



O CONFLITO NA IRLANDA DO NORTE E O CONSOCIATIVISMO

Poliana Garcia Ribeiro¹
Raquel Torrecilha Spiri²

¹Graduando no curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília

²Graduando no curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília

RESUMO

Pretende-se analisar como a prática da democracia consociativista se desenrolou na Irlanda do Norte. Considerando ser um país com acirramentos políticos complexos, este é um bom laboratório para que se entenda como se desenvolveu a partilha de poder e como ela pode apresentar pontos positivos e negativos na sua implementação. No decorrer do texto podemos afirmar que a experiência da Irlanda do Norte, além de confirmar o êxito da Teoria Consociativista na prática, também a ensina algumas lições. Dessa forma, procura-se familiarizar o leitor com a Teoria Consociativista e situação política crítica que viveu a Irlanda do Norte, e como a teoria foi implantada no campo político do país.

Palavras-chave: Irlanda do Norte. Consociativismo. Power Sharing.

INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1960, o cientista político Arend Lijphart foi responsável pelo desenvolvimento da Teoria Consociativista, que prevê a partilha do poder de um Estado entre grupos políticos, religiosos ou culturais distintos a fim de criar uma democracia estável em países onde a sociedade é profundamente segmentada. De acordo com seus estudos e análises, durante a história ocidental, diversos países fizeram uso do consociativismo como ferramenta para a resolução de conflitos. No caso da Irlanda do Norte, cerne de um conflito de raízes profundamente ligadas à sociedade e que ocupou décadas do século XX com violência no país, a única condição para a paz foi a manifestação da política da partilha do poder entre as facções conflitantes. As medidas tomadas à época, foram se aperfeiçoando ao longo do tempo e funcionam até os dias de hoje na Irlanda do Norte como ferramentas de

escolha de representantes e implementação de leis mais democráticas possível. O objetivo deste artigo é compreender as raízes e o desdobramento do conflito na Irlanda do Norte responsáveis pela implementação da partilha do poder na política do país e analisar sistematicamente o funcionamento do consociativismo nos dias atuais na condição de iniciativa democrática.

O CONFLITO NA IRLANDA DO NORTE

Para compreender o conflito na Irlanda do Norte no século XX que levou ao consociativismo, é preciso compreender, primeiro, a trajetória política e religiosa do país desde sua formação. O país da Irlanda, marcada pela cultura pagã celta, foi convertida ao Cristianismo, segundo Elias (2009) por São Patrício em torno do século IV, e o catolicismo se tornou um dos pilares da cultura local. No século XII, a ilha é conquistada pelo rei normando-inglês Henrique II, significando o início de forte presença inglesa na ilha a partir deste momento.

O sistema de plantation implantado a partir do século XVII significou um incentivo maciço à imigração, em especial de ingleses e escoceses à Irlanda. Estes imigrantes traziam uma cultura de fé protestante diferente da religião local. Os habitantes locais, os irlandeses, durante este período, foram submetidos ainda a condições discriminatórias, sendo proibidos de habitar ou trabalhar em centros urbanos construídos pelos colonizadores. Compreende-se, então, que a introdução destas condições gerou mudanças na propriedade e atividades econômicas, dando origem a uma elite protestante dominante que assegurava a conservação da colonização britânica. (ELIAS, 2009)

A consequência desta interferência inglesa gerou o aparecimento de um sentimento nacionalista que reivindicava a existência de um povo irlandês titular de direitos políticos e constitucionais. (ELIAS, 2009)

Depois dos movimentos reformistas e contra reformistas do século XVI, a ilha da Irlanda seria palco de significativos enfrentamentos e de episódios que se tornaram simbólicos: Levante em 1641 e Batalha de Boyne em 1690. (ELIAS, 2009)

A partir do século XVII, os protestantes passaram a aprovar um conjunto de leis chamado *Penal Laws* (Leis Penais) que tornava, na prática, o Catolicismo um crime. Ademais, os católicos eram excluídos das forças armadas, do judiciário e do exercício das profissões judiciárias. (ELIAS, 2009)

Em contrapartida, os católicos uniram-se aos protestantes episcopais, grupo que, de acordo com Elias (2009) também era discriminado e juntos estruturaram uma frente comum denominada *United Irishman* (Irlandeses Unidos). A organização tenta a independência em 1789, mas é duramente reprimida. Em consequência da tentativa fracassada de rebelião, foi estabelecido o Ato de União em 1801 que aboliu o parlamento irlandês e colocou a região sob administração direta do Reino Unido. (ELIAS 2009)

A luta pela libertação seria retomada somente no final do século XIX em duas frentes: a primeira seria através da pressão legislativa através do *Irish Parliamentary Party* (Partido Parlamentar Irlandês), fundado em 1882; a segunda frente era a da luta armada assentada na tradição revolucionária irlandesa, representada pelo grupo clandestino *The Fenians* (Os Fenians). Tal grupo era inspirado nas ideias liberais propagadas pela Revolução Americana. (ELIAS, 2009)

Já no século XX, O IRB, *Irish Republican Brotherhood*, (Irmandade Republicana Irlandesa), grupo originado a partir dos *The Fenians*, aproveita o momento de envolvimento da Grã-Bretanha na Primeira Guerra Mundial para organizar um levante revolucionário em Dublin em 1916. Este, porém, teve pouco apoio popular e acabou isolado por tropas inglesas. (ELIAS, 2009)

Os membros do IRB poupados após o levante revolucionário, Michael Collins e Eamon de Valera, tornaram-se os líderes de um movimento chamado *Sinn Féin* (Nós Sozinhos), que acabaram por se integrar ao IRB, formando, então, o IRA, *Irish Republican Army* (Exército Republicano Irlandês) (ELIAS, 2009)

A guerra irlandesa pela independência durou até 1921 e foi permeada por ofensivas guerrilheiras do IRA contra os britânicos. Elias (2009) afirma que:

Um episódio marcante dos embates ocorridos foi o Bloody Sunday (Domingo Sangrento) em 20 de novembro de 1920, quando as forças armadas inglesas abriram fogo contra a multidão em um estádio de futebol em Dublin em retaliação a morte de 14 oficiais ingleses. (ELIAS, 2009).

Esgotados após os esforços durante a Primeira Guerra Mundial, os britânicos optaram por negociar um acordo. Um dos líderes do IRA, Michael Collins, foi enviado à Londres e assinou o Tratado Anglo Irlandês em 6 de dezembro de 1921. O Tratado previa uma independência parcial da Irlanda, onde 6, dos 9 originais condados da região de Ulster continuariam sob domínio britânico, significando uma

área com extensa maioria protestante que não poderia ser contestada pelos católicos. (ELIAS, 2009)

Compreende-se que Michael Collins aprovou o Tratado sob protesto, com a ideia de aceitar o acordo como um primeiro passo para total independência. De Valera, infeliz com os termos do tratado, rompe com o *Sinn Féin* e funda o *Fianna Fáil* (Guerreiros do Fáil) que, em 1926, se constitui o maior partido irlandês significando um problema para o restante da Irlanda. (ELIAS, 2009)

A região da Irlanda do Norte acabou sendo reconhecida como entidade de fato, então, mas não era legítima. Elias (2009) elucida que:

Os protestantes da região Ulster colocaram-se contra a autonomia e hostis a República da Irlanda, entretanto, os católicos contraditoriamente, adotaram uma posição de indiferença quanto a participarem e se envolverem na vida pública para evitar reconhecer o separatismo que havia sido estabelecido, contribuindo para a marginalização dos católicos do Ulster

Nos anos 1950 e 1960, a prosperidade econômica da Irlanda do Norte e a introdução do estado de bem social propiciaram uma maior integração dos católicos. A falência do grupo armado IRA ocorreu entre 1956 a 1962, tendo os católicos reagindo com apatia a tal acontecimento. O declínio eleitoral de Sinn Féin também ocorreu na mesma época. (ELIAS, 2009)

Estes acontecimentos, então, refletiram um clima de esperança na Irlanda do Norte, quanto a uma possível pacificação entre as comunidades estabelecidas por reformas. Em termos governamentais, foi o Primeiro Ministro da Irlanda do Norte, Terence O'Neill que personificou esta tendência. O'Neill foi o primeiro líder unionista sensível a necessidade de mudança social na Irlanda do Norte buscando construir pontes entre as duas comunidades. Entretanto, a despeito da postura conciliatória, O'Neill não consegue convencer os unionistas de que era preciso políticas de inclusão dos católicos e nem os católicos de que seria possível a implementação de tais políticas.

No ano de 1967, os católicos se organizaram para reivindicar seus direitos através da NICRA (Northern Ireland Civil Rights Association) que tem como pautas principais a igualdade social e a luta pelo fim das legislações discriminatórias (ELIAS, 2009). A reivindicação destes direitos pelo NICRA se dá através de marchas

pelas ruas, expondo para as mídias a situação na Irlanda. Tal movimento passa a chamar a atenção internacionalmente.

Segundo Elias (2009), as marchas públicas de protesto adquirem um caráter cada vez mais violento, atingindo seu ápice em agosto de 1969 quando uma marcha de protesto resulta em embate direto entre as duas comunidades. Tal violência aprofunda o conflito.

É no ano de 1970, então, que o IRA se divide em dois grupos: os oficiais e os provisórios. Os primeiros visam movimento político de cunho esquerdista e os segundos representam uma luta armada. É um período de popularidade para o IRA, pois crescia e obtinha maior apoio (ELIAS, 2009)

Outro episódio, também conhecido como Bloody Sunday (Domingo Sangrento) ocorre, então, em 1972, marcando grande violência entre civis irlandeses e militares britânicos por causas nunca esclarecidas. Como consequência de agitações deste gênero, o governo fechou em março de 1972 o parlamento de Belfast e instituiu a administração direta de Londres. (ELIAS, 2009).

Compreende-se que tal administração durou até o ano de 1996, onde fora assinado o Acordo da Sexta Feira Santa. O período consistente entre 1967 e 1994 é considerado o de maior violência do conflito, pois as partes buscavam resolvê-lo através da luta armada. (ELIAS, 2009)

A mediação para o Acordo da Sexta-Feira Santa iniciou no dia 10 de junho de 1996. No decorrer da mediação o contexto social vivenciado pela população foi de vazamento de documentos pela mídia, espancamentos e a mídia influenciando o processo como um todo. Inicialmente em junho de 1996 o grupo IRA realizou um de seus ataques, o que levou a população em sinal de alerta. (ELIAS, 2009)

Primeiramente buscou-se que os dois lados aceitassem os mediadores destinados ao processo e em seguida estabelecer algumas regras de procedimento realizadas com encontros privados com as partes para compor um documento que mesmo que realizado por posicionamentos diferentes encontrassem uma síntese em comum. A agenda preliminar para abrir uma sessão plenária oficial seguiu com muitas acusações dos partidos unionistas, uma vez que eles eram apontados como fomentadores da violência realizados pelo grupo IRA. (ELIAS, 2009)

Em seguida procuraram seguir com o desarmamento e as negociações institucionais, porém, tal fase seguiu de muita discussão principalmente entre os

grupos unionistas. O governo procurou a criação de uma comissão independente para o desarmamento que iria atuar simultaneamente com as negociações. (ELIAS, 2009)

Após o acordo o impasse político seguiu em muitas ocasiões. Do ano de 1999 até 2006 foram tomadas 16 decisões tendo em vista o impasse político que acabava barrando a colaboração das partes. As decisões basicamente cercavam revisões e debates sobre o Acordo da Sexta-Feira Santa, além disso, muitas vezes foi levantada a discussão sobre o desarmamento. (ELIAS, 2009)

Apesar disso, o Acordo da Sexta-Feira Santa abordou muitos tópicos. Contemplavam a autodeterminação, o princípio do consenso, reforma do sistema de policiamento, soltura prematura dos prisioneiros, constituição, abandono da violência, cooperação em questões de segurança, cooperação transfronteiriça, reconhecimento de ambas as identidades, cooperação intergovernamental, papel institucional da Irlanda, cooperação entre unionistas e nacionalistas, cooperação entre as ilhas e devolução de poderes. Em comparação entre acordos anteriores como o Sunnigdale Agreement e o Anglo-Irish Agreement, o Acordo da Sexta Feira Santa foi inovador em abordar pontos como a autodeterminação, cooperação entre unionistas e nacionalistas, soltura prematura dos prisioneiros e a cooperação entre as ilhas, sendo de forma direta ou indireta. (ELIAS, 2009)

Apesar da mediação de conflitos a resolução de conflitos é necessária para, em longo prazo, a elaboração e implementação de estratégias que podem integrar diferentes níveis. Para o processo chegar a um acordo foi fundamental ao conjunto que o formulou a presença de grupos mais radicais. (ELIAS, 2009)

Mesmo com a assinatura e aprovação por referendo do “Acordo da Sexta-feira Santa”, que foram apontadas com o fim dos conflitos e o início da paz na região, sua condução pela mediação e o conteúdo foram alvo de críticas que apontavam a inexistência de pontos essenciais para tal acordo, como por exemplo a marginalização da sociedade civil. No período seguinte observaram-se muitos problemas em sua implementação, principalmente no tocante a Assembleia compartilhada. Tudo isso reflete que houve uma falha em construir um confiança entre as partes. (ELIAS, 2009)

Outras negociações tiveram que ser realizadas entre 2004 e 2006, como o Acordo de Saint Andrews pelo governo britânico e irlandês. Apesar de não haver

mais violência computada depois desse período, notamos o surgimento de grupos paramilitares dissidentes. (ELIAS, 2009)

A DEMOCRACIA CONSOCIACIONAL

A democracia consociacional é um governo de cartel das elites para que a fragmentação de subculturas hostis encontre estabilidade, ou seja, busca que a elite tenha a capacidade de reunir diferentes interesses e demandas das subculturas e que apresente o comprometimento em manter o sistema estável. (CONSOCIATIONAL DEMOCRACY, 1969)

Alguns fatores que justificam essa postura da elite, como a ameaça externa, o equilíbrio da balança de poder múltipla sobre as subculturas e a baixa relatividade no poder de decisão. O conceito de democracia consociacional viola as regras da maioria, pois, segundo seus autores, ela não se mostra suficiente em tempos de crise, até nas democracias homogêneas. (CONSOCIATIONAL DEMOCRACY, 1969)

Uma das soluções mais utilizadas desse tipo de democracia é o grande gabinete de coalizão para combater as crises relacionadas à fragmentação e subculturas hostis. A estabilidade política depende não só da moderação, mas também de seus membros. (CONSOCIATIONAL DEMOCRACY, 1969)

Compreende-se que existem dois tipos de democracias ocidentais: a centrípeta e a centrífuga. As democracias centrípetas são sistemas estáveis e homogêneos, dessa forma podemos considera-la como a finalidade da democracia consociacional. Ademais, esse tipo de democracia, além de ter uma cultura política secular e homogênea com alto grau de estabilidade compõe o sistema pelo modelo bipartidário e dispõe para governo, partidos, grupos de interesses e a mídia de comunicação autonomia e independência. Esse modelo pode ser exemplificado pelos EUA e Reino Unido. (CONSOCIATIONAL DEMOCRACY, 1969)

As democracias centrífugas são sistemas fragmentados e instáveis. Elas são a situação inicial para a democracia consociacional operar. Sua cultura política é fragmentada, formada por políticas de subculturas, apresentando um sistema multipartidário (quanto mais partidos, menores e menos efetivos eles são) e sua instabilidade é caracterizada pela imobilidade política (que pode ser uma ponte para o totalitarismo). Exemplificando esse tipo de democracia temos a França, Alemanha e Itália. (CONSOCIATIONAL DEMOCRACY, 1969)

O CONSOCIATIVISMO NA IRLANDA DO NORTE

No caso do Reino Unido, mais especificamente no que se refere a Irlanda do Norte, este teve sua política pautada no consociativismo após os conflitos étnicos-religiosos qual passou. O Acordo da Sexta Feira Santa foi responsável por definir a forma qual se daria o compartilhamento de poder na Irlanda do Norte. Os cargos de Primeiro Ministro e o Vice Primeiro Ministro, passaram a ser compostos por um unionista e um nacionalista, e ambos têm poderes iguais. Deve-se compreender que um não pode estar na posição sem o outro. O executivo multipartidário deve ser composto de unionistas e partidos nacionalistas, determinado pelo mecanismo e D'Hondt de forma proporcional de Ministros. (REINO UNIDO, 2016)

No que se refere ao poder legislativo, um sistema eleitoral de representação proporcional chamado Voto Único Transferível (STV) é maneira qual deve ser usada para eleger os Membros da Assembleia Legislativa, de forma mais proporcional possível. O mesmo mecanismo de D'Hondt é usado para alocar as posições de poder: ministros, presidentes e vice-presidentes dos comitês. (REINO UNIDO, 2016)

No que se refere ao veto, deve existir regras especiais de votação, que garantam o veto à minoria. Ademais, três ou mais Membros da Assembleia Legislativa podem exigir que uma decisão do executivo seja revisada. (REINO UNIDO, 2016)

Algumas posições devem ser escolhidas através do Cross Community Vote, um tipo de voto que não depende só da escolha da maioria, mas da proporção entre unionistas e nacionalistas. Posições como as de Porta Voz e alocações orçamentárias são escolhidas por este tipo de voto. (REINO UNIDO, 2016)

CONCLUSÃO

Os princípios consociacionais na Irlanda do Norte já haviam se manifestado no Acordo de Sunningdale entre 1973-1974, com a experiência da partilha do poder. Porém somente em 1998, com o Acordo da Sexta-Feira, a Irlanda do Norte teve um acordo baseado no consociativismo. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

Um dos fatos que podemos destacar da experiência é que oito partidos políticos do país foram capazes de chegar a um acordo com os componentes consociacionais, com o apoio de referendos simultâneos. Dessa forma, desconstrói-se a crítica ao consociativismo de que em sociedades profundamente divididas a teoria seria inatingível. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

A Irlanda do Norte também foi pioneira no Sistema de Representação Proporcional, com eleições para novos 108 membros da Assembleia em seis círculos de membros eleitorais. Esse sistema não é recomendado por Lijphart. O Acordo da Irlanda do Norte utiliza a técnica de alocação do processo D'Hondt, que resolve os litígios que surgem entre os polos na divisão de pastas ministeriais, que obedece aos princípios de proporcionalidade facilitando a partilha do poder. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

Entretanto, a teoria consociacional é extremamente endógena, e acredita que as forças exógenas não contam dentro do cenário político. A influência mais importante para o impasse entre republicanos e sindicalistas irlandeses, até 1998, foi do Reino Unido. Os EUA mais tarde também dão sua contribuição na construção do papel de uma negociação fundamental para a realização do Acordo em 1998. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

A teoria consociacional também negligencia a disputa por autodeterminação, ao se basear em divisões religiosas e de classes ela foca em quem deve exercer o poder a nível central, enquanto deveria focar no poder exercido pelo governo central e se existem outros governos centrais. O reconhecimento mútuo das reivindicações nacionais é o centro do acordo. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

A Irlanda do Norte realça algumas limitações do consociativismo como o internalismo, foco principal no executivo e legislativo, falta de sintonia com a autodeterminação e excessiva preocupação com a representação proporcional. O Acordo de 1998 demonstra que o mecanismo de alocação sequencial de cargos executivos usando a fórmula da proporcionalidade poderia ser adicionada a caixa de ferramentas do consociativismo. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

Apesar de Lijphart definir o consociativismo como um sistema de “grande coalizão”, e isso tem sido crítica por sua dificuldade, a Irlanda do Norte mostra que o consociativismo é viável a partir do trabalho conjunto com as comunidades significativas. (MCGARRY; O'LEARY, 2016)

No que se refere a polaridade dos partidos e comunidades, Garry (2009) afirma que uma comunidade, profundamente dividida, com a implementação dos arranjos consociacionais acaba impulsionando as partes extremas para a parte dos moderados, diminuindo as diferenças na dimensão dos conflitos. No caso da Irlanda do Norte, pós-2004, a clivagem do conflito étnico nacional diminui significativamente considerando-se as eleições para a Assembleia de 2007. A evolução do período entre 2004 e 2007 sugere que as partes mais extremas do conflito acabaram se movimentando para o centro, ou seja, ao invés de um eleitorado polarizado nos problemas étnico-culturais o que se vê são resultados moderados tanto da comunidade quanto dos partidos, ou seja, o caso da Irlanda do Norte podemos ver a evidência que o consociativismo é um encorajador da inclusão e da moderação, todos os partidos extremos incluídos na partilha de poder do executivo partiram para o centro que podemos considerar como moderados. (GARRY, 2009)

No geral, a partilha de poder do consociativismo enfrentou pressões e tensões, porém permanece em funcionamento. (GARRY, 2009)

A Irlanda do Norte fornece um caso importante de observação política na concepção da implementação da democracia consociacional, ela evidencia que tais acordos facilitam a moderação ao invés da polarização e isso é um ponto positivo para os arranjos consociacionais, no caso específico de sociedade profundamente dividida como é o caso da Irlanda do Norte. (GARRY, 2009). Porém, enquanto meio político eficaz, o consociativismo enfrenta dificuldades em alguns aspectos no caso da Irlanda do Norte.

REFERÊNCIAS

CONSOCIATIONAL DEMOCRACY. The Johns Hopkins University Press, jan. 1969. Disponível em: <[http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871\(196901\)21:2:22.0.CO;2-E](http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871(196901)21:2:22.0.CO;2-E)>. Acesso em: 07 mar. 2005

ELIAS, Ivi Vasconcelos. **O mito de sísifo:** A mediação do processo de paz na Irlanda do Norte e a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa. 2009. 237 f.

Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Puc Rj, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=15382@1>. Acesso em: 06 jun. 2016.

GARRY, John. Consociationalism and its critics: Evidence from the historic Northern Ireland Assembly election 2007. **Electoral Studies**. Northern Ireland, p. 458-466. 12 maio 2009.

MCGARRY, John; O'LEARY, Brendan. Consociational Theory, Northern Ireland's

Conflict, and its Agreement: Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland. **Government And Opposition**. Cambridge, p. 43-63. 2006

REINO UNIDO. NORTH IRELAND ASSEMBLY EDUCATION SERVICE. **Power Sharing**. 2016. Disponível em: <http://education.niassembly.gov.uk/post_16/snapshots_of_devolution/gfa/power_sharing>. Acesso em: 07 set. 2016.

SANTIAGO, Emerson. **Conflitos da Irlanda do Norte**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/conflitos-da-irlanda-do-norte/>>. Acesso em: 06 jun. 2016