

## Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018)



### Condenadas al fracaso: la construcción de la paz y la democratización en la República Democrática del Congo (2003-2018)

### Doomed to failure: peacebuilding and democratization in the Democratic Republic of Congo (2003-2018)

Tchinhamá, Laurindo; Toledo, Aureo; Bigatão Puig, Juliana de Paula

 Laurindo Tchinhamá

laurindopr@gmail.com

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil

 Aureo Toledo

aureotoledo@ufu.br

Universidade Federal de Uberlândia,, Brasil

 Juliana de Paula Bigatão Puig

juliana.puig@unifesp.br

Universidade Federal de São Paulo,, Brasil

#### Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

ISSN: 2707-8914

ISSN-e: 2707-8922

Periodicidade: Semestral

vol. 3, núm. 5, 2022

revistapaz@unah.edu.hn

Recepção: 02 Setembro 2021

Aprovação: 01 Novembro 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/335/3352276009/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.5377/rlpc.v3i5.12752>

**Cómo citar / citation:** Tchinhamá, L.; Toledo, A. e Bigatão Puig, J. P. (2022). Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018), *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana*, Volumen 3, Número 5, 105-121. <https://doi.org/10.5377/rlpc.v3i5.12752>

**Resumo:** O artigo analisa o processo de construção da paz na República Democrática do Congo iniciado em 2003. Com a mediação de atores internacionais e regionais, os principais beligerantes concordaram com um governo de transição cujo objetivo era conduzir a democratização do país e assegurar a estabilidade. Apesar do novo governo constituído a partir das eleições de 2006, o retorno da violência e da instabilidade minaram os avanços da transição, suscitando o estabelecimento da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). Mediante revisão de literatura norteada pelos conceitos da virada local nos estudos para a paz e pelas discussões a respeito de sistemas eleitorais, estabelecemos um esquema analítico para o caso sob escrutínio, priorizando o levantamento de dados em relatórios de organizações internacionais e regionais e em estudos apoiados em pesquisa de campo. Argumentamos que os problemas da democratização do Congo, entendida aqui de maneira minimalista e eleitoral, são expressões do fracasso do modelo liberal de construção da paz, sobretudo ao marginalizar as dinâmicas da sociedade local imersa em um ambiente de insegurança e instabilidade política.

**Palavras-chave:** Construção da paz, Democratização, Pós-conflito, República Democrática do Congo.

**Resumen:** El artículo analiza el proceso de construcción de paz en la República Democrática del Congo que se inició en 2003. Con la mediación de actores internacionales y regionales, los principales beligerantes acordaron un gobierno de transición cuyo objetivo era liderar la democratización del país y asegurar la estabilidad. A pesar del nuevo gobierno establecido después de las elecciones de 2006, el regreso de la violencia y de la inestabilidad socavaron el progreso de la transición, lo que provocó el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Mediante revisión de la literatura guiada por los conceptos del giro local en los estudios de la paz y por discusiones sobre los sistemas electorales, establecimos un esquema analítico

para el caso bajo escrutinio, priorizando la recolección de datos en informes de organismos internacionales y regionales y en estudios apoyados por investigación de campo. Sostenemos que los problemas de la democratización del Congo, entendida aquí de manera minimalista y electoral, son expresiones del fracaso del modelo liberal de construcción de paz, especialmente al marginar la dinámica de la sociedad local inmersa en un entorno de inseguridad e inestabilidad política.

**Palabras clave:** construcción de la paz, democratización, posconflicto, República Democrática del Congo.

**Abstract:** The paper analyzes the peacebuilding process started in 2003 in the Democratic Republic of Congo. Supported by the mediation of international and regional actors, the main belligerents agreed with a transitional government whose objective was the country's democratization and stability. However, the elections and the new constituted government were succeeded by the intensification of violence, resulting in the establishment of the United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO). Through a literature review guided by concepts of the local turn in peace studies and by discussions regarding electoral systems, we established an analytical scheme for the case under scrutiny, prioritizing data collection in reports from international and regional organizations and in studies based on field research. We argue that the problems of the democratization in Congo, understood in a minimalist and electoral manner, are expressions of the liberal peacebuilding failures, mainly because the process marginalized the local society dynamics, immersed in an environment of insecurity and political instability.

**Keywords:** Peacebuilding, Democratization, Post-Conflict, Democratic Republic of Congo.

## EXTENDED ABSTRACT

The local turn in peacebuilding studies points to the fact that the roots of civil conflicts are related to their own local dynamics, which State-centric and Eurocentric views hardly take into account. Studies based on the theoretical framework of the local turn argument that the local has, in theory, emancipatory potential, as it would be based on daily coexistence and would reflect the demands of those directly involved in conflicts (Richmond, 2009). However, as part of this literature points out, the romanticization of the local should be avoided, as it can reinforce mistaken stereotypes in relation to the local population as well as to the

---

## AUTOR NOTES

**Laurindo Tchinhamá,** Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, Brasil, é Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (Unesp/Unicamp/Puc-SP), Brasil, pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Bolsista CAPES, Brasil.

**Aureo Toledo,** Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Brasil, é professor associado de Relações Internacionais e Estudos para Paz na Universidade Federal de Uberlândia, Brasil.

**Juliana de Paula Bigatão Puig,** Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (Unesp/Unicamp/Puc-SP), Brasil, é professora adjunta no Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo, Brasil, e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

international actors (Facchini e Toledo, 2017). The importance of such observations relates to the fact that the traditional peacebuilding approach, known as liberal peace, focuses on practices of state building and democratization that marginalize the local dimensions (Paris, 2004).

We recognize the local turn theoretical framework as a series of ontological and epistemological analytical guidelines, nevertheless we emphasize - specially in case studies - the need to complement the investigation with additional concepts capable of evaluating the specificities of the empirical reality. In other words, there are specific dynamics in the multiple areas of peacebuilding, such as humanitarian aid, security sector reform and electoral process, that require more detailed analysis of the local-international interactions. Therefore, in this study, we consider it is important to provide specific concepts from the literature on democratization and its intersections with peacebuilding.

We find in Przeworski's works (2018, 2019) the minimalist and electoral definition of democracy that is compatible with the democratization practices carried out by international actors. Democracy is a method of processing conflicts whereby people choose governments through elections and have the possibility to remove rulers they don't like. To be competitive and peaceful, the elections need to nurture the possibility that, in a future poll, the opposition has the expectation that it can defeat the current officeholders. Consequently, once defeated, the officeholders also need to have the perspective that, in the next election, they will have a new chance to win. (Przeworski, 2018). Therefore, the failure of the democratization process is understood here when political forces choose to resort to violence rather than using the political system to resolve conflicts.

In order to examine the electoral process in the case study presented in this article, we also looked for Reilly's contribution (2004a) and his six analytical axes on the democratic transition in post conflict societies: a) planning, monitoring and defining the electoral budget; b) definition of constitutional and legal reforms; c) electoral registration and education; d) establishment of commissions, registration of citizens and demarcation of electoral zones; e) observation and international monitoring; f) conformation and strengthening of political parties.

Applying this analytical framework to the case of the Democratic Republic of the Congo (DRC) post conflict elections (2006), we found the following results:

a) In the DRC, the pre-electoral political environment was highly pressured and had the presence of local, regional and international actors, in charge of monitoring and supporting the election. The efforts of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) and other international actors raised donations that doubled the country's budget on the eve of the election. According to Autesserre (2010), it would be a priority to invest, at first, in security sector reform programs in order to guarantee the most vulnerable population's security. On the contrary, the strategy of international actors, especially MONUC leaders, favored the holding of the elections. As a result, violations, boycotts, attacks by insurgent groups on electoral zones dominated the climate of insecurity in the 2006 elections.

b) Constitutional and legal reforms carried out during the transitional period (2003-2005) marginalized the most important local issues related to conflicts in the DRC, especially those of identity nature. Additionally, international actors restricted the activities of Congolese political actors and took an active role in drafting the constitution, reinforcing the top-down approach that resulted in the fragility of the Congolese government's role in the democratization process.

c) The electoral period was characterized by logistical and infrastructure problems that were partially remedied with the large budget obtained from external aid. In fact, it was possible to register around 25 million voters, 33 candidates for the presidency and 9,000 for the legislative positions. Regarding electoral education, the main challenge in DRC was the high illiteracy rate in the country, particularly in rural areas where more than 70% of the population had contact with ballot papers for the first time.

d) The electoral commission provided 50,045 electoral zones and 12,000 voter centers to the population.

e) In the 2006 electoral process, the RENOSSEC (Réseau National pour l'Observation et la Surveillance des Elections) was the only national election observation network in the country with a broad base. However, the network struggled to reach the expected number of observers – 50,000 – to cover the elections. As a result, areas of higher tension were not monitored for lack of security (Autesserre, 2010; Vahtras, 2008). With regard to international observers, Autesserre (2010) highlights their lack of concern with the most remote regions of Eastern Congo, such as Ituri, Hema, Lendu, Bukavu, reinforcing the lack of interest in local dynamics and the prevalence of the top-down approach.

f) Despite multipartyism, inexperience in political disputes led to violations of electoral law by parties and contestation of results. One of the issues described in The Carter Center's election observation report (2006) was that during election campaigns some candidates demanded greater transparency and denounced the existence of extra presidential ballots and the occurrence of foreigners registered to vote. The same report pointed out that political parties alleged lack of neutrality and competence of the Independent National Electoral Commission, unilaterality and illegality of the Commission in determining the election date, and favoring Joseph Kabila and his party.

As a consequence, the 2006 elections, supported by MONUC, were marked by a clash between the militia of Jean Pierre Bemba, the main opposition candidate, and government troops (Cravino, 2007). Nevertheless, the UN recognized Joseph Kabila's election and victory, ignoring the attacks of the most dominant parties arising from dissatisfaction with the results. Thus, what would be a historic transition for Congolese society represented the resumption of the instability scenario and prevented the withdrawal of international troops from the country, inducing the reinforcement of MONUC and later the replacement by the United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO), in activity to the present day.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o fim oficial dos conflitos armados em 2003, a República Democrática do Congo, doravante RDC ou Congo, vivencia um processo de construção da paz e democratização. Mediante os bons ofícios de atores internacionais e regionais, na primeira etapa de transição para o pós-conflito (2003-2005), delinear-se reformas institucionais e a condução de eleições. O Acordo Todo-Inclusivo de Paz de Pretória – comumente designado Acordo de Sun City (Silva, et al, 2013) – estabeleceu as seguintes tarefas: (1) adoção de uma constituição de Transição; (2) estabelecimento da reforma do setor de segurança por meio do programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) de ex-combatentes de grupos armados; (3) criação da Comissão Eleitoral Nacional Independente (CENI); (4) formação de um exército integrado; e (5) reconstrução de cidades destruídas. O receituário acordado em Sun City identifica-se com o escopo de atividades definidas pela ONU como peacebuilding, ou construção da paz, conceito que remete a uma abordagem multidimensional para o fortalecimento do país recém-saído do conflito, buscando a estabilidade, o desenvolvimento e a prevenção do retorno da violência (United Nations, 2010).

Nas etapas seguintes do que foi considerado o período pós-conflito, Joseph Kabila foi eleito em 2006 para a presidência do país e em 2011 reeleito para o segundo mandato. Os dois processos eleitorais contaram com o suporte de doadores internacionais e ocorreram sob os auspícios de duas missões da ONU: a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), de 1999 a 2010; e a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), inaugurada em 2010 e em atividade até o momento. Novas eleições estavam previstas para 2016, mas quando tal momento se aproximava, Kabila as adiou por tempo indeterminado (Tchinham, 2017; Wolters, 2019).

Apenas em 2018 as eleições finalmente ocorreram e, não obstante os protestos e dúvidas sobre o pleito, Felix Tshisekedi foi nomeado para a presidência (Wolters, 2019). Algumas campanhas, sobretudo da oposição, foram limitadas e suspensas devido à presença de grupos armados em algumas regiões, inclusive

em Kinshasa, capital do país (Boucher, 2018). Ademais, ataques aos locais de votação, incêndios, mortes e problemas logísticos marcaram o clima eleitoral (Wolters, 2019). As críticas diante dos resultados de 2018 evidenciaram que o país apresenta problemas internos significativos e que a constituição de instituições representativas minimamente imparciais ainda é um desafio.

Mediante uma estratégia metodológica que envolve (1) uma análise teoricamente informada por conceitos oriundos da Virada Local em estudos para paz complementada por discussões envolvendo sistemas eleitorais, e (2) a elaboração de um esquema analítico, baseado em revisão de literatura, para avaliar os meandros da democratização de países recém-saídos de conflito, e (3) a aplicação do esquema analítico no caso concreto a partir da coleta de dados em documentos de organizações internacionais e regionais, relatórios de missões de observação eleitoral e publicações resultantes de pesquisa de campo, respondemos à seguinte pergunta: o que explica o fracasso da democratização do Congo? Convém apontar que entendemos fracasso como a opção pelas forças políticas em fazer uso da violência ao invés de operar mediante o sistema político democrático que se instalava.

Com isso em mente, argumentamos que a implementação do modelo liberal de construção da paz no Congo teve como um de seus resultados o frágil processo de democratização do país, na medida em que marginalizou questões locais, ou seja, problemas sociais, de infraestrutura, econômicos e políticos que são essenciais para o estabelecimento das bases de um processo de transição do conflito.

Estruturado nesses termos, o artigo se justifica fundamentalmente devido à natureza da intervenção a ser feita, centrada na intersecção entre construção da paz e democratização, pois são poucos os estudos que analisam o processo de democratização da RDC no período destacado. Por exemplo, o trabalho de Vahtras (2008), ainda que interessado na democratização do país, preocupa-se em analisar mudanças e adaptações de políticas adotadas pelos atores internacionais ao local. O livro de Autesserre (2010), grande referência nos estudos sobre peacebuilding no Congo e um de nossos principais aliados para construção do argumento, critica o modelo liberal de construção da paz como sendo uma abordagem top down que não reconhece micro-conflitos locais. Todavia, Autesserre concentra-se em disputas no interior do país, esquivando-se do debate institucional.

O artigo é composto por quatro partes, excetuando-se esta introdução. A primeira apresenta os pressupostos teóricos e conceituais que informam nossa análise. A segunda oferece um contexto histórico sobre o Congo, com ênfase nos aspectos que nortearam a sequência de conflitos e mediações de atores regionais e internacionais, assim como as bases da construção da paz no país. Em seguida, discutimos o processo eleitoral na RDC, mediante o arcabouço analítico desenvolvido. Por fim, sintetizamos o argumento na conclusão.

## 2. VIRADA LOCAL E DEMOCRATIZAÇÃO

Rigorosamente, a Virada Local nos estudos para paz pode ser dividida em duas etapas. O momento inicial encontra-se na primeira metade da década de 1990, em que a dimensão local passou a ser valorizada a partir de eventos empíricos - os fracassos da ONU em construir a paz na Somália, Ruanda e nos Balcãs - e desenvolvimentos acadêmicos - a fundação do que se convencionou chamar Escola de Transformação de Conflitos (Conflict Transformation), particularmente a partir das obras de John Paul Lederach (1995). O segundo momento está relacionado às críticas à paz liberal e às práticas de reconstrução de Estados, iniciadas a partir do 11 de setembro de 2001, com Afeganistão e Iraque enquanto principais exemplos, e, em termos acadêmicos, com a incorporação da contribuição pós-estruturalista e pós-colonial ao debate (Paffenholz, 2015).

Em linhas gerais, a Virada Local aponta para o fato de que as raízes dos conflitos civis estão relacionadas com dinâmicas locais próprias, as quais visões estadocêntricas e eurocêntricas tem dificuldade em considerar. Os estudos centrados nessa dinâmica afirmam que o local tem, em tese, potencial emancipatório, pois basear-se-ia

na convivência diária e refletiria os anseios daqueles diretamente envolvidos nos conflitos (Richmond, 2009). Entretanto, como salienta parte desta literatura, a romantização do local deve ser evitada, posto que reforça estereótipos equivocados em relação à população local e mesmo ao internacional (Facchini e Toledo, 2018). Tais apontamentos se fazem importantes, justamente pelo fato de que a forma tradicional para construção da paz, designada paz liberal, privilegia a construção de instituições estatais e a democratização muitas vezes negligenciando o domínio local (Paris, 2004).

Um dos desafios da Virada Local é como avaliar o que seria esta dimensão local. Seria a população local? Ou instituições locais? A despeito das controvérsias, conceitos foram desenvolvidos com o fito de capturar esta dimensão. Em primeiro lugar, temos a ideia de paz híbrida (Richmond, 2011; Mac Ginty, 2011) que, inspirada no aporte pós-colonial, aponta que nessas circunstâncias teríamos um tipo de interação entre agentes internacionais e atores locais cujo resultado é uma forma negociada – ou mesmo uma subversão – do projeto liberal. Outra contribuição relevante é a ideia de fricção, inspirada em trabalhos etnográficos nos quais os autores chamam a atenção para os efeitos não intencionais e inesperados das interações em *peacebuilding* (Millar, Van Der Lijn e Verkoren, 2013). Para efeitos de esclarecimento, enquanto a paz híbrida aponta para o resultado da interação, a fricção destacaria o processo de interação.

Como estas ideias informam nossa análise? Aqui cabem algumas considerações importantes. A despeito do potencial analítico, entendemos que a Virada Local pode ser compreendida como uma série de orientações ontológicas e epistemológicas para análises, mas que precisa ser complementada por conceitos adicionais, capazes de avaliar as especificidades da realidade empírica a ser analisada. Isto é, existem dinâmicas específicas em cada uma das múltiplas áreas da construção da paz, como ajuda humanitária e reforma do setor de segurança, e entendemos ser necessário complementar a análise da interação local-internacional e perspectivas como a da paz híbrida e da fricção com conceitos específicos. Logo, no nosso caso, entendemos ser benigno aportar conceitos específicos da literatura sobre democratização e suas intersecções com o *peacebuilding*.

A primeira complementação, portanto, advém do trabalho de Przeworski (2018, 2019), do qual nos apropriamos da definição minimalista e eleitoral de democracia. Democracia é um método para processamento de conflitos por meio do qual as pessoas escolhem governos mediante eleições e tem possibilidade de remover governantes dos quais não gostam. Para serem competitivas e pacíficas, as eleições precisam acenar para a possibilidade de que, num futuro pleito, a oposição tenha a expectativa de que possa vencer os atuais incumbentes. Por consequência, uma vez derrotados, os incumbentes também precisam saber se, numa próxima eleição, terão nova possibilidade para vencer (Przeworski, 2018).

A lógica na qual ancora-se o argumento é que eleições competitivas – as quais os incumbentes se expõem para a possibilidade de derrota – acontecem apenas quando o que está em jogo no resultado eleitoral não é muito alto. Caso contrário, as forças políticas podem fazer uso da violência quando não toleram o resultado eleitoral. Por fim, tal ordem institucional prevalecerá apenas se as forças políticas que tem acesso ao sistema representativo se engajam nas atividades políticas institucionais, e se estas forças têm incentivos institucionais para perseguir seus interesses dentro desse arcabouço, assim como tolerar resultados contrários a suas agendas (Przeworski, 2019). Logo, o fracasso do processo de democratização é aqui entendido quando as forças políticas optam pelo recurso à violência em detrimento da utilização do sistema político para resolução dos conflitos.

Para analisar os elementos que culminaram no recurso à violência pelas forças políticas, ancoramo-nos na contribuição de Reilly (2004a) e seus seis eixos analíticos sobre a transição democrática em sociedades saídas de conflitos. Primeiramente, quando se trata do pleito inaugural no pós-conflito, Reilly argumenta ser crucial o planejamento, monitoramento e definição do orçamento eleitoral, apoios estes que vem nessas circunstâncias majoritariamente de atores internacionais. Em segundo lugar, temos a definição das reformas constitucionais e legais, e em particular a definição do sistema eleitoral. Trata-se de definição fundamental para orientar a ação política não apenas para eleições, mas também em questões relativas às relações executivo-

legislativo. Todavia, conforme Bjornlund, Cowan e Gallery (2007), a escolha do sistema eleitoral em países saídos de conflitos geralmente é determinada por atores internacionais, o que pode trazer consequências significativas, pois não espelhará a realidade local.

Terceiro, Reilly (2004a) aponta a importância do estabelecimento de comissões, registro dos cidadãos e demarcação de zonas eleitorais. Em quarto lugar, temos a questão do registro e da educação eleitoral, cujo objetivo é incentivar a participação da população na competição política. Este processo ocorre por mobilização e sensibilização pelos meios de comunicação, assim como questões logísticas, capacitação dos agentes eleitorais e administrativos. Quinto, destaca-se a observação e o monitoramento internacional, cujo intuito é evitar fraudes eleitorais. Todavia, exige mecanismo de preparação e capacitação das equipes sobre o assunto. Por fim, temos a necessidade de formação e fortalecimento de partidos políticos.

Nas próximas seções, apresentamos um breve histórico do conflito na RDC e mobilizamos o arcabouço analítico apresentado para verificar de que forma a democratização do país, conduzida primordialmente por atores internacionais, incorporou a população local e em que medida os atores políticos tiveram incentivos para atuar mediante o quadro institucional que se instalava.

### 3. UM BREVE HISTÓRICO DOS CONFLITOS E INTERVENÇÕES NA RDC

Localizado na região central da África, também conhecida como região dos Grandes Lagos africanos, a história do Congo remete ao processo de colonização perpetrado pela Bélgica. Desde a descoberta entre 1874-1878 por Henry Morton Stanley até a independência, o país ficou sob domínio belga na pessoa do rei Leopoldo II que obteve o título de proprietário do Congo após a divisão da África na conferência de Berlim (1884-1885) (Munanga, 2008; Turner, 2007, 2013). A colonização teve seu fim em 30 de junho de 1960 com a proclamação da independência.

A independência não selou a total libertação do domínio colonial, nem inaugurou um período de estabilidade no país. À guisa de ilustração, os belgas mantiveram o domínio do exército nacional e apoiaram os intentos de Moisés Tshiombé de proclamar a independência da região de Katanga, da qual era governador. Iniciou-se um processo de secessão que logo se expandiu em zonas de instabilidade para outras províncias, como Kasai do Sul, Bakongo, Oriental (Berwouts, 2017; Munanga, 2008; Turner, 2007, 2013).

Nesse contexto conturbado, a ONU, a pedido do então presidente Joseph Kasavubu e do primeiro-ministro Patrice Lumumba, instituiu a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), em 14 de julho de 1960 (Berwouts, 2017). Os objetivos da operação eram bem delimitados: assegurar a saída dos belgas, auxiliar o governo a manter a ordem no país e prestar assistência técnica. Todavia, com o assassinato de Lumumba em janeiro de 1961 a crise se consumou. A ONU decidiu expandir o mandato da ONUC, acrescentando a tarefa de manter a integridade territorial do país e de evitar uma guerra civil, inclusive com emprego da força. Em fevereiro de 1963, a província de Katanga foi reintegrada ao território congolês e a ONUC iniciou sua retirada em etapas, terminando definitivamente em 30 de junho de 1964. (United Nations, 2020).

O encerramento da ONUC não marcou um novo momento de estabilidade para o país. Em 1965, o governo de Kasavubu sofreu um golpe de Estado que colocou Mobutu Sese Seko no poder e Moisés Tshiombé no cargo de primeiro-ministro. Com regime ditatorial de partido único, Mobutu governou o país até maio de 1997, quando sofreu golpe orquestrado por Laurent Kabila e seus apoiadores externos (Berwouts, 2017; Da Silva, 2012; Deetlefs, 2017; Munanga, 2008; Turner, 2007, 2013). O evento foi denominado a primeira guerra do Congo e causou mais de 2000 mil mortos, além de refugiados e deslocados internos.

Uma vez no poder, Kabila expulsou seus apoiadores do país alegando que estes visavam os recursos naturais e causavam instabilidade no Leste do Congo, região fronteira com Ruanda, Burundi e Uganda. A resposta desses países veio com o apoio aos grupos rebeldes congolezes contrários ao regime de Kabila. Por seu turno, o presidente congolês teve suporte de Angola, Sudão, Zimbabué, Tanzânia, Chade e Namíbia (Turner, 2007,

2013;Ngoy-Kangoy, 2006). Nesse conflito, conhecido com a ‘Grande Guerra Africana’, cerca de 3,8 milhões de pessoas morreram (Da Silva, 2012).

A mediação dos conflitos passaria em grande medida pela participação de atores regionais e internacionais. Os países envolvidos nos conflitos assinaram em 1999 o Acordo de Lusaka, na Zâmbia, que objetivava cessar as hostilidades, desarmar os grupos armados e as milícias, criar a Comissão Militar Conjunta (JMC, em inglês) e promover a reconciliação nacional (United Nations, 1999). No mesmo ano, a ONU estabeleceu a MONUC, com o objetivo de “criar paz dentro da RDC, supervisionar o cessar-fogo, Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), ajudar e apoiar a transição política da RDC” (Deetlefs, 2017, p.41, tradução nossa). Com o assassinato de Laurent Kabila em 2001, substituído por seu filho Joseph Kabila, além do cumprimento do Acordo do Lusaka, novas negociações foram realizadas na África do Sul, em 2002, resultando no Acordo Todo-Inclusivo de Paz de Pretória ou de Sun City (Silva et al., 2013). Da Silva (2012) observa que os grupos armados estrangeiros atuantes no Congo não assinaram ambos os acordos e continuaram suas ações no Leste, causando hostilidade e instabilidade.

O acordo de Sun City foi considerado um marco para estabilidade política do país, pois a partir dele constituiu-se um governo de transição (2003-2005) cuja meta principal era a realização das primeiras eleições democrática da história do país. Tal processo se iniciou com a Constituição de Transição, em 2003, e depois a definitiva, em 2005, que estabeleceu as diretrizes gerais para eleições. A nova Constituição delineou a organização e o funcionamento dos partidos políticos, o estabelecimento da CENI, assim como colocou de pé a lei eleitoral (SADC, 2006; Berwouts, 2017).

Vale ressaltar o contexto político-partidário durante o governo de transição. Com relação a aspectos sociopolíticos, os partidos políticos eram fracos para fazer oposição, alguns deles formados por ex-grupos armados convertidos em partidos, ausentes de experiências políticas (Da Silva, 2012;Deetlefs, 2017; The Carter Center, 2006). Na observação de Berwouts (2017, p.94, tradução nossa), “em muitos casos, os partidos foram criados em torno da personalidade de seu líder histórico ou de seus herdeiros” além de não possuírem perfil ideológico e projetos. Ademais, problemas de infraestruturas dificultavam o acesso às zonas rurais, além do fato de que grupos armados controlavam várias cidades. Somado a este quadro estavam os altos índices de analfabetismo<sup>1</sup>, corrupção<sup>2</sup>, desconfiança nas instituições estatais e a acentuada divisão nacional entre as regiões Leste e Oeste (Cravino, 2007; Turner, 2013; Unesco, 2020).

As razões para este quadro geral são detalhadas na seção seguinte, a partir dos eixos analíticos propostos por Reilly (2004a) para o exame da democratização em sociedades saídas de conflitos.

#### 4. O FRACASSO DA DEMOCRATIZAÇÃO NA RDC

O primeiro eixo de análise do processo de democratização do Congo aponta a necessidade de se avaliar a importância das primeiras eleições em países recém-saído de conflitos, com destaque para o planejamento, monitoramento e orçamento eleitoral. Na RDC, o marco desse processo foram as eleições de 2006, que em termos de planejamento, o governo de transição teria dois anos para criar as condições para realizar o pleito, elaborar uma constituição e reintegrar as forças armadas até junho de 2005. Como não atingiu tais condições, a CENI pediu prorrogação do prazo por mais um ano (Boshoff e Wolters, 2005).

A literatura aponta que o período médio entre o fim de um conflito e a realização de eleições pós-conflito era de 5,6 anos até 1989, e no pós-Guerra Fria passou a ser a 2,7 anos, sobretudo quando o conflito termina em acordo de paz negociado (Reilly, 2015; Autesserre, 2010; Brancati e Snyder, 2013). Segundo Brancati e Snyder, (2013) os países recém-saídos de conflito são pressionados a realizarem eleições em detrimento da segurança local e construção de instituições ou capacitação das instituições estatais. Também se observa que, em alguns casos, eleições prematuras podem não originar novos conflitos de imediato, mas aumentam a probabilidade de conflitos futuros como foram as eleições “pós-conflito polarizadas no Chipre na década de

1960 que contribuiu para o acúmulo gradual de tensões que resultou no retorno da guerra em 1974” (Brancati e Snyder, 2013, p. 7, tradução nossa).

Na RDC, o ambiente político pré-eleitoral foi marcado pela pressão e pela presença de atores locais, regionais e internacionais, encarregados de monitorar e dar suporte ao pleito. Os esforços da MONUC e de outros atores internacionais chegaram a arrecadar doações que dobraram o orçamento do país às vésperas da eleição. Estima-se que a ONU e a União Europeia (UE) desembolsaram 670 milhões de dólares em logística (Autesserre, 2010). A UE direcionou 11 milhões para observação eleitoral e 75 milhões para o envio de tropas. A MONUC aportou 103 milhões de dólares, enquanto o governo congolês e outros doadores individuais chegaram a 40 milhões de dólares (Autesserre, 2010; Kadima, Leonard e Schmidt, 2009). Para Boshoff e Wolters (2005) o alto financiamento justificou-se pela falta de infraestrutura frente à dimensão territorial do país, que demandou elevada coordenação logística. Todavia, ficou claro o problema do direcionamento dos gastos pelo fato de que a garantia da realização das eleições se sobrepôs à provisão de segurança e proteção aos congolezes.

Na avaliação de Autesserre (2010), seria prioritário investir, no primeiro momento, em programas de reforma do setor de segurança de modo a garantir a segurança da população mais vulnerável e o fortalecimento do setor. De modo contrário, a estratégia dos atores internacionais, especialmente da MONUC, favoreceu a realização das eleições. Como resultado, violações, boicotes, ataques de grupos insurgentes às zonas eleitorais dominaram o clima de insegurança das eleições.

À luz do que foi apontado até aqui, dois aspectos chamam atenção quando analisamos este primeiro eixo no Congo. Primeiro, como exposto anteriormente, havia condições financeiras para conduzir o processo com sucesso. Em segundo lugar, o intervalo entre o fim dos conflitos e a realização do processo eleitoral foi permeado de falhas quanto à maturidade das instituições do país para se encarregar de tal acontecimento. Por exemplo, a Alta Autoridade da Comunicação Social, criada em 2004 pela Constituição de Transição para apoiar o processo democrático, teve dificuldade para contar com recursos humanos e aporte financeiro para “regular o acesso à comunicação social de mais de 9.000 candidatos às eleições legislativas e 33 candidatos às eleições Presidenciais” (SADC, 2006, p. 15). Fica claro, dessa forma, que as primeiras eleições pós-conflito foram realizadas antes que as mínimas condições institucionais e de segurança fossem atingidas.

O segundo eixo de análise refere-se às reformas constitucionais e legais, e em particular ao sistema eleitoral (Reilly, 2004a). No Congo, um aspecto importante e negligenciado pela Constituição de Transição referia-se à nacionalidade congoleza de descendentes ruandeses, o que fez com que questões identitárias relacionadas à etnia, território, religião e línguas influenciassem nas eleições em 2006. Esta questão está relacionada sobretudo ao processo migratório de ruandeses das etnias tutsis e hutus, principalmente, durante a colonização e o genocídio de Ruanda de 1994 (Turner, 2007; 2013; Autesserre, 2010). Na observação de Turner (2013, p. 77, tradução nossa) “a questão da nacionalidade foi silenciada durante os anos da ditadura de Mobutu, mas o movimento em direção à competição multipartidária após 1990 esquentou a questão de quem é congolês”. O artigo 10 da constituição de 2006 continha interpretações dúbias ao afirmar que:

A nacionalidade congoleza é única e exclusiva. Não pode ser mantida em conjunto com outra nacionalidade. A nacionalidade congoleza é obtida quer por origem quer por aquisição individual. De origem congoleza são todas as pessoas que pertencem a grupos étnicos cujos membros e território formaram o que se tornou o Congo (atualmente a República Democrática do Congo) após sua independência. (RDC, 2005, artigo 10, tradução nossa).

Autesserre (2010) acrescenta que doadores internacionais influenciaram em grande medida no processo de reformas constitucionais e legais. Tal afirmação se confirma com a criação do Comitê Internacional de Apoio à Transição como forma de institucionalizar o papel dos atores internacionais no processo de transição. Nas palavras da autora:

Eles supervisionaram de perto a redação da nova constituição, a organização das eleições e vários processos legislativos - todos principalmente em questões de soberania nacional [...]. Eles “corrigiram” os vários rascunhos julgados muito antidemocráticos. Garantiram que os representantes congolezes seguissem devidamente o “conselho” internacional

(incluindo ameaças de cortar toda a ajuda caso os políticos congolese permanecessem firmes em suas posições) e colocaram “especialistas” em várias instituições para ajudar com o lado técnico do processo. (Autesserre, 2010, p. 223, tradução nossa).

Em decorrência disso, nota-se que as reformas constitucionais e legais marginalizaram a questões locais mais importantes relacionadas aos conflitos, sobretudo de cunho identitário. Adicionalmente, os atores internacionais cercearam a atuação dos atores políticos congolese e assumiram um papel ativo na redação da constituição, reforçando a abordagem top down que resultou na fragilidade da atuação do governo congolês no processo de democratização.

O sistema eleitoral definido durante as reformas constitucionais e legais no Congo foi o de representação proporcional de lista aberta. Nesse sistema, os candidatos, apesar de vinculados a determinado partido, tem candidaturas independentes, recebendo diretamente os votos de seus eleitores. Os votos são contabilizados para todo o partido e ao final define-se quais candidatos do partido serão eleitos. Este sistema eleitoral de representação proporcional de voto único transferível, na visão de Reilly (2004b, p. 17), é o mais adequado para as sociedades divididas porque “dependendo do número de membros a serem eleitos em cada distrito, permite que pequenas minorias tenham acesso à representação”, ou seja, é mais representativo.

Outro ponto central deste eixo é que os sistemas eleitorais permitam mediação e transparência nas disputas políticas. No caso congolês, o sistema eleitoral apresentou dificuldades de partilha de poder e falhou na adoção de políticas inclusivas para as minorias. O sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta adotado durante as eleições de 2006 foi confuso tanto para os partidos políticos como para os eleitores (Kadima, Leonard e Schmidt, 2009; The Carter Center, 2006). Primeiro, porque se tratava da primeira eleição democrática do país; segundo, que o contato com cédulas eleitorais era novidade, e terceiro a educação cívica eleitoral foi deficitária, como afirma o relatório da SADC (2006, p. 22-23, tradução nossa):

Em várias ocasiões, a RENOSEC<sup>3</sup> tinha recomendado aos líderes políticos que explicassem os procedimentos eleitorais aos membros dos partidos e à população em geral porque havia observado que durante o referendo constitucional houve o registro de muitos votos em branco porque muitas pessoas não sabiam como preencher o seu boletim de voto.

No terceiro eixo, Reilly (2004a) destaca a importância do estabelecimento de comissões, o registro dos cidadãos e a demarcação de zonas eleitorais. No Congo, o período eleitoral foi marcado por problemas logísticos e de infraestrutura parcialmente sanados com o grande aporte obtido a partir de auxílio externo. De fato, foi possível registrar cerca de 25 milhões eleitores, 33 candidatos à presidência e 9.000 para as legislativas, e colocar à disposição da população 50.045 zonas eleitorais e 12 mil centros de eleitores<sup>4</sup> (The Carter Center, 2006; SADC, 2006; Ngoy-Kangoy, 2006). Contudo, tais aspectos foram insuficientes para garantir o exercício da cidadania por parte dos congolese, ponto central do quarto eixo de análise, relacionado à educação eleitoral. Segundo Reilly (2004a, p. 8, tradução nossa), educação eleitoral significa

Expandir a participação democrática, especialmente para mulheres, pobres, grupos indígenas e outros segmentos sub-representados da sociedade. Isso inclui atividades de sensibilização para destacar os direitos e responsabilidades dos cidadãos inerentes a uma sociedade democrática.

O principal desafio no Congo foi a elevada taxa de analfabetismo no país, principalmente nas zonas rurais onde mais de 70% da população tinha contato com cédulas eleitorais pela primeira vez. O voto era novidade, como relatou um entrevistado que “acreditava que as eleições selecionariam o chefe tradicional da parte sul do território de Lemera, onde ela morava, e que todos os chefes tradicionais mais tarde elegeriam o presidente” (Autesserre, 2010, p. 241, tradução nossa). A educação cívica eleitoral apresentou falhas ao se limitar às zonas urbanas do país. Segundo o relatório do The Carter Center (2006, p. 11, tradução nossa), “acreditava-se amplamente que muitos congolese não entendiam o significado de seu voto [...] muitos deles mal entendiam como funciona uma democracia, o que significava a eleição ou como funcionaria”.

O quinto eixo considera o monitoramento e a observação internacional, atividade exercida por atores externos e internos como ONGs, igrejas, organizações regionais e internacionais, principalmente. O objetivo

desses atores é acompanhar e observar possíveis fraudes durante o processo eleitoral. Todavia, essas atividades exigem preparação e capacitação das equipes sobre as regras e formas de ação. Nem sempre a presença de atores internacionais é positiva, uma vez que, deslocados do contexto local, estes podem pressionar pela assinatura de acordos de paz e pela realização das eleições na ausência de condições mínimas que garantam o envolvimento dos cidadãos do país. Logo, é imperioso que o protagonismo de observadores locais seja superior em relação aos externos, pois “em muitos casos [...] os observadores internacionais de eleições não são profissionais treinados, mas políticos ou burocratas de países ocidentais. Daí a ênfase renovada no fortalecimento da capacidade dos grupos de observadores domésticos” (Reilly, 2004a, p. 21, tradução nossa).

No processo eleitoral de 2006, a RENOSSEC, segundo a SADC (2006, p. 23, tradução nossa) foi “a única rede nacional de observação de eleições no país com uma base alargada, porque possuía escritórios de representação em todas as províncias da RDC e nos locais em que a CENI possuía escritórios de ligação a funcionar”. No entanto, a rede teve dificuldade para alcançar o número de observadores esperado – 50 mil – para cobrir as eleições. Por exemplo, as zonas de maior tensão não foram monitoradas por falta de segurança (Autesserre, 2010; Vahtras, 2008). No tocante aos observadores internacionais, Autesserre (2010) destaca a ausência de preocupação destes com as regiões mais afastadas do Leste do Congo, como Ituri, Hema, Lendu, Bukavu, reforçando o desinteresse nas dinâmicas locais e a prevalência da abordagem top down.

A falta de capacidade e condições institucionais no setor de segurança impossibilitou a proteção da população nas regiões de Goma (Kivu do Norte), Bukavu (Kivu do Sul), Kalemie (Katanga do Norte) e Bunia (Ituri), majoritariamente vilarejos rurais e reduto de atuação de grupos armados. Na visão dos atores internacionais, as dinâmicas locais replicavam os padrões de comportamento dos atores centrais. Dessa forma, os observadores internacionais tiveram dificuldades na comunicação, pois, os artifícios intelectuais e físicos eram desconhecidos pelos atores locais, ou seja, “reproduziram constantemente os vários entendimentos coletivos que constituem a cultura dominante de construção da paz” (Autesserre, 2010, p.31, tradução nossa).

Não menos importante é a variedade linguística acentuada e preponderante nas relações sociais da população. Nesse sentido, Autesserre (2010, p. 89, tradução nossa) observou que “[...]o recrutamento de pessoas proficientes em pelo menos o francês ou uma das línguas locais revelou-se problemático”. A esse distanciamento dos atores internacionais com a realidade local, somou-se a inexperiência da população congoleza com a democracia, que afetou os mais vulneráveis em razão do pouco conhecimento sobre o processo eleitoral.

Por fim, o sexto eixo de análise volta-se à formação e fortalecimento de partidos políticos, grande desafio para as sociedades em situação de pós-conflito. Entre as questões relevantes nesse ponto, destacam-se que de um lado a elite política anterior à transição democrática tende a manter sua permanência no poder a qualquer custo, e o do outro, a elite em ascensão procura alcançar o domínio (Mansfield e Snyder, 2005). Além disso, em determinados casos, os partidos políticos se mobilizam por proximidade étnica. Essa tendência foi marcante na década de 1990 na Iugoslávia com a vitória de partidos nacionalistas extremistas que levou ao colapso da federação; e no Burundi, onde o governo eleito não partilhou o poder e mobilizou grupos de linhas étnicas, ocasionando o genocídio em 1993 (Reilly, 2004a).

Vale ressaltar que o histórico da formação de partidos políticos<sup>5</sup> no Congo pode ser dividido em gerações. Na primeira, anterior à independência, destacam-se os movimentos político-partidários: Associação de Bakongos (Abako)<sup>6</sup>, a Ação Socialista e a União Congoleza (Ngoy-Kangoy, 2006; Munanga, 2008). O Abako foi o único partido concorrente nas primeiras eleições municipais antes da independência em 1957. Na segunda geração, em 1959, surgiram novos partidos como a União Congoleza, a Confederação das Associações Tribais de Katanga e o Movimento Nacional Congolês (MNC). De 1965 a 1990 o país passou por um sistema de partido único com a fundação do Movimento Popular Revolucionário (MPR) pelo governo ditatorial de Mobutu. Sua criação foi oficializada em 1974 como a única instituição política do país, ou seja, o MPR era partido que representava toda a população congoleza (Ngoy- Kangoy, 2006).

O começo da abertura política em 1980, liderada por Etienne Tshisekedi, resultou no multipartidarismo ressurgido somente na década de 1990. Na época, os partidos de abrangência nacional eram o MPR, o Partido Social-Democrata Cristão (PSDC), União para a Democracia e o Progresso Social (UDPS). Todavia, a disputa política do país ficou consolidada entre Etienne Tshisekedi (UDPS) e Mobutu (MPR). Segundo Ngoy-Kangoy (2006), até 1997 o país contava com 440 partidos políticos e nas eleições de 2006 eram 97.

Na terceira geração, entre 1999 e 2004, chamaram a atenção os partidos de bases étnicas e regionais de tamanha proporção ou impacto nacional, como a União Kwangolesa (Kwangolese), o Partido Progressista Katanga (Baluba), a União Mongo (Mongo), o Movimento pela Unidade dos Basongye (Associação Basongye), e o Partido Nacional da Unidade (Liboke Iya Bangala) e demais conglomerados que foram surgindo no país. A despeito do multipartidarismo, a inexperiência em disputas políticas levou a violações da lei eleitoral pelos partidos e contestação dos resultados. Um dos pontos descritos no relatório de observação eleitoral da organização The Carter Center (2006, p. 49) foi de que durante as campanhas eleitorais houve manifestações de alguns candidatos exigindo “maior transparência nas eleições [...] os candidatos se referiram especificamente à suposta entrega de cinco milhões de cédulas presidenciais extras e ocorrências de estrangeiros registrados para votar”.

Além disso, o mesmo relatório de observação eleitoral apontou que os partidos políticos alegaram falta de neutralidade e competência da CENI, unilateralidade e ilegalidade por parte da comissão ao determinar a data da eleição, favorecimento à Joseph Kabila e ao Partido PPRD e a má distribuição dos principais membros da CENI. As discussões sobre as irregularidades pré-eleitoral refletem a falta de imparcialidade institucional e tentativa de manipulação dos resultados (The Carter Center, 2006). Assim sendo, como consequência, o resultado do primeiro turno, em 2006, por exemplo, levou o confronto das tropas dos candidatos Joseph Kabila e Jean Pierre Bemba (Cravino, 2007; Boshoff, 2006).

As eleições de 2006, sob suporte da MONUC, foram marcadas pelo enfrentamento entre a milícia de Jean Pierre Bemba, principal candidato da oposição, e as tropas do governo (Cravino, 2007). Não obstante, a ONU reconheceu o pleito e a vitória de Joseph Kabila, desconsiderando os ataques dos partidos mais dominantes decorrentes da insatisfação com os resultados. Assim, aquela que seria uma transição histórica para a sociedade congoleza representou a retomada do cenário de instabilidade e impediu a retirada das tropas internacionais do país induzindo o reforço da MONUC.

Devido à escalada dos conflitos e ataques aos civis, em 2010 a ONU encerrou a MONUC e colocou em seu lugar a MONUSCO, com perfil mais coercitivo e autorizada a empregar todos os meios necessários para garantir a proteção dos civis e da equipe no terreno, assim como apoiar o governo no processo de estabilização (United Nations, 2019). A MONUSCO representa um marco para as missões da ONU em razão da autorização de uma brigada de intervenção com mandato para entrar em confronto com determinados grupos armados, como o M23<sup>7</sup>. Além disso, a missão atuou no resgate de crianças soldados e no apoio às eleições de 2011, que reelegeu Kabila.

O pleito de 2011 foi novamente marcado por irregularidades e teve resultado referendado apenas mediante parecer da Suprema Corte congoleza. Além disso, recebeu diversas críticas da comunidade internacional, especialmente dos estadunidenses (Turner, 2013). As influências étnico-regionais e o surgimento de cerca de 70 novos grupos armados estavam entre os assuntos mais sensíveis daquele contexto (Nantulya, 2017). As questões étnicas, no que tange à inclusão social e ao processo de reconciliação nacional, representavam o malogro das reformas de 2006. Consequentemente, os conflitos continuaram e a MONUSCO teve seu mandato renovado sucessivamente, mantendo-se ativa até o momento.

Apesar da presença das tropas da ONU, a insatisfação da população congoleza com o governo cresceu após a prorrogação das eleições gerais de 2016 por tempo indeterminado. Enquanto buscava apoio no congresso para alterar o prazo previsto na constituição, as forças do governo de Kabila atacaram os civis que protestavam contra sua atitude em todo país, resultando em mortos e feridos (Burke, 2016; Tchinhama, 2017). Ao buscar uma saída para a crise, a Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO)<sup>8</sup> mediu o acordo entre

o governo e a oposição, marcando as eleições para dezembro de 2017. O Conselho de Segurança da ONU respondeu aumentando o contingente da MONUSCO e pressionou pelo cumprimento do acordo.

O fracasso das negociações prorrogou as eleições para 2018, quando Felix Tshisekedi se elegeu sob suspeitas de fraude e influência das instituições estatais nos resultados (Boucher, 2018; Felter, 2019). Dentre os obstáculos das eleições estavam: (1) a falta de confiança nas forças de segurança, que não impediram a morte de apoiadores da oposição, principalmente no leste e centro do país; (2) a falta de transparência, permitindo apenas observadores locais e regionais como religiosos e representantes da União Africana (UA), da Organização Internacional da Francofonia (OIF) e da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); e (3) desconfiança na CENI pelo uso de urnas eletrônicas (Bouhcer, 2018). Este último ponto relacionava-se aos problemas de infraestrutura e logística nas zonas rurais do Congo.

De modo geral, percebe-se que as ações de transição do conflito e de construção da paz ocorreram em um frágil cenário político, social e institucional no qual o recurso à violência não deixou em nenhum momento de ser uma opção política. Como resultado, o processo de democratização foi debilitado, evidenciando a falta de segurança e transparência, sem mencionar as dificuldades em questões relativas à integração social e étnica e sobretudo ao desenvolvimento de instituições estatais minimamente imparciais.

De forma esquemática, o quadro 1 sintetiza os achados do trabalho.

QUADRO 1  
Síntese dos eixos analíticos aplicados ao estudo de caso sobre o Congo

	Eixos	Resultado
1.	Planejamento, monitoramento e definição do orçamento eleitoral	a) A despeito de financiamento, não houve priorização adequada dos gastos
		b) Não havia condições institucionais e experiência adquirida para condução do processo eleitoral
2.	Definição das reformas constitucionais e legais	a) Questão da nacionalidade congoleza
		b) Interferência externa no desenho constitucional marginalizou questões locais
		c) Dificuldade do sistema eleitoral em atender as minorias
		d) Dificuldades da população local em compreender o sistema eleitoral
3.	Estabelecimento de comissões, registro dos cidadãos e demarcação de zonas eleitorais	a) Registro de eleitores e candidatos
		b) Instituição de zonas eleitorais e centros de eleitores
4.	Registro e da educação eleitoral	a) Analfabetismo como fator limitante para educação eleitoral
		b) Educação cívica restrita às zonas urbanas
5.	Observação e o monitoramento internacional	a) Falta de segurança impediu que zonas de maior tensão fossem monitoradas
		b) Poucos observadores para cobrir as eleições
6.	Formação e fortalecimento de partidos políticos	a) Violações da lei eleitoral por parte de alguns partidos
		b) Confrontos entre partidários do governo e da oposição após o anúncio do resultado das eleições

Autoria própria

## 5. CONCLUSÕES

Este artigo buscou apresentar os fatores que levaram ao fracasso do processo de democratização do Congo, especialmente no que se refere à transição 2003-2005 e às eleições de 2006 e suas consequências. Com base nas evidências apresentadas, alcançamos as seguintes conclusões.

No que tange ao eixo planejamento, monitoramento e definição do orçamento eleitoral, notamos que houve injeção de recursos, porém este não foi seguido de priorização específica para os gastos. Ademais, há igualmente de se destacar a falta de expertise institucional e profissional para realização de eleições no país. Com relação à definição das reformas constitucionais e legais, pontos controversos impediram um bom andamento dos trabalhos, particularmente a questão da nacionalidade congoleza, interferências externas no desenho constitucional, assim como um sistema eleitoral que não protegia minorias e que era de difícil compreensão para a própria população.

Verificamos também que em relação ao registro eleitoral dos congolezes e a constituição de zonas eleitorais e centros de eleitores foi possível, mas que tal ação teve seus efeitos minorados devido a dificuldades logísticas. Para além, o registro de eleitores chocou-se com a realidade educacional do país, em que os índices de analfabetismo são muitos grandes, o que limita o exercício de direitos políticos. A isso, devemos acrescentar que os avanços ocorreram sobretudo em zonas urbanas, não alcançando o interior do país.

Por fim, há de se acrescentar a questão da observação e monitoramento internacional, e a situação dos partidos políticos. Com relação ao primeiro ponto, a insegurança no país impediu que zonas de maior tensão fossem monitoradas, assim como o número de observadores não conseguiu cobrir todo o país. Sobre a situação dos partidos políticos, notamos que tais entidades não seguiram a risca as regras dos certames, com agravações acusadas de violar a lei eleitoral. Soma-se a isso a reincidência de conflitos entre partidários da oposição e governo após o anúncio dos resultados das eleições.

À luz dessa situação, verificamos o descompasso internacional/local que marcou o fracasso daquela que seria a primeira transição democrática da história da sociedade congoleza. O modelo liberal de construção da paz reproduzido no Congo foi incapaz de solucionar as particularidades do conflito congolês e consolidar a paz. Os acordos de paz de Sun City, em 2003, ainda que tenham possibilitado avanços, não representaram o fim oficial dos conflitos. O curto intervalo entre o fim dos conflitos e a realização de eleições foi insuficiente para que o governo de transição criasse condições e concretizasse reformas institucionais locais.

Pelo contrário, problemas de instabilidade política, social e econômica, de gerenciamento institucional, e principalmente de segurança e proteção dos cidadãos, marcaram o período transitório. Por fim, a eleição no Congo não foi sinônimo de consolidação da paz e da democracia, mas sim instigou a escalada de novos conflitos e redobrou os esforços internacionais no aumento presença e do nível de coercitividade das tropas que atuam para fazer frente aos grupos armados, em especial no Leste do país.

Com base no exposto, argumentamos que os problemas da democratização do Congo, entendida de maneira minimalista e eleitoral, são reflexos das dificuldades do modelo liberal de construção da paz que marginaliza as dinâmicas locais dos conflitos frente a um ambiente de insegurança e instabilidade política. A democratização não foi acompanhada da construção de instituições capazes de mediar as tensões lançadas pela competição eleitoral.

Dessa forma, a abordagem dos atores internacionais resultou em um processo de transição deficitário que criou instituições estatais fracas e com pouca autonomia. Ademais, a instauração da MONUSCO em 2010 para proteção dos civis evidencia a fragilidade do processo de construção da paz iniciado em 2003.

Por fim, entendemos a necessidade de novas pesquisas interessadas em compreender os meandros da reforma do setor de segurança e de estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes à sociedade civil e ao exército nacional. A situação no Congo ainda é preocupante, e trabalhos nessa seara contribuem não apenas para este caso particular, mas também para debates gerais sobre democratização e construção da paz.

## 6. REFERÊNCIAS

- Autesserre, S. (2010). *The Trouble with the Congo Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press.
- Berwouts, K. (2017). *Congo's Violent Peace: conflict and struggle since the great african war*. Zed Books.
- Bjornlund, E., Cowan, G., e Gallery, W. (2007). Election systems and political parties in post-conflict and fragile states. In: Brinkerhof, D. W. (org). *Rebuilding Governance in Post-Conflict Societies and Fragile States: Emerging Perspectives, Actors and Approaches* (pp. 108-147). Routledge.
- Boshoff, H. (2006). The Democratic Republic of Congo on the Eve of the Second Round of Elections, Situation Report, *Institute for Security Studies* <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/DRC26-10-05.PDF>
- Boshoff, H. e Wolters, S. (2005). Future Scenarios for the Democratic Republic of Congo, *Institute for Security Studies*. <https://media.africaportal.org/documents/101005DRC.pdf>
- Boucher, A. (2018). Elections in the Democratic Republic of the Congo Falling Short of Credible, *Africa Center for Strategic Studies*. <https://africacenter.org/spotlight/elections-in-the-democratic-republic-of-congo-falling-short-of-credible/>
- Brancati, D. e Snyder, J. L. (2013). Time to Kill: The Impact of Election Timing on Postconflict Stability, *Journal of Conflict Resolution*, 57(5), 822–853.
- Burke, J. (2016) “We’ve had enough”: Kinshasa holds its breath amid talks to end violence. World news. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/27/weve-had-enough-kinshasa-holds-its-breath-amid-talks-to-end-violence>
- Cravino, J. S. (2007). O processo eleitoral na República Democrática do Congo: Retrospectiva e prospectiva, *Instituto Português de Relações Internacionais*. Universidade de Lisboa, Working Paper 25, 25–26.
- Da Silva, I. C. (2012). *Congo, a Guerra Mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz*. Leitura XXI.
- Deetlefs, S. J. (2017). *An Investigation of Gender Mainstreaming in Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes: The case of the Eastern Democratic Republic of the Congo*. University of Pretoria, 2017. <https://repository.up.ac.za/handle/2263/63972>
- Facchini, J., e Toledo, A. (2017). Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty, *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 153-174.
- Felter, C. (2019). *DRC's Election: What to Know*. Council Foreign Relations. <https://www.cfr.org/in-brief/drcs-election-what-know>
- Kadima, D., Leonard, D. K., e Schmidt, A. (2009). Elections and Democratisation in the Democratic Republic of Congo, *Journal of African elections*, 8(1), 14–48.
- Lederach, J. P. (1995). *Preparing for peace*. Syracuse University Press.
- Mac Ginty, R. (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Palgrave.
- Mansfield, E. D., e Snyder, J. (2005). *Electing to fight why emerging democracies go to war*. Cambridge University Press.
- Millar, G., Van Der Ljin, J., e Verkoren, W. (2013). Peacebuilding plans and local reconfigurations: frictions between imported processes and indigenous practices, *International Peacekeeping*, 20(2), 137-143.
- Munanga, K. (2008). A República Democrática do Congo. In: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Org.): *África* (pp. 75-102). Fundação Alexandre de Gusmão.
- Nantulya, P. A. (2017). Medley of Armed Groups Play on Congo's Crisis. *Africa Center*. <https://africacenter.org/spotlight/medley-armed-groups-play-congo-crisis/>
- Ngoy-Kangoy, H. K. (2006). Parties and political transition in the Democratic Republic of Congo, *EISA Research Report*. <https://www.eisa.org/pdf/rr20.pdf>
- Paffenholz, T. (2015). Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research, *Third World Quarterly*, 36(5), 857-874.
- Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press.

- Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2018). *Why bother with elections?* Polity Press.
- Reilly, B. (2004a). *Electoral Assistance and Post-Conflict Peacebuilding - What Lessons Have Been Learned?* Paper presented at the WIDER Conference on Making Peace Work.
- Reilly, B. (2004b). *Democracy in divided societies: electoral for conflict management*. Cambridge University Press.
- Reilly, B. (2015). *Center for Research on Peace and Development (CRPD). Working Paper n. 26*, Katholieke Universiteit Leuven. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-reilly.pdf>
- Richmond, O. (2011). *A Post-Liberal Peace*. Routledge.
- Richmond, O. (2009). The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding, *The International Spectator*, 44(1), 149-169.
- RDC (2005). *The Constitution of the Democratic Republic of the Congo*. <https://constitutionnet.org/sites/default/files/DRC%20-%20Congo%20Constitution.pdf>
- SADC (2006). Memorando de Observação do Fórum Parlamentar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. *Eleições Presidenciais e Legislativas: República Democrática Do Congo*.
- Silva, I., Brancher, P., Postal, R., Vieira, T., e Chaise, M. (2013). Resolução de Conflitos na África Subsaariana: O Papel do Power-Sharing e da Capacidade Estatal nos casos de Angola e da República Democrática do Congo, *Conjuntura internacional*, Belo Horizonte, 10(3), 60-74.
- Stearns, J. (2013). Helping Congo Help Itself: What It Will Take to End Africa's Worst War, *Foreign Affairs*, 92(5), 99-112.
- Tchinham, L. P. R. (2017). *Peacebuilding e democratização: uma análise da construção da paz na República Democrática do Congo*. 1-80 f. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- The Carter Center (2006). *International Election Observation Mission to Democratic Republic of Congo 2006 Presidential*. [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/drc-2006-final-rpt.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-2006-final-rpt.pdf)
- Turner, T. (2013). *Congo*. Polity Press.
- Turner, T. (2007). *The Congo Wars: Conflict, Myth and Reality*. Zed Books.
- Unesco (2020). *Institute for Statistics*. <http://uis.unesco.org/en/country/cd>
- United Nations Security Council (1999). *Ceasefire Agreement*. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD\\_990710\\_LusakaAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_990710_LusakaAgreement.pdf)
- United Nations (2010). UN Peacebuilding: an orientation. Peacebuilding Support Office. [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/peacebuilding\\_orientation.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/peacebuilding_orientation.pdf)
- United Nations (2019). *MONUSCO at a glance. Strategic Communications & Public Information Division*. [https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/factsheet\\_monusco\\_-\\_june\\_2019\\_0.pdf](https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/factsheet_monusco_-_june_2019_0.pdf)
- United Nations (2020). *Republic of the Congo: ONUC. Mandate*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onucM.htm>
- Vahtras, T. (2008). *Promoting Democracy in Africa. Case study of the Democratic Republic of Congo: Challenges in the field Implementing or Building Democracy*. Katholieke Universiteit Leuven.
- Wolters, S. (2019). Regional and continental responses to the DRC election crisis, *Institute for Security Studies*. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/car14-1.pdf>

## NOTAS

- 1 Os dados mais atualizados, de 2016, apontam que 77% da população congoleza é alfabetizada, sendo 88,5 % homens e 66,5% mulheres maiores de 15 anos de idade (Unesco, 2020).

- 2 De acordo com a ONG Transparência Internacional, de um total de 180 países, o Congo foi ranqueado na posição 168 no quesito percepção de especialistas e executivos sobre o setor público do país. Ver: <https://www.transparency.org/en/countries/democratic-republic-of-the-congo#>
- 3 A Rede Nacional para a Observação das Eleições no Congo (RESONEC) foi criada em 2005 com objetivo de “unir as estruturas da sociedade civil para a observação das eleições” (SADC, 2006, p. 23, tradução nossa). Suas atividades envolvem: observação das campanhas e registros eleitorais e das atividades pré-eleitorais; recrutamento de observadores; orientação aos partidos políticos sobre os procedimentos eleitorais; supervisão das eleições presidenciais e legislativas no país.
- 4 Os centros eleitorais eram compostos por estações ou mesa de votação.
- 5 Segundo o The Carter Center (2006), os principais partidos do país são a Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS), Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma), Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD - ML), Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD - N), Mouvement de Libération du Congo (MLC) e Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD).
- 6 Era uma associação cultural formado por membro do grupo étnico bakongo fundado em 1950 cujo objetivo era “unificar, conservar, aperfeiçoar e difundir a língua quicongo na África Central, transformou-se rapidamente em partido político de fato” (Munanga, 2008, p. 88). Foi ator fundamental no processo de independência por exigir do colonizador a “emancipação política” em três pontos: um prazo, uma estrutura política federal congoleza de base étnica e rejeição da comunidade belga no país.
- 7 Grupo armado cujo nome deriva da data da assinatura do acordo de paz de 2009 firmado entre os governos da RDC e de Ruanda, do qual alegam que o governo congolês desrespeitou o mesmo. O grupo era financiado e apoiado logisticamente por Ruanda e atuava no Leste do Congo (Stearns, 2013).
- 8 Segundo Wolters (2019) a CENCO é uma instituição religiosa católica que atua como observador e mediador na RDC. Nas eleições de 2018, com apoio de doadores internacionais, a instituição disponibilizou cerca de 40 mil observadores eleitorais. O autor observa que nas eleições de 2018, “segundo a CENCO, Martin Fayulu, da coalizão Lamuka, venceu a eleição com 62,8% dos votos. Dados vazados do CENI colocam a vitória de Fayulu em 59,4%.” (Wolters, 2019, p.5, tradução nossa) abrindo discussão sobre a recontagem dos votos que elegeu o atual presidente Félix Tshisekedi.