *Learning the hard way: Implementing security sector reform in Africa's Post-Authoritarian States*. In: SEDRA, Mark (Ed.) The Future of Security Sector Reform. The Centre for International Governance Innovation: Waterloo, 2010. Pp. 177-192.

HÖHN, Judy. *Transformation through Participation: Public perceptions in Liberia and Sierra Leone*. In: BRYDEN, A.; OLONISAKIN, F. Security Sector Transformation in Africa. DCAF, 2010. Pp. 89-113.

ICG (International Crisis Group). *Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*. Africa. Report, 148. Dakar: ICG, 2009.

JACKSON, Paul. *Introduction: Second-Generation security sector reform*. Journal of Intervention and Statebuilding, v. 12, n. 1, pp. 1-10, 2018.

JACKSON, Paul; BAKRANIA, Shivit. *Is the future of SSR non-linear?* Journal of Intervention and Statebuilding, v. 12, n. 1, pp. 11-30, 2018.

JARSTAD, Anna. *Unpacking the friction in local ownership of SSR in Afghanistan*. Peacebuilding, v. 1, n. 3, pp. 381-396, 2013.

JAYE, Thomas. *Transitional Justice and DDR: The Case of Liberia*. Research Unit International Center for Transitional Justice June, 2009.

JÖRGEL, Magnus; UTAS, Mats; FHS; FOI. *The Mano River Basin Area: Formal and Informal Security Providers in Liberia, Guinea and Sierra Leone*. Swedish Defence Research Agency: Defence Analysis, Base data Report, December, 2007.

KABIA, John. *Humanitarian intervention and conflict resolution in West Africa: from ECOMOG to ECOMIL*. Cheshir: Ashgate, 2009.

LAWRANCE, Michael. *Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy*. SSR Issue Paper no. 8. The Centre for International Governance Innovation, 2012.

LAYNE, Christopher. *Kant or Can't: The Myth of the Democratic Peace*. In: BROWN, M.; JR, O. C.; LYNN-JONES, S.; MILLER, S. (eds). *Theories of War and Peace*. Massachusetts: The Mit Press, 1998. Pp. 177-220.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. *Everyday Legitimacy and International Administration: Global Governance and Local Legitimacy in Kosovo*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 7, n. 1, pp. 87–104, 2013.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas; KAPPLER, Stefanie. *What attachment to peace? Exploring the normative and material dimensions of local ownership in peacebuilding*. *Review of International Studies*, v. 42, n. 5, pp. 895–914, 2016.

LEONARDSSON, Hanna; RUDD, Gustav. *The 'local turn' in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding*, *Third World Quarterly*, v. 36, n.5, pp. 825-839, 2015.

LIBERIA. *National Security Strategy of the Republic of Liberia*. January, 2008.

LISGIS (Liberia Institute of Statistics and Geo-Information Services). *Analytical Report on Population Size and Composition. Republic of Liberia*. 2008. Disponível em: <http://lisgis.net/pg_img/Population%20size%20210512.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

LITTLE, Becky. *How a Movement to Send Freed Slaves to Africa Created Liberia*. 5 abril de 2019. Disponível em: <<https://www.history.com/news/slavery-american-colonization-society-liberia>>. Acesso em 9 dez. 2019.

LITTLE, Kenneth. *The Political Function of the Poro*. Part II. *Journal of the International African Institute*, v. 36, n. 1 (Jan., 1966), pp.62-72, 1966.

LODEN, Alexander. *Civil Society and Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia: Painting a Moving Train without Brushes*. *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 1, 297-307, 2007.

LOPES, Paula. *RSS em Timor-Leste e o seu contributo para a consolidação da paz*. In: FREIRE, Maria Raquel. *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. Pp. 181-214.

- MACGINTY, Roger. *Hybrid peace: the inter-action between top-down and bottom-up peace*. Security dialogue, v. 41, n. 4, pp. 391-412, 2010.
- MALAN, Mark. *Security Sector Reform in Liberia: Mixed Results from Humble Beginnings*. Strategic Studies Institute, 2008.
- MARIJAN, Branka. *The Gradual Emergence of Second Generation Security Sector Reform in Bosnia-herzegovina*. Ontario: Centre for Security Governance (CSG), 2017.
- MARTÍNEZ-SOLIMÁN, Magdy. *UNDP sees Security Sector Reform as foundation for Peace and Development*. UNDP: 13 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2015/02/13/undp-sees-security-sector-reform-as-foundation-for-peace-and-development-.html>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- MAZARR, Michael. *The Real History of the Liberal Order: Neither Myth Nor Accident*. Foreign Affairs, July, 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-08-07/real-history-liberal-order>>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- MEHLER, Andreas. *Why Security Forces Do Not Deliver Security: Evidence from Liberia and the Central African Republic*. Armed Forces and Society, n. 38, v. 1, pp. 49-69, 2012.
- MILLAR, Gearoid et al. *Peacebuilding Plans and Local Reconfigurations: Frictions between Imported Processes and Indigenous Practices*, International Peacekeeping, v. 20, n. 2, pp. 137-143, 2013.
- MOBEKK, Eirin. *Security Sector Reform and the Challenges of Ownership*. In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. The Centre for International Governance Innovation: Waterloo, 2010. Pp. 230-244.
- MUSTAFA, Tahani. *Insecurity through Security Sector Reform*. Ethnopolitics papers, june, n. 36, 2015.
- NATHAN, Laurie. *No ownership, No Commitment: A guide to Local Ownership of SECURITY SECTOR REFORM*. University of Birmingham: UK, 2007.
- NATHAN, Laurie. *The Challenge of Local Ownership of Security Sector Reform: From donor rhetoric to practice*. In: DONAIS, T. *Local Ownership and SSR*. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), LIT, 2008. Pp. 19-39.
- NEWBY, Vanessa. *Positive Hybridity? Unpacking UN Security Sector Reform in South Lebanon*. Contemporary Politics v. 23, n. 2, pp. 156–174, 2017.
- NICKSON, Andrew; CUTTING, Joel. *The Role of Decentralisation in Post-conflict Reconstruction in Sierra Leone*. Third World Thematics: A TWQ Journal 1 (6): 799–816, 2016.

OBI, Cyril. *Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D'Ivoire*, African Security, African Security, v. 2, n. 2-3, pp. 119-135, 2009.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*. OECD Publications Service, 2001. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264194786-en.pdf?expires=1572375854&id=id&accname=ocid54025470&checksum=579037A678A2748A100D827BB506A11E>>. Acesso em: 2 out. 2019.

OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). *The OECD DAC handbook on Security System reform (SSR): Supporting security and justice*. OECD Edition, 2007.

OLUKOJU, Ayodeji. *Culture and Customs of Liberia*. Westport: Greenwood Press, 2006

OMOTOLA, Shola. *Post-Election Reconstruction in Liberia: The Challenges of Security Sector Reform*. Volume 2006, Issue 2, Jan 2006, p. 42 – 46, 2006.

ONOMA, Ato. *Transition regimes and security sector reforms in Sierra Leone and Liberia*. WIDER Working Paper 12, 2014.

ONU (Organização das Nações Unidas). Assembleia Geral. *Restructuring of the United Nations peace and security pillar: Report of the Secretary-General*, Outubro, 2017. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_72_525.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2019.

PODDER, Sukanya. *Bridging the 'Conceptual-Contextual' Divide: Security Sector Reform in Liberia and UNMIL Transition*. Journal of Intervention and Statebuilding, 7:3, pp. 353-380, 2013.

POULIGNY, Béatrice. *Supporting Local Ownership in Humanitarian Action*. Humanitarian Policy Paper Series, 1:09, 2009. Pp. 1-30.

REES, Edward. *Security Sector Reform and Peace Operations: Improvisation and Confusion from the Field*. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2006.

REICH, Hannah. *Local Ownership in Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation or Patronage?*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 27, 2006.

RENO, William. *The organization of warlord politics in Liberia*. In: RENO, W. Warlord Politics and African States. Boulder/London: Lynne Rienner, 1998. pp. 79-111.

RICHMOND, Oliver. *Beyond Local Ownership in the Architecture of International Peacebuilding, Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, v. 11, n. 4, pp. 354-375, 2012.

RICHMOND, Oliver. MACGINTY, Roger. *The local turn in peacebuilding: a critical agenda for peace*. Third World Quarterly, v. 34, n. 5, pp. 763-783, 2013.

RODRÍGUEZ, Saúl. *Impact of International Cooperation in Security Sector Reform in Post-Conflict and Conflict Settings: The Cases of East Timor, Liberia and Colombia*. New Voices Series, n. 10, 2011.

SALLES, Fernanda. *A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança*. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 11, n. 2, pp. 99-125, 2016.

SAWYER, Amos. *The Emergence of Autocracy in Liberia: Tragedy and Challenge*. California: Institute for Contemporary Studies San Francisco, 1992.

SAWYER, Amos. *Social Capital, Survival Strategies, and their Potential for Post-Conflict Governance in Liberia*. EGDI-WIDER Conference on Unlocking Human Potential, Research Paper n. 15, 2005.

SCHNABEL, Albrecht; BORN, Hans. *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. DCAF: SSR Paper 1, 2011.

SCHROEDER, Ursula; CHAPPUIS, Fairlie; KOCAK, Deniz. *New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics*, International Peacekeeping, v. 21, n. 2, pp. 133-148, 2014.

SEDRA, Mark. *RSS nos Países Afetados por Conflitos: a necessidade de uma abordagem da Segunda Geração*. In: Aguilar, S. L. C. (Ed.). *RSS: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de Idéias, 2014.

SEDRA, Mark. *Adapting Security Sector Reform to Ground-Level Realities: The Transition to a Second-Generation Model*. Journal of Intervention and Statebuilding, v. 12, n. 1, pp. 48-63, 2018.

SENDING, Ole. *Why Peacebuilders Fail to Secure Ownership and be Sensitive to Context*. Security in Practice 1 - NUPI Working Paper n. 755, pp. 1-27, 2009.

SIMONS, Greg; EKENGREN, Magnus. *The Politics of Security Sector Reform: Challenges and Opportunities for the European Union's Global Role*. Burlington: Ashgate, 2011.

SKENDAJ, Elton et al. *Local Ownership and International Oversight: Police Reform in Post-Yugoslav States*, Journal of Intervention and Statebuilding, 2019.

SMIT, Timo; LIJN, Jaïr van der. *Peace operations and conflict management*. In: SIPRI. Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press, 2018. Pp. 101-146.

STIG, Karianne. *Promoting self-governance without local ownership: a case study of the Security Sector Reform in Liberia*. Master thesis, Institute for Political Science, University of Oslo, 2009.

SZYMBORSKA, Wislawa. *Poemas*. Tradução de Regina Przybycien. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

TANDFONLINE. *Special Section: 2nd Generation SSR*. 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/toc/risb20/12/1?nav=tocList>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

THOMSON, Alex. *An introduction to African Politics*. Oxon: Routledge, 2004.

TOE, Augustine. *Local Ownership and Robust Civil Society: A Long Way to Go?*. In: JAYE, T.; GIENANTH, T. *Post-Conflict Peacebuilding in Liberia: Much Remains to Be Done* Third Annual KAIPTC / ZIF Seminar, Accra, Ghana, November 1 – 3, 2007. Pp. 105-109.

TOFT, Monica Duffy. *A legitimacy chain approach to security sector reform: working for citizens and states*. LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development, 2018.

UN (United Nations). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*. New York: United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008.

UNMIL (United Nations Mission in Liberia). *UNMIL weekly press briefing: 13 Sep 2006*. 2006. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/liberia/unmil-weekly-press-briefing-13-sep-2006>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UNMIL (United Nations Mission in Liberia). *Regional Officers trained on early warning and information sharing mechanisms by NSCs*. 2017a. Disponível em: <<https://unmil.unmissions.org/regional-officers-trained-early-warning-and-information-sharing-mechanisms-nscs>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

UNMIL (United Nations Mission in Liberia). *UNMIL facilitates the forum to assess the state of Liberia's county security councils*. 2017b. Disponível em: <<https://unmil.unmissions.org/unmil-facilitates-forum-assess-state-liberia%E2%80%99s-county-security-councils>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

UNMIL (United Nations Mission in Liberia). *The story of UNMIL*. UN: DPKO. 2018. Disponível em: <<https://unmil.unmissions.org/story-unmil-book-liberia-peacebuilding-plan>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

UNMIL (United Nations Mission in Liberia). *UNMIL Radio*. s/a. Disponível em: <<https://unmil.unmissions.org/unmil-radio>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

UN (United Nations). *"Brahimi Report": Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000)*. s/a. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>. Acesso em: 04 mar. 2020.

VINCK, Patrick. Et al. *A population-based survey on attitudes about security, dispute resolution, and post-conflict reconstruction in Liberia*. Human Rights Center: University of California, 2011.

WAGNSSON, Charlotte. *NATO's role in the Strategic Concept Debate: Watchdog, Fire-fighter, neighbor or seminar leader?* *Cooperation and Conflict*, v. 46, n. 4, pp. 482-501, 2011.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WILLIAMS, Rocklyn. *Africa and the challenges of security sector reform*. In: CILLIERS, J.; HILDING-NORBERG, A. (eds). *Building stability in Africa: challenges for the new millennium*. Monograph No 46. Pretoria: Institute for Security Studies, 2000. Pp. 19-27.

WORLD BANK. *Structural adjustment lending: a first review of experience*. Washington, DC: World Bank, 1986.

WORLD BANK. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank, 2011.