

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUACAO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAMILA DE MACEDO BRAGA

**PAZ, PACIFICAÇÃO & PROTEÇÃO**  
Explorando o processo de paz em Timor Leste, 1999-2012.

V.1

Versão Corrigida

São Paulo  
2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUACAO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PAZ, PACIFICAÇÃO & PROTEÇÃO**

Explorando o processo de paz em Timor Leste, 1999-2012.

Camila de Macedo Braga

Tese apresentada à Universidade de São Paulo,  
Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política da Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas, como parte das exigências  
para a obtenção do título de Doutorado.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

Local, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

V.1

Versão Corrigida

São Paulo  
2017

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa  
FFLCH/DCP - USP

---

Prof. Dra. Paula Duarte Lopes  
Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra

---

Prof. Dr. Kai Kenkel  
Instituto de Relações Internacionais – PUC-RIO

---

Profa. Dra. Rossana Rocha Reis  
FFLCH/DCP - US

---

Prof. Dr. Ramon Blanco  
Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B813p Braga, Camila de Macedo  
Paz, pacificação, proteção: explorando o processo de paz em Timor Leste, 1999-2012. / Camila de Macedo Braga ; orientador Rafael Antonio Duarte Villa. - São Paulo, 2017.  
408 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. CH764.4.8 . 2. CH762.8.11 . 3.  
CH761.12.2.2.1.19 . 4. CH764.5.11.3 . 5.  
CH764.4.10.2.3 . I. Villa, Rafael Antonio Duarte, orient. II. Título.

## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

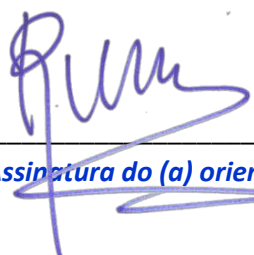
Nome do (a) aluno (a): Camila de Macedo Braga

Data da defesa: 04 / 08 / 2017

Nome do Prof. (a) orientador (a): Rafael Antonio Duarte Villa

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 22 / 01 / 2024



---

(Assinatura do (a) orientador (a))

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho, apesar dos pesares, é resultado de um esforço conjunto, compartilhado com diversas pessoas, que ao longo de uma trajetória de mais de quatro anos, apoiaram seu desenvolvimento. Foram diversos “encontros” com pessoas excepcionais que contribuíram para cada momento desta etapa de formação acadêmica e, em geral, para minha formação como ser humano. Família e amigos, meus professores/as e mestres/as para a vida. A lista de agradecimentos, portanto, é extensa, mas dado o excesso de página, vou tentar resumir.

Em primeiro lugar, este trabalho, em todas as suas etapas, bem como o livre fluxo de ideias contido nele, não seria possível sem o apoio do meu orientador, Prof. Dr. Rafael Duarte Antônio Villa (DCP/USP). Em nossas conversas, nas muitas e muitas reuniões, presentes ou por Skype, este trabalho foi realizado – passo a passo – a partir de uma troca de reflexões. Obrigada por sua atenção e paciência e desculpe se abusei um “pouquinho” dela.

Em segundo, gostaria de agradecer ao Prof. Dr. Antero Benedito da Silva, da Universidade Nacional de Timor Leste (UNTL), uma figura chave para a concretização do trabalho de campo. E também por dividir sua história comigo, na primeira entrevista que realizei com um timorense. Prof. Antero coordenou diretamente um grupo de estudantes na realização do projeto de campo que foi desenvolvido para apoiar esta tese. A estes estudantes (Dircia Pinto, Jonato Luciano, Senhorinha dos Santos e José da Costa), também gostaria de agradecer o esforço e a dedicação ao projeto.

Em terceiro lugar, não menos importante, a minha família no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A esta rede de carinho e proteção que estão presentes, sempre que preciso. Todos, meus pais, afilhado, irmãs (*plus* cunhados), vó, tios e primos, amigos e amigas, por mais distantes que estejam, são a força que me empurra para frente. Em especial, agradeço àquela que, acadêmica como eu, foi uma fonte de apoio inesgotável e uma incansável esponja para as minhas frustrações: Luisa Maria Gomes de Macedo Braga, mãe e inspiração de vida!

Agradeço as pessoas maravilhosas que conheci em São Paulo, amigas e amigos que carrego no coração, mesmo que o contato não possa ser tão frequente. Em primeiro lugar, um agradecimento especial ao meu amigo-bombeiro, Thiago Babo, que esteve sempre disposto a me “socorrer”, muitíssimo obrigada por tudo! Ao grupo do NUPRI, essas companhias sempre dispostas a aliviar um pouco das pressões no dia a dia, meu sincero agradecimento,

especialmente à Cauê Pimentel, Cláudia Blanco, Francesca Mercurio, Ignácio Cardone, Gustavo Macedo, Marília Souza, Marsílea Gombata, Margarita Bautista, Monique Tiezzi, Silvio Neto, Larissa Santos, Nayara Costa, Patrícia Nabuco, Raíssa Whiby, Raíssa e Stela Carvalho.

Agradeço também àquelas que foram minhas irmãs longe de casa, Jordana Oliveira e Denise Tank, por terem me aguentado durante essa fase. Provavelmente serei uma pessoa melhor depois disso. Muito obrigada por tudo, meninas!

Agradeço ao grupo que se formou através da Rede de Pesquisa em Paz, Conflito e Estudos Críticos de Segurança (PCECS), a todos os seus membros, mas especialmente àqueles que estiveram mais presentes no processo de formação da rede, a quem de colegas passei a ver como amigas e amigos, Roberta Holanda Maschietto, Ana Maura Tomesani, Marcos Alan Ferreira, Vanessa Matijascic, Alcides Peron, Juliana Bigatão, Fábio Nobre, Paulo Kuhlmann, Janina Onuki, Ramon Blanco, Áureo Toledo, entre outros tantos, que fizeram esta rede crescer. À Roberta e à Ana Maura, em particular, meus sinceros agradecimentos por me aguentaram na reta final.

Agradeço também aos professores da USP e do PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), por suas contribuições a minha formação acadêmica, ensinando-me a ensinar. Em especial, agradeço a professora Suzeley Kalil Mathias (UNESP) minha orientadora no mestrado, cujos conselhos e orientações recordo sempre. Nas duas instituições também contei com o apoio de funcionários excelentes, a quem recorri diversas vezes com problemas “urgentes”. Pela paciência deles, meus mais sinceros agradecimentos!

Agradeço ao apoio institucional que recebi para a realização do campo, no Rio de Janeiro, onde contei com a cooperação do CCOPAB e da ONG Viva Rio, cujas entrevistas constituíram parte essencial das reflexões contidas nessa tese. Também gostaria de agradecer ao apoio da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por tornarem possível o prosseguimento da pesquisa no Brasil.

Agradeço ao *Brown International Advanced Research Institutes* (BIARI), aos colegas e professores com os quais tive contato em duas semanas de intensa atividade e a informação sobre a prática e pesquisa no setor de assistência humanitária. E, em particular, aos

organizadores da *Humanitarian Innovation Initiative* (HI<sup>2</sup>), por seus esforços em conectar à Pesquisa Acadêmica ao Setor de Resposta Humanitária.

A pesquisa que começou no Brasil deu um salto considerável durante o estágio de Pesquisa no *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP), do Graduate Institute*, em Genebra, Suíça. Neste processo, o suporte institucional do Centro e o apoio de seus membros foi essencial e agradeço a todos, especialmente ao Professor Keith Krause e à Oliver Jütersonke. A realização deste estágio de pesquisa somente foi possível com o apoio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que financiou o projeto.

Um agradecimento especial deve ser feito aos membros do *International Security Sector Advisory Team* (ISSAT), parte do *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), que se disponibilizaram a contribuir para esta tese, cedendo um pouco de seu tempo. Em particular, agradeço ao apoio, fundamental, de Anícia Lala e Pedro Rosa Mendes, a quem devo algumas das principais reflexões sobre o processo de paz em Timor.

Por fim, agradeço à amizade de Maria Martins da Silva, uma jovem Timorense, que sentou comigo em diversos momentos desses últimos meses e contou suas histórias, de sua família e comunidade, apresentando-me o Timor em que nasceu e cresceu.

Como disse antes, essa tese é o fruto de diversos encontros com pessoas maravilhosas, com diferentes perspectivas e visões de mundo, forçando-me a refletir no meu próprio lugar de falas, nas minhas crenças e preconceitos. Foi um processo longo, nem todos que contribuíram para essa etapa foram citados aqui, então, para terminar, agradeço a todos os amigos, colegas e conhecidos que partilharam comigo esses últimos quatro anos.



“Tantas intervenções humanitárias, você imagina se São Paulo tem uma crise e todo o mundo vem para ajudar e todos correm a fazer o que querem. Tantas organizações! Tão caótico, sabe? Depois que as Nações Unidas saíram, Timor continua pobre, 48% das crianças estão malnutridas. O que eles fazem então? Eles ajudam as pessoas a plantar os alimentos, ou não? Por que as pessoas ainda passam fome hoje? ... Dependência... Eles fazem de intervenções de pequena escala algo permanente.”

Antero Benedito da Silva, UNTL, 2015.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>8</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>10</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>12</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1: “DIAGNÓSTICO SE FEZ EM CAMPO”</b> .....	<b>27</b>
Imaginação ontológica: conhecimento, técnica e intervenção.....	29
O “campo”: ordem, transição e transformação.....	38
Paz vs. Violência: a problematização do Outro em processos de paz. ....	46
Por um novo diagnóstico: o método e a prática .....	54
<b>CAPÍTULO 2: SOBRE AS NARRATIVAS DE PAZ</b> .....	<b>60</b>
Segurança, em nome da paz. ....	62
Guerra e Violência na Era Pós-Moderna.....	67
Projetos de Paz.....	80
<i>A Paz liberal: uma questão de governança</i> .....	81
<i>Paz Pós-Liberal: um problema de agência</i> .....	95
<b>CAPÍTULO 3: SOBRE OS DISPOSITIVOS DA PAZ</b> .....	<b>109</b>
Processos de Paz: a paz como governança .....	111
<i>Os dispositivos de governança em processos de paz</i> .....	119
O “espaço humanitário” em processos de paz.....	131
Políticas de proteção: segurança humana e responsabilidade de proteger.....	140
<i>A virada pós-liberal na construção da paz</i> .....	145
<i>As Operações em Suporte a Paz</i> .....	149
<i>Resiliência e segurança humana em OP</i> .....	153
Considerações parciais .....	159
<b>CAPÍTULO 4. A IMAGINACAO DE TIMOR: O CAMPO E SUA NARRATIVA</b> .....	<b>163</b>
O campo em Timor Leste.....	164
<i>Aspectos Geográficos e Culturais</i> .....	165
<i>Fundamentos da Pesquisa de Campo</i> .....	169
O Registro Histórico de Timor Leste .....	172
<i>O Conflito Interno</i> .....	186

<i>Ocupação e Resistência</i> .....	189
<i>A Questão de Timor</i> .....	196
Lente de análise: violência na construção da paz.....	199
<i>A problematização do Outro timorense</i> .....	201
<b>CAPÍTULO 5. A CONSTRUÇÃO DA PAZ.....</b>	<b>206</b>
A UNAMET.....	208
A INTERFET .....	216
A UNTAET.....	224
<i>Reforma do Setor de Segurança</i> .....	241
<i>Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)</i> .....	247
<i>Estado de Direito e Reconciliação.</i> .....	252
O processo de paz no período de construção.....	259
<b>CAPÍTULO 6. TRANSIÇÃO E CRISE .....</b>	<b>268</b>
A TRANSIÇÃO .....	269
UNMISSET (2002-2005) .....	272
<i>Reforma do Setor de Segurança (2002-2005)</i> .....	276
<i>Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (2002-2005)</i> .....	280
<i>Estado de Direito e Reconciliação (2002-2005)</i> .....	283
A CRISE .....	290
<b>CAPÍTULO 7. PACIFICAÇÃO E ESTABILIZAÇÃO.....</b>	<b>299</b>
A UNMIT.....	305
<i>Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (2006-2012)</i> .....	308
<i>Reforma do Setor de Segurança (2006-2012)</i> .....	317
<i>Estado de Direito e Reconciliação (2006-2012)</i> .....	325
<i>Justiça vs. Harmonia</i> .....	335
<b>CAPÍTULO 8. NARRATIVAS DE PAZ EM TIMOR LESTE.....</b>	<b>341</b>
A governança securitária em Timor Leste.....	349
Pacificação ou Proteção .....	356
<i>Segurança Humana vs. Segurança Ontológica</i> .....	362
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>369</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>376</b>

## RESUMO

Paz é um conceito subjetivo, um projeto ideológico, um processo político e na prática internacional abrange um complexo processo de estabilização e reconstrução social. No entanto, estas são apenas algumas perspectivas de paz. Existem tantas concepções de paz, quando formas de as expressar: o que alguns definem como paz, outros podem ver como opressão ou violência. No final, paz é um conceito em disputa e uma intervenção internacional, com o objetivo de construí-la, não é neutra ou imparcial. Um processo de paz implica a reconfiguração de poder em sociedades pós-conflito, mobilizando narrativas e dispositivos de transformação social. Seu início, com frequência é turbulento, uma vez que um acordo de paz não encerra o conflito, nem dissolve as estruturas engendradas em seu decurso de um momento ao outro. Assim, paz deve ser compreendida como um fenômeno social histórico, holístico e não linear. Em todo lugar, resulta diferente. Esta tese olha para o processo de paz em Timor Leste. Propõe-se comparar as narrativas de paz, adotadas em âmbito internacional, com a de atores locais, de diferentes lugares e posições dentro do conflito social e violência que por mais de 25 anos transformou a paisagem em Timor-Leste (1974-1999). O objetivo geral é produzir uma avaliação localmente informada do processo de paz (diagnóstico), ao considerar como o objetivo de "garantir a paz" foi buscado e que tipo de paz emergiu neste processo. Argumentamos que, ao promover um processo de construção e consolidação da paz em Timor Leste, no âmbito de cinco operações de paz (UNAMET, 1999; INTERFET, 1999-2000; UNTAET, 1999-2002; UNMISSET, 2002-2005 e UNMIT, 2006-2012), os atores internacionais e as Nações Unidas, em particular, procuraram influenciar a rede de relações de poder através da qual operavam os atores domésticos, bem como o contexto histórico que estruturou essas relações. Sob uma agenda de estabilização das condições de segurança e a consolidação da autoridade estatal, através de uma estratégia pautada em governança securitária, os agentes deste processo limitaram o espaço político em que múltiplos atores domésticos poderiam deliberar, sem repressão, o desenvolvimento de uma paz positiva e sustentável. No final desta análise, observa-se que, em Timor, persiste uma paz negativa e instável, mantida por figuras carismáticas, lideranças tradicionais e uma polícia militarizada.

**Palavras-chaves:** paz, violência pós-conflito, processo de paz, governança securitária, Timor Leste.

## ABSTRACT

Peace is a subjective concept, an ideological project, a political process and in international practice encompasses a complex process of stabilization and social reconstruction. However this is only a prospect of peace. There are as many conceptions of peace as there are ways of expressing them: what some define as peace, others can see as oppression or violence. In the end, peace is a concept in dispute and an international intervention, with the aim of building it, is not neutral or impartial. A peace process involves the reconfiguration of power in post-conflict societies, mobilizing narratives and devices of social transformation. Its beginning is often turbulent, since a peace agreement does not end the conflict, nor does it dissolve the structures engendered in their course from one moment to the other. Thus, peace must be understood as a historical, holistic and non-linear social phenomenon. It's different everywhere. This thesis looks at the peace process in Timor Leste. It is proposed to compare the narratives of peace adopted internationally with that of local actors from different places and positions within the social conflict and violence that for more than 25 years transformed the landscape in Timor-Leste (1974-1999). The overall objective is to produce a locally informed assessment of the peace process (diagnosis), considering how the goal of “securing peace” was sought and what kind of peace emerged in this process. We argue that in promoting a peacemaking, peacebuilding and peacekeeping process in East Timor within five peace operations (UNAMET, 1999, INTERFET, 1999-2000, UNTAET, 1999-2002, UNMISSET, 2002-2005 and UNMIT, 2006 -2012), international actors and the United Nations in particular sought to influence the network of power relations through which domestic actors operated, as well as the historical context that structured these relations. Under the agenda of stabilizing security conditions and consolidating state authority through a strategy based on security governance, the agents of this process limited the political space in which multiple domestic actors could deliberate, without repression, the development of a positive peace And sustainable. At the end of this analysis, it is observed that in Timor, a negative and unstable peace persists, maintained by charismatic figures, traditional leaderships and a militarized police.

**Keywords:** peace, post-conflict violence, peace process, security governance, East Timor.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>Abreviações</b>	<b>Nome completo</b>
AC75	Associação dos Ex-combatentes 1975
ADF	<i>Australian Defense Force</i>
ADITLA	Associação Democrática para a Integração de Timor Leste na Austrália
AGNU	Assembléia Geral das Nações Unidas
AIETD	<i>All Inclusive Intra-East Timorese Dialogue</i>
AMP	Aliança Majoritária Parlamentar
APODETI	Associação Popular Democrática Timorense
ASDT	Associação Social Democrata Timorense
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
AT	Administração Transitória
BAKIN	Badan Koordinasi Intelligence
BM	Banco Mundial
BRTT	Conselho membros de Forças do Povo Leste-Timorense
CAVR	Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação
CIVPOL	Polícia civil das Nações Unidas
CNRM	Conselho Nacional da Resistencia Maubere
CNRT	Conselho Nacional de Resistência Timorense
CPD-RDTL	Conselho Popular Defesa de Republica Democrática de Timor-Leste
CRRN	Conselho Revolucionário da Resistência Nacional
CSNU ou CS	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CVA	Comissão da Verdade e Amizade
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
FALINTIL	Forças Armadas para a Libertação Nacional de Timor Leste
F-FDTL	Falintil - Forças Armadas de Timor Leste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNJP	Frente Nacional de Justiça e Paz
FORTILOS	Forum Solidaritas untuk Timor-Lorosae
FPDK	Partido Nacionalista Timorense \ Fórum por União, Democracia e Justiça
FPDK	Fórum por União, Democracia e Justiça
FRAP	Programa de Assistência à Reinserção FALINTIL
FRELIMO	Frente de Libertacao de Mozambique
FRETILIN	Frente Revolucionario de Timor-Leste Independente
GNR	Guarda Nacional Republicana
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICIET	Comissão Internacional de Inquérito sobre Timor Leste
ICRC/CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
IDP	Pessoas Internamente Deslocadas/Internally Displaced People
INGO	Organização Internacional Não-Governamental

INTERFET	<i>International Force - East Timor</i>
IOM	Organização Internacional de Migração
ISF	International Stabilization Force
JSN	Junta de Salvação Nacional
KKN	Corrupção, Concluo e Nepotismo
KOPASSUS	Komando Pasukan Khusus ou Comando de Forças Especiais da Indonésia
KORK	<i>Wise Children of the Land</i> ou Kmanek Oan Rai Klaran
KOTA	Klibur Oan Timor Ass'wain
KPS	Comissão de Paz e Estabilidade
MAG	Grupos de Artes Marciais
MFA	Movimento das Forças Armadas
Miplin	Milícias de FRETILIN
MPLA	Movimento Popular da Libertação de Angola
NCC	<i>National Consultative Council of East Timor</i>
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONSA	Escritório de Segurança Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	United Nationas Operation in Congo
OP	Operação de Paz
OSP	Operação de Suporte a Paz
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAIGC	Partido Africano de Independencia da Guiné e Cabo Verde
PD	Partido Democrático
PDHJ	Provedoria de Direitos Humanos e Justiça
PIDE	Polícia Internacional e de Defesa do Estado (Portuguesa)
PKF	Forças de Manutenção da Paz
PKF	Força de Manutenção da Paz (componente militar)
PM	Primeiro Ministro
PNTL	Polícia Nacional de Timor Leste
POC	Proteção de Civis
POLRI	Policia da Indonésia
PSD	Partido Social Democrático
PSHT	<i>Faithful Fraternity of the Lotus</i> ou Persaudaraan Setia Hati Terate
PST	Partido Socialista Timor
R2P ou RdP	Responsabilidade de Proteger
RDTL	Republica Democratica de Timor-Leste
RENETIL	Resistencia Nacional Dos Estudantes de Timor-Leste
SG	Secretário Geral das Nações Unidas
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
SGR-SG	Relatórios do Secretário Geral ao Conselho de Segurança
SH	Segurança Humana
SPTL	Sindicato dos Professores de Timor Leste

SRS	Representante Especial do Secretario Geral das Nações Unidas
SSR	<i>Security Sector Reform</i> ou Reforma do Setor de Segurança
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UDT	União Democrática Timorense
UKUN-RASIK-AN	Outra governação
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNDP/PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNHCR/ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPOL	Polícia das Nações Unidas
UNSR	Representante Especial das Nações Unidas
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTL	Universidade Nacional Timor Lorosa'e
USPACOM	<i>US Pacific Command</i>



## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - GPI (2008-2016).....	43
Figura 2 - As Quatro Fases de um Processo de Paz .....	116
Figura 3 - O Espaço Político .....	168
Figura 4 - Processos de Paz em Conflito Interno Armado .....	205
Figura 5 - MAPA Dili Hot Spots (jan 2007) .....	313

## INTRODUÇÃO

Paz é um fenômeno intersubjetivo, moldado por discursos e práticas<sup>1</sup>. A própria descrição de fenômenos como “pacífico” ou “em guerra” representa uma ação que produz efeitos sobre os contextos sociais nos quais se aplica<sup>2</sup>. No entanto, o termo raramente é problematizado por analistas, autoridades políticas ou agentes humanitários, embora a recente disseminação dos Estudos para a Paz possa mudar esse quadro. A nova agenda de paz e segurança internacional, ao desenvolver a noção de paz sustentável, tem um impacto positivo sobre o campo, em que as análises multidisciplinares e abrangentes dos Estudos para Paz são reconhecidas como essenciais para abordar a complexidade dos desafios que hoje confrontam autoridades políticas e agentes humanitários em atividades de prevenção de conflitos ou no estabelecimento, construção e manutenção da paz. Os fóruns acadêmicos, no entanto, não são neutros. Todo conhecimento é produzido com um propósito e um público. Este trabalho, portanto, também cumpre seu papel. Nosso propósito é contestar a neutralidade e universalidade do “projeto de paz” que movimentam os atores internacionais, particularmente, no âmbito das Nações Unidas. Com este objetivo, selecionamos um caso de sucesso, mesmo que relativo, em processos de construção da paz, para entender como este projeto foi desenvolvido e sobre quais bases, ou seja, o que contribui para esta imagem de “sucesso” no presente. Partimos do pressuposto que a paz “real” é essencialmente distinta da paz “ideal”. E esta realidade é o resultado de diferentes perspectivas sobre o que representa a paz em determinado território e como esta deve ser constituída.

Para analisar um contexto abrangente de intervenção, escolhemos abordar o processo de paz em Timor Leste, percorrendo os 13 anos em que as Nações Unidas estiveram no país, de 1999 a 2012. Um observador internacional, um pouco mais informado sobre o tema, poderá apresentar uma visão diferente do processo de paz em Timor, argumentando que a Crise de 2006 representava um sinal de que o “projeto de paz” no país fracassara. Esta visão normativa do processo tem em mente a imagem de uma paz positiva e sustentável, em que uma sociedade mais coesa e democrática é capaz de resolver seus problemas através de mecanismos internos de solução pacífica de conflitos, na vigência de um contrato social consolidado, conectando nação e Estado. Sob esta perspectiva, a crise de 2006 sinalizava que, em âmbito interno, a paz ainda não era uma realidade. No entanto, seria esta a única perspectiva sobre a questão? Seria

---

<sup>1</sup> LUPOVICI, 2013.

<sup>2</sup> HEGARTY, 2014.

o modelo normativo, que pressupõe o sucesso ou o fracasso de um sistema, a única forma de avaliar o processo de paz na região? Pressupor o fracasso do projeto de paz, desenvolvido em Timor Leste, implicaria a necessidade de rever as bases sobre o quais este projeto foi construído e como estas foram operacionalizadas desde então, mas isto foi feito? Estas diversas questões, que se impõe àqueles que buscam entender o processo de paz em Timor Leste, fundamentaram a necessidade de observar o processo de transição da guerra à paz como um momento de ruptura e continuidade na reconstrução de uma sociedade transformada por anos de conflito interno ou guerra.

Como um momento de transição, o processo de paz se encontra ambigualmente relacionado ao período em que se estende, indeterminadamente, um estado de emergência, pressupondo medidas contingentes sobre um espaço político limitado. Desta forma, não significa ausência de conflito ou violência, nem, com frequência, a ausência da guerra. No entanto, compreende um período de intensa transformação social e sua identificação sob estes termos (“transição da guerra para a paz” ou “transicional”) produz efeitos profundos sobre o contexto social; considerando, que em muitos processos de paz internacionais, as estruturas originalmente desenvolvidas para um período de transição acabaram sendo consolidadas. Em particular, um processo de paz compreende o período em que iniciativas de paz envolvem as principais partes de um conflito prolongado em arenas de diálogo, buscando influenciar as percepções e expectativas de todos em relação às possibilidades que o conflito entre eles seja resolvido por vias não violentas. Logo, para compreender a natureza da paz que emerge a partir destes processos e se busca consolidar na etapa seguinte, devemos, antes, identificar as estruturas de conflito sob as quais operara no período que circunscreve os esforços de transição.

Ao observarmos o desenvolvimento do processo de paz no Timor Leste, de 1999 a 2012, consideramos a hipótese de que, ao promover a construção da paz na região, em diversas operações de paz (OP) instauradas sucessivamente sob a égide das Nações Unidas, os agentes internacionais buscaram intervir nas relações de poder sob as quais atuavam os atores domésticos, dissociadas do contexto histórico que as estruturara, a fim de consolidar um “novo” Estado. Detendo nossa análise sobre este processo de paz, observamos que os mecanismos de gestão e resolução de conflito das Nações Unidas preservavam um caráter militarista e elitista, concebendo como limitada a capacidade de agência dos atores domésticos em suas práticas discursivas. Neste processo, fundamentado através da concepção normativa de Segurança Humana, o indivíduo, sujeito às vulnerabilidades do período de transição, é alocado sob a

proteção do Estado emergente. Ou ainda, considerado um fator de risco ou ameaça ao seu desenvolvimento, identificando-o como um potencial *spoiler* ao processo de paz.

Sob esta estratégia, o espaço político em que múltiplos atores domésticos podem deliberar, de forma não repressiva, a construção de um processo de paz, torna-se mais restrito, limitando seu potencial emancipatório de transformação social. Ao considerar esta hipótese, propomos analisar como ações de suporte à paz, engendradas por operações multidimensionais no âmbito das Nações Unidas e alicerçadas na Tese da Paz Liberal, produziram um processo instável de paz em Timor Leste, bem como fizeram em outras comunidades políticas convulsionadas por conflitos armados, visando prioritariamente à estabilização dos mesmos em suas vias armadas, na esteira de esforços para produzir um diálogo mais inclusivo com a sociedade local.

Na disciplina de Relações Internacionais e na vertente positivista das Ciências Sociais em geral, com frequência, abordam-se esses processos de paz sem problematizá-los e contextualizá-los como fenômenos históricos e profundamente contingentes ao espaço político no qual são continuamente negociados e implementados<sup>3</sup>. Esquecem ou se enganam ao pensar que a paz é feita somente por tratados ou declarações formais, a paz é feita por pessoas e, como a guerra, não irrompe em um vácuo. Assim, ao longo deste trabalho, procuramos analisar o processo de paz a partir de duas dimensões: uma subjetiva, que envolve a compreensão do projeto ou projetos de paz em disputa; e outra objetiva, através de sua análise como um fenômeno histórico e complexo de transformação social. Em primeiro lugar, sob a dimensão subjetiva, é possível analisar em narrativas e práticas, a forma como paz é representada e constituída por aqueles que estão envolvidos em sua construção. O projeto de paz é um projeto político, que se desenvolve a partir de determinada ideologia, sujeitos e práticas. Representa a base normativa do processo de paz e, portanto, legará a este seus limites morais e éticos. No entanto, como um protejo político e ideológico, está sujeito a contestações, e, como observaremos para o caso de Timor Leste, foi continuamente renegociado por visões distintas de paz e como esta poderia ser alcançada.

A segunda dimensão, por sua vez, envolve uma análise das dinâmicas políticas e sociais sob as quais o projeto hegemônico de paz é operacionalizado, ou seja, a construção da Paz Liberal. Partimos da observação de John Paul Lederach, acadêmico e praticante, ao afirmar que

---

<sup>3</sup> HEGARTY, 2014.

sair de um conflito [armado] pode levar o mesmo tempo que foi necessário para se chegar nele<sup>4</sup>. Assim, o processo de paz é compreendido como um fenômeno histórico, cujo presente só pode ser compreendido em relação ao passado e ao perscrutarmos aquelas expectativas de futuro que moldam as práticas sociais a cada momento. Trata-se de um fenômeno contingente as relações sociais e históricas que engendram seu desenvolvimento. Sob estas considerações, não começa ou termina com as negociações formais de paz ou as intervenções internacionais em suporte a paz, envolvendo iniciativas e práticas que preexistiam ao processo formal e poderão se instituir de forma permanente depois desse ou desaparecer, dando lugar a novas práticas. Acima de tudo, um processo de paz, seja este negociado ou imposto, implica uma reconfiguração interna das estruturas e relações de poder. Portanto, envolve, necessariamente, aqueles que ganham ou perdem.

No entanto, estes processos não devem ser entendidos apenas como um contínuo de intervenções, negociadas entre elites nacionais e internacionais, implementados de cima para baixo. Tratam-se de fenômenos complexos, holísticos e não-lineares, portanto, não se trata de um modelo analítico, que podemos circunscrever e isolar em níveis de análises ou variáveis específicas<sup>5</sup>. Desenvolve-se em múltiplas arenas ou dimensões políticas, em que o diálogo e a ação social constituem diferentes formas de conceber a paz e suas prioridades. Uma intervenção, em processos de paz, repercute em todas as dimensões da vida social. Assim, ao analisarmos o processo de paz como um fenômeno de transformação social, precisamos antes localiza-lo como um processo de transformação social singular para uma determinada sociedade, sob um contexto específico (político, social, cultural e geográfico) e temporalmente limitado. A complexidade deste processo é capturada através da noção de governança, referindo-se a um sistema de atores domésticos e internacionais, governamentais e não governamentais, que através de múltiplos processos e práticas, orientam e restringem suas ações.

A construção da paz pós-conflito envolve práticas de governança em diversas dimensões, no entanto, o espaço sob o qual se desenvolvem exige, antes, condições mínimas de estabilidade e segurança, que, ao serem priorizadas na sequência de atividades envolvidas na construção da paz, possuem um impacto considerável sobre as demais dimensões. A dimensão de segurança, no âmbito de um processo de paz, condiciona e limita o espaço de ação para as

---

<sup>4</sup> LEDERACH, apud BURGESS, 2004.

<sup>5</sup> DE CONING, 2016.

demais dimensões político-institucional e socioeconômica. Em Timor Leste, como em outros locais emergindo de longos períodos de conflito interno, o desenvolvimento de estruturas de paz, dependeu antes de um espaço “pacificado” em que a violência, como forma de controle e regulação do espaço social, possui um papel essencial na produção da ordem interna.

Buscando compreender como o processo de paz se desenvolveu em Timor Leste, empregamos a noção de governança securitária, ao abordar os mecanismos e estruturas através dos quais a segurança, em um sentido abrangente, é provida.<sup>6</sup> Observa-se que sobre o conceito abrangente de segurança, em operações de suporte à paz, três áreas passaram a ocupar maior relevância: as atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes e quadros; a reforma do setor de segurança; e a consolidação do Estado de Direito, envolvendo também as atividades de justiça de transição. Para Timor, em particular, dada a própria compreensão de como a paz poder ser mantida, externa e internamente, priorizou-se os mecanismos de Reconciliação, um importante ponto de contato entre os sistemas formais e informais de justiça.

Em termos de governança securitária, o Timor Leste emerge como um exemplo paradigmático, dada à autonomia da agência internacional em sua condução, em particular durante os primeiros anos de presença da ONU através da Administração Transitória do território timorense e o impacto dessa presença sobre o contexto social nos anos que se seguiram à sua independência.

O diagnóstico que propomos, ao observar o desenvolvimento do processo de paz a partir da entrada das Nações Unidas neste território até sua saída, buscou explorar o “espaço mediado” por operações sucessivas de construção, imposição e manutenção da paz na região (UNAMET, 1999; INTERFET, 1999-2000; UNTAET, 1999-2002; UNMISSET, 2002-2005 e UNMIT, 2006-2012), explorando as narrativas de atores internacionais e timorenses que, a partir de formas distintas de estar e compreender o mundo (perspectiva ontológica) buscaram atuar sobre a realidade social e transforma-la, em direção a algo que concebiam como paz, seu projeto ou forma ideal. Através da perspectiva de múltiplos agentes, neste espaço, encontramos formas distintas de conceber a paz e, com frequência, observamos que narrativas alternativas dificilmente encontravam espaço ou tradução. Na prática e no dia-a-dia da construção da paz, agentes internacionais se viram constantemente confrontados com um cenário político, social e

---

<sup>6</sup> BRYDEN et al., p.3.

cultural diverso daquele que esperavam encontrar. Quando a tradução não era o problema, a compreensão de seu significado estava ausente e apenas a sensibilidade individual de cada ator, em suas respectivas atividades, foi capaz de suprir a ausência de orientações específicas sobre como proceder, por exemplo, frente ao Rei da aldeia próxima a sua posição.

O engajamento com Outro ocorre na medida em que questionamos nosso próprio conhecimento ao seu respeito e a necessidade desse questionamento surgiu, para os agentes internacionais, a partir de seu deslocamento ao campo. Portanto, ao buscar reconstruir o processo de paz e entender como chegamos à imagem contemporânea de Timor Leste, nosso primeiro esforço foi ir ao campo. O campo de pesquisa, esse espaço mediado através das inúmeras narrativas acessadas, não emerge da presença da pesquisadora no terreno, mas de seu contato com aqueles que foram parte do processo e, na reconstrução de seu dia-a-dia, configurando a imagem do processo de paz que buscamos delinear com esta tese. O desenvolvimento da pesquisa teórica e o início do processo de entrevistas ocorreram em São Paulo e Rio de Janeiro, Brasil, com o apoio da Universidade de São Paulo e o financiamento do CNPq. A fase de construção do caso, a pesquisa empírica e as demais entrevistas foram realizadas durante o estágio de pesquisa em Genebra, Suíça, com o apoio do *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Graduate Institute*, e o financiamento da CAPES. Ao todo foram realizadas 28 entrevistas e três grupos focais. Os grupos focais e seis entrevistas foram conduzidos com a orientação do Prof. Dr. Antero Benedito da Silva, diretor do *Peace Centre* da Universidade Nacional Timor Lorosa'e, e o apoio de seus estudantes Dircia Pinto, Jonato Luciano, Senhorinha dos Santos e Jose da Costa. As entrevistas e grupos focais foram realizados entre abril e maio do ano corrente, em Tétum, uma das 16 línguas faladas em Timor Leste e a única língua nativa oficial, os relatórios de campo, por sua vez, foram traduzidos para o inglês.

Por que o inglês e não o português, outra língua oficial? A resposta é mais complexa do que pode parecer, a língua representa um elemento essencial no processo de construção da Nação e nas narrativas de sua história. No entanto, os timorenses – segundo uma de nossas entrevistadas – preferem contar suas histórias oralmente, um fato relevante ao observarmos que a maioria das línguas locais é falada e não escrita. No passado, esta era também a situação do Tétum, que gradualmente passa a ser uma linguagem escrita, disseminada por escolas e universidades nacionais, prensas nacionais e internacionais, na mídia social e em documentos públicos. No entanto, a opção por estas duas línguas e a subsequente exclusão das demais, no

início do processo de paz, é um exemplo marcante do espaço de exclusão que está sendo configurado e consolidado sobre a batuta do desenvolvimento nacional.

### *Organização da pesquisa*

O trabalho divide-se em dois momentos, ou partes: uma teórica e outra empírica. Pensar a paz sem uma posição normativa é quase tão estéril e sem sentido quanto pensar a guerra sem sua dimensão política. Portanto, a ressalva é necessária. Na parte teórica, apresentamos o método que compreende esta proposta de diagnóstico sobre o processo de paz em Timor Leste, em que analisamos, fundamentalmente, a relação entre paz e violência, e como a redefinição da primeira (ou seja, o que a paz representa) implica na identificação das formas de violência que emergem durante a transição da guerra para a paz. Esta primeira parte abrange os três capítulos iniciais da tese, que foram desenvolvidos de forma a compreender análises fechadas, embora tenham o objetivo de perscrutar como narrativas de paz vêm a ser trabalhadas no âmbito dos Estudos para a Paz. Esta parte representa nossa contribuição para a disciplina de Estudos para a Paz no Brasil.

O primeiro capítulo discute o método e a problemática central deste trabalho, sob o qual buscamos analisar como a paz é pensada e representada no pensamento político internacional. Quem define o que paz e como? No primeiro capítulo, a concepção Ocidental de paz (civil e internacional) é associada à noção de segurança (interna e externa). E como em processos de securitização, voltamos nossa atenção ao sujeito que atua sobre a definição de um fenômeno social como “paz” e sua antítese, a “violência”, analisando as consequências desse processo para a construção social de subjetividades a partir das quais o espaço político é configurado em (não tão) novas configurações do poder em tempos de paz.

O Capítulo 2, por sua vez, apresenta a transformação do projeto da Paz Liberal, que embasa os mecanismos de governança global para a gestão da paz e segurança internacional. Identificamos que, ao longo da última década, o consenso acerca da construção da paz foi revisado e transformado. O ideal emancipatório articulado no advento do liberalismo político é cooptado pelos precursores da Modernidade, que se realiza no Estado Democrático Liberal. O projeto da Paz Liberal, inspirado em valores democráticos, de direitos humanos e livre mercado, constrói a imagem de uma modernidade sem violência. No entanto, os sucessivos fracassos em promover a Paz Liberal em “locais” estigmatizados como pós-coloniais e não-liberais, pobres



ou em desenvolvimento, Estados falidos ou frágeis, sociedades pós-conflito ou pós-traumáticas, provocam a atualização deste projeto.

A paz pós-liberal é o resultado, sob o qual se reconhece a violência como uma experiência intrínseca à modernidade. No entanto, esse reconhecimento produz efeitos políticos e sociais significativos na transformação não apenas do Estado, como também da sociedade e das relações entre ambos. Uma questão chave para entendermos essa mudança está na identificação e reconhecimento das novas formas de agência que emergem em sociedades transitando da guerra a paz e como estas atuam e transformam o processo em curso. Nesta tese, a paz pós-liberal é compreendida como a atualização do projeto de paz liberal para contextos domésticos, no esforço em reconectar a sociedade ao Estado através de novas práticas de governança e controle social, que priorizam e fomentam o domínio local no processo de paz. Logo, antes de representar a falência do modelo de intervenção internacional para a construção da paz liberal, a paz pós-liberal representa a proteção desse projeto e seu aprofundamento.

No terceiro capítulo, este debate se desenvolve através da dimensão objetiva da paz, a partir da qual se busca operacionalizar a construção da paz liberal em contextos diversos. Inicialmente, contextualiza-se a forma como a comunidade internacional tem buscado promover processos de paz abrangentes em contextos de guerras civis, observando as mudanças narrativas que acompanharam o desenvolvimento institucional dos dispositivos de intervenção em suporte a paz. Uma nova narrativa é mobilizada a fim de lidar com os contextos complexos que caracterizam as sociedades transitando da guerra para a paz, ressaltando o caráter terapêutico das intervenções sociais a fim de conferir proteção à população vitimada e assistir o Estado no controle e vigilância da ordem pública.

As novas políticas de proteção, embasadas no conceito estratégico de segurança humana e no princípio da responsabilidade de proteger, fornecem as bases de legitimação para um novo modelo de intervenção, que alia o Estado à sociedade internacional na gestão e controle de sociedades pós-traumáticas. A narrativa que embasa esta prática coloca a segurança dos indivíduos e comunidades em primeiro plano, ao buscar reestruturar as relações entre o Estado e a sociedade no âmbito de operações em suporte a paz. O objetivo essencial desse processo passa ser capacitar a sociedade civil para atuar em um Estado democrático e liberal. No entanto, observa-se que, ao problematizar a capacidade interna de agência da sociedade local, deslocando-a para o futuro, os gestores da paz realizam o inverso de seu objetivo inicial: desempoderando-os ao invés de empoderar.

A Parte II, relativa à análise empírica, compreende os Capítulos 4 ao 7. Neste momento, analisa-se como o processo de paz, realizado no âmbito e sobre a gestão de cinco operações de paz das Nações Unidas, buscou influenciar a rede de relações de poder (e, portanto, às estruturas do conflito anterior) sob as quais operavam os atores domésticos, enfatizando uma agenda de estabilização das condições de segurança e consolidação da autoridade estatal. Nossa hipótese, a princípio, observa que os mediadores e construtores da paz, nacionais e internacionais, limitaram o espaço político em que múltiplos atores domésticos poderiam deliberar sem repressão a construção de uma paz localmente sustentável. A questão central é como esse processo se desenvolveu? Para investigar a hipótese, a pesquisa enfatiza a noção de governança securitária no processo de paz, através da qual se busca produzir uma análise contextualizada do processo de construção e consolidação da paz em Timor-Leste (i.e., o diagnóstico), explorando noções locais de segurança, paz e violência.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que estes conceitos poderiam ser percebidos de forma distinta daquela em que foram concebidos no projeto de paz liberal e internacional. Ontologias distintas, ao informar e reinterpretar o processo de paz no contexto em que ela se desenvolve, produziram efeitos não intencionais sobre o desenvolvimento do processo e esta questão pode ser evidenciada em dois momentos: na emergência de vozes contestatórias ao desenvolvimento do processo de paz, nos termos em que foi estabelecido; e na difícil interlocução entre as agências de segurança estatais, as Forças Armadas (F-FDTL) e a Polícia Nacional (PNLT), que ao atuarem sobre uma perspectiva abrangente de segurança, tornavam difusas as distinções entre segurança interna e externa, bem como as práticas de controle e regulação da violência subentendida por ambas. O Capítulo 8 retoma e discute estas questões.

A partir deste objetivo geral, desenvolvemos nossa análise do processo de paz sobre dois momentos: um momento de construção da paz, em que o projeto de paz liberal se desenvolve no âmbito de um pacto entre a comunidade internacional e as elites militares e políticas que estiveram à frente do movimento de Resistência e libertação nacional em Timor Leste; e um momento de consolidação da paz, em que as novas estruturas da paz estabelecida são contestadas e, na sequência aprofundadas num processo de atualização do projeto de paz (e sua proteção), direcionando as atenções internacionais do Estado à sociedade, ao priorizar primeiro a pacificação do espaço social e, em seguida, a construção de agências civis capazes de garantir e consolidar o Estado de Direito, em particular a polícia nacional, considerada um

elemento chave de resiliência social, ou ainda, estatal, quando o Estado se encontra deslocado da sociedade e sua representatividade é alvo de significativa contestação.

Estes dois momentos, por sua vez, dividem-se em três etapas: o estabelecimento da paz, envolvendo atividades de estabilização e reconstrução social; o período de transição e o período de aprofundamento do processo de paz. No Capítulo 4, partindo de uma visão abrangente do processo, que começa mesmo antes das partes se sentarem à mesa de negociações. Assim, a primeira parte envolve a construção de uma narrativa oficial para a causa timorense (“A Questão de Timor”), i.e. o esforço e sacrifício de seu povo para conquistar a libertação nacional e restaurar a Independência, proclamada em 1975. Sob esta narrativa, define-se a imagem da unidade nacional. Com este pano de fundo, o Capítulo 5 aborda o processo de construção da paz, considerando que “a paz” foi estabelecida em 1999, primeiro com o Referendo/Consulta Popular e, depois dos trágicos eventos de Setembro, com a presença das forças de imposição da paz. Portanto, o capítulo inicia sua análise a partir das atividades da UNAMET e INTERFET. Na sequência, abordam-se os esforços de estabilização e reconstrução social, no âmbito da UNTAET, que atua sobre o ambiente traumatizado e pacificado emergindo dos processos anteriores. Estas três missões, em conjunto, perfazem o cenário de construção da paz.

O instável período de transição se anuncia na passagem entre as operações de paz da UNTAET à UNMISSET e, com esta constatação, entramos no Capítulo 6, em que a instabilidade política extravasa para a sociedade, com a fragmentação do incipiente Estado de Direito e o início de um período de violência comunal, cujas raízes foram alocadas no âmbito de um fracasso estatal, ou do projeto de construção do Estado, mas, de fato, são mais complexas que isto. Seja definida como crise, guerra civil, guerra pós-colonial ou pós-moderna, a violência comunal desse período teve consequências duradouras para a sociedade timorense, como observamos no Capítulo 7. Neste último capítulo empírico, analisam-se as reformas introduzidas no setor de segurança e as consequências não intencionais dos processos e mecanismos envolvidos na governança securitária durante o período de gestão da UNMIT.

Ao longo deste percurso observamos que os conceitos de paz, pacificação e proteção assumiram sentidos negativos em sua internalização nas práticas e processos de construção e consolidação da paz em Timor Leste. Ou seja, expressam-se, mormente, na ausência de ameaças diretas à segurança física do corpo político e social. No entanto, estes três conceitos são essenciais para entendermos o desenvolvimento da paz em Timor Leste. Em Tétum não há uma tradução literal para a palavra paz, uma tradução aproximada se encontra na palavra

“hakmatek” que indica “tranquilidade na comunidade”. Neste contexto social, a tranquilidade é preservada quando famílias ou comunidades resolvem o conflito entre si através de práticas tradicionais que envolvem o diálogo e a reconciliação, geralmente, incluindo também alguma forma de compensação que a família do perpetrador deve à família da vítima. Se o conflito não é resolvido desta forma, permanece a possibilidade de que volte a ocorrer. Nas comunidades locais, o sistema tradicional mantém a paz, compreendida na ausência do conflito social manifesto, no entanto estes sistemas não buscam ou conseguem abordar as causas profundas (ou estruturais) do conflito, ou seja, aquilo que produziu a violência social e doméstica em primeiro lugar.

Quando a noção de conflito foi explorada entre os grupos focais, a questão de vulnerabilidade dos jovens e as altas taxas de desemprego que afetam, em particular, esta faixa-etária foram ressaltadas. Os maiores problemas de segurança pública, atualmente, são causados por confrontos entre gangues e grupos de artes marciais, atividades de desporto e lazer para muito destes jovens que, em sua fase mais produtiva, vem-se relegados à subsistência. Esta situação, associada aos crescentes índices de violência doméstica, constroem uma quadro da violência social que tem suas raízes, não em questões étnicas, ideológicas ou políticas, mas fundamentalmente estruturais e socioeconômicas. No entanto, a má gestão dos recursos estatais e a sombra da instabilidade política, aliadas a uma crônica fragilidade institucional, aprofundam estas questões, fermentam os ânimos e tornam esta jovem e frágil nação um potencial “hot spot” para novos conflitos, em particular quando se observa sua vinculação recente à rota de tráfico e crime internacional, na ausência de um Estado de Direito consolidado.

## CAPITULO 1: “DIAGNÓSTICO SE FEZ EM CAMPO”

“Ao observamos a situação, é fácil compreender que a primeira e talvez a mais importante conquista da Untaet, foi a de construir o país com base no trabalho da Interfet (Força Internacional para Timor Leste) e garantir o território em face de ameaças externas para, depois, estabelecer a lei e a ordem. Isso incluiu o uso da força, como fizemos na estação da seca de 2000, para neutralizar e contrabalançar a ameaça apresentada pelos milicianos infiltrados. Todos os nossos esforços posteriores dependeram dessas condições necessárias de paz e tranquilidade.”<sup>7</sup>

Em 2006, tensões no interior das Forças Armadas timorenses provocaram uma breve retomada do confronto armado e, até 2008, encontram-se relatos de milicianos, insatisfeitos com o governo, habitando as regiões montanhosas do Timor, para qual migraram muitos daqueles que conseguiram escapar do confronto em 1999. Quando, em 2012, as Nações Unidas retiraram suas tropas, colocando fim a última operação de paz no país, a percepção da comunidade internacional era de que, em seu lugar, emergia um cenário de “paz e estabilidade”. No entanto, se a construção da paz dependia, fundamentalmente, da estabilização de ameaças externas e internas, os eventos que se sucederam entre 2002 e 2012 lançam dúvidas sobre a consolidação da paz no novo país. Ao considerarmos essa primeira década pós-independência, é possível questionar a qualidade da “paz” alcançada em Timor Leste como condição predominante da ordem social que emerge no prolongado período de intervenção internacional. Com efeito, uma questão ainda mais fundamental pode ser induzida: seria a ausência de guerra condição suficiente para concluirmos que há paz? Em outras palavras, a prevalência de um cenário de “não-guerra”<sup>8</sup> é suficiente para afirmar que a paz foi alcançada no interior de uma sociedade? E mesmo se esta constatação fosse feita, sob bases quantitativas, o que isso nos diz sobre sua estabilidade? O foco crescente na construção de uma paz sustentável está diretamente relacionado à problematização destas questões. Um número considerável de pesquisas vem sendo produzidas a fim de qualificar a paz produzida na esteira de inúmeros conflitos armados que tiveram seu ápice na década de 1990 e primeira década do século XXI, passando desde então por instáveis processos de transição da guerra para a paz.

---

<sup>7</sup> DE MELLO, Sérgio Vieira. Pronunciamento de Improviso em 10 de maio de 2002. Em MARCOVITCH, Jacques (Org.). “Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória”, 2004. 338p.

<sup>8</sup> Constatação que, com frequência, pressupõe apenas a identificação do evento (ou não-evento) por um modelo estatístico.

Entre esses, o Timor Leste desponta como um caso paradigmático. Muitos observadores internacionais, membros da comunidade humanitária, acadêmica e política, acompanham o desenvolvimento deste processo desde que as Nações Unidas assumiram a administração do território. Análises sobre seu sucesso, fracasso, desafios e avanços compõem um universo considerável de ‘conhecimento’ sobre o ‘campo’.<sup>9</sup> Observa-se, inclusive, uma fadiga internacional na produção de análises sobre a construção da paz em Timor Leste.<sup>10</sup> Paralelamente, há também uma fadiga nacional em contribuir com estas análises na condição de sujeito-objeto.<sup>11</sup> No entanto, os termos conhecimento e campo foram aqui introduzidos em aspas com um propósito claro: sua problematização. Para tanto, duas observações acerca dessa “fadiga” de conhecimento são elaboradas. Em primeiro lugar, há um excesso de estudos internacionais, produzidos fora da realidade que buscam identificar, a fim de legitimar práticas exógenas como superiores na apreensão do local. Em segundo, estas análises marginalizam saberes e capacidades endógenas de apreensão do espaço real, que se expressa de forma distinta na subjetividade de seus sujeitos.

A partir destas observações, desvela-se o efeito duplamente negativo que a legitimação do conhecimento internacional sob o doméstico pode produzir, ao descaracterizar não apenas vias alternativas para a transição da guerra à paz, como também dos próprios sujeitos que atuam no processo, desprovidos do reconhecimento de seu poder de agência. Por sua vez, o impacto das ações internacionais destinadas a promover a paz em locais distantes da realidade onde suas estratégias são pensadas e, por conseguinte, os efeitos que produzem em sistemas sociais externamente observados e, portanto, externamente conhecidos, tem conduzido a apropriação por especialistas de um novo rótulo: a complexidade.<sup>12</sup> Ao abordar o ‘campo’ como um ‘sistema complexo’, um conceito retirado das ciências naturais, as estratégias de intervenção para construir a paz podem ser racionalizadas e codificadas de forma pré-determinada,

---

<sup>9</sup> Entre eles. Howard destaca, análises envolvendo o fracasso das operações como Chopra, 2000 e 2002; e Traub, 2000. E sobre seu sucesso, Smith and Dee, 2003; Goldstone, 2004; and Smith, 2004.

<sup>10</sup> Recentemente estas análises tem sido produzidas, cada vez mais, seguindo a lente dos estudos críticos. Entre os quais destacamos: Richmond, 2008; Trindade, 2008; Freiree Lopes, 2013; Blanco, 2013. Estudos antropológicos, UNB. Falar do grupo da USP.

<sup>11</sup> Essa observação é parte da crítica que se busca desenvolver no momento e também um dos principais desafios do projeto de pesquisa, que buscou o apoio de pesquisadores e educadores nacionais na construção do conhecimento que hora buscamos sistematizar.

<sup>12</sup> Para abordagens recentes nesse sentido, ver RICIGLIANO, R. Making Peace Last: A toolbox for sustainable peacebuilding, 2015. DE CONING, C. “Cooing with Peacebuilding Complexity”, TEDxDeusto, 2012. Uma análise sobre os fundamentos desse conceito e sua associação com práticas de segurança também pode ser encontrada em SCOTT, Bernard; Mesjasz, Czesław (2006): Complex systems studies and the concepts of security. Em: *Kybernetes* 35 (3/4), pág. 471–488. DOI: 10.1108/03684920610653755. Destaca-se também as contribuições de do grupo Alliance for Peacebuilding, cujos trabalhos podem ser acessados no em <http://www.allianceforpeacebuilding.org/>.

descontextualizada, uma vez que não se trata de uma construção endógena. No âmbito de operações complexas, planejadas fora do contexto para onde o qual são deslocadas, as intervenções em suporte à paz se limitam a orientar programas de engenharia social, destinados, em última instância, a conferir e manter a estabilidade do sistema. No último quarto de século, as estratégias de construção e consolidação da paz se tornaram cada vez mais elaboradas em resposta a construção de cenários complexos e problemáticos que, assim identificados, necessitam e limitam as possibilidades de intervenção internacional.

Longe de confirmar a conclusão e efetividade do processo de paz em Timor Leste, articulado no âmbito das operações de paz das Nações Unidas, seguindo o modelo prefixado através da Administração Transitória pelas Nações Unidas do Timor Leste (UNTAET, 1999-2002), este trabalho buscou realizar um diagnóstico do processo de paz desenvolvido na região, questionando não apenas sua operacionalização em campo, como as bases normativas que permitiram fazê-lo. Observa-se, sobretudo, a influência destas atividades na ordem social timorense, localizada nesse espaço de intervenção e transformação da guerra para paz. A ordem social timorense é, assim, o campo mediado do processo de paz, onde percepções distintas do que constitui a paz e como esta pode ser projetada se encontram num espaço essencialmente contestado, imaginado e construído nas práticas e narrativas que emergem destes encontros.

### **Imaginação ontológica: conhecimento, técnica e intervenção.**

O ponto de entrada desta análise é a segurança, como objetivo essencial para a construção da paz. Segurança, porém, assume uma perspectiva ontológica e relacional, fundamentada em questões de identidade, que emergem no contato com o Outro e na forma como nos constituímos e somos constituídos por ele, ou seja, nas subjetividades atreladas ao processo de identificação do Outro e ao espaço no qual o imaginamos. Portanto, duas questões norteiam o debate que desenvolveremos nesta e na próxima seção: a primeira, sobre ‘quem é o Outro?’, busca suas respostas nos estudos pós-coloniais e, a partir desta perspectiva, deriva-se a segunda questão sobre o local do Outro, como um espaço de hibridismos, transição política e transformação social.

Para refletir sobre o outro timorense, primeiro é preciso reconhecer nossa própria limitação, a partir do lugar de fala em que nos encontramos, em compreender aquele sobre quem nosso olhar intervém. O que é real e como compreendemos o que é real? Na dimensão política das relações humanas, a capacidade de definir o que é real pode ser vista como a

expressão máxima do poder. Essa capacidade, ou melhor, esse potencial da ação política se expressa a partir das múltiplas formas em que conhecemos o mundo que nos cerca. Ao longo da história (ou histórias), diferentes formas de conhecimento construíram diferentes “potenciais políticos”<sup>13</sup>. Na esfera social que perfaz nossa realidade cognitiva, esses potenciais ganham materialidade a partir do momento em que o poder se manifesta e transforma o conceito mental em senso comum<sup>14</sup>. O “potencial” (o que poderia ser, mas ainda não é) se realiza a partir de sua comunicação e apreensão cognitiva por um processo de identificação que vincula o sujeito ao objeto da ação (objeto referente). Como potencial, ele emerge nos discursos, narrativas e práticas, entra em choque com outros potenciais e supera-os (o poder novamente!), da realidade virtual passa a realidade social, imbuído de significado e identidade.

Sob a lógica cartesiana, uma identidade é representada por sua totalidade, como parte natural do mundo conhecido, algo que preexistia a sua identificação. Por repetição e disseminação, reifica-se o potencial como objeto, que é agora parte do nosso senso comum. Não se questiona o senso comum: as coisas são como são! O processo de identificação, a forma como algo/alguém “se tornou” o que “é” está esquecida (ou negada em forma de ausência). Ao explorar esse processo, que caracteriza as teorias ortodoxas em Estudos de Segurança, Kenneth Booth (2008) revisita Adorno, quando este alerta que ‘reificar é esquecer’, e recupera a máxima de Robert Cox, em sua introdução à teoria crítica, considerando que todo *esquecimento* se destina a alguém e por algum propósito (Ibid.; *grifo do autor*).

Pensemos sobre o Estado e o que este representa para nós. Nos Estudos de Segurança Internacional (ESI) predomina o realismo político e, sob este, o sujeito da ação, dotado de agência, é também a unidade básica do sistema político internacional: o Estado. Concebido como uma categoria estática, ahistórica, o Estado se encontra imbuído de racionalidade e identidade próprias. Alguns afirmam que ele sempre existiu como a estrutura categórica e natural das relações humanas, outros afirmam que o Estado soberano moderno tem sua gênese nos Acordos de Vestefália em 1648. Não obstante, uma vez identificado, passou a ser uma entidade permanente do sistema internacional. Sob esta base epistêmica, os indivíduos, grupos sociais ou a humanidade como um todo não estão representados como sujeitos (de direito), portadores de agência no sistema político internacional. A sociedade internacional é uma sociedade de Estados Soberanos que se identificam por sua igualdade entre pares na esfera

---

<sup>13</sup> BOOTH, 2008, p.193.

<sup>14</sup> Ibid, p.185



internacional e por sua soberania na esfera doméstica. Sob estes dois pressupostos, erguem-se os pilares do Estado Moderno.

Por sua vez, a crescente interconectividade dos fluxos internacionais na esfera política, econômica e social, identificados sob o signo da globalização, tem trazido aquelas categorias não representadas à tona, em processos de emergência. Cada vez mais indivíduos e grupos sociais fazem parte da cena internacional, tencionando a identidade (*Self*) do Estado no mesmo espaço. E nesse processo, emergência possui um duplo sentido: primeiro como ação, ao emergir (“vir à tona”), e segundo, como ruptura (ou crise), ao ser identificado como ameaça à continuidade do Estado. Entrementes, ao falar de continuidade, não nos referimos apenas a sua sobrevivência física, mas ao sistema de referência do Estado, a forma como este se identifica e como espera que os outros o identifiquem. O sistema de referências, a partir do qual o Estado se identifica, não determina apenas o que é real, mas o que deve ser protegido. Desta forma, as novas categorias emergem e são representadas como “ameaça”, descritas em narrativas que tem como ponto focal a segurança do Estado.<sup>15</sup> No próximo capítulo, ao analisarmos o discurso e a prática sob os quais são conduzidos os processos de intervenção para a paz, retomaremos esse ponto a fim de elucidá-lo.

Nota-se, contudo, que embora o Estado permaneça como eixo nodal na estrutura do sistema internacional, sua centralidade categórica na política mundial, permanente e imutável como propõe o realismo político, tem sido contestada, particularmente ao se considerar a multiplicidade de formas de governo sob as quais, em tese e na prática, podemos identificar o Estado. Segundo Booth (2008, p. 188), apesar da tendência de vê-lo como natural e inevitável, o Estado Westfaliano é um fenômeno histórico, contestado e multifacetado.

Contra a suposição realista da fixidade do Estado, não é incomum encontrar sociólogos históricos argumentando que "tanto conceitualmente como empiricamente, o estado moderno está em transição e, portanto, está maduro para ser repensado", de onde o estado veio e onde é Isso é incerto, e isso "nos convida a cuidar de declarações simples ou generalizadas" [Jarvis e Paolini, 1995]. (...) Para reificar "o Estado" é esquecer o histórico e restringir o futuro. É por isso que a segurança mundial depende da abertura da imaginação ontológica<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> BOOTH, 2008; STEELE, 2008.

<sup>16</sup> Tradução para: “Against the realist assumption of the fixity of the state, it is not uncommon to find historical sociologists arguing that ‘both conceptually and empirically, the modern state is in transition and hence ripe for rethinking’, that where the state has come from and where it is going is uncertain, and that this ‘invites us to take care with any easy or generalized declarations’ [Jarvis e Paolini, 1995]. (...) To reify ‘the state’ is to forget history

O Estado é, assim, uma imagem poderosa na política internacional. Note-se: uma imagem. Referência constante em narrativas que justificam ou contestam práticas de intervenção para promover a paz: o Estado Liberal vs. o Estado Pós-Colonial, o Estado Frágil ou Falido vs. Estado Híbrido. São imagens da consciência simbólica Ocidental, que por registros de semelhança e analogia, no instrumento da linguagem, ampliam a consciência do “Eu” sobre o “Outro”, fendendo a diferença entre ambos. Para Homi Bhabha (1998) imagens, como pontos de identificação, marcam um lugar de ambivalência a partir do deslocamento e duplicação da identidade do Eu (Ego) e a construção da alteridade no Outro (Alter-Ego), tornando presente algo que estava ausente. Essa ausência, no entanto, não pode ser entendida como descrição da realidade, mas como uma ausência ou falta de presença no sistema de referência que um ‘Eu’ estende sobre Outro. Por seu turno, o acesso a uma imagem, como ampliação da consciência simbólica, pressupõe a negação de qualquer identidade ou narrativa original, cultural e psíquica, que se manifeste como resistência no encontro com o Outro, em seu deslocamento e diferenciação. No entanto, a identidade – no processo de identificação – nunca é dada a priori, nem pode ser entendida como um produto acabado, ela é sempre “o processo problemático de acesso a uma imagem da totalidade”.<sup>17</sup> Assim, quando perguntamos o que é real, estamos questionando o sistema de referência, ou ainda, o sistema de crenças que permitem e limitam a ação do sujeito e a construção do objeto. Em profundidade, questionamos a ontologia do “ser”, uma vez que diferentes ontologias implicam em diferentes formas de conhecimento.

Ao falarmos de intervenções para a paz (ou ainda, sobre políticas de segurança que se destinam a promover a paz), precisamos, antes, compreender o espaço contencioso em que estas práticas se desenvolvem. Pressupostos ontológicos sempre foram um campo de batalha política, em que se disputam a definição do que é real e os saberes que podem acessá-lo<sup>18</sup>. Nos estudos de segurança, associados à disciplina de Relações Internacionais, o realismo político ocupa uma posição predominante e a imagem do Estado avançada por seus teóricos não deixa dúvidas sobre o sujeito e objeto referente em práticas de segurança, reificando a posição do Estado e suas instituições no sistema político internacional.

---

and to constrain the future. This is why world security depends on opening up ontological imaginations.”(Ibid., p.190-191).

<sup>17</sup> BHABHA, 1998, p.94

<sup>18</sup> BOOTH, 2008.

Em contraposição às teorias ortodoxas, estatocêntricas, no âmbito dos Estudos de Segurança Internacional, encontra-se um conjunto de correntes epistêmicas que, mesmo não deixando de lado a figura edificante do Estado nas relações internacionais, entendem que este não representa uma categoria permanente ou imutável. Os teóricos críticos, por exemplo, observam o processo de formação dos Estados Soberanos, questionando os pressupostos sobre a forma como operam e a ideologia que os apresenta como cerne do poder decisório<sup>19</sup>. Entre as diversas vias alternativas que se propõe a pensar sobre as estratégias internacionais para gestão, manutenção e construção da paz, recorreremos inicialmente as leituras pós-Coloniais. Abre-se aqui uma nota sobre o tipo de reflexão proposta, que, ao adotar um posicionamento crítico diante da realidade observada, busca desnaturalizar algumas imagens consolidadas em nosso senso comum por discursos e práticas fundados em uma ontologia ocidental racionalista, maniqueísta e essencialista. Destarte, antes de questionar ‘o que sabemos’ sobre as intervenções para paz, consideramos necessário inquirir: ‘como sabemos?’ Isto é, compreender a estrutura cognitiva que nos permite acessar o significado dessas intervenções.

*Como conhecemos o que é real?* O conhecimento primeiro se apropriou do mundo natural, desenvolveu técnicas de domínio e controle. A próxima fronteira estava no domínio e controle das relações humanas, sob o qual o conhecimento e a técnica organizam os modos de vida, circunscrevendo o espaço, seus sujeitos e suas relações. Uma visão planificada do mundo, profundamente influenciada pelo pensamento filosófico de Descartes, emerge com o Iluminismo e passa a predominar e determinar o desenvolvimento das ciências sociais e o conhecimento difundido de Norte ao Sul. Sob a lógica cartesiana, o futuro é uma representação linear de tudo que conhecemos e do potencial que este conhecimento carrega. Assim, projetamos o desenvolvimento da humanidade, sua evolução no tempo, continuidade e mudança. Para estes muitos futuros, desenvolvemos uma linguagem técnica e científica, uma racionalidade própria, capaz de calcular o imponderável e projetar, por repetição e analogia, a realidade em curto, médio e longo prazo. Técnica e linguagem científica conferem legitimidade às inúmeras práticas que influenciam diretamente nosso presente, na expectativa de intervir no futuro.

Por meio destas ferramentas (i.e. técnica e linguagem), identificamos o progresso linear da humanidade, bem como os fatores que ameaçam sua continuidade e os potenciais riscos em sua projeção temporal. Tempo e espaço estão controlados no futuro. Muitos vivem desse futuro,

---

<sup>19</sup> Op. Cit.

atuam e trabalham uma realidade virtual, sem nunca questionar o objetivo deste trabalho ou sua influência no presente, transformando-o. A ausência de um questionamento ou posicionamento crítico em nossas rotinas diárias corrobora um universo de ausências: de pessoas, espaços e práticas sociais distantes e diferentes de nossa realidade. O mundo globalizado que emerge no século XX poderia ser retratado como um mundo de espaços globalizados, que ‘conhecemos’, e espaços ausentes, sem referência no universo conhecido.

No entanto, a história joga suas luzes apenas sobre alguns espaços, onde Nós<sup>20</sup> e os Outros nos relacionamos: espaços de cisão, resistência e choques, em que o poder se movimenta em processos de fusão e fricção, conferindo estrutura ao universo conhecido, representado através da linguagem, apropriado e reproduzido através da técnica. O que não é conhecido se insere em espaços de ausência: onde não há história (ou *registro* dela) e não há técnica (ou *agência* para desenvolvê-la). Esses espaços de ausência, portanto, aparecem como espaços que ainda precisam ser apropriados pela linguagem e técnica. Fronteiras: espaços sob o qual o olhar externo intervém e busca apreender. Assim, não é estranho encontrarmos esses espaços representados como ‘marcos zero’: o momento da criação.

Ao buscar o conhecimento que se apropria destes espaços de ausência (ou falta de presença), encontramos respaldo no processo de identificação elaborado por Frantz Fanon ao analisar a questão da alienação cultural do sujeito colonial, que, segundo ele, é sempre “sobredeterminado de fora”. Para compreender o processo de identificação, apresentam-se três condições subjacentes: primeiro, “existir é ser chamado à existência em relação a uma alteridade, seu olhar ou locus”, visto que era sempre em relação ao lugar do outro que o desejo colonial se articulava; em segundo, “o próprio lugar da identificação, retido na tensão da demanda e do desejo [do Eu pelo lugar do Outro], é um espaço de cisão”, pois no lugar do Outro deslocado, cuja originalidade é negada e o reconhecimento adiado, duplica-se a identidade do Eu em outro lugar, por repetição e diferenciação, constituindo a alteridade; e terceiro, a “identificação nunca é a afirmação de uma imagem pré-dada, nunca uma profecia auto-cumpridora – é sempre a produção de uma imagem de identidade e a transformação do sujeito ao assumir aquela imagem”. Assim, “a demanda por identificação implica a representação do sujeito colonial na ordem diferenciadora da alteridade”. Esta demanda emerge no contato com

---

<sup>20</sup> O uso do pronome “nós” no lugar do “Eu” indica o local de fala da autora e será empregado em referência ao Nós Ocidente, a civilização ocidental.

o Outro, a partir da expansão da consciência simbólica, que encontra a resistência do Outro e produz o desejo por seu conhecimento no momento que precede sua identificação.<sup>21</sup>

O problema da identidade, que nos textos pós-coloniais é apresentado através do questionamento persistente dos espaços de representação do sujeito, pressupõe um espaço de contestação, de resistência e adaptação, quando o olhar externo encontra o olhar do Outro. Esse problema está colocado também àqueles que atuam ou estudam as normas e práticas relacionadas às intervenções para a paz. A perspectiva ontológica do observador (que intervém com seu olhar) condiciona as possibilidades de realização do Outro em sua consciência simbólica, em que ele é conhecido a priori, determinado fora do espaço sob o qual se estende o olhar e se planeja a intervenção. Nesse processo, unidirecional, o Outro não exerce influência sobre ‘nós’, no entanto, ‘nós’ estamos em posição de influenciar o outro, autorizados pelo conhecimento e a técnica. A história está ao nosso favor: a historicidade ocidental determina o caminho para o progresso das civilizações, que encontram seu destino manifesto na consolidação do Estado Democrático Liberal. Esse potencial político, auto-imagem do Estado Ocidental, permite que possamos, por semelhança e analogia, identificar uma pluralidade de ordens políticas e sociais como representações mais ou menos avançadas dessa imagem no sistema internacional. O Outro, deslocado e adiado, define-se a partir de sua negação, enquanto ausência de representação, e o que está ausente não evoca em nós a necessidade do questionamento: não existe no presente, portanto não influencia nosso futuro.

A desnaturalização dessa imagem ontológica do Outro, atribuída não ao indivíduo em si, mas ao seu local de fala, é o ponto de partida para pensarmos as intervenções de paz como práticas Ocidentais, descontextualizadas, que buscam replicar em outros locais tudo aquilo que identifica e autoriza o interventor a exercer o poder de agência no lugar do Outro. No entanto, ao intervir na realidade observada, com frequência o agente internacional se depara com a impossibilidade de prever ou precisar os resultados de sua ação. Explicar o porquê passa a ser um problema central para a técnica e a linguagem, que pressionam as fronteiras do nosso conhecimento. Com este objetivo, recorre-se novamente a leitura pós-colonial, ao tencionar o olhar que identifica o Outro, invertendo seu fluxo, como resistência ou perturbação daquela imagem de totalidade que o identifica como alteridade.

---

<sup>21</sup> BHABHA, 1998, p.83-84; 94-95.

Em sua obra *Filosofia Mestiça*, Michel Serres questiona a existência de qualquer tipo de unidade, mesmo na própria noção de indivíduo, que em sua criação é a soma dos genes maternos e paternos, mas que “só cresce através de novos contatos, novos encontros, fazendo com que a aprendizagem e a constituição de si dependam da uma mestiçagem”<sup>22</sup>. Sob esta perspectiva o Eu, sujeito cultural, constrói sua identidade através de “contatos, vizinhanças, encontros e relações”, emerge no contexto das interações sociais, dos diálogos e conflitos que enseja em sua comunicação com o Outro, no contato de suas tradições com outras culturas. A imagem que está sendo delineada, portanto, avança a identificação do sujeito híbrido cultural, ou ainda, de “identidades em metamorfose”, criadas a partir da negociação entre lugares culturais e temporalidades diversas. A visão dualista do Eu e do Outro, como essencialmente diferentes, pode então ser contestada: “Mesmo nas mudanças aparentemente mais incisivas de identidade individual, permanecem as experiências e vivências anteriores, embora reinterpretadas com outros significados.”<sup>23</sup> O que se abre ao nosso olhar é, assim, um hibridismo cultural, misto de continuidades e mudanças. Este é o sujeito que encontramos nas sociedades complexas moderno-contemporâneas, que apesar de diferente, tem muito em comum com aquele que o observa de fora<sup>24</sup>.

Sob a lente da fenomenologia, podemos desvelar um novo cenário para a compreensão das sociedades pós-coloniais, sobre as quais nosso olhar intervém: o local, esse lugar de articulação e enunciação do sujeito pós-colonial, é antes um espaço de intensa interação entre grupos e segmentos sociais diferenciados, mediado nos encontros, diálogos e conflitos entre aqueles que disputam o poder de definir o que é real e legítimo (Ibid.). Um espaço de transição em que o manto da continuidade encobre e contém a emergência de mutações sociais, representadas sob o signo de ameaça à ordem estabelecida. Essa imagem do local se opõe a sua representação contemporânea, sob o realismo político dos Estudos de Segurança, que o identifica como um todo diferente e temporalmente distante: pós-colonial, tradicional, atrasado, pobre e violento.<sup>25</sup>

Ao propormos um diagnóstico do processo de paz em Timor Leste, nosso primeiro esforço está em compreender como este processo foi idealizado pelos gestores internacionais, implementado e transformado no contato com o Outro timorense. Seguindo esta linha,

---

<sup>22</sup> REIS, 2011, p.25.

<sup>23</sup> Ibid., p.27.

<sup>24</sup> BHABHA, “DissemiNation”; apud REIS, 2011, p.29.

<sup>25</sup> ESCOBAR, 1995.

encontramos a necessidade de olhar a construção da paz como um processo complexo, que responde de forma imprevisível aos impulsos dados sob estratégias de intervenção.<sup>26</sup> A construção da paz não apenas atua sobre um sistema complexo, como paradigma de intervenção, suas estratégias introduzem nova complexidade ao sistema social em que são operacionalizadas. A identificação de formações de paz<sup>27</sup>, no âmbito de um processo de transição da guerra para paz, é em si uma configuração social que emerge de conexões e fricções, resistência e adaptação às práticas internacionais de construção da paz.

O recurso a uma abordagem interpretativa<sup>28</sup>, sob a lente da segurança ontológica, ajuda-nos a compreender os efeitos não intencionais destas práticas ambivalentes (intervensões e formações) no contexto sob o qual se desenvolvem e sua influência sobre o processo de paz como um todo. Segundo Steele, um processo de segurança ontológica versa sobre questões de auto-identificação, que estabelecem as condições existenciais do sujeito sob um conjunto de necessidades básicas.<sup>29</sup> O acesso a este processo foi desenvolvido através de narrativas biográficas, que atribuem significado para as ações sob as quais a identidade é construída e preservada. Nestas narrativas individuais encontramos os fundamentos ontológicos que motivam o processo decisório, possibilitando sua coesão e continuidade, através da rotinização e institucionalização de práticas de segurança, que buscam conferir ordem (estrutura), limites (terrestres, jurídicos, sociais) e previsibilidade (legal/ilegal, legítimo/ilegítimo) a determinada ordem social.

Resgate-se, para a realização da análise, o conceito de segurança cotidiana (*everyday security*), a partir da observação das práticas de segurança no dia a dia dos seus sujeitos, o que possibilita a compreensão do processo de segurança ontológica como a busca não discursiva, não representada ou enunciada, por um senso de certeza na continuidade de sua existência (“bem-estar emocional”).<sup>30</sup> A ameaça existencial, na segurança cotidiana, impõe-se ao indivíduo, enquanto sujeito da ação, mas não é enunciada por estes, ou seja, não se trata de um ato discursivo. A segurança cotidiana se expressa em práticas habituais que garantem a continuidade de tudo aquilo que identifica o sujeito, ou que este concebe como suas necessidades básicas. Desta forma, “práticas de segurança são teorizadas como um drama, com o potencial de moldar as percepções de risco e segurança”. Por conseguinte, assumem

---

<sup>26</sup> DE CONING, 2015.

<sup>27</sup> RICHMOND, 2012.

<sup>28</sup> STEELE, 2008.

<sup>29</sup> Ibid., p.7

<sup>30</sup> HIGATE e HENRY, 2010, p.34.

dimensões tanto espaciais quanto relacionais, constituindo locais seguros e inseguros, sujeitos perigosos ou em perigo, etc. Ao acessar as narrativas que constituem estas práticas e, através dela, espaços e sujeitos, buscamos contextualizar a imagem fixa que geralmente se acessa ao abordar o processo de paz em Timor Leste.

O método interpretativo do diagnóstico, alicerçado neste processo, recorre às narrativas biográficas – acessadas em fontes abertas, grupos focais e entrevistas – para realizar três propósitos: 1) identificar, a partir de narrativas, as situações críticas, ou seja, momentos em que a identidade do objeto referente é colocada sob ameaça; 2) observar como estas experiências críticas perturbam as rotinas institucionalizadas em um processo de paz e como o contexto é transformado a partir destas perturbações (espaços de fricção); 3) e por fim, como o processo de paz se desenvolveu neste contexto (hibridismos), considerando as percepções de seus sujeitos e expectativas de que novos conflitos sejam solucionados por vias pacíficas.<sup>31</sup> Para realizar este passo, precisamos, antes, identificar a forma como o local de análise tem sido abordado pela prática política e acadêmica na construção da paz, e então, munidos pelos instrumentos e informações tradicionalmente empregados na documentação do campo, buscar a contestação da imagem fixa que este conhecimento agrega.

### **O “campo”: ordem, transição e transformação**

Para aprofundar a pesquisa no campo de estudo, considerou-se a dificuldade desse olhar a partir de fora e distante do cotidiano que as intervenções para paz buscaram influenciar, ou ainda, recriar. Sem a possibilidade de um contato prolongado com o cotidiano timorense e um entendimento profundo de suas particularidades, o que somente poderia resultar da imersão contínua e continuada neste espaço, procuramos aqui explorar como diferentes narrativas influenciaram a construção de sujeitos e subjetividades, territórios e territorialidades.

O Timor Leste recentemente apareceu nas notícias internacionais em relação à vitória judicial sobre a Austrália, na disputa por seu mar territorial, rico em Petróleo. E, ainda esta semana, ocupou as notícias com a declaração do atual Chefe de Estado, Taur Matan Ruak, a

---

<sup>31</sup> O quinto capítulo da tese realiza o esforço de avançar um novo diagnóstico do processo de paz a partir da pesquisa de campo conduzida em Timor Leste, e por timorenses coordenados pelo Prof. Antero Benedito da Silva, da Universidade Nacional de Timor Leste. Os protocolos do trabalho de campo e questionários utilizados, assim como os dados originalmente obtidos, foram anexados a esta tese.



uma observadora internacional da EU, mostrando sua intenção de concorrer ao cargo de primeiro-ministro em junho: "O presidente tem um plano para o futuro: o meu partido é o PLP. Quando eu ganhar eu vou ser chefe do Governo. Eu sei que não posso deixar de combater com o CNRT e a Fretilin"<sup>32</sup>. As imagens carregadas pela mídia internacional apresentam uma democracia em pleno vapor, 15 anos após sua independência. Por que, então, realizar agora um diagnóstico do processo de paz?

Segundo Viviane Jabri, o objetivo do acadêmico crítico deve ser, justamente, “revelar as condições de possibilidade em relação a como chegamos aqui”<sup>33</sup>, relevando assim as dinâmicas que permitiram o conhecimento apropriado de um espaço, distante e diferente de tudo o que somos e de como vivemos. A primeira questão se refere, portanto, à lente de análise desta pesquisa: os estudos críticos para paz, que impõe uma reconsideração do que na academia se introduz, com frequência, sem problematizar: o campo. E qual é o campo nos estudos de conflito e paz? O espaço em que se processa a guerra? O espaço em que se constrói a paz? Ou ainda, espaço envolvido e construído em um processo de transição da guerra para a paz? Esta seção busca apresentar uma compreensão crítica do campo de estudos, contrastando-a com sua abordagem tradicional, que o localiza geográfica e discursivamente através da lente predominante nas Relações Internacionais. Sob esta, as configurações de poder impressas no espaço geopolítico internacional possuem e necessitam de uma estrutura estável para se desenvolver. De forma que, a lente estatocêntrica acaba por reificar e legitimar a unidade básica de análise das Relações Internacionais: o Estado, que será, então, apreendido como o primeiro nível de codificação do ‘campo’, em nosso caso: a ‘República Democrática de Timor Leste’.

Com efeito, ao seguirmos as vertentes tradicionais dos estudos para a paz, a instrumentalização do termo ‘campo’ nas narrativas associadas à gestão e resolução de conflitos estabelece o caminho para aplicações diretas e governamentais do poder, concretizado no Estado soberano e nas relações entre estes no sistema internacional. No âmbito das intervenções internacionais para paz, o ‘campo’ é o lócus (teórico e prático) da governança global. Por seu turno, governança é descrita, fundamentalmente, como o exercício de construir distâncias ou fronteiras entre aquele que detém autoridade (o ‘Estado’, o político, o acadêmico, o agente humanitário etc.) e aquele que se encontra sujeito a esta autoridade (a ‘vítima’, o ‘spoiler’, o

---

<sup>32</sup> Jornal de Notícias, 07/03/2017. Fonte: <http://www.jn.pt/mundo/interior/ue-retira-observadora-de-timor-leste-apos-pergunta-ao-presidente-5709263.html>. Acesso em: 07/03/2017.

<sup>33</sup> JABRI, 2006, p.48

‘civil’), uma vez que esta distância e diferenciação são requisitos necessários à circulação de poder nas relações sociais.<sup>34</sup>

In this sense, intervention, development, peacebuilding, and statebuilding research and practice, have used the term to indicate a dysfunctional space which might strive for progress, but does not yet deserve autonomy and should therefore be the subject of a wide range of interventions. From the root of the field with all of its historical baggage, much of the discursive framework for contemporary international-local encounters emerges. It provides the legitimacy for many types of intervention, including development, humanitarianism, peacebuilding, and statebuilding.<sup>35</sup>

Nas relações internacionais, o ‘campo’ é um constructo geográfico e discursivo essencial para a configuração geopolítica de poder, ao ser concebido como o espaço sobre o qual o poder é projetado, por um lado; e como sua base territorial, por outro, uma vez que se constitui no requisito chave para o desenvolvimento de uma sociedade baseada em princípios liberais de governo (contrato social), direitos e mercantilização. No entanto, o ‘campo’ não emerge somente do seu enquadramento semiótico, baseado em configurações de poder que legitimam intervenções em seu espaço, ele é essencialmente construído através da ‘performance’ daqueles que agem sobre ele, que intervêm ou recebem/sofrem à intervenção, em relações co-constitutivas das estruturas de poder que movimentam. Resulta, assim, da vinculação de práticas políticas, normativas e acadêmicas.

Associado à teoria e à prática na construção da paz, o termo passou a ser instrumental na rotulação, ordenação e diferenciação (enquanto construção de alteridade) de um espaço geográfico, discursivamente identificado como “subdesenvolvido e inseguro, onde expertises estão ausentes e onde o conhecimento é hierárquico, com frequência neo-patrimonial, tribal, pré-moderno ou ideológico em sua organização.”<sup>36</sup> Ao inserirem os atores internacionais e domésticos em locais de fala pré-determinados, estas posições tenderam a limitar o espaço político em que a paz e os mecanismos de resolução do conflito podem se desenvolver. As narrativas e práticas predominantes em intervenções para a paz delinearum um processo de paz instável, caracterizado como um espaço de não-guerra: nem guerra, nem paz<sup>37</sup>. Se este estado de coisas é sustentável ou não, não foi nosso objetivo avaliar; no entanto, ao explorar espaços de fricção entre práticas e narrativas que evocavam concepções distintas de conflito e paz,

---

<sup>34</sup> RICHMOND et al., 2015.

<sup>35</sup> Michel Duffield, *Global Governance and the New Wars*; RICHMOND et al., 2015, p.11.

<sup>36</sup> RICHMOND et al., 2015, p.2.

<sup>37</sup> MAC GINTY, 2011.

mostramos a potencialidade destes encontros em avançar concepções diversas de paz, barganhadas na prática por aqueles que buscam reconstruir suas vidas e dar continuidade a elas. Na reconstrução desses encontros e na inovação social que representaram, encontramos uma realidade diferente daquela racionalizada através de dados estatísticos que podem, a partir de codificação do campo em variáveis mensuráveis, determinar seu sucesso ou fracasso. Salienta-se que estes estudos não são objetos centrais em nossa crítica, uma vez que sua produção passa a ser essencial para a distribuição adequada dos recursos internos e internacionais na gestão e superação de um passado de violência direta e estrutural. Entretanto, estes estudos tendem a corroborar a apropriação do campo pela via tradicional dos Estudos para a Paz, que prioriza a redução da violência armada pós-conflito e a estabilidade da ordem social.

Um exemplo interessante nesse sentido está na produção anual do *Global Peace Index* (GPI), desenvolvido pelo *Institute for Economics and Peace* (EPI). O projeto agrega 23 indicadores, determinados por métodos quantitativos e qualitativos, com a finalidade de avaliar a ausência de violência ou ameaça de violência em 162 países. Os 23 indicadores podem ser divididos em três temáticas: o nível de segurança pessoal e coletiva de uma sociedade, o número de conflitos internos e internacionais que envolvem esta sociedade e seu grau de militarização<sup>38</sup>. Apesar do foco em indicadores relacionado à violência manifesta (direta) por um Estado e em seu interior, o índice foi construído sob uma problemática mais abrangente: entender o que torna as sociedades mais pacíficas e, com isso, os fatores que contribuem para minimizar a manifestação de violência no futuro (*Visions of Humanity*, 2016). Este objetivo reflete uma compreensão positiva de paz, que seria mais do que a ausência de conflito manifesto, envolvendo as atitudes, estruturas e instituições que dão substrato ao desenvolvimento de sociedades pacíficas, justas e igualitárias. No ranking elaborado por este índice, que vai dos países mais pacíficos (Groelândia, Dinamarca e Áustria) aos menos pacíficos (Síria, Iraque e Afeganistão), o Timor Leste ocupa a quinquagésima sexta posição (56<sup>a</sup>)<sup>39</sup>. Para os anos que se

---

<sup>38</sup> Os indicadores GPI incluem: percepção de criminalidade, oficiais de segurança e polícia (distinto de “guarda nacional” e “milícias locais”), homicídio, encarceramento, acesso a armas, intensidade de conflito interno, demonstrações violentas, crime violento, instabilidade política, terror político, importação de armas, impacto do terrorismo (medido em danos materiais, número de feridos e fatalidades associados ao terrorismo), mortes em conflito interno, conflito interno com confronto direto, gastos militares, pessoal a serviço das Forças Armadas, financiamento das operações de paz das Nações Unidas, armamentos pesados e nucleares, exportação de armas, pessoas deslocadas, relações com os países vizinhos, conflitos externos com confronto direto, mortes em conflitos externos. Fonte: GPI, *Visions of Humanity*, Sítio Oficial, 2016.

<sup>39</sup> O ranking classifica os 162 países a partir de uma média ponderada dos 23 indicadores, produzindo o índice GPI. Os indicadores estão distribuídos em três categorias: segurança e sociedade, conflito doméstico e internacional, e militarização; e são avaliados em uma escala de 1(mais pacífico) a 5 (menos pacífico). Na posição 56<sup>a</sup>, o Timor Leste registra em 2016 um índice GPI de 1.879 (média agregada): sociedade e segurança (2,4); conflito doméstico e internacional (1,4) e militarização (1,7).

tem registro, entre 2008 e 2016, esse índice variou entre a 46<sup>a</sup> à 62<sup>a</sup> posição (GPI, 2016). A alternância em posições, ano a ano, no entanto, não nos permite fazer qualquer conclusão sobre a estabilidade da paz em Timor, uma vez que esta alternância pode ser resultado de variações mais ou menos profundas nos índices registrados para os outros países.

Olhemos então para um segundo índice, que desenvolve um ranque de 178 nações com base em seus níveis de estabilidade e pressões que enfrentam: o *Fragile States Index*. Desde 2005, a plataforma de análise *Conflict Assessment System Tool* (CAST), propriedade da organização *Fund for Peace* (FFP), tem produzido relatórios anuais sobre cada país com base em três fontes primeiras de dados, integradas, trianguladas e submetidas à revisão crítica de especialistas. A partir de uma análise de conteúdo dessas fontes, o índice agrega indicadores políticos, sociais e econômicos, organizados em 12 indicadores-chave, que se subdividem em uma média de 14 subindicadores cada.<sup>40</sup> Como uma ferramenta de alto rigor metodológico, propõe-se a avaliar o risco político de cada país, desenvolvendo um sistema global de alerta antecipado para conflitos.<sup>41</sup> Desde 2005, esses relatórios tem apresentado um mapeamento global das condições de segurança e estabilidade política no mundo, classificando os países entre 12 níveis de que consideram condições de fragilidade/estabilidade política: partindo de dois níveis de ‘sustentabilidade’, passando por outros três de ‘estabilidade’, e três outras gradações conjunturais que produziriam sinais de ‘aviso’, finalizando em três níveis de alerta, que incluem situações de extrema fragilidade política, social e econômica. No nível mais alto de alerta, encontramos a República Democrática do Congo, Chade, Síria, Sudão, Yemen, República Centro Africana, Sudão do Sul e Somália. Ao contrário do GPI, esse índice acessa os níveis de fragilidade associados a um país, partindo dos valores mais elevados para os menos elevados, de forma que estes oito países ocupam as primeiras posições no ranque. Por sua vez, o Timor Leste tem ocupado a 35<sup>a</sup> posição nos últimos anos, mantendo uma certa estabilidade, embora esteja classificado sob o nível de alerta. Para um Estado com apenas 15 anos de independência política e desenvolvimento institucional, esses dados não parecem alarmantes. No entanto, uma análise na evolução de seus indicadores, entre 2007 e 2016, demonstra que o avanço foi pequeno<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Os 12 macro-indicadores se dividem em três categorias: indicadores sociais (pressões demográficas, refugiados e IDPs, demandas de grupos, fuga humana e drenagem de cérebros); indicadores econômicos (desenvolvimento econômico desigual, pobreza e declínio econômico); e indicadores políticos e militares (legitimidade do Estado, serviços públicos, direitos humanos e Estado de Direito, aparato de segurança, faccionalização de elites, intervenção externa). (GPI, 2016). Disponível em: <http://fsi.fundforpeace.org/indicators>.

<sup>41</sup> FUND FOR PEACE, 2016

<sup>42</sup> FSI, 2016.

Em uma análise de conteúdo das informações divulgadas através da comunidade internacional voltada à construção da paz (relatórios, informes, análises, notícias em jornais etc.) observamos que estas ferramentas, entre outras similares, têm um impacto significativo sobre a forma como tomadores de decisão compreendem o ‘campo’ e elaboram estratégias de intervenção. No conjunto destes dois índices encontramos indícios dos problemas associados ao campo e suas causas estruturais (políticas, sociais e econômicas). Retomando o *Global Peace Index (2016)*<sup>43</sup> e ao olharmos para os dados desagregados deste índice, apenas cinco indicadores registraram médias superiores a 2.5, são eles: percepções de criminalidade (4.0), acesso às armas (3.0), demonstrações violentas (3.0), crime violento (4.0) e instabilidade política (3.0). Nota-se que os índices mais elevados sugerem um aumento das taxas de criminalidade e localizam o ‘problema prioritário’ no processo de consolidação da paz como uma questão de ‘segurança pública’. Entre 2008 e 2016, o desempenho destes indicadores permaneceu relativamente inalterado, como é possível observar no gráfico abaixo.

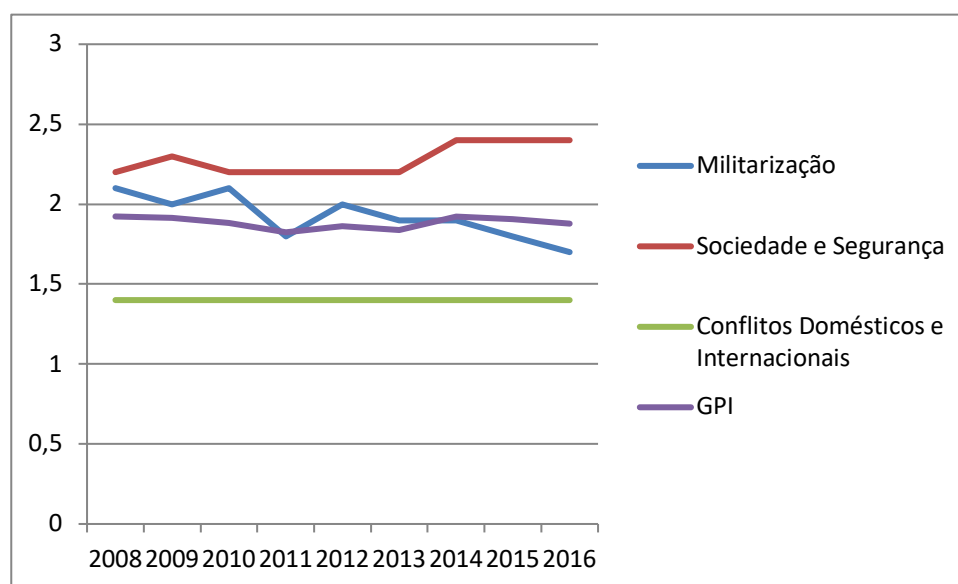


Figura 1 - GPI (2008-2016).

Após identificar os fatores que ameaçam diretamente o processo de paz, agregados na categoria difusa de “segurança e sociedade”, passamos, então, à análise dos problemas estruturais que tornam o ‘campo’ vulnerável a estas ameaças, identificando-o como frágil. O *Fragile States Index 2016* oferece uma análise comparada das tendências registradas na última

<sup>43</sup> A Plataforma com o mapa interativo e dados anuais de Timor Leste está disponível em: <http://static.visionofhumanity.org/#page/indexes/global-peace-index/2016/TLS/OVER>. Acesso em 22/02/2017.

década para cada um de seus indicadores gerais<sup>44</sup>. Entre 2007 e 2016, o índice registra uma pequena redução nos níveis de fragilidade do Estado timorense: um fator de -4,1 (‘alguma melhora’). Em termos comparativos, para o mesmo período, o Estado que mais reduziu seus níveis de fragilidade, apresentou um fator de -12,5 pontos percentuais (Moldova), registrando uma ‘melhora significativa’; por sua vez, aquele que mais aumentou seus níveis de fragilidade, registrou um fator de +27,1 (Líbia), uma ‘piora crítica’ com relação aos dados registrados em 2007. No caso de Timor Leste, ao desagregar os dados registrados pelos 12 indicadores, foi observada uma redução maior nos níveis de fragilidade associados aos indicadores políticos e militares, incluindo “legitimidade do Estado”, “aparato de segurança” e “direitos humanos” (inclui Estado de Direito). Entrementes, outro indicador que sofreu uma significativa redução foi aquele associado ao número de “refugiados e IDPs” na produção de pressões sociais. No entanto, se considerarmos a conjuntura política do ano anterior (2006) e o crescimento excessivo dos sub-indicadores agregados na chave, o impacto desta redução precisaria ser contrastado com os anos anteriores, porém não há registro para eles.<sup>45</sup> No entanto, a melhora observada sugere quais áreas foram priorizadas para consolidação da paz: consolidação das instituições de governança democrática, Estado de Direito, reforma do setor de segurança e processos de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. O tratamento dispensado a estas questões reflete uma tendência geral em processos de construção da paz pós-conflito, nos quais se observa um incremento nas taxas de criminalidade em paralelo aos esforços do Estado em obter o monopólio legítimo do uso da força.

A prática acadêmica apresenta o campo como um constructo imaginário relacionado à determinadas formas e áreas de conhecimento, sua apreensão é frequentemente realizada por trabalho de campo, através do método etnográfico. Não obstante, segundo Wanda Vrsti, esse método permanece intrinsecamente associado à construção de alteridade, reificando relações de desigualdade entre o sujeito e o objeto de estudo. Destarte, ao ‘objetificar’ o campo, o “saber” acadêmico associado ao “fazer” político desloca para fora deste o poder de agência que permitir sua apreensão e determina/legitima a capacidade de ação sobre ele. Desprovido de agência, o campo é apresentado como um espaço puramente geográfico que identifica um local e suas relações sociais, concebido, com frequência, em sua totalidade, como um constructo monolítico. Sob esta abordagem, ‘campo’ identifica os limites e fronteiras que restringem o

---

<sup>44</sup> Tendências de redução ou aumento no índice de fragilidade são registradas da seguinte forma: “melhorou”, quando superior a -0,5; “mudança marginal”, entre -0,5 e +0,5; e “piorou”, quando superior a +0,5. (FSI, 2016)

<sup>45</sup> Uma visualização das tendências na década 2007-2016, para os 12 indicadores considerados, pode ser acessada em: <http://fsi.fundforpeace.org/2016-timorleste>. Último acesso em: 23/02/2017.

poder e a agência local, contido no espaço de análise<sup>46</sup>. Linguagem e poder, intimamente associados, convergem na identificação de uma categoria de análise cada vez mais frequente na retórica internacional: o ‘local’. Um espaço descrito como pouco desenvolvido, violento, inseguro, desprovido da expertise adequada à gestão e controle da ordem interna.<sup>47</sup> O local é concebido como a categoria indivisível de um processo de construção da paz, o nível mais básico da ordem social, em que a massa desempoderada da população civil busca lidar com a violência passada e presente, reconstruindo espaços de convivência, trocas e relacionamentos que, em sua reprodução cotidiana, implicam no desenvolvimento orgânico de um processo de paz, orientado de baixo para cima.<sup>48</sup>

Com efeito, o quadro que pintamos parece claro. O diagnóstico está feito: a situação impõe cautela (frágil), mas as tensões internas foram ‘pacificadas’ (o risco de violência armada está controlado, contido); o prognóstico indica a necessidade de mudanças estruturais para reduzir os níveis de fragilidade das instituições estatais; e, portanto, a terapia indicada deve, em primeira instância, buscar a consolidação do Estado democrático, a fim de que este possa responder aos desafios internos na gestão de crises. Essa é a via institucional: a consolidação do aparato estatal está diretamente associada a (re)construção dos mecanismos internos para solução de conflitos, processo intrínseco a centralização burocrática da administração estatal sobre o território nacional. Este processo, no contexto das atividades de construção da paz, recebeu o rótulo de *statebuilding* (“construção estatal”).

Ao localizar o campo como o espaço onde estas atividades ganham corpo em exercícios de governamentalidade, retoma-se a afirmação de Bourdieu: “a construção do Estado procede, em paralelo, à construção de um campo de poder”, que distancia e diferencia aqueles que detém o poder de uma multidão desempoderada<sup>49</sup>. Neste campo, identidades e práticas são reconfiguradas e reposicionadas, o que é legítimo, legal, formal é distinguido daquilo que é ilegítimo, ilegal e informal. Desta forma, o espaço que emerge em nosso campo de visão é

---

<sup>46</sup> RICHMOND et al., 2015, p.4-5.

<sup>47</sup> Algumas abordagens que seguem esta linha, explorando casos distintos, podem ser encontradas em análises pós-estruturalistas e pós-colonialistas, associadas à Teoria Crítica, que buscam trazer o “cotidiano” do espaço social (o “local” real) para o espaço descontextualizado (o “local” idealizado) em que atores internacionais procuram intervir. Entre os trabalhos que abordam o tema, identificamos: “Resistance and the Post-Liberal Peace”, de Oliver Richmond; “Peace Operations seen from Below”, de Beatrice Pouligny; “Introduction: Transforming Security and Development in an Unequal World”, por Robin Luckman; “Encountering Development: the making and the unmaking of the Third World”, de Escobar; “Anthropology, Politics and the State”, de Jonathan Spencer; “The Transformation of Political Community”, de Andrew Linklater; “The Location of Culture”, de Homi Bhabha; “Can the Subaltern Speak?”, por Spivak; “Indigenous peace-making versus the Liberal Peace”, por Roger Mac Ginty e “Michel Foucault’s Analytics of War”, por Vivienne Jabri, entre outros.

<sup>48</sup> JABRI, 2010. Em: Richmond, Oliver P. (2010): Palgrave Advances in Peacebuilding. London: Palgrave Macmillan UK.

<sup>49</sup> apud RICHMOND, 2015, p.11. JABRI, 2010.

dinâmico, em permanente construção, a partir de práticas sociais que definem fronteiras e barreiras tanto geográficas quanto sociais, políticas e econômicas. É um espaço de diferenciação, de construção de alteridades. E, paradoxalmente, é também espaço de integração e construção de identidades conectadas por uma complexa rede de poder. Os dados estáticos produzidos acima refletem o esforço em capturar e legitimar essas diferenças, reificando o processo de diferenciação e distanciamento entre identidades e práticas consideradas legítimas e ilegítimas por aqueles que detêm o poder de agência em um processo de transição da guerra para a paz.

Opondo-se a esta abordagem descontextualizada do ‘local’, procuramos construir um diagnóstico que se aproxima do campo, desnaturalizado e socialmente dinâmico, não construído, mas em construção. Com este objetivo, buscamos observar, ao longo do processo de paz desenvolvido em Timor Leste, entre 1999 e 2012, os potenciais mecanismos de transformação e constituição da realidade social, conforme estes foram construídos no encontro de narrativas “externas” e “internas”. O campo que abordamos, portanto, é um espaço contestado e mediado por práticas e subjetividades conflitantes e conflituosas. Enquanto imagem, não faz parte de uma realidade que pode ser objetivamente acessada em nosso campo de visão. É um espaço subjetivo, constituído por elementos de continuidade e mudança, transição e transformação. Neste espaço, a forma como uma multiplicidade de agentes e práticas coexistem e se relacionam, como pensam esses espaços, a si próprios e aos seus vizinhos, não apenas influencia e constrói a realidade social, mas o faz de forma imprevisível e distinta dos efeitos pressupostos num processo de intervenção.

### **Paz vs. Violência: a problematização do Outro em processos de paz.**

Violência é um elemento penetrante e generalizado nas sociedades complexas contemporâneas. É tanto destrutiva, quanto constitutiva e transformadora. As imagens que acessamos e associamos à violência são variadas e multifacetadas: manifestam-se de forma direta, como violência física, ou de forma indireta, como as violências estrutural e cultural que emergem em configurações de poder nas relações sociais. Violência, em seu sentido mais abrangente, manifesta-se em diversos níveis da vida social: entre indivíduos ou no interior destes; entre grupos sociais ou comunidades políticas; entre Estados ou Nações (comumente associados); entre regiões, continentes, ou, ainda, de forma horizontal, entre civilizações. O “entre” aqui é proposital, violência é relacional, ela se manifesta no dano (intencional ou não) a algo ou alguém, mesmo que seja o dano que fazemos nós mesmos. O antônimo da violência,



independente de sua forma, é a paz (positiva, negativa, liberal, autoritária, híbrida, interna, regional ou internacional etc.). Portanto, estratégias de construção e consolidação da paz pressupõe, por definição, estratégias que busquem lidar com as múltiplas formas de violência que se pode associar a determinado contexto social. O sociólogo Johan Galtung, em sua introdução para o *Handbook of Peace and Conflict Studies* (2007), expõe duas vias alternativas para paz, ou ainda, para resolver o problema da violência, intimamente associado à identificação de suas causas. Por sua vez, a busca pelas causas da violência nas relações humanas conduz o observador a sua origem, à raiz da violência, que marca também o momento em que o conflito é identificado, ou seja, em que este adquire significado e passa à consciência.

As narrativas e as práticas para a gestão, resolução e transformação dos conflitos, segundo Galtung (Ibid., p.23-24) podem ser divididas em duas abordagens: uma que enfatiza a segurança, como contenção ou eliminação da violência ou mesmo da ameaça que está ocorrendo, sem abordar diretamente o conflito que a produziu; e outra que enfatiza a paz, priorizando as estratégias que buscam abordar as causas profundas da violência, isto é, o conflito em si. Na primeira abordagem, securitária, prioriza-se o que Galtung define como meta-conflitos, expressos na atitude e comportamento do Outro, caracterizado como o agente da violência. Essa abordagem tem quatro componentes centrais: a construção do Outro como inimigo, com a capacidade e intenção de prejudicar seu opositor; uma clara identificação de perigo da violência, real ou potencial; o recurso à ameaça ou uso da força para conter o perigo que o Outro representa; e, assim, o predomínio de uma narrativa de segurança que seria a melhor estratégia para promover a paz<sup>50</sup>.

A abordagem pela via da paz, por seu turno, prioriza o que o sociólogo define como o conflito-raiz, ou ainda, a contradição entre objetivos na relação entre 'Eu' e o 'Outro', a partir da qual se identifica o conflito. O conflito pode então aparecer de forma manifesta, quando os sujeitos envolvidos têm consciência da contradição entre os objetivos que perseguem individualmente; ou de forma latente, quando o conflito (enquanto, contradição) não foi identificado e, portanto, não influencia a ação consciente das partes envolvidas. Para esta abordagem também se definem quatro componentes essenciais: o conflito em si, que ainda não foi resolvido/transformado; o perigo de recurso à violência a fim de dar uma solução definitiva ao conflito; a transformação do conflito, quando se introduz uma mudança no contexto das relações sociais que transforma a contradição em outro tipo de relação (frequentemente,

---

<sup>50</sup> Ibid., p.23-24.

cooperação) através de um processo criativo, empático e não violento. Na consecução desse processo, a abordagem para a paz se destina a lidar com as causas originais da violência, reconhecendo-se a existência do conflito entre ‘Eu’ e o ‘Outro’ e a necessidade de sua superação para que não se observe uma recorrência da violência. Em suma, esta abordagem incide sobre as expectativas de violência no futuro, através do engajamento construtivo e sustentável entre as partes conflitantes, pautado em princípios de igualdade e justiça. A via da paz é um processo que busca transformar as relações sociais no longo prazo, a fim de reduzir o potencial de violência nas interações sociais, é, portanto, a base sob a qual se desenvolve a concepção de paz sustentável.<sup>51</sup>

Não obstante, ao observarmos a práxis da paz envolvida em intervenções internacionais, notamos que a imagem do Outro se constitui no olhar do interventor internacional através da primeira via, engendrando, prioritariamente, políticas de segurança. Nos Estudos de Segurança, assim como nas práticas políticas e midiáticas internacionais, o Outro se constitui como um “problema de segurança” ao ser identificado pelo seu comportamento violento, desconsiderando os fatores que o motivaram (contradição e atitude)<sup>52</sup>. Sob esta perspectiva, o conflito emerge sob o signo da violência, conflito e violência se materializam no Outro e a imagens carregadas pela mídia retratam o que esperamos ver: sujeitos violentos, em meio à miséria, caos político e econômico, um cenário de barbárie a lá Hobbes. No entanto, como observaremos adiante, o olhar do Outro também se lança sobre o interventor, a imagem projetada nesse encontro realiza o processo inverso, “colonizando o colonizador” (intervindo sobre o interventor).

O espaço de ambivalência que surge deste encontro, através do qual constituímos e somos constituídos, suscita em Nós algumas questões fundamentais para sua compreensão. O que quer o Outro?<sup>53</sup> Como ele entende o contexto de violência presente e passado? Qual a via que acessa para promover e consolidar a paz em suas relações sociais? Essas foram algumas das perguntas que instigaram nossa abordagem teórica e metodológica, a fim de produzir um novo diagnóstico do processo de paz em Timor Leste. Este esforço advém do registro de uma “ligação desaparecida” na literatura acadêmica e prática internacional em suporte a paz: entre o que se define como o problema da paz e como este será abordado. Segundo Andrew J. Willians, com frequência se observa entre ambos a ausência de uma perspectiva histórica, que prioriza

---

<sup>51</sup> Op. Cit.

<sup>52</sup> Ciclo de conflito em Galtung (Conflito: contradição + atitude + comportamento).

<sup>53</sup> Inspirada na obra de Wole Soyinka, quando este questiona: o que quer o negro? (REIS, 2011).

experiências passadas de intervenção internacional, de estabelecido sucesso, e marginaliza o contexto histórico do local em que se intervém, o qual, se acessado, poderia fomentar uma visão mais moderada das possibilidades de construção e consolidação da paz (liberal) naquela região<sup>54</sup>.

Em tese e na prática, as estratégias de intervenção em suporte a paz tendem a compreender o local de transição da guerra para paz tanto como um espaço de continuidade, as últimas fronteiras da modernidade, como de carência, sem os meios e recurso para garantir a sobrevivência de sua sociedade e, portanto, justificando a assistência externa. Em contraposição a esta imagem, entende-se que este espaço se constitui a partir de interações sociais e práticas diversas (assimilação, resistência e adaptação), um espaço de “conflito por outros meios”, barganhado em uma sucessão de encontros e práticas ambivalentes. Em suma, um espaço de transição e transformação, essencialmente político e social, mediado em diálogos de cooperação e conflito entre o que Nós queremos e o que quer o Outro.<sup>55</sup>

Neste espaço, o problema da paz, ou ainda, como esta deve ser construída, evoca concepções distintas do conflito que antecede e condiciona a forma como deve ser resolvido. A forma como os sujeitos envolvidos direta ou indiretamente no conflito, de forma consciente ou inconsciente, identificam-se e se relacionam influencia o próprio processo de identificação do conflito, a concepção de sua natureza e causas, assim como as possibilidades de sua superação. Desta forma, é sobre as possibilidades de superação do conflito, que perfazem as inúmeras dinâmicas concebidas sob os signos de violência e paz nas relações sociais, que propomos analisar a natureza da paz em Timor Leste. Dois pressupostos fundamentais orientam a construção desta análise: em primeiro lugar, partindo do argumento desenvolvido por Galtung, observamos que, independente da via adotada para lidar com um conflito, se priorizando segurança para produzir a paz, ou se priorizando a paz para produzir segurança, segurança e paz estão intrinsecamente associadas. Compreende-se que segurança é um elemento essencial em narrativas e práticas de paz de todo e qualquer indivíduo e comunidade política. Desta forma, não contestamos a associação do problema da paz com problemas de segurança e sim a abordagem que tradicionalmente tem sido adotada para lidar com este último, autoritária e militarista. Nossa abordagem, por seu turno, versa sobre o caráter essencialmente contestado da concepção de segurança que informa as práticas ortodoxas políticas e acadêmicas, a partir

---

<sup>54</sup> WILLIAN, 2010, p.63, 69-70

<sup>55</sup> WILLIAN, 2010. Em: RICHMOND, O. (Ed.), *Critical Peacebuilding Approaches*, 2010.

da qual se operam concepções universais de conflito e paz. Não compreendemos segurança como um dado da realidade, algo que pode ser objetivamente perseguido e alcançado, segurança é subjetiva e relacional, implica na forma como um sujeito se relaciona com outros e com o espaço em que vive. Segurança é sempre constituída socialmente, em relação a algo ou alguém e o valor e significado atribuído a esta relação.

Seguindo esta linha e ecoando o conceito de “experiências de segurança” trabalhado por Crawford e Hutchinson (2015), apresenta-se o segundo pressuposto deste trabalho, avançando a concepção de segurança ontológica sobre o fértil terreno dos Estudos para Paz e seu foco em indivíduos, grupos e comunidades políticas. O conceito de segurança ontológica realiza o movimento de aprofundar o debate em torno daqueles sujeitos que expressam ou buscam segurança a partir de práticas diversas, afastando-se das vias tradicionais nas Relações Internacionais, para as quais o Estado é o ator por excelência, dotado de agência e racionalidade. A noção de segurança ontológica, sob a qual trabalhamos, parte de uma concepção mais genérica de segurança, entendida como “ausência de ameaças”, em que a palavra ausência abre a possibilidade de se explorar o conceito a partir de suas dimensões objetiva e subjetiva, relacionadas à condição de estar seguro e à se sentir seguro. Estar e sentir-se seguro, no entanto, não são concepções que podemos julgar a priori, pois envolvem um processo intersubjetivo e histórico, e apenas ao se revisar o passado é possível observar se uma ameaça em particular foi exagerada, ou se as pessoas se sentiam seguras quando, de fato, não estavam<sup>56</sup>.

Conceitos de segurança jamais estão livres de pressupostos políticos, portanto, a melhor forma de analisar questões de segurança talvez seja considerar as reais condições de insegurança que afetam indivíduos e coletividades, considerando-se que os níveis de insegurança determinam as possibilidades de vida. Ou seja, as escolhas de vida abertas aos indivíduos e coletividades, que determinam a capacidade de explorar o potencial humano.

O corolário da relação entre insegurança e uma determinada vida é que um certo grau de segurança cria possibilidades de vida. Segurança poderia então ser concebida como sinônimo de abrir espaços na vida das pessoas. Isso possibilita a transformação humana [“human becoming”], individual e coletiva – a capacidade de ter algumas escolhas sobre viver de forma diferente – consistente, porém diferenciada, da mesma busca realizada por outros”.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> BOOTH, 2006, p.21.

<sup>57</sup> Ibid., p.22.

Desta compreensão de segurança, Ken Booth (2006) deriva duas conclusões, que consideramos essenciais para avançar o conceito acima: a primeira, segurança é vista como um instrumento de valor, que tanto abre possibilidades quanto impõe restrições às escolhas de vida que podem ser exploradas a cada momento; e, portanto, concluir também que a busca por segurança não é apenas uma busca por sobrevivência, visto que é possível sobreviver sem estar ou se sentir seguro. Segurança é sobrevivência com algo mais (*survival-plus*), em que este mais representa a possibilidade de se explorar o potencial da transformação humana<sup>58</sup>. A partir desta concepção, segurança, expressa na prática e no diálogo, não é apenas uma prerrogativa do Estado, e sim um elemento intrínseco das relações sociais, na prática e comunicação entre indivíduos e coletividades. Segurança não está apenas associada à preservação física do sujeito que a enuncia (no discurso, narrativas ou práticas), ou a preservação de sua existência, mas ao que é ou pode chegar a ser, isto é, a forma como este sujeito se identifica e as práticas que desenvolve a fim de garantir sua continuidade, estabelecendo rotinas socializadas e institucionalizadas. Ao conceber segurança nestes termos, é possível associá-la à noção de segurança ontológica em Giddens<sup>59</sup>, que o autor define como um “senso de continuidade e ordem aos eventos”. As necessidades básicas de autopreservação e continuidade se encontram impressas na psique humana, sejam ou não expressamente enunciadas.

Estudos alternativos de segurança, por sua vez, tendem a constituir problemas de segurança a partir de sua enunciação, registrando-a no “ato discursivo”<sup>60</sup>, o que implica uma ação triangular entre o sujeito da enunciação, o objeto ao que se refere (objeto referente) no discurso, e uma audiência, que deve aceita-la afim de que este se constitua de fato como um “problema de segurança”. Essa abordagem, no entanto, restringe não apenas os sujeitos da ação ao reconhecimento prévio da audiência a qual se dirigem, quanto o objeto que pode ser legitimamente representado por ele. Com efeito, questões de reconhecimento e legitimidade passaram a ser continuamente exploradas por estudos críticos associados ao pós-positivismo. No entanto, argumenta-se que, ao enfatizarem o ato discursivo, estes estudos ignoram outras formas não discursivas sob as quais questões de segurança são representadas e problematizadas, assim como os múltiplos sujeitos dessas ações, influenciando a forma como políticas de segurança internacionais serão recepcionadas por contextos distintos.

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> GIDDENS, 1991, p.243.

<sup>60</sup> WEAVER, 1993; BUZAN et al, 1998.

Ao buscarem segurança ontológica, enquanto autopreservação e continuidade, indivíduos e coletividades se engajam em práticas diversas e rotineiras, conferindo estabilidade ao dia-a-dia de suas existências. Tudo que ameace romper esta estabilidade na vida que se reproduz, produz insegurança. Destarte, ao estruturar a análise sob as reais condições de insegurança, no âmbito de um processo de paz, precisamos considerar como aqueles envolvidos nesse processo, vivenciam questões de segurança em seu cotidiano. A análise de experiências de segurança implica a observação de como práticas de segurança se materializam na realidade da vida, incluindo a forma como programas de segurança, estratégias e técnicas de governança da segurança são vivenciadas, aceitas, resistidas ou transformadas por diferentes grupos e indivíduos no interior de uma sociedade.

A análise proposta nos leva a explorar um novo conceito de segurança: a segurança cotidiana. Segundo Crawford e Hutchinson (2015), ao analisar como a segurança se manifesta no cotidiano de indivíduos e coletividades, pode-se obter uma noção mais abrangente dos processos de segurança, compreendendo como projetos de segurança são vivenciados por aqueles que abordam e como indivíduos e grupos se engajam e empregam estas práticas para governar o que entendem e interpretam como sua própria segurança. Seguindo esta linha, instrumentaliza-se o conceito de segurança ontológica, que, em última instância, é o que motiva o indivíduo a associar uma condição de paz com segurança, buscando reproduzi-la em suas rotinas diárias, que uma vez estabilizadas, conferem estrutura e previsibilidade a ordem social, e uma ordem social estável esta na raiz do conceito contemporâneo de paz.

Com efeito, o “problema da paz” é representado na prática e no diálogo como uma questão de segurança, em que segurança compreende não apenas sobrevivência, como também as possibilidades de vida no desenvolvimento humano. Violência, por sua vez, é tudo aquilo que impede ou restringe essas possibilidades do potencial humano<sup>61</sup>. Assim, práticas de segurança estão intimamente atreladas à forma como indivíduos e coletividades vivenciam a violência e como procuram lidar com suas múltiplas formas. Paz e violência, no âmbito das relações humanas, constituem processos mutuamente excludentes, e, paradoxalmente, conectados. Para Oliver Richmond<sup>62</sup>, conceptualizações de paz tendem a seguir dois caminhos em geral, que correspondem à distinção entre as visões subjetivas e objetivas sobre a natureza

---

<sup>61</sup> GALTUNG, 1969.

<sup>62</sup> RICHMOND, 2007, p.16.

de um conflito e as vias da paz, parte integral dos debates ontológicos em Relações Internacionais e na teoria social dos conflitos.

Considerando as perspectivas objetivas para conceituar a paz, encontramos os estudos tradicionais sobre a natureza dos conflitos (O que é o conflito? Quais suas raízes?) e as vias da paz (O que é paz? Como pode ser alcançada? Implementada ou construída? Quais os métodos mais eficientes para alcançá-la? Quando a intervenção externa em um conflito deve ocorrer a fim de produzir paz? Como é possível criar uma paz baseada em justiça, democracia, direitos humanos e mercantilização?). As repostas para estas questões se encontram associadas à Tese da Paz Liberal, que apesar de suas características universais, compreendem projetos políticos profundamente ideológicos, associados a agenda Ocidental para a manutenção da ordem internacional.

Uma segunda forma de conceituar a paz, por seu turno, pode ser acessada através de questões subjetivas, que não apenas lançam dúvidas sobre a natureza do conflito (Quem define o conflito? Com quais objetivos? Quais são suas múltiplas raízes), como também sobre a natureza da paz (Quais discursos e conceitos promovem a paz? Quem define o que é paz? Quais os interesses políticos, sociais e econômicos associados aos projetos de construção da paz? Em que momento do conflito e sob que bases uma intervenção externa deve ocorrer? E a qual tipo de sistema político, social, econômico ou de justiça se associa a noção de paz em determinado contexto social?).<sup>63</sup>

A análise desenvolvida na sequência apresenta uma crítica abrangente da via objetiva, ao compará-la com as abordagens subjetivas, particularmente associadas aos estudos pós-coloniais. O objetivo fundamental está em avançar a prática de diagnósticos emancipatórios, realizados em campo, com e por aqueles que vivenciam o processo de paz. Contudo, propomos aqui o avanço de um método, que distinguimos de fórmulas ou modelos pré-acabados para avaliar as reais condições de insegurança em determinado local. Para compreender como paz e violência são vivenciadas em determinado contexto, dois pressupostos essenciais sustentam nossa análise: i) segurança é um elemento essencial em processos de paz, um conceito inerentemente político, envolvendo distintas práticas e formas de representação (discursivas e não discursivas); e ii) Através do conceito de segurança ontológica, segurança se encontra relacionada não apenas a sobrevivência física do sujeito, como também à continuidade de sua

---

<sup>63</sup> Ibid.

existência e desenvolvimento<sup>64</sup>. Portanto, segurança é um elemento essencial tanto para pensar as estratégias de intervenção em suporte a paz, quanto àquelas associadas às formações de paz, que emergem de práticas locais na busca por segurança ontológica. Partindo destes pressupostos, compreende-se que percepções de segurança influenciam na forma como os sujeitos observam os ‘Outros’ e se relacionam com eles, afetando suas expectativas quanto a presença (real ou potencial) de violência em suas relações com outros.

Destarte, o diagnóstico que desenvolvemos observa nas práticas e narrativas de segurança a construção de sujeitos, subjetividades e localidades distantes e distintas das imagens associadas ao processo de paz em Timor Leste. O Timor Leste que emerge neste encontro de imagens sobrepostas revela uma paisagem diferente da Nação Modelo que estamos acostumados a encontrar. Nas próximas seções, apresentamos o marco teórico no qual se assenta a pesquisa, trabalhando sob a noção de segurança ontológica<sup>65</sup>, e, ao delinear nossa abordagem teórica, passamos a desvelar esse olhar sobre o campo.

### **Por um novo diagnóstico: o método e a prática**

Nos últimos anos, uma série de estudos tem realizado análises compreensivas e críticas à construção da paz em Timor Leste. Estas análises questionam a qualidade da paz que emerge no processo e tendem a priorizar, sobretudo, a fragilidade das instituições de governança democrática, ainda incipientes no jovem país. Prover serviços básicos a população ainda é um dos maiores desafios do Estado. Prover segurança, por seu turno, nem sempre depende apenas da capacidade do Estado. A governança da segurança, no âmbito do processo de paz, não têm recebido as mesmas atenções por parte da comunidade acadêmica e autoridades políticas. Para muitos, o tema ainda pressupõe cautela. No entanto, como procuramos mostrar nas seções anteriores, a segurança de indivíduos e comunidades políticas é um elemento essencial do processo de paz. É ela que determina a estabilidade, ou ainda, a temperatura, do processo como um todo.

---

<sup>64</sup> STEELE, 2008, p.3.

<sup>65</sup> Apesar do conceito ser empregado principalmente em relação ao Estado e à preservação de sua auto-identidade (STEELE, 2008; GIDDENS, 1991), consideramos que a forma como o conceito de Segurança Humana tem sido operacionalizado, enfatizando-se a responsabilidade do Estado na proteção de seus cidadãos, e a reconfiguração das bases normativas sob a qual assenta-se a construção de cidadania em processos de paz. Segundo Giddens (1991, p.243), segurança ontológica poderia ser definida como “um senso de continuidade e ordem aos eventos” (apud STEELE, 2008, p.6), esta definição possibilita uma compreensão reflexiva sobre a forma como o conceito de segurança foi reformulado sob o paradigma de construção da paz liberal, em que noção autoritária e militarista de segurança é preservada, porém ampliada para outras esferas da vida social. Voltaremos a este ponto no Capítulo 2, ao discutir os elementos que caracterizam os conflitos armados contemporâneos em sua maioria.



Ao longo das últimas décadas, inúmeros processos de paz voltaram a sofrer com a recorrência da violência armada, freando seu avanço. Um processo de paz não termina com a saída das tropas de paz, mas a natureza da paz que ajudaram a criar será essencial na hora de refletirmos sobre sua continuidade. Assim, o diagnóstico do processo de paz propõe desvendar a natureza da paz que foi produzida em campo, buscando analisar o(s) problema(s) da paz naqueles episódios em que as reais condições de insegurança dos sujeitos e comunidades foram revelados.

O diagnóstico é parte integral de um processo de intervenção no meio natural ou social a fim de avaliar a orientação do processo em relação aos resultados esperados. Em geral, o planejamento de uma intervenção para a paz ocorre em três estágios: diagnóstico, prognóstico e terapia<sup>66</sup>. Não obstante, uma atenção crescente tem recaído sobre os diagnósticos especializados no monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos de um programa ou operação, recebendo destaque aquelas estratégias que priorizam a sustentabilidade dos resultados obtidos. Com efeito, questões de sustentabilidade emergem como o principal desafio daqueles se propõe a construir a paz em sociedades complexas atravessadas por conflitos armados. A experiência da comunidade internacional em operações de construção da paz<sup>67</sup>, expressa o fracasso das estratégias de construção da paz em garantir a sustentabilidade dos processos colocados em prática ao longo da década de 1990 e início do século XXI, colocando em cheque os modelos de diagnóstico adotados pela comunidade internacional e sua falseabilidade. Em particular, o enfoque em resultados tende a produzir uma visão míope dos efeitos sistêmicos de uma estratégia, ao desconsiderar o impacto de suas ações em outras esferas da vida social. O problema aparece na identificação das variáveis que serão controladas a fim de avaliar e monitorar o progresso de uma intervenção em campo, uma vez que as informações obtidas (e a forma como serão coletadas) pressupõe uma identificação prévia de seus possíveis efeitos<sup>68</sup>. O imponderável não entra no cálculo.

Na prática ortodoxa, guiada pela via securitária, construir a paz é, em primeiro lugar, lidar com aquilo que produz a violência armada, real ou potencial. A paz é representada como a ausência de violência direta, que ameaça a sobrevivência e continuidade do corpo físico, social e, mormente, dos Estados. O problema da paz emerge, assim, como um problema de segurança, em que construir a paz está diretamente associado a contenção e/ou mitigação da violência

---

<sup>66</sup> GALTUNG, 2007.

<sup>67</sup> DIEHL, 2008; FOSSATI, 2008; HOWARD, 2007; PARIS, 2004, COLLIER et al., 2003, RICHMOND, 2011.

<sup>68</sup> HOWARD, 2007.

armada. O diagnóstico pressupõe então à identificação de problemas de segurança, que ameaçam diretamente os objetivos do processo de paz. O segundo passo é o prognóstico, sob o qual se definem os riscos associados aos problemas de segurança identificados na etapa anterior. O último estágio, por sua vez, compreende a terapia (ou remédio), destinada a lidar com as formas de violência identificadas pelo diagnóstico e potencializadas pelo prognóstico, ao intervir diretamente no cotidiano de sociedades e comunidades políticas<sup>69</sup>. Destaca-se que toda intervenção pressupõe uma terapia, porém nem toda terapia será conduzida através de intervenções, há também formações mais orgânicas da prática social que, sem uma racionalidade articulada, contribuem para a reconstrução do tecido social e a sustentabilidade do processo de paz. Estas formações de paz, assim como as intervenções em suporte a paz, formam uma parte integral do processo.

A contenção ou eliminação de ameaça à segurança física dos indivíduos e comunidades política, como convém à via securitária, comprovou-se insuficiente para garantir a sustentabilidade dos processos de construção da paz, o que atesta a recorrência da violência armada nos primeiros cinco anos de inúmeros processos de paz conduzidos ao final do século XX e início do século XXI<sup>70</sup>. Por sua vez, as experiências traumáticas de intervenção internacional na Bósnia, Somália e Ruanda (entre outras), em meados década de 1990, levaram a disseminação de um consenso quando a natureza profunda dos problemas que incidem sobre a sustentabilidade de processos de paz nas chamadas emergências humanitárias complexas. A ausência de violência, real ou enquanto ameaça, não era suficiente para afastar o medo de sua recorrência. Uma, entre muitas lições aprendidas nesse período, contribui significativamente para a compreensão abrangente dos processos de paz: a paz começa na mente das pessoas e povos<sup>71</sup>.

Logo, abordar as expectativas dos indivíduos quanto à continuidade do processo de paz ou recorrência de violência armada passa a ser considerada uma parte essencial dos esforços de construção da paz, fomentando práticas de engajamento que visavam à construção da paz em uma sociedade a partir de suas bases (*grass-roots*). Impressa nesta evolução da normatividade internacional para resolução de conflitos, avança-se uma nova concepção de segurança, para além da ausência de ameaças, abarcando também aquelas garantias pautadas na liberdade das

---

<sup>69</sup> Ver Richmond, 2007; Galtung, 1976.

<sup>70</sup> COLLIER et al. 2003.

<sup>71</sup> Referência a frase utilizada na Constituição da UNESCO: “desde que as guerras começam nas mentes dos homens, é na mente dos homens que as defesas da paz devem ser construídas”. Em: Sítio oficial, <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/history/constitution/>. Acesso: 19/07/2017.

necessidades básicas do ser humano, que limitam a realização de todo seu potencial, e do medo, que fomenta a paranoia e a polarização social, sob o qual a expectativa de um comportamento violento corrobora a sua reprodução. Segundo Diehl (2008), observa-se uma transformação propositiva das agendas políticas, de desenvolvimento e segurança internacional, que enfatizam maiores preocupações com o indivíduo (em contraposição ao Estado), com os direitos humanos e a legitimidade dos governos, sob os quais se impõe a responsabilidade de proteger as populações civis no interior de suas fronteiras.<sup>72</sup> O argumento se encontra na gênese da noção Segurança Humana, conceito lançado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), visando alçar o indivíduo ao centro das agendas de segurança internacional, ao deslocar o Estado da posição que tradicionalmente ocupara.

Com este conceito, resgatava-se uma agenda de prevenção delineada em meados do século XX, quando o sociólogo norueguês Johan Galtung lançou o conceito de violência estrutural<sup>73</sup>. Em sua concepção original, a noção de SH apresentava um viés claramente emancipatório ao focar o indivíduo e não o Estado, preocupando-se menos com o uso da força nas relações internacionais e mais com aqueles fatores que afetam a vida e a dignidade do ser humano, tais como fome, doenças, poluição, drogas, criminalidade, terrorismo e desintegração social. Ao enfatizar aqueles fatores que produzem insegurança no dia-a-dia dos indivíduos ao redor do mundo, a noção de SH envolve dois aspectos essenciais: a segurança dos indivíduos contra ameaças crônicas como fome, doenças e repressão política ou econômica, e sua proteção contra interrupções súbitas e nocivas de suas rotinas diárias<sup>74</sup>. Compreendendo, consecutivamente, ameaças que poderiam se desenvolver com o tempo ou ocorrer abruptamente, na forma de emergências humanitárias; podendo ser provocadas pelo homem, como a morte de centenas de imigrantes em águas internacionais ao tentar a travessia da Líbia para a Itália; ou parte de um processo natural, uma catástrofe natural como o terremoto que atingiu o Nepal em abril de 2015. Segundo seus propositores, as estratégias destinadas a promover SH deveriam se desenvolver sob uma agenda de prevenção aos riscos associados àqueles fatores que produzem insegurança social, uma vez que a segurança humana é mais fácil

---

<sup>72</sup> DIEHL, 2008, p.54.

<sup>73</sup> O conceito foi definido como.... Uma análise mais extensa sobre as formas de violência associado à processos de paz foi realizada no Capítulo 2.

<sup>74</sup> UNDP, 1994.

de garantir através de uma prevenção precoce do que a intervenção posterior. É menos dispendioso atender a essas ameaças em sua nascente que no fluxo descendente.”<sup>75</sup>

A opção estratégica por uma abordagem pautada na SH contribuiu para a conjugação de uma terceira via às abordagens de gestão e resolução de conflitos tradicionalmente abarcadas em processos de paz (*tracks* I e II), que se consolidou sob a legenda da ‘transformação de conflitos’ (*track* III) e envolve novos atores, não-tradicionais, como organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil (OSC). Até então, uma noção difusa de segurança humana, conceitos e práticas, encontrava-se associada aos trabalhos de atores não-estatais, como agências quase-estatais (PNUD, UNICEF, ACNUR, etc.), OSC e ONGs, atuando no âmbito da comunidade (*grass-roots*), mediante a oportunidade de transformação social inerente aos conflitos políticos, sociais, econômicos e culturais que decorrem, naturalmente, da vida em sociedade. A integração desta terceira via aos processos de construção da paz, segundo Oliver Richmond, garantiu a aceitação inicial desta nova agenda de SH e sua recepção na prática internacional de construção da paz

... principalmente porque os objetivos do Estado liberal e da organização internacional passaram da gestão do status quo para as abordagens multidimensionais destinadas à construção da paz em que são aplicadas estratégias que visam transformar o conflito "... em um processo pacífico e não violento de mudança social e política ...". Esses desenvolvimentos podem ser observados no contexto da Agenda da ONU para a reforma das abordagens internacionais da paz publicadas ao longo da década de 90 (incluindo as agendas para a paz, a democratização e o desenvolvimento) e além, em que é claro que a noção de paz prevista depende em grande parte dos atores e agências não-governamentais porque eles tendem a ter acesso sem paralelo às zonas de conflito, muito além dos atores que fazem parte do discurso oficial político, econômico e de desenvolvimento.<sup>76</sup>

A agenda de segurança, na normativa e prática estatal, era gradualmente reformulada e ampliada e o desenvolvimento desta concepção marcava, em sua origem, uma perspectiva positiva do potencial transformador das estratégias de intervenção e agência internacional em

---

<sup>75</sup> Op. Cit. Tradução livre: “[h]uman security is easier to ensure through earlier prevention than later intervention. It is less costly to meet these threats upstream than downstream”

<sup>76</sup> Tradução de: ...mainly because liberal state and international organization objectives shifted from status quo management to the multidimensional approaches to peacebuilding in which strategies are applied which aim to transform conflict ‘...into peaceful non-violent process of social and political change...’. These developments can be observed in the context of UN Agenda’s for the reform of international approaches to peace published throughout the 1990s (including the Agendas for Peace, Democratization and Development) and beyond, in which it is clear that the notion of peace envisaged depends to a large part of non-governmental actors and agencies because they tend to have unparalleled access to conflict zones, far beyond those actors which form part of the official political, economic and developmental discourse.” (RICHMOND, 2007, p.129).

construir sociedades mais justas e igualitárias. Em paralelo à intensificação do engajamento com as populações locais, foram desenvolvidos alguns instrumentos essenciais no avanço dessas práticas, com um destaque para as pesquisas participativas, conduzidas com o apoio e conhecimento das comunidades locais, em campo e de cunho qualitativo, buscando percepções sociais quanto aos objetivos de um determinado processo, seja ele voltado à segurança, à justiça, à governança democrática ou ao desenvolvimento. Esse avanço reflete o posicionamento da socióloga Cecília Milese, ao afirmar que um diagnóstico se faz em campo. No entanto, ao contrário dos diagnósticos orientados à avaliação e monitoramento da implementação de objetivos específicos atrelado aos mandatos de operações em suporte a paz, a presente análise se dirige ao *processo* de paz, ou ainda, ao processo de transição da guerra para a paz em um espaço dinâmico e não estático, em constante transformação. Investiga-se, essencialmente, como o problema da paz foi abordado nesse espaço de transição e transformação, considerando aqueles atores que ativamente participaram de programas e políticas de segurança e o espaço ambivalente mediado por estas práticas.

Na consecução de um novo diagnóstico, projeta-se uma questão fundamental: o que quer o Outro? A resposta, sob a perspectiva ortodoxa, estatocêntrica e militarista, é a segurança. No entanto, mesmo preservando esta resposta, sob a nova agenda da SH, os velhos paradigmas que informam as intervenções internacionais em suporte à paz e a segurança internacional estão sendo repensados sobre novas bases. Portanto, faz-se necessário repensar também os instrumentos que informam estes paradigmas e práticas e a construção de um diagnóstico contextual e sensível às condições de insegurança que afetam o cotidiano de indivíduos e comunidades em Timor Leste é um passo fundamental.

## CAPÍTULO 2: SOBRE AS NARRATIVAS DE PAZ

Paz definida enquanto ausência de guerra, ou mais recentemente, como ausência de violência armada em larga escala, limita nossa visão das muitas formas de paz, assim como as muitas formas de violência que preexistiam àquele momento em que a intervenção internacional é demandada, o momento de identificação do conflito. Ausentes no diagnóstico inicial, sob o qual se planeja a intervenção, também a forma como estas configurações de paz e violência foram transformadas na emergência de outros tipos de pazes e violências permanecem ausentes de análises posteriores ou são apresentadas como novos problemas, riscos, ameaças ou formações sociais. Estudos recentes apontam diferentes tipos de violência armada que ocorrem durante esse período de transição entre a guerra e a paz<sup>77</sup>, ressaltando a difícil tarefa em lidar com estas formas de violência intrinsicamente associadas ao contexto político, social, cultural e econômico, em que se desenvolvem. Para enfrenta-las, estas múltiplas formas de violência armada que caracterizam as sociedades pós-modernas e pós-conflito armado, afetando indivíduos e coletividades, o conceito de segurança foi alargado e aprofundado. Conceitos alternativos como segurança societal e segurança humana propõe colocar os indivíduos e grupos sociais no centro das políticas de segurança a serem desenvolvidas em campo pela comunidade internacional<sup>78</sup>.

Segurança humana, em particular, tem recebido considerável atenção na arena política internacional. O conceito explora um conjunto amplo de ‘problemas de segurança’, que vão desde questões relacionadas diretamente à violência armada – como processos de desminagem, controle de armas e armamentos, violações de direitos humanos e do direito humanitário, crianças em conflitos armados ou tráfico de pessoas – até tópicos mais abrangentes associados ao desenvolvimento humano, como insegurança econômica, alimentar, de saúde ou

---

<sup>77</sup> TOBÓN, 2014; SMALL ARMS SURVEY, 2009; GENEVA DECLARATION, 2008.

<sup>78</sup> DCAF, 2005.

ambiental<sup>79</sup>. Aos poucos, novos temas passam a fazer parte da agenda internacional de segurança e são incorporados às agendas de Organizações Regionais e Estados Internacionais.

Em verdade, estes assuntos não representam nenhuma novidade na arena política internacional, o que é novo é a forma como passaram a ser definidos como problemas de segurança, ainda que “não tradicionais”, envolvendo uma multiplicidade de temas, agendas e atores<sup>80</sup>. No âmbito dos Estudos para Paz, segurança, em seu sentido mais abrangente, encontra-se associada a uma visão igualmente problematizada e alargada do que se entende por violência. Outras formas de violência social, que não àquela associada ao conflito armado ou a criminalidade, passam a configurar novas formas de conceber e operacionalizar segurança em políticas de proteção à prevenção de conflitos e manutenção da paz.

Por sua vez, as compreensões abrangentes de violência e segurança, provocam ou tencionam concepções consolidadas de conflito (enquanto guerra ou violência armada) e paz (enquanto ausência de guerra). A forma como entendemos a natureza de um conflito, suas raízes e as múltiplas formas de violência que segue a sua identificação, determinam o tipo de paz que será perseguido e as políticas de segurança instrumentalizadas com esse fim. Contudo, quando se aborda um processo de paz em um contexto de conflito armado interno (e internacionalizado), nós não somos “um”, mas “muitos”. No espaço de transição da guerra para a paz, convergem e se confrontam inúmeros sujeitos, narrativas e práticas, distantes e diferentes entre si, que ocupam e transformam as arenas políticas onde o conceito de paz é barganhado sobre inúmeras concepções de conflito, violência, segurança e paz. A paz que se projeta sobre um campo, dificilmente, encontra lastro na realidade local. O projeto de paz, definido internacionalmente, é contestado e transformado em sua prática. Outros projetos, originados a partir de uma pluralidade de vozes locais, sofrem o mesmo. A paz é um conceito universal, com múltiplas traduções, mas em geral, uma tradução se sobressai e se torna hegemônica. A “Paz Liberal” é esta tradução, um constructo político ocidental a partir e através do qual outros projetos podem ser identificados e contestados.

Começamos este capítulo explorando a conexão intrínseca entre paz e segurança, nexo que garantiu a hegemonia do projeto de paz liberal e sua ascendência à arena política internacional no século XX. Para compreender como ambos os conceitos – segurança e paz – foram redefinidos, a segunda sessão analisa os cenários sob os quais o pensamento atual em

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid., p.6.

conflito e paz é delineado e quais questões passaram a ser priorizadas em sua identificação. A natureza das guerras pós-modernas é colocada a descoberto. Por conseguinte, ao identificar como a realidade é compreendida nesses cenários, temos então o tipo de diagnóstico que geralmente se produz em campo ao abordar as situações intercambiadas por esses cenários. A partir destes cenários de “conflito” e seus diagnósticos, projeta-se a paz. Embora se conteste a noção de um projeto universal, o projeto de construção da paz liberal permanece sem alternativas viáveis. Portanto, voltamo-nos primeiro a ele e, em seguida, a sua atualização: a paz pós-liberal.

### **Segurança, em nome da paz.**

Até onde podemos traçar a história do pensamento filosófico ocidental político e social sobre guerra e paz, segurança tem sido entendida e apresentada como uma necessidade humana fundamental. No entanto, o entendimento do que significa segurança, no desenvolvimento das civilizações ocidentais, foi constantemente revisado. Ao recuperar o trabalho de Michel Foucault, Frédéric Gros (2004) apresenta quatro grandes eras em que este conceito foi problematizado, começando por seu significado na Antiguidade Clássica, em que segurança representava um estado espiritual. A palavra segurança no latim é traduzida para *securitas*, que, quando desconstruída na expressão *sine curae*, significa sem problemas, sem preocupações<sup>81</sup>. Tratava-se, pois, de um estado elevado do espírito, característica dos homens sábios, que alcançaram certa serenidade e estabilidade moral através da prática filosófica. A Era Espiritual, segundo Gros, corresponde à primeira problematização de segurança no mundo Ocidental, em que segurança não significava a ausência de um perigo ou a estar e se sentir protegido, suas fontes não seriam encontradas no mundo externo, residiam como possibilidade no interior de cada indivíduo.

A Segunda Era, por sua vez, tem uma relevância particular para os estudos de guerra e paz e, de fato, encontra-se nos primeiros textos que buscaram sistematizar a história das Relações Internacionais. A ideia central desta era é *pax et securitas*, remontando ao Império Romano e reaparecendo com força na Alta Idade Média, alçada pelo universalismo cristão. Esta ideia, imbuída pela moral cristã, propunha um período de paz e segurança através do estabelecimento de um único Império, que reuniria todas as nações mundiais sob uma única fé e em um único espaço político. “Como se a segurança autêntica apenas pudesse ser obtida ao se constituir um espaço político e cultural perfeitamente homogêneo, excluindo ou eliminando

---

<sup>81</sup> GROS, 2014, p.18.



todas as figuras do Outro.”<sup>82</sup> Este mito político, originado na cultura milenar cristã, encontrou diversos ecos na história das relações internacionais e sua última versão aparece durante a primeira Guerra do Golfo, no início dos anos 1990, com a promessa de uma nova ordem mundial e a extensão de modelo de democracia liberal a todo o mundo, num período que seria conhecido como a *Pax Americana*. Paz, segurança e Império estão, assim, intrinsecamente associados nessa segunda problematização do conceito de segurança.

Na Terceira Era, por sua vez, rompe-se com a imagem de Império. O conceito de segurança será problematizado por filósofos político que desenvolvem suas teses sob os conceitos de estado de natureza e contrato social, como Hobbes, Locke, Spinoza e Rousseau. Através destes teóricos, constrói-se em novo espaço político composto de uma pluralidade de Estados Soberanos, cada um buscando, individualmente, manter seu lugar entre os outros no sistema internacional, denominado “Sistema de Vestefália” (1648). Logo, na terceira era de problematização do conceito, segurança foi igualada à preservação do Estado e à manutenção da ordem internacional. Ao derivar sua legitimidade de um pacto com a sociedade civil, o Estado assume o direito e a responsabilidade de preservar a ordem pública (segurança interna) e garantir a manutenção de suas fronteiras territoriais de futuras intervenções (segurança externa). A manutenção da ordem internacional, fundada no respeito aos princípios de soberania estatal e não-intervenção, derivam, por costume, dessa terceira visão de segurança, sob a qual foi construída a noção tradicional de segurança internacional. A partir desta problematização, o conceito de segurança divide-se entre segurança interna e externa, assim como suas derivações.

Não obstante, no âmbito das Relações Internacionais, a conceptualização dominante de segurança, elaborada por realistas políticos como Hans Morgenthau, Raymond Aron e Henry Kissinger, priorizava a segurança externa, que para o Estado significava a defesa de sua integridade territorial, o desenvolvimento de seu poder militar, o calculo racional de seus interesses e dos outros Estados, assim como a capacidade de fazer a guerra ou a paz a partir destes interesses<sup>83</sup>. Esta Terceira Era de Segurança Soberana articulou uma imagem de paz diretamente associada à preservação da soberania do Estado num sistema internacional estável, definindo a paz a partir da ausência de ameaças tanto ao Estado em si, quando à Sociedade de

---

<sup>82</sup> Ibid.p.20.

<sup>83</sup> Ibid., p.22.

Estados em geral. O bastião desta era foi expresso no objetivo fundacional da Carta das Nações Unidas (1945), criada para preservar a paz e a segurança internacional do flagelo da Guerra.

A Quarta Era, delineada por Foucault e elaborada por Gros, é a Era da Biopolítica. Como a Terceira em relação à Segunda, a Quarta Era rompe com sua predecessora em relação ao escopo e profundidade do conceito de segurança. Se anteriormente o Estado se constituía como o único objeto (aquele que deve ser assegurado e protegido) e o único sujeito (aquele que realiza o ato securitário), agora não apenas o objeto referente da segurança mudou, como também emergem múltiplos sujeitos capacitados para atuar nesta dimensão. Esta transformação ocorre com o desenvolvimento do paradigma de segurança humana, articulado em meados da década de 1990, que buscou deslocar o Estado de sua posição central e centralizadora na retórica e prática associada à segurança internacional. Em seu lugar, indivíduos e populações ocupariam o centro. Assim, tudo aquilo que poderia ameaçar à vida ou a continuidade da vida de populações civis torna-se passível de ser representado como um objeto de segurança. Uma característica central destes objetos está em sua constituição através de fluxos circulatórios: de pessoas, mercadorias, energia, imagens, dados etc. Fluxos estes que não estão, necessariamente, restritos às fronteiras estatais. Para regular estes fluxos, novos atores e práticas precisam ser definidos.

Portanto, à medida que se ampliam os objetos de referência, ampliam-se também os sujeitos que atuam, representam e ‘performam’ segurança. A nova conceptualização de segurança, através de políticas de proteção, não apenas implica a proteção física das populações humanas, incidindo, sobretudo, em sua regularização e controle, a partir de uma definição normativa dos padrões de normalidade e desvios no comportamento humano.<sup>84</sup> Esta compreensão de segurança, não como um valor universal ou transcendental, mas como um modo de governar ou uma tecnologia política para a construção da ordem liberal, mobilizada e empregada no exercício do poder, transforma segurança em um mecanismo policial. Para Mark Neocleous<sup>85</sup>, isso significa que a segurança passa a ser instrumentalizada como “um mecanismo para a fabricação da ordem social organizada ao redor de uma constante revolução dos instrumentos e relações de produção que contém as agitações e incertezas permanentes de todas as relações sociais”. Essa definição é importante para compreender como o autor recupera o

---

<sup>84</sup> Ibid, p.23-24.

<sup>85</sup> NEOCLEOUS, 2011, p.26.

conceito de “pacificação” na doutrina militar, apresentando-o, antes, como um projeto político colonial.

Simultaneamente, a Era da Biopolítica rompe com a era da Segurança Soberana também em relação à estrita divisão entre o interno e o externo em assuntos de segurança: a comunicação e a circulação de pessoas, bens e informação ocorrem, crescentemente, em escala global. Em contrapartida, novas formas de agência passam a transformar o tradicional cenário de segurança internacional, baseada no direito internacional e o uso da força militar estatal, emergindo como “profissionais” no campo da segurança: forças de paz, soldados a serviço de organizações internacionais, agentes policiais, especialistas em segurança privada, agentes humanitários, administradores, juristas, engenheiros, médicos, ambientalistas e etc. Didier Bigo (2006) e Frédéric Gros(2014) destacam a emergência destes profissionais, especializados na gestão da inquietação social, em particular com relação ao papel da polícia, com sua função ampliada para a regulamentação dos fluxos de comunicações e controle de circulações. Na prática, isso significava, por um lado, a expansão das redes policiais em nível mundial e a “policarização” das funções militares de combate; e por outro, implicava na transformação, criminalização e “jurisdicalização” da noção de guerra<sup>86</sup>. Criminalizava-se, neste processo, agências críticas constituídas através de práticas de resistência, que não podiam ser enquadradas nos novos padrões de normalidade.

A Quarta Era, no entanto, não conseguiria romper completamente com a Terceira. Segurança, como assevera Booth, é um conceito profundamente politizado, sob o qual se confrontam distintas visões políticas sobre o que de fato significa segurança e como deve ser perseguida ou por quem. Com efeito, a própria definição do que é segurança humana, como e por quem poderá ser operacionalizada, torna-se um espaço de contestação<sup>87</sup>. Para compreender o impacto desta disputa de saberes na prática, retoma-se o conceito de biopolítica. Embora Foucault não tenha desenvolvido uma definição sistemática do termo, biopolítica, para os fins desse trabalho, pode ser entendida como o poder exercido sobre uma população, em sua dimensão biológica, através de políticas regulatórias desenvolvidas, mormente, pelo Estado<sup>88</sup>.

Com base no conceito de biopolítica, argumentamos que o paradigma da segurança humana, na prática, desloca o objeto referente da segurança de forma ambígua, ao tornar

---

<sup>86</sup> BIGO, 2006.

<sup>87</sup> BOOTH, 2006.

<sup>88</sup> GROS, 2014, p.25.

indivíduos e grupos tanto em alvo de políticas de proteção, quanto de controle. No entanto, o ator central neste movimento permanece o Estado, ainda que esta seja uma posição, frequentemente, contestada. Didier Bigo (2006), por exemplo, aponta para a emergência de uma classe de ‘gestores da inquietação social’, que através de uma redefinição dos sistemas de conhecimento e saber, tem confrontado a legitimidade do Estado em ser o agente securitário por excelência. Eles controlam a informação por técnicas precisas de apreensão da realidade e dominam os meios de comunicação ao produzir ‘verdades’, cientificamente comprovadas e falseadas. Uma vez aceitas, estas verdades se transformam em senso comum, conferindo legitimidade à nova classe dominante.

Simultaneamente, assim como a conceptualização de segurança foi continuamente problematizada ao longo das eras descritas acima, também o conceito de paz pode ser historicamente problematizado. Não obstante, como pudemos observar na descrição das quatro eras da segurança no mundo Ocidental, o conceito de paz sempre esteve do outro lado da moeda. Assim, a Quarta Era da segurança, com sua ênfase na proteção e controle de indivíduos e coletividades, influencia consideravelmente a forma como paz é definida e por quem. Inclusive, o recurso à noção de biopolítica nos permite questionar por que alguns assuntos são representados como problemas de paz, ou ainda, como ameaças à paz, ao invés de simplesmente serem considerados problemas de segurança<sup>89</sup>. Essa ambiguidade em definir o que constitui um problema de segurança ou um problema de paz, tem produzido uma sobreposição de práticas e atores que trabalham as duas dimensões, segurança e paz. A nova forma de conceber segurança, portanto, indica uma transformação paralela na forma como a paz é definida, elaborada, construída e mantida. E, sobretudo, naqueles que podem com legitimidade fazê-lo. No entanto, segundo Oliver Richmond, “acadêmicos que exploram a paz em Relações Internacionais não enfatizam suficientemente o papel a e agência de indivíduos e sociedades...com frequência incorrendo no erro de assumir que o projeto de paz é tão aparente que não necessita de explicações detalhadas.”<sup>90</sup>

O conceito de paz, tão politizado quanto o conceito de segurança, permanece insuficiente problematizado por acadêmicos, autoridades políticas ou gestores da paz e segurança internacionais. Questões como o que significa paz, quem a cria e a promove, sob quais interesses e, principalmente, a quem serve determinado conceito de paz, permanecem

---

<sup>89</sup> LUPOVICI, 2003.

<sup>90</sup> LUPOVICI, 2008, p. 13-16.

relegadas a estudos alternativos, críticos, pós-coloniais, pós-estruturalistas, feministas e etc. No entanto, nosso argumento incide justamente na consideração deste ponto, buscando, analisar através de práticas e narrativas de segurança, produzidas no contexto do processo de paz em Timor Leste, por uma multiplicidade de atores, qual a natureza da paz que emerge neste processo. Um processo de paz implica, fundamentalmente, a transição de um conflito da arena de guerra (ou confrontos violentos) para a arena política, incidindo diretamente sobre as expectativas dos indivíduos de que novos conflitos possam ser resolvidos por vias não-violentas. Logo, a fim de compreender a natureza da paz engendrada em Timor Leste é necessário analisar como políticas e práticas de segurança localizadas nesse espaço de transição (e não, necessariamente, locais) moldaram o processo de paz e, desta forma, observar como as expectativas das partes envolvidas foram abordadas e transformadas no encontro de práticas diversas em segurança e paz.

Um ponto central de nosso argumento está no tipo de conhecimento que informam as políticas e práticas de segurança para cenários de pós-conflito armado, a partir do qual são produzidos diagnósticos de conflitos intratáveis e violência endêmica. Sob estes diagnósticos, remédios liberais emergem como uma fórmula universal, panaceia, para todos os males do mundo. Em suma, a forma como interpretamos um conflito e identificamos suas causas (i.e., o diagnóstico) incide sobre uma definição normativa do que seria o estado ideal e como este pode ser alcançado (i.e., o projeto de paz). Portanto, antes de considerarmos os projetos de paz, precisamos compreender os cenários sob os quais são projetados.

### **Guerra e Violência na Era Pós-Moderna**

Em “*The Sociology of War and Peace*”, de Sinisa Malesevic, guerra e violência são apresentadas como conceitos largamente negligenciados na segunda metade do século XX. Uma negligência que alguns associam a uma herança iluminista das ciências sociais, que conceberia a modernidade em termos de um universalismo racional, crescimento econômico, progresso científico e paz, civil e internacional. No entanto, para o autor, esta negligência estaria atrelada mais ao desenvolvimento do pensamento social e político depois da Segunda Guerra Mundial, do que às heranças do pensamento social clássico. A partir de meados do século XX, as narrativas associadas ao conhecimento sociológico foram reinterpretadas sob uma lente pacifista, antimilitarista, que passava a desprezar a guerra como instrumento de política de

poder ante a brutalidade dos meios empregados nas guerras anteriores. Isso quer dizer que as guerras perderam relevância? E o que dizer da violência?

Vivemos num mundo em que episódios de violência cotidiana não param de estampar as folhas de jornais, onde Estados e sociedades precisam lidar com a presença crescente de riscos associados à degradação ambiental; à escassez de recursos naturais; aos altos níveis de desigualdade na distribuição de renda e consumo, bem-estar e oportunidades de educação; aos desequilíbrios demográficos e à intensificação dos fluxos migratórios; à instabilidade dos mercados financeiros globalizados e ao enfraquecimento da capacidade estatal em controlar os fluxos circulatórios de informações, pessoas, moedas e bens, lícitos e ilícitos. Neste macrocenário, o Estado Liberal democrático está, por todos os lados, sitiado. Seus valores e instituições ameaçadas. A guerra e a violência não saíram de cena e sim foram reconfiguradas e geograficamente deslocadas<sup>91</sup>. Novos atores, espaços e práticas definem as zonas de conflito contemporâneas.

As experiências de intervenção internacional na última década do século XX e início de Século XXI, considerando a natureza dos conflitos que as estratégias internacionais foram projetadas para abordar e o tipo de conflito que passavam a enfrentar, põem em evidência que os mecanismos internacionais de intervenção em suporte à paz não eram suficientes para lidar com a complexidade dos novos cenários. No entanto, a forma como a paz internacional passou a ser projetada sobre o espaço de intervenção precisou antes desvendar as dinâmicas de conflito e violência sobre as quais esses espaços eram reconstituídos, passando-se da violência coletiva e legítima nas guerras modernas à violência privada e criminal das guerras pós-modernas<sup>92</sup>.

Com efeito, a violência é a base para observarmos essa transformação nos mecanismos internacionais de gestão e resolução de conflitos, visto que será uma compreensão distinta do papel e das causas da violência nos conflitos contemporâneos que permite a passagem de concepção de paz liberal para a paz pós-liberal. O conflito, como elemento imanente das relações sociais, não pressupõe a violência, sob qualquer configuração. Entretanto, a existência de um conflito carrega em si o potencial para violência. Assim, quando pensamos nas causas da violência pós-moderna, temos antes que esclarecer o tipo de conflito que embasa a sua identificação, ou seja, o que se define como guerras pós-modernas.

---

<sup>91</sup> Base de dados UCDP, UPSSALA.

<sup>92</sup> O termo foi empregado por Chris Hables Grey (1997), para diferenciá-la das guerras modernas, que segundo o autor, correspondem ao tipo de guerra predominante entre o século XVI e meados do século XX. (GRENFELL e JAMES, p.10, 2009)

Cordula Reimann (2001) destaca três concepções, comumente abordadas, quanto às causas subjacentes de um conflito: em primeiro lugar, o conflito é apresentado como um problema de ordem política, que corrobora a perspectiva cíclica de conflitos, em que a estágio anterior era de paz e seu restabelecimento traria a paz novamente, recuperando-se a ordem pré-existente (*status quo ante*). A violência é, portanto, apresentada como ruptura e desordem. Por sua vez, as concepções seguintes, que associam o conflito a catarses para mudança social ou às formas de resistência não violenta por justiça social, observam nestes conflitos o seu potencial transformador, em que a violência física é apresentada como um de seus dispositivos, ainda que não seja o único. A partir destas três concepções, elencam-se uma variedade de causas possíveis, divididas entre duas categorias amplas: as causas objetivas, associadas às estruturas materiais que pautam as relações sociais, como recursos políticos, econômicos ou de ordem social (saúde, educação, segurança etc); e as causas subjetivas, que compreendem o significado ou valor atribuído às perspectivas conflitantes. Atualmente, tende-se a salientar uma conjugação de ambas, identificando às origens dos conflitos armados contemporâneos em objetivos conflitantes definidos como “necessidades básicas do ser humano”, tais como sobrevivência, bem-estar, liberdade e identidade, que são concebidos como não negociáveis.

No entanto, historicamente, a primeira concepção é aquela que informa os dispositivos da guerra e, portanto, da sua solução. As guerras modernas encontraram sua principal expressão em Clausewitz, que as define a partir de duas imagens analíticas: a guerra absoluta ou ideal e a guerra real. A guerra envolve “um ato de violência destinado a obrigar o adversário a executar a nossa vontade.”<sup>93</sup> Em sua concepção absoluta, guerra é definida a partir de seu meio específico, a violência. Nesse tipo ideal de guerra, Clausewitz racionaliza sua dinâmica através de uma lei de “ascensão aos extremos”, em que o único limite ao emprego da violência é colocado ante a força de oposição do Outro e não cessará até que as partes beligerantes esgotem todas as suas possibilidades de empregar a violência entre si. No modelo de guerra absoluta, o objetivo essencial é a destruição das forças armadas inimigas e seu fim natural, a derrubada do Estado inimigo. A guerra real, por sua vez, é aquela que “existe no mundo dos fatos”, em que as dinâmicas de conflito e violência não podem ser representadas em um eixo unidirecional. É preciso racionalizar as dinâmicas da guerra através de movimentos nos dois sentidos, aumento ou diminuição da violência, pela intervenção das circunstâncias contextuais e decisões políticas. Esta é a guerra que Clausewitz (1976) legou para seus leitores como “a continuação da política

---

<sup>93</sup> CLAUSEWITZ, On War, 1976.

por outros meios”<sup>94</sup>. O modelo racional da guerra absoluta é revisto a luz da compreensão que a guerra tanto se define por sua natureza objetiva, quanto subjetiva. De forma que a natureza dos fins desejados, o valor atribuído ao que está em jogo, a violência das paixões ateadas, a duração e condições das hostilidades, a variação das relações de força, as relações com terceiros, o desgaste etc., tudo isso intervém e condicionada a configuração das guerras reais.

A guerra moderna, em Clausewitz, compreende três dimensões essenciais: a dimensão social (sociedade), a militar (militares) e a política (governo). A primeira dimensão se refere às paixões humanas, expressas em atitudes violentas, ódios e inimizades, consideradas a “força natural” de uma sociedade aberta à exploração política; a segunda dimensão, por seu turno, é aquela da probabilidade e oportunidade nas estratégias militares e, portanto, relaciona-se ao talento e a técnica à disposição da esfera militar; por fim, a última esfera é aquela em que se define o propósito político da guerra, o espaço da racionalidade política definido, fundamentalmente, por governos. Através destas três dimensões deriva-se a trindade governo-forças armadas-sociedade que, até meados do século XX, representara uma ferramenta analítica essencial para análise da guerra. Para Clausewitz, cada uma dessas dimensões seria continuamente atravessada por desenvolvimentos sociais, mudanças nas relações políticas, culturais e no progresso tecnológico, produzindo novas configurações. As guerras, portanto, estavam continuamente assumindo novas configurações a partir da interdependência entre a violência elementar da sociedade, a criatividade estratégica dos militares e a racionalidade política dos governantes<sup>95</sup>. Entrementes, observa-se que a violência, nas guerras modernas era representada através de um movimento político e suas causas atribuídas ao cálculo político das partes beligerantes, as quais se reconhecia o recurso legítimo da força.

No entanto, com o fim da Guerra Fria e a emergência de atores armados não-estatais (i.e. guerrilhas, grupos insurgentes, senhores da guerra, terroristas etc), torna-se cada vez mais difícil separar combatentes e não-combatentes, forças estatais e não-estatais, ou ainda, limitar as ações de governos, militares profissionais e a da própria população a espaços específicos. Refletindo sobre a natureza dos conflitos contemporâneos, Holsti (1996, p.20-1) afirma que as guerras do final do século XX não são sobre política externa, segurança, honra ou status; são guerras sobre governabilidade (*statehood*), governança e o papel e status das nações e comunidades no interior dos Estados. Rice (1988) e Holsti (1996) irão definir estas guerras

---

<sup>94</sup> Ibid., p.60.

<sup>95</sup> MÜNKLER, 2003.



como “guerras de um terceiro tipo”, em contraposição às guerras de libertação nacionais e pós-coloniais que emergiram entre 1945 e 1980.

Os conflitos pós-1945, segundo Holsti, compreendiam guerras de libertação nacional e conflitos armados envolvendo formas resistência de grupos diversos contra a dominação, exclusão, perseguição ou privação de terras e recursos pelos Estados pós-coloniais.<sup>96</sup> Os padrões predominantes de conflitos armados entre as décadas de 1950 e 1960 eram as guerras de independência nacional, associadas ao processo crescente de descolonização. Já nos anos 1970 e 1980 predominaram as guerras civis pós-coloniais, com intensa presença e intervenção das Grandes Potências, em continuidade as disputas geopolíticas por poder e influência (*proxy wars*), deslocadas do centro para a periferia do sistema internacional. Observa-se que o recurso à violência era então justificado em termos de necessidades fundamentais: fosse por sobrevivência, liberdade, identidade ou na disputa por recursos essenciais.

As guerras pós-1989, por seu turno, também possuem alguns traços em comum entre elas e distinto das anteriores, o que permitiu a emergência de análises cada vez mais sofisticadas sobre seus padrões. Em uma das primeiras elaborações sobre as dinâmicas dos conflitos predominantes no final do século XX, Edward Azar (1990) identifica-os como “conflitos sociais prolongados”, que define como “conflitos violentos e prolongados entre grupos comunitários por necessidades básicas como segurança, reconhecimento e aceitação, acesso justo/igualitário às instituições políticas e participação econômica”. Portanto, associa-os às guerras civis pós-coloniais descritas por Holsti, como legado e continuidade. Azar, ao desenvolver o conceito, também se aproxima dos Estudos para a Paz em sua perspectiva crítica, ao questionar a rígida dicotomia entre o interno e o externo, os modelos e níveis predominantes de análise, a tendência a enfatizar o conflito armado, ignorando as manifestações cobertas, latentes ou não-violentas dos conflitos sociais, assim como o tratamento das dinâmicas de conflito como “ciclos” em que o fim da violência é associada ao estado de paz.<sup>97</sup>

Por seu turno, John Paul Lederach ressalta que as principais fontes de conflito, atualmente, envolvem questões de governança e, com frequência, a busca por autonomia e autogoverno para determinados grupos ou regiões<sup>98</sup>. Ao escrever em fins da década de 1990, ele observa que pelo menos metade dos conflitos naquele período envolviam objetivos como

---

<sup>96</sup> HOLSTI, 1996, p. 27.

<sup>97</sup> RAMSBOTHAM, MIALI e WOODHOUSE, 2005, p.85-88.

<sup>98</sup> LEDERACH, 1997, p.8.

“a redefinição de territórios, formação do Estado ou controle do Estado” e carregavam consigo o rótulo de “conflitos étnicos”, embora o que estivesse em jogo fosse mais os direitos de grupos e comunidades do que somente os direitos humanos. Para o autor, uma descrição melhor para estes conflitos seria o termo “conflitos de identidade”. Uma contribuição importante de Lederach emerge em sua ênfase às atividades de “reconciliação” definida como “restauração e reconstrução das relações”.<sup>99</sup> Conflito e violência são fenômenos relacionais e seus remédios, como segurança e construção da paz, também o serão. Lederach, contrapondo os diagnósticos tradicionais, enfatiza as causas subjetivas dos conflitos. Para ele, “as dinâmicas e padrões, guiadas por experiências reais, percepções subjetivas e emoções, fazem das soluções e processos mecânicos e racionais não apenas ineficientes, como também em muitos casos, irrelevantes e ofensivos”<sup>100</sup>.

Não obstante, outros analistas compreendem que as novas guerras se assemelhavam às guerras medievais, na ausência de diferenciação entre Estado e sociedade, soldados e civis, transações internas e externas, guerra e crime organizado. A socióloga britânica Mary Kaldor<sup>101</sup>, introduz o conceito de “novas guerras”, identificando as características distintivas dos conflitos armados contemporâneos, expressos em objetivos políticos que buscam consolidar novas formas de poder; ideologias que não refletem mais princípios universais, mas políticas de identidade comunais ou tribais; formas de mobilização social, através do medo, corrupção, religião, mídia e etc.; o suporte externo de poderes regionais, da diáspora, de mercenários estrangeiros e do crime organizado entre outros; modos de fazer a guerra (*warfare*), que não envolvem campanhas formais e organizadas, com fronteiras demarcadas, bases e armamentos pesados; envolvendo, por outro lado, movimentos dispersos e fragmentados, realizados por grupos criminais, paramilitares e crianças soldados; o uso predominante de armas leves; a ocorrência de atrocidades, estupros, locais sitiados e fome; e as novas configurações, em rede, das economias de guerra. Para Kaldor, a base dessas economias não era mais a taxaço e os recursos fiscais ou receitas mobilizadas pelo Estado, as novas configurações de conflito armado eram sustentadas, com maior frequência, por doações providas de assistência emergencial externa e economias paralelas, incluindo a comercialização de recursos minerais, o tráfico de drogas, saques e banditismo.

---

<sup>99</sup> Ibid. p.24.

<sup>100</sup> Op. Cit.

<sup>101</sup> KALDOR, 2001.

Outro traço característico das guerras contemporâneas pode ser observado na forma como a informação e a tecnologia são instrumentos essenciais nos esforços de guerra, em particular quando se considera a assimetria das forças conflitantes e como estas influenciam as dinâmicas de confronto no teatro de operações<sup>102</sup>. Todavia, talvez o principal elemento de diferenciação esteja na forma como a violência, seus agentes e práticas, organizam-se sobre o território: enquanto as guerras modernas se baseiam em unidades hierárquicas verticalmente organizadas, as guerras pós-modernas operam de forma descentralizada e fragmentada no âmbito de uma economia de guerra globalizada. Os processos sociais de descentralização e fragmentação são explicados por Kaldor através da ligação que faz entre as novas guerras e políticas de identidade.

Ela vê a emergência de políticas de identidade como emanando, significativamente, de classes políticas estabelecidas e das ameaças apresentadas a elas pela globalização. A manutenção da legitimidade repousa consideravelmente na manipulação da política cultural e na habilidade de mobilizar pessoas com base em preconceitos através de políticas de identidade. Estas políticas, afirma, tendem a ser “fragmentárias, voltadas ao passado e exclusivas”, baseadas em nostalgia e “na construção de um passado heroico, na memória de injustiça, real ou imaginada, e em batalhas famosas, ganhadas ou perdidas”.<sup>103</sup>

Ao descrever as dinâmicas que atravessam os novos conflitos nesses termos, Mary Kaldor desenvolve sua análise sobre uma dialética normativa, que identifica de um lado aqueles que lideram o processo de desintegração do mundo e, de outro, aqueles que trabalham por sua união. Não obstante, a visão de Kaldor encontrou ressonância não apenas nos fóruns acadêmicos, como também políticos e humanitários, influenciando a forma como os agentes da violência são representados no imaginário político e abordados em campo. De um lado, encontramos uma classe cosmopolita de autoridades políticas, agentes humanitários e mantenedores da paz; de outro, insurgentes, criminosos e suas vítimas, vulneráveis e necessitadas. Desta forma, as novas guerras civis se diferenciam fundamentalmente de suas predecessoras ao ser descritas como fenômenos criminais, ao invés de políticos. Enquanto as antigas guerras civis foram consideradas guerras ideológicas, políticas e coletivas, desenvolvidas talvez sobre nobres propósitos como autodeterminação e liberdade; as guerras

---

<sup>102</sup> KALDOR, 2001, MÜNKLER, 2003, GRENFELL e JAMES, 2009.

<sup>103</sup> KALDOR, 2001, apud GRENFELL e JAMES, p.12.

civis que emergem ao final da Guerra Fria, como focos de resistência à nova ordem, passam a ser caracterizadas como criminais, despolitizadas, privadas e predatórias<sup>104</sup>.

Segundo Stathis Kalyvas (2001), ao traçar a origem da distinção entre as novas e antigas guerras civis, é possível identifica-la a partir de três dimensões: suas causas e motivações, seu apoio e a violência. Sob a primeira dimensão, a distinção já foi colocada, enquanto as velhas guerras civis se organizam sobre causas coletivas, buscando promover uma mudança social, que era, com frequência, considerada justa; as novas guerras operam em redes de criminalidade e corrupção, desenvolvendo economias paralelas e predatórias, sobre uma multiplicidade de objetivos articulados, em que predominavam as causas privadas de grupos específicos (gangues, bandos criminais etc.), empresários políticos e senhores da guerra (*warlords*).

A segunda dimensão, por seu turno, baseia-se no apoio popular com o qual contavam as velhas e novas guerras civis. Kalyvas observa que as velhas guerras eram articuladas através de causas coletivas e, portanto, dispunham de amplo apoio popular<sup>105</sup>. As guerras civis contemporâneas, por seu turno, seriam pensadas, fundamentalmente, como a esfera de ação de líderes oportunistas, minorias políticas e sociais, com o poder necessário para exercer suas demandas na esfera pública. Ao contestar essa imagem, Kalyvas recorre a inúmeros estudos das guerras civis anteriores a 1989 para concluir que, em ambos os casos, as lealdades locais foram e continuam sendo estabelecidas com base mais em divisões sociais locais, fluídas e mutantes, do que em discursos impessoais e as macrodefinições do conflito. Em cenários de guerra civil, as divisões entre facções sociais tendem a ser replicadas através das linhas políticas de batalha.

Além disso, divisões locais segmentadas são, com frequência, agregadas de maneira enganosas – camponeses ricos podem apoiar um ator político em uma região e seu rival em uma região vizinha; ricos comerciantes podem ser alvos de pobres membros de esquadrões da morte de extrema-direita, em conflitos polarizados por classe; conjuntos de diversas divisões regionais e locais (sobrepostas ou não), tais como divisões socioeconômicas, faccionais, por linhagem, entre clãs, tribais, de gênero ou geracionais, combinam-se para produzir divisões agregadas e uniformemente enganosas; relações verticais (patrono-cliente) e ligações verticais (comunidades, bairros, vilas, paróquias, corporações, facções, clãs ou famílias) muitas vezes se sobrepõe às divisões horizontais. Grupos de interesse são, frequentemente, “localizados e específicos à região”; motivações individuais não são,

---

<sup>104</sup> KALYVAS, 2001, p.99-11.

<sup>105</sup> KALYVAS, 2001, p.109-10.

necessariamente, informadas por divisões interpessoais relacionadas à injúrias, ocorrendo, em muitos casos, em função de conflitos pessoais e locais, até mesmo associados à crimes comuns. (...) O mesmo se aplica para sociedades que foram profundamente polarizadas em termos de classe e etnicidade. Relações sociais e conexões que formam identidades antes da guerra se transformam em temas de “constante reformulação”. De diversas formas, as guerras civis provêm o meio para que uma variedade de injúrias sejam realizadas no espaço de um conflito maior e através do uso da violência.<sup>106</sup>

A última dimensão analisada pelo autor é a violência, o instrumento político por excelência nas guerras modernas e a base da autoridade política no Estado Moderno. No entanto, no contexto das novas guerras, o monopólio legítimo da violência se encontra fracionado na sociedade e a violência penetra todas as esferas da vida social, invadindo a esfera privada e espalhando o terror na população. A violência nas ocasiões em que estas novas guerras estampam os jornais internacionais é descrita tanto como “terrível”, quanto “sem sentido” ou “gratuita”, envolvendo uma variedade de atores armados não estatais: milícias, paramilitares, mercenários, senhores da guerra, crime organizado etc.<sup>107</sup> No entanto, a noção de que as guerras civis atuais são particularmente cruéis, em relação às antigas, ao se definir sobre linhas étnicas, pode ser desconstruída rapidamente quando se acessa arquivos históricos: a violência privada (interpessoal ou intercomunitária) sempre foi um elemento central em guerras civis, étnicas ou não. Por sua vez, olhando apenas para as guerras contemporâneas, Kalyvas observa que nossa compreensão da violência é culturalmente definida, ou seja, a forma como assimilamos a violência enquanto fato é uma percepção subjetiva e, portanto, aberta a manipulação<sup>108</sup>. Em linha, dizer que a violência observada não tem sentido pode servir a propósitos claros, mascarando, com frequência, o caráter altamente seletivo e estratégico através do qual a violência é instrumentalizada pelas partes beligerantes.

Portanto, observamos que o termo novas guerras carrega em si um enquadramento normativo com claras implicações políticas para aqueles que atuam e definem as estratégias de intervenção em suporte a paz. O conceito ahistórico das novas guerras às distingue e deslegitima em relação as suas antecessoras, nas quais às disputas sobre o domínio da violência coercitiva foram justificadas em processos de formação nacional. Por outro lado, a identificação das guerras civis contemporâneas como “conflitos sociais prolongados” (Azar, 1991) implica sua

---

<sup>106</sup> tradução livre, KALYVAS, 2001, p.112-13.

<sup>107</sup> Op. Cit.

<sup>108</sup> Op. Cit, p.15

compreensão como fenômenos históricos e contingentes às profundas transformações sociais que operavam sobre e no interior das sociedades pós-coloniais. Sob este último conceito, as origens (ou causas profundas) das guerras civis são normativamente problematizadas e associadas às desigualdades sociais e sistêmicas que tem produzidos um aumento crescente nos índices de violência social urbana. Aqui, a principal causa dos conflitos contemporâneos é a miséria e a falta de desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, sob o conceito de novas guerras, as causas dos conflitos armados contemporâneos são apontadas através da erosão na autonomia do Estado e seu monopólio sobre os meios legítimos de violência, tanto a partir de cima, com a emergência de alianças e forças militares transnacionais, quanto por baixo, com a privatização da violência. Através destas definições, emerge o conceito de Estado Falido, em que a fragilidade institucional dos governos e sua incapacidade em prover o bem-estar dos cidadãos, justificam e legitimam uma série de intervenções terapêuticas destinadas a consolidar o Estado, liberal-democrático, e garantir a segurança e bem-estar de suas populações, consideradas em risco ou vulneráveis<sup>109</sup>.

No processo de consolidação do Estado, ou construção estatal (*statebuilding*), o recurso à violência por atores não-estatais é criminalizado e sua existência problematizada como ameaça à consolidação da paz. Assim, ao falarmos dos cenários de violência contemporâneos, a violência a qual nos referimos não é a violência instrumentalizada a partir de uma racionalidade política, mas uma violência que se constitui no elemento principal da disputa de poder em processos de transição da guerra para paz, a partir da qual se distingue o direito de coerção legítimo do ilegítimo, a ordem da desordem, o regular do irregular. Por conseguinte, separam-se os meios e os agentes da coerção regular, que trabalham para a manutenção da ordem, daqueles que utilizam meios irregulares de coerção, ou ainda, a “violência” na consecução de fins que não são políticos ou coletivos, mas privados e provindos dos interesses particulares de indivíduos ou grupos.

A violência pós-moderna que configura estas estruturas deve, então, ser observada “na interação entre identidades e ações políticas e privadas”, que constituem as guerras civis, em geral, como “processos complexos e ambíguos que sustentam uma aparente massiva, mas variável, mistura de identidades e ações, a tal nível, que se definem por essa mistura”<sup>110</sup>. Stathis Kalyvas, afastando-se do paradigma de ambição e injúria (*greed and grivance*) que corrobora

---

<sup>109</sup> HUMPHREY, 2009.

<sup>110</sup> KALYVAS, 2003, p.475.

pressupostos acerca da natureza privada da violência nesses conflitos e, por seu turno, aproximando-se da tese schmittiana<sup>111</sup>, compreende as estruturas de conflito como resultado da integração e sobreposição de formas de violência coletivas e privadas, a partir de divisões sociais que ocorrem, conjuntamente, ao nível das elites (centro) e das populações locais (periferia).

Para o autor, as clivagens sociais no centro e na periferia são co-constitutivas do conflito em sua escalada à violência armada. De um lado, as ações “no terreno” com frequência parecem se relacionar mais com assuntos locais ou privados do que àquelas divisões sociais que contribuem para a polarização do conflito no âmbito nacional e, por conseguinte, sua caracterização na esfera internacional (i.e. as macro-narrativas de conflito). Por outro lado, atores individuais e locais podem se aproveitar das polarizações sociais em meio à guerra, instrumentalizando suas macro-narrativas, para resolver conflitos locais ou privados que possuam pouca ou nenhuma relação com a guerra em si ou os objetivos dos beligerantes. Não obstante, a via oposta também é verdadeira, quando a compreensão das dinâmicas de uma guerra civil também é significativamente moldada por clivagens locais. A influência de clivagens locais sobre as macro-narrativas de guerra e destas sobre as clivagens locais, bem como a marginalização destas últimas dada a dificuldade de acessá-las, contribuí para descrição das guerras civis como “inerentemente complexas e ambíguas”<sup>112</sup>.

Uma compreensão das guerras civis como substancialmente moldadas por clivagens locais também é totalmente consistente com as recorrentes sugestões de que as divisões centrais, com frequência, fracassam em compreender a natureza do conflito e sua violência; que esta violência não se relaciona ou se relaciona de forma incompleta com o discurso dominante da guerra; e que as guerras civis representam agregações, mais ou menos sobrepostas, de múltiplas, menores e diversas, guerras civis localizadas.<sup>113</sup>

A compreensão destas micropolíticas de conflito e sua influência sobre a macropolítica das guerras civis, suscitada por Kalyvas, altera, sobretudo a forma como o conflito pode e deve ser abordado, uma vez que coloca em questão a capacidade de separarmos violência associada ao macro conflito (i.e, a guerra civil) e das formas de violência dissociadas deste, ou seja, aquelas que são recorrentemente alocadas como formas de violência privada ou individual. A descrição das guerras civis, a partir de conflitos dicotômicos de identidade ideológica, étnica,

---

<sup>111</sup> BERIAIN, 2004, p.86-87.

<sup>112</sup> KALYVAS, 2003, p.475-479.

<sup>113</sup> Ibid., p.479.

religiosa ou de classe, contribui para uma identificação das causas da violência sob estas linhas. Uma visão binária do conflito armado produz uma visão binária de paz, enquanto a ausência da violência circunscrita nestas relações.

Não obstante, segundo John Paul Lederach, sociedades profundamente divididas em conflitos armados contemporâneos se caracterizam, em termos gerais, por quatro fatores interativos:

- i) As formas de coesão social e identidade tendem a se realizar por linhas mais restritivas que aquelas envolvendo a cidadania nacional. Para o autor, em situações de conflito armado, as pessoas buscam sua segurança se identificando com algo próximo de sua experiência e sobre o qual possuem alguma forma de controle.
- ii) Por seu turno, a emergência da micropolítica e a erosão da autoridade central contribuem para a descentralização do poder político, sua difusão e faccionalização. Ao contrário de hierarquias estáticas, opera-se através de configurações de aliança e conflito fluídas e variáveis, entre uma multiplicidade de atores com interesse direto no controle e domínio dos recursos de poder. Logo, entender estas dinâmicas, impõe dois desafios: por um lado, é preciso acessar a capacidade de um líder em mobilizar e controlar as ações dos grupos que dizem representar, por outro, dada a natureza efêmera e fluída das estruturas de comando militar e autoridade política, é difícil identificar o mecanismo apropriado para a representação de uma dada população ou comunidade política. As bases da autoridade política e social são múltiplas e dificilmente correspondem à racionalização ocidental das bases de poder.
- iii) A identificação da guerra civil através de políticas de identidade, que mobilizam e operam percepções de animosidade, injúria e medo entre as partes beligerantes, fazem das experiências subjetivas e percepções sociopsicológicas do conflito, fatores determinantes para a sua caracterização como “intratável”, “resistente ao término” ou “prolongado”. De forma que, experiências diretas de violência, associadas às macro-narrativas de conflito, constituem e reforçam as polarizações sociais, sob as quais a sobrevivência do



indivíduo e seu grupo se constituem no leitmotiv para o prolongamento da guerra.

iv) Por fim, na maior parte dos conflitos contemporâneos, a identidade de indivíduos e grupos não se encontra organicamente associada a sua cidadania num Estado. Destarte, observa-se que capacidade de intervenção dos mecanismos internacionais, formais e governamentais, é limitada e, ao longo prazo, pouco efetiva, em garantir a sustentabilidade do processo de transição social da guerra para a paz.<sup>114</sup>

O conflito armado contemporâneo, em especial aqueles que problematizamos como guerras pós-modernas, são apresentados como intratáveis e prologados, envolvendo divisões sociais profundas que refletem em uma autoridade central institucionalmente fraca e pouco legítima, ou inexistente, incapaz de garantir o bem-estar de seus cidadãos e preservar a ordem pública. Observa-se que a compreensão da violência, enquanto manifestação irregular de poder, suas causas e efeitos, influencia a forma como se apresentam as possibilidades de intervir sobre um conflito armado. Ao identifica-lo por uma polarização social profunda em termos de identidades dicotômicas, presente nas macronarrativas de conflito, a micropolítica local passa a ser uma realocação da macropolítica no terreno, consolidando estruturas pré-concebidas de como o conflito e sua violência operam na sociedade. A partir desta identificação, a forma como indivíduos e grupos vivenciam diretamente a violência em seu cotidiano se torna um espaço de disputa com a finalidade de determinar sua redistribuição e regularização, assim como aqueles que podem com legitimidade fazê-lo<sup>115</sup>.

A persistência de rótulos binários no imaginário que transcreve a realidade da guerra para as relações políticas e sociais, ao reinterpretar a violência como efeito de divisões sociais profundas e pré-concebidas, deslegitima visões sob a qual a violência é o instrumento efetivo de transformação social. Segundo Kalyvas<sup>116</sup> análises sobre a violência armada que enfatizam clivagens sociais (locais e não locais) falham em compreender as variações em níveis de vitimização, uma vez que a forma como a guerra se configura no terreno não pode ser separada das dinâmicas locais que perfazem disputas de poder entre grupos distintos ou em seu interior. Para ele, o lócus da agência se encontra tanto em âmbito local, quanto nacional e internacional, de forma que a população civil não pode ser tratada como uma massa passiva e manipulável de

---

<sup>114</sup> LEDERACH, 1997, p.12-13.

<sup>115</sup> KALYVAS, 2003; BERIAIN, 2004.

<sup>116</sup> KALYVAS, 2003, p.480.

atores invisíveis, pelo contrário, muitos apoiam, sustentam ou manipulam estas dinâmicas, seja para a escalada da violência ou para a sua mitigação. Logo, as macronarrativas que informam o cenário de conflitos contemporâneos e, em particular, o diagnóstico que se tem feito através de sua concepção como uma “nova guerra”, engendram políticas e práticas de segurança e construção da paz que não dão conta das subjetividades e complexidade das relações sociais envolvidas e tensionadas durante um processo de transição da guerra a paz.

O processo de paz não é apenas uma janela de oportunidade para a transformação e desenvolvimento social, é, sobretudo, um período de reconfiguração das relações sociais e rearranjo das relações de poder. Um processo de paz é um espaço-tempo de disputa política e transformação, onde se encontram e se confrontam diferentes visões de como a ordem social deve ser organizada, quem participa dela e quais interesses devem ser priorizados a cada momento. Essas visões distintas, que apresentam imagens idealizadas da realidade, são representadas através de projetos de paz.

## Projetos de Paz

Paz é um conceito abrangente, politizado, contestado e, constantemente, abusado em discursos normativos que informam a prática política nas relações internacionais. No entanto, estes mesmos discursos carregam consigo os agentes de sua transformação, ao incluírem elementos de sua própria reflexividade. Referimo-nos aos desafios em promover estruturas de governança liberal em escala global e seu encontro com as barreiras intrínsecas ao pluralismo político, cultural e ideológico que constitui o sistema político internacional. Nesse processo, o que se compreende por paz, como esta pode ser alcançada e por quem, passa por sucessivas alterações. Em âmbito internacional, observa-se que as políticas de intervenção em nome da segurança, dos direitos humanos e na promoção de desenvolvimento acompanham esse processo. Com crescente sofisticação analítica, relatórios das Nações Unidas, Banco Mundial, União Europeia e *Overseas Development Institute* (ODI), entre outros, passam a enfatizar a importância do “conhecimento” e “domínio” locais sobre os processos que visam construir a paz em seus territórios<sup>117</sup>.

A base para esta mudança está na compreensão de que a paz não pode ser imposta por forças externas, devendo ser construída por forças endógenas em cooperação com atores

---

<sup>117</sup> RICHMOND, CHANDLER, 2015,

internacionais, atuando localmente. Por seu turno, a noção de uma paz “construída em casa” implicará tanto em uma revisão do conhecimento que informa as políticas de intervenções internacionais em suporte a paz, quanto uma redefinição do tipo de agência necessária para a condução desse processo. Logo, uma análise das possibilidades de transformação social engendrada por essa nova concepção de paz, sobretudo de seu potencial emancipatório, envolve, simultaneamente, um mapeamento destes dois processos. Este e o próximo capítulo cumprem estas missões. Em primeiro lugar, busca-se compreender uma revisão das formas de agência que são, simultaneamente, acessadas e negadas na passagem de uma compreensão de paz liberal para a paz pós-liberal. Em seguida, analisamos os limites práticos dessa passagem em seus esforços para redesenhar as práticas internacionais de intervenção em suporte a paz. O que emerge dessa análise são os limites pré-impostos a um processo de paz, que busca recuperar o projeto da “paz liberal” por outros meios, sempre e quando este demonstre fracassar em seu objetivo essencial: a estabilização do conflito armado e a recuperação da ordem interna, sobre princípios liberais e democráticos.

Na literatura acadêmica, a mudança de paradigmas em pensar e construir a paz tem sido explorada através do debate entre a construção de uma “paz liberal” e a “paz pós-liberal”, em que a transformação substantiva na natureza da paz recai sobre a identificação de seus sujeitos. A agência política na construção da paz é revista e realocada nessa transição de paradigmas, à medida que a comunidade internacional passa a priorizar o conhecimento e a autonomia local sobre a ação prática internacional na construção da paz.<sup>118</sup> Problematizada em processos de identificação e transformação dos sujeitos, a questão da agência em processos de paz implica tanto em uma redefinição dos fundamentos sob o qual a paz é idealizada, quanto das estratégias de intervenção terapêuticas que buscam conferir materialidade a esta. Portanto, antes de abordar os mecanismos que configuram as estratégias de governança na construção da paz<sup>119</sup>, é preciso compreender os pressupostos ontológicos que embasam as epistemologias da paz em que os projetos de paz liberal e pós-liberal são representados.

### *A Paz liberal: uma questão de governança.*

---

<sup>118</sup> Op. Cit.

<sup>119</sup> RICHMOND, 2007.

Segundo Oliver Richmond, o que embasa a maior parte das epistemologias e conceptualizações da paz no pensamento clássico Ocidental é a forma ideal Platônica, atribuída ao argumento socrático de que “a verdade existe em uma forma ideal”, moralmente irrefutável.<sup>120</sup> Presume-se a possível existência de uma realidade objetiva, externa ao indivíduo, em que a paz pode ser alcançada, independente de percepções ao seu respeito. A ideia da ‘paz ideal’ foi recuperada através da filosofia Iluminista, em Projetos de Paz que, ainda hoje, influenciam a teoria e normatividade associada à construção da paz. Um de seus primeiros expoentes, ‘O Projeto da Paz Perpétua’ de Abade de Saint-Pierre (1703), concebia que a paz na Europa seria alcançada através de um tratado sob o qual se instituiria uma federação de Estados, fundado em princípios de justiça, igualdade e reciprocidade<sup>121</sup>. A paz de Saint-Pierre clamava aos soberanos europeus (cristãos e muçulmanos) que formassem “uma união permanente de paz e segurança”. Essa concepção de paz, em que a ausência da guerra seria alcançada pela força da lei e da ordem, embasadas no direito natural e inalienável dos Soberanos, impulsionou Kant, Rousseau, Bentham e Penn, entre outros, a desenvolverem suas ideias.<sup>122</sup>

Em Paz Perpétua: um desenho filosófico, Kant baseia sua compreensão de paz na existência de um imperativo categórico, que existe como uma lei moral universal. Sob este Império da Lei (*Rule of Law*), seria fundada a ordem política republicana. Para Kant, a razão da guerra entre Estados estava justamente na ausência deste conjunto de leis imperativas nas relações interestatais, estabelecendo as condições sobre as quais a paz poderia ser alcançada. Em a ‘Paz Perpétua’, Kant recupera estas condições, destacando a necessidade de que a ordem internacional seja formada por Estados Republicanos, que adotassem a democracia como base em sua forma de governo. Outras derivações podem ser observadas em sua abordagem aos indivíduos que não são cidadãos de um Estado, a quem Kant reconhece o direito a uma hospitalidade universal. Além disso, o incremento no comércio internacional é visto como um instrumento essencial para promover a cooperação internacional e afastar as possibilidades da guerra.<sup>123</sup>

A partir do pensamento de Kant, emerge a Tese da Paz Democrática, corroborada por John Stuart Mill, ao arguir que a paz reside tanto na proteção das liberdades individuais quanto na existência de um governo efetivo, identificando o direito das pessoas em determinar seu

---

<sup>120</sup> Op. Cit., p.24.

<sup>121</sup> Op. Cit., p.25.

<sup>122</sup> Op. Cit.

<sup>123</sup> Op. Cit., p.27.

próprio governo. O desenvolvimento subsequente do direito natural, fundado nos direitos à autopreservação e à propriedade privada complementar o conjunto de princípios associados à concepção da paz liberal na política internacional. Não obstante, observa-se que a paz representada pelo pensamento político liberal era uma paz entre iguais, fossem Estados ou indivíduos. O princípio de igualdade reflete também a concepção liberal e universal dos direitos humanos. Pensadores ocidentais como Locke e Mill representavam o indivíduo como portador de um conjunto inalienável de direitos fundamentais. Não obstante, apenas com a consolidação e internacionalização do regime de direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, estes dois pilares do pensamento liberal – a paz e os direitos fundamentais do homem – foram equalizadas no advento do princípio de autodeterminação sobre o qual se desenvolve o processo de descolonização e emerge o sujeito pós-colonial.

Não obstante, ao final das duas grandes guerras industrializadas do século XX, a estrutura da nova ordem internacional preservou uma conceptualização binária de paz, em oposição à guerra, embasada na compreensão liberal da paz como uma ontologia universal. Além disso, apesar das medidas adotadas para deslegitimar o instrumento da guerra na política internacional, esta ainda era um recurso legítimo de autodefesa para os Estados e para a Sociedade Internacional: não se percebia qualquer contradição entre a paz e o uso da força para preservá-la, através da manutenção da ordem internacional. Assim, a teoria e prática estatal acerca da paz, durante a maior parte do século XX, estiveram associadas à manutenção ou restauração da paz, sem problematizar questões associadas a sua construção.

Essa visão conservadora de paz, enquanto uma realidade objetiva estabelecida através da manutenção da ordem internacional ou do *status quo*, foi preservada no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Até o início década de 1990, o debate em torno dos mandatos ambíguos em operações de manutenção da paz refletia esse entendimento, ao empregar termos como “restauração” da paz, da segurança e da ordem<sup>124</sup>. Inspirava-se, como sua predecessora, na paz liberal kantiana, recuperada através do projeto de paz do ex-presidente estadunidense Woodrow Wilson (1913-1921; ‘14 Pontos’), que idealizava uma paz entre Estados republicanos e democráticos, organizados institucionalmente em torno de um objetivo comum: a preservação da paz [entre eles].

---

<sup>124</sup> Ibid., p.34-38.

A paz entre iguais de Wilson, no âmbito da Liga das Nações (1919-1946), fracassou em impedir o advento de uma nova guerra entre as grandes potências industrializadas da época. No obstante, o projeto idealista ganhou novo impulso face aos horrores perpetrados durante a Segunda Guerra Mundial, que excederam os campos formais de batalha com a devastação imposta pelo uso de armas nucleares e aparato genocida dos campos de concentração nazifascistas. Observa-se que a primeira forma de terrorismo registrada no Ocidente foi o Terror de Estado, em que o Estado se colocava em direta oposição àqueles indivíduos no interior de suas fronteiras, expurgados de sua cidadania. Simultaneamente, ao consolidar o regime universal de direitos humanos, associados às liberdades fundamentais do cidadão em governos democráticos, a nova arquitetura do sistema internacional contribuiu para a emergência de movimentos pacifistas e de ativismo humanitário, como as campanhas de desarmamento nuclear e os esforços de organizações não-governamentais (ONGs) em regular a guerra e mitigar seus danos através do Direito Internacional Humanitário.

A arquitetura institucional da nova ordem internacional reflete não apenas a necessidade de evitar a recorrência de novas guerras internacionais, como também a necessidade de problematizar as relações entre o Estado e a sociedade. O advento do regime de direitos humanos e emergência de novos atores preocupados em garantir seus direitos, ONGs e sociedade civil, assim como a fragmentação política observada no mundo pós-colonial, pressionam os limites da arena política internacional e de seus instrumentos tradicionais para a gestão da paz. Aos poucos, delineia-se a compreensão de que sociedades e indivíduos eram elementos essenciais ao projeto de paz, compreendendo-se que a segurança internacional não estava assentada apenas na defesa dos Estados territoriais, como também na proteção de suas populações. A relação entre segurança e paz subentendida aqui constitui a base do intervencionismo internacional no século XX, abrangendo espaços que antes estiveram excluídos da ação política internacional sob os princípios costumeiros de soberania e não-intervenção.

Durante a Guerra Fria, observa-se o incremento da comunidade internacional através de movimentos sociais, ativismo político, ONGs e agências não estatais que passavam a disputar e integrar uma multiplicidade de fluxos e espaços globais, em que fronteiras estatais estavam sendo definidas e redefinidas a cada instante. Os desafios impostos na emergência do mundo pós-colonial e as arenas periféricas de conflito armado para os quais o confronto bipolar foi arrastado influenciaram a emergência de um campo de estudos em que “fazer a paz” ia além de

“terminar uma guerra”. Por seu turno, com o avanço dos Estudos para a Paz, é possível identificar duas vertentes de análise, envolvendo epistemologias distintas de paz: por um lado, a paz é negativamente definida como um estado em que guerra (ou conflito armado) está ausente das relações entre Estados e comunidades políticas, incluindo tanto a guerra civil ou interna, quanto a guerra internacional. Sob esta definição, a guerra ou o conflito armado indicam a presença de violência direta, que se manifesta no dano físico ou na ameaça deste. Preservando a visão binária de paz, o pensamento teórico e normativo que emerge desta vertente, pressupõe que os conflitos entre Estados ou alianças estatais poderiam ser transformados através de negociações políticas, medidas de construção de confiança, tratados e acordos para a redução e deposição de armas (cessar-fogo) e arranjos institucionais comuns.

Por sua vez, uma concepção positiva de paz, inicialmente associada ao desenvolvimento de epistemologias comunitárias em meados do século XX, abrangem as diversas formas e mecanismos que pautam a integração das sociedades humanas e, ainda, a configuração de uma comunidade global. Nesta vertente, não apenas os conflitos interestatais, mas todas as formas de conflito entre grupos sociais passavam a ser o foco nos Estudos para a Paz. A linha de pesquisa associada a esta corrente epistêmica, enfatizando as ligações entre a coesão social e a integração a nível estatal, embasou-se, em primeiro lugar, no conceito de comunidade de segurança, desenvolvido por Karl Deutsch<sup>125</sup>. Segundo este autor, dois tipos de comunidade de segurança poderiam ser encontradas em âmbito internacional: comunidades amalgamadas, que pressupunham a fusão de Estados em uma única entidade; e as comunidades pluralistas, envolvendo processos em que a integração social interestatal e transnacional levaria a um nível de compartilhamento de valores e confiança em que a guerra não seria mais considerada uma opção viável para resolver o conflito entre os envolvidos. Os trabalhos de Deutsch também contribuíram para o advento de análises intersubjetivas acerca das estratégias empregadas por governos e mídias de massa na construção das imagens de inimigos, envolvendo estudos de propaganda e opinião pública.<sup>126</sup> Em linha, a compreensão de que a guerra começa na mente das pessoas passou a nortear os trabalhos da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), empenhada na promoção de uma cultura de paz.

Por seu turno, a virada intersubjetiva nos Estudos para a Paz implicou em uma sensível mudança na forma como a paz é pensada, afastando-se da concepção de paz como uma

---

<sup>125</sup> KEMP, 1985, apud BUZAN e HANSEN, 2012, p.137.

<sup>126</sup> DEUTSCH, 1957; apud Ibid.

realidade objetiva. Sob este aporte, encontram-se os primeiros trabalhos associados à Pesquisa para a Paz Liberal, baseados no argumento de que indivíduos e nações poderiam modificar suas percepções uns dos outros e que a imagem de um inimigo nem sempre era realista, ou seja, não correspondia a realidade. A partir daí, emerge um campo de Estudo que busca investigar como as ideias de guerra e paz eram socializadas, tornando-se parte do senso comum. Por sua vez, a noção de que percepções de realidade poderiam não corresponder à realidade objetiva influenciou o desenvolvimento dos estudos críticos no campo da pesquisa pra a paz, em que realidade e a percepção da realidade, representada pela mídia, são compreendidas como fenômenos analíticos ontologicamente distintos. Abre-se o campo para as abordagens discursivas pós-estruturalistas em que a realidade poderia ser socialmente constituída a partir de estruturas de representação, estabelecendo e legitimando determinadas políticas de segurança em nível doméstico e internacional<sup>127</sup>.

No entanto, os primeiros estudos que buscaram desenvolver uma epistemologia positiva de paz, não se afastaram completamente de sua visão binária. Kenneth Boulding, por exemplo, um dos precursores desse campo, define paz como a ausência de guerra e paz estável como uma situação em que a probabilidade da guerra é tão pequena que sequer entra no cálculo racional das pessoas<sup>128</sup>. Boulding é cauteloso na hora de diferenciar um sistema de guerra e paz de um sistema de conflito (ou de não-conflito), uma vez que o conflito é parte inerente das relações humanas. Com efeito, ele separa as atividades humanas em conflituosas e não-conflituosas e alerta: embora as atividades não-conflituosas indiquem paz, nem todas as atividades conflituosas são sinônimos de guerra. No entanto, mesmo para Boulding, as fronteiras entre o que define situações de conflito ou não conflito, guerra e paz, são difusas e fluídas. Por exemplo, como situações não conflituosas, o teórico aponta atividades do nosso cotidiano como beber, comer, ler, aprender, caminhar, viajar e etc. Conflitos, por sua vez, emergem quando ao perseguir nosso bem-estar, prejudicamos o bem-estar de outros, ou vice-versa<sup>129</sup>.

No entanto, ao seguirmos a definição de atividades não conflituosas, veremos que elas constituem elementos essenciais na reprodução da vida humana, são, em geral, rotinas que regulam a ação humana em resposta aos impulsos biológicos de sobrevivência e psíquicos de identificação. Logo, estão presentes tanto em situações de guerra quanto de paz. Na realidade da vida cotidiana, nem paz nem guerra são sistemas puros, estágios sucessivos e determinados

---

<sup>127</sup> Ibid., p.138.

<sup>128</sup> BOULDING, 1978, p.6, 13.

<sup>129</sup> Op. Cit.



na exclusão do outro. Entre o que chamamos de guerra e o que entendemos por paz, há uma infinidade de dinâmicas sociais que nos levam mais perto ou mais longe destas imagens de totalidade representadas em sistemas de guerra e paz.

Destarte, uma transformação mais radical na conceptualização da paz, com implicações importantes para a reconfiguração do Projeto da Paz Liberal no século XX, emerge através do trabalho pioneiro de Johan Galtung (1969, 1996), em que a paz seria representada como a ausência ou redução da violência em todas as suas formas. Para Galtung, a violência e não a guerra era o elemento no outro extremo do espectro de paz. Em sua obra seminal, *Violence, Peace and Peace Research*, Galtung<sup>130</sup> define violência como

[A] causa da diferença entre o potencial e o real, entre o que poderia ter sido e o que é. Violência é o que aumenta a distância entre o potencial e o real, e o que impede a diminuição dessa distância. Assim, se uma pessoa morre de tuberculose no século XVIII seria difícil conceber isso como violência, visto que poderia ser visto como inevitável; mas se ele morre desta doença hoje, apesar de todos os recursos médicos no mundo, então a violência está presente de acordo com nossa definição. (...) Em outras palavras, quando o potencial acima do real é por definição evitável e quando ele é evitável, então a violência está presente.

Em termos gerais, violência implica em todo dano à vida humana, que diminui o grau de capacidade de um indivíduo em obter o que define como suas necessidades fundamentais (sobrevivência, bem-estar, identidade e liberdade) abaixo dos níveis que potencialmente poderia alcançar. Sob esta definição, a ameaça de violência é, em si, uma forma de violência. Ao longo de seus trabalhos, o sociólogo desenvolve e consolida três conceitos sob os quais podem ser agregadas as inúmeras formas de violência que emergem nas relações sociais. O primeiro deles é a **violência direta**, realizada por um ou mais agentes, que impõe o dano a outro ou outros, através de um instrumento, a partir do qual a ação é realizada. A forma mais extrema de violência direta é a eliminação física do Outro, mas esse espectro inclui formas menos óbvias, como sanções, marginalização social, repressão, encarceramento, expulsão ou deportação. A segunda forma de violência, a **violência estrutural** sugere um tipo de violência que não é realizado por indivíduos, permanecendo mais ou menos escondida nas estruturas sociais. O conceito indica a “violência impressa em um sistema social, que se expressa através da distribuição desigual de poder e, por conseguinte, em oportunidades desiguais (ou seja, desigualdade na distribuição de renda, acesso à educação etc.)”.<sup>131</sup> Segundo Galtung, o conceito de violência estrutural seria sinônimo de injustiça social. O terceiro e último é o conceito de

---

<sup>130</sup> GALTUNG, 1969, p. 168-169.

<sup>131</sup> Retirado de Dieter Nohlen (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt, Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*, Reinbek 1991, p. 621-622. Traduzido do inglês, em MULLER, Ragnar. “Violence typology by Johan Galtung”. Disponível em: <http://www.friedenspaedagogik.de/content/pdf/2754>. Acesso em: 02/04/2017.

**violência cultural**, que o autor desenvolveu já nos anos 1990, como um conceito intermediário, que complementaria e justificaria as formas de violência anteriores. Portanto, a violência cultural é compreendida como os aspectos de uma cultura que podem ser usados para justificar ou legitimar o uso de violência direta ou estrutural.

Como desdobramento dessa inter-relação entre os conceitos de paz e violência, Galtung desenvolverá uma conceptualização de paz a partir de duas categorias, que buscavam abarcar de forma abrangente as concepções anteriores: a paz positiva e a paz negativa.<sup>132</sup> A paz negativa consiste na ausência de violência direta. A paz positiva, por seu turno, pressupõe a ausência ou redução de violência estrutural; e, portanto, torna-se possível em sociedades com altos padrões de justiça social<sup>133</sup>. Ao aprofundar seus estudos sobre a natureza da paz, Johan Galtung inaugura uma linha de pesquisa que denomina de “Pesquisa da Paz” (*Peace Research*). Desde a década de 1960, o quadro conceitual que desenvolveu passou a influenciar uma vertente mais crítica, com tendências marxistas, dentro dos Estudos para a Paz.<sup>134</sup> No entanto, conceptualizações concorrentes de paz e da forma como pode ser alcançada desafiam, sucessivamente, a pertinência dos conceitos elaborados por ele.

Uma das principais críticas aos trabalhos de Galtung e seus leitores, recai sobre o caráter particularmente normativo da Pesquisa de Paz, identificando a mudança social como um processo que ocorre a partir de uma avaliação normativa: realiza-se um **diagnóstico** para identificar o problema; elabora-se um **prognóstico**, para indicar o cenário em que este problema se desenvolve sem intervenção; e, por fim, apresenta-se uma possível **terapia** ou solução, que indica os mecanismos de intervenção social adequados para sanar a questão.<sup>135</sup> A crítica sobre esta concepção incide na perspectiva de que a mudança social não ocorre, necessariamente, a partir de uma avaliação normativa e intervenção social; sendo que, na maioria das vezes, observa-se o contrário. A mudança social não ocorre em decorrência de uma intervenção objetiva, mas no âmbito de um processo mais orgânico de interação social. Para Kenneth Boulding, esta será uma de suas principais querelas com Galtung, classificando-o como um estruturalista, que busca intervir em uma dada realidade concebendo-a através de estruturas sociais conhecidas e estáticas. Apesar de sua complexidade analítica, o conceito de violência

---

<sup>132</sup> GALTUNG, 1969.

<sup>133</sup> GALTUNG, 1969, p.173.

<sup>134</sup> BUZAN e HANSEN, 2012.

<sup>135</sup> WEBEL e GALTUNG, 2007, p.14-17; BOULDING, 1977.

estrutural estaria apoiado em uma relação estática de exploração, domínio ou sujeição, que apenas poderia ser alterada mediante uma intervenção capaz de rompê-la.<sup>136</sup>

Acompanhando a evolução dos estudos para a paz, em análises cada vez mais sofisticadas, as visões concorrentes de paz também encontraram reflexo na arena política internacional. A partir dos fundamentos normativos cristalizados na Carta das Nações Unidas, observa-se que a visão predominante de paz no pós-guerra passava a compreendê-la como algo além de um equilíbrio de forças. Por um lado, a nova ordem internacional propunha uma revisão e reconfiguração do sistema internacional, nos marcos de uma superestrutura normativa e regulatória, em que uma paz institucional seria possível. Por outro, em contraponto a ideia de paz internacional, uma nova onda de organizações não governamentais emergia em sociedades plurais, com frequência, mantendo visões profundamente distintas do que define a paz e como esta pode ser alcançada na esfera doméstica, representada por Richmond (2007) através da noção de paz civil. Por seu turno, ambas as concepções de paz parecem se afastar da ideia objetiva de paz como a manutenção da ordem e da guerra como uma dimensão inevitável do sistema anárquico internacional. A guerra passava a ser compreendida como uma construção social e, portanto, também a paz. Logo, aquela poderia ser afastada e a esta mantida sob um sistema normativo de governança global, baseado em princípios de igualdade, equidade e justiça.

A nova paz após 1945 deveria ser firmemente baseada tanto em garantias de segurança quanto num certo grau de redistribuição econômica derivado do Plano Marshall e da Doutrina Truman, mas no contexto de um corpo global que poderia estabelecer o grau de consenso entre os Estados no curso de ações particulares. A paz idealista engendrada pelo Wilsonianismo passava agora a estar firmemente institucionalizada em organizações e instituições que trabalhariam constantemente para prover segurança militar, garantias legais, consenso político, recursos humanitários, para o desenvolvimento e investimento financeiro.<sup>137</sup>

No entanto, nas décadas seguintes à sua instituição, esta paz permaneceria territorialmente restrita sob a superestrutura geopolítica de confronto entre as grandes superpotências da época. Durante este período, a noção predominante de paz internacional associava a mecanismos de balança de poder, apoiados em um sistema político fragmentado e engessado sob as dinâmicas do conflito ideológico, levando a criação de novos arranjos

---

<sup>136</sup> BOULDING, 1976, p.77.

<sup>137</sup> RICHMOND, 2007, p.43.

políticos, econômicos e securitários entre os Estados Unidos, os países ocidentais industrializados e o Japão.<sup>138</sup> O que emerge nesse processo é uma nova forma de intervencionismo internacional, que estaria dirigido aos governos e não aos territórios estatais, impondo-se sobre indivíduos e povos e não sobre forças armadas estatais. Ainda que a guerra interestatal tenha perdido legitimidade como instrumento político, a violência imanente em sua prática, na formação das sociedades modernas, não fora afastada. A violência internacional passava a ser legitimada ante a necessidade de construir a paz liberal e democrática: a paz liberal somente seria possível entre Estados Democráticos e, como afirmou Wilson, “o mundo deveria ser protegido [‘feito seguro’] para a democracia”.

Observa-se que, sob as novas formas de intervenção internacional, preconizadas no projeto de paz wilsoniano, a paz era representada como uma qualidade dos governos democráticos, que deveria ser protegida e expandida ao redor do mundo. E a sua frente, abriam-se as fronteiras do mundo colonial. Segundo Richmond (2007, p.43), “a defesa e a construção da paz liberal, resultando da evolução institucional do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Assembleia Geral, Secretariado, Tribunal Penal Internacional, agências e instituições financeiras internacionais, tornaram-se os objetivos legítimos e legitimadores desse contexto”. Sob este sistema, a ONU receberia a função prevenir as guerras e promover os direitos humanos universais, expresso nas liberdades civis e políticas; o Banco Mundial, por sua vez, teria a função de promover o desenvolvimento internacional; e, atuando em complementaridade, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o GATT (posteriormente, Organização Mundial de Comércio - OMC) seriam responsáveis por conectar esses espaços emergentes de desenvolvimento aos fluxos comerciais e redes financeiras associadas ao sistema econômico liberal.<sup>139</sup>

No entanto, desde o início, observou-se uma falta de coordenação entre os principais corpos desse arcabouço institucional. Quando as múltiplas camadas da paz liberal em zonas de conflito excederam a capacidade institucional das Nações Unidas, como ficou evidente nos anos 1990, os componentes chaves desse sistema passaram a atuar com crescente autonomia. Engendrou-se, assim, na confluência de práticas diversas, um sistema de governança multidimensional, em que o principal objetivo não era mais manter a paz entre as partes beligerantes, mas garantir o espaço e os mecanismos adequados para construir a paz liberal em

---

<sup>138</sup> Ibid., 42-44.

<sup>139</sup> Op. Cit.

“zonas de conflito”<sup>140</sup>. Através do sistema político e institucional engendrado pela ONU, a paz era menos um equilíbrio de forças que uma questão de governança, normativamente associadas aos pressupostos liberais de democracia, direitos humanos e livre comércio. Assim, a concepção de paz como governança, emerge e se desenvolve através de práticas normativas e técnico-burocráticas de boa governança, com base em um sistema multicêntrico, associado a um multilateralismo arraigado, que buscava reproduzir em sociedades plurais a paz democrática internacional<sup>141</sup>.

O projeto de paz na Guerra Fria se destinava a apoiar as elites do hemisfério Sul pró-Ocidente a promoverem a transformação social em seus Estados, através de práticas de resolução de conflito que tinham por objetivo modificar as atitudes e comportamentos dos indivíduos em relação à violência. Uma expressão singular desse projeto se encontra nos discursos de Harry Truman, em 20 de janeiro de 1940:

Mais de metade das pessoas do mundo vivem em condições que se aproximam da miséria. Os alimentos são inadequados, são vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas... Eu acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nossa reserva de conhecimento técnico para ajudá-los a realizar suas aspirações para uma vida melhor... O que prevemos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de negociação justa e democracia... Maior produção é a chave para a prosperidade e a paz. E a chave para uma maior produção é uma aplicação mais ampla e vigorosa do conhecimento científico e técnico moderno.<sup>142</sup>

A miséria de áreas não desenvolvidas no mundo, geograficamente localizadas ao sul do Equador, é problematizada como “ameaça” e realocada como característica penetrante e constitutiva do Terceiro Mundo. O sujeito que habita esses espaços é assim, duplamente identificado como uma vítima de sua falta de desenvolvimento e uma ameaça às sociedades

---

<sup>140</sup> Ibid., p.44.

<sup>141</sup> MAC GINTY, 2012.

<sup>142</sup> Tradução de: More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate, they are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people. . . . I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. . . . What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair dealing. . . . Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge. (Truman [1949] 1964; apud ESCOBAR, 1995, p.13)

mais avançadas, com seus altos níveis de desenvolvimento industrial e urbano, agricultura técnica e extensiva, rápido crescimento produtivo e dos padrões de bem-estar, amplamente associados à adoção de uma educação moderna e valores culturais ocidentais. Assim, a responsabilidade internacional não estava apenas em preservar a paz entre Estados, mas em garantir que a Sociedade de Estados fosse preservada e isso só seria possível através da expansão da democracia e bem-estar econômico para aqueles Estados em que persistiam formas de selvageria associadas às sociedades pré-modernas e pós-coloniais<sup>143</sup>.

Por conseguinte, assegurar a democracia e o direito à autodeterminação se tornaram os artifícios sobre os quais os novos dispositivos do intervencionismo internacional eram engendrados. As bases de um consenso universal entre as nações mundiais foram firmadas ante a promessa de uma “modernidade sem violência”<sup>144</sup>, priorizando o bem-estar social e o progresso econômico. Na sequência, objetivo e justificativa são definidos como questões de segurança. Ao observar a definição de discurso colonial, introduzida por Homi Bhabha<sup>145</sup>, como

[U]m aparato que se volta para o reconhecimento e negação de diferenças raciais, culturais e históricas. Sua função estratégica predominante é a criação de um espaço para “pessoas sujeitas” através da produção de conhecimento a partir do qual a vigilância é exercida e uma complexa forma de prazer/dor é incitada...

O discurso que reflete esse novo intervencionismo, impresso tanto nas práticas de modernização quanto nas narrativas de paz direcionadas ao mundo pós-colonial, parece replicar o discurso colonizador do passado, em que o sujeito pós-colonial é descrito por suas necessidades e problemas. Prazer e dor, na construção da ordem social, constituem-se em formas de sanções positiva e negativas através das quais o poder se manifesta em práticas regulatórias, que identificam e associam o espaço à pessoa sujeita a ele. O discurso que embasa as políticas de desenvolvimento e modernização dos anos 1950, as narrativas de paz que exaltavam e priorizam as necessidades básicas dos indivíduos nos anos 1970 e as práticas de reconstrução social no pós-guerra, contribuem para uma transformação na concepção de como a paz poderia ser alcançada: a ausência de guerra não implicava, necessariamente, em um estado de paz, a paz precisa ser construída.

---

<sup>143</sup> ESCOBAR, 1995, BERIAIN, 2004.

<sup>144</sup> BAUMAN, 2004.

<sup>145</sup> BHABHA, 1990, apud ESCOBAR, 1995, p. 75.

A ideia de pacificação, também presente no discurso colonial, ressurgiu nesse período ao encerrar os termos da estratégia operacional sob o qual a intervenção dos Estados Unidos em “zonas de conflito”, como na Guerra do Vietnã, procurou construir a paz unindo o uso das forças militar e policial, mobilizadas com o objetivo de distribuir ou aniquilar o inimigo, às práticas (re)construtivas, que se propunham a organizar a sociedade, persuadir o povo mediante o recurso a educação e preparar o terreno para o estabelecimento de uma nova ordem<sup>146</sup>. Segundo Neocleous, essa dupla lógica da pacificação, destrutiva e construtiva, revelava a natureza produtiva da violência social na fabricação da ordem capitalista. A violência era, portanto, um elemento produtivo da ordem social e ver-se-ia justificada no século XX a partir dessa visão. Ao longo desse período, a função da violência como produtora da ordem social e a segurança com garantia desta se encontram intrinsecamente relacionadas. O General William Childs Westmoreland, ao comandar as tropas dos Estados Unidos no Vietnã, afirmou: “Para a pacificação é fundamental a segurança” (Westmoreland, 1976, p. 68) E este comentário foi corroborado por Robert Macnamara, então Secretário de Defesa, e Robert W. Kromer, Assessor Especial para a Pacificação entre 1966 e 1968.

Tanto o discurso colonial quanto o conceito de pacificação foram relegados aos arquivos históricos nas últimas décadas do século XX, em que a própria noção de história é contestada. No entanto, a lógica dos discursos coloniais em sua representação de sujeitos e espaços em diagnósticos do tempo, aliada à lógica da pacificação, sob a qual a intervenção militar era normativamente justificada em termos de segurança e ordem, reemerge no século XXI. Paralelamente, observam-se esforços em recuperar para ambos seu lugar na história, através dos estudos pós-coloniais<sup>147</sup>, e dos estudos críticos de segurança.<sup>148</sup>

Como começamos a conceituar a guerra em condições onde a distinção desaparece, em que a guerra é concebida e mesmo articulada no discurso político, em termos de paz e segurança, em que o político afastado em nome de práticas governamentais, cuja esfera de competência não conhece fronteiras, cujo mandato é justamente o banimento dos limites, das fronteiras e distinções. As fronteiras, no entanto, não desaparecem. Ao invés disso, elas se tornam manifesta em cada instância de violência, cada instância de controle, cada instância de prática contra um Outro construído, o inimigo dentro e fora, contra quem as defesas se transformaram no elemento legitimador da guerra.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> NEOCLEUS, 2016, p.10.

<sup>147</sup> BHABHA, 1991, 1994; ESCOBAR, 1995.

<sup>148</sup> NEOCLEOUS, 2011, 2013, 2016.

<sup>149</sup> JABRI, 2006, p.48.

O trecho relava a forma como narrativas e discursos associados à guerra passaram a ser articulados em momentos de paz. Em outras palavras, momentos descritos como não-guerra, em que este não é oficialmente reconhecido, porém não deixa de produzir seus efeitos sobre um contexto social. Segundo Deleuze (1986), elementos comumente associados à situação de guerra, como o reconhecimento de um conflito, a exclusão e fragmentação social, fazem parte das estruturas de controle das sociedades liberais. No entanto, a crescente iteração destes elementos na prática política produz efeitos significativos em nosso cotidiano, intervindo sob este ao identificar um estado de emergência que normaliza práticas excepcionais.<sup>150</sup> A intervenção em tempos de emergência ocorre fora da esfera política, envolvendo práticas de segurança que em nome da nossa proteção, prevenção da violência e manutenção da paz invadem nossas rotinas sociais e políticas, transformando exceção em regra.

A prática, nas palavras de Vivienne Jabri, compõe um elemento distintivo e constitutivo do fazer político, estruturando-se como rotina nas instituições sociais<sup>151</sup>. Na prática política contemporânea, sobretudo quando engendram políticas de segurança, o uso de termos raciais ou culturais que identificam indivíduos ou grupos, não como cidadãos, mas como uma categoria particular de cidadão, promove e reifica a polarização social. A construção do Outro como inimigo no imaginário político e social, permite que – em tempos de guerra – possamos submetê-los às práticas excepcionais de segurança. Por sua vez, a doutrina do inimigo interno (comunista, terrorista, insurgente etc.) emerge em períodos em que se reconhece tacitamente a existência da guerra, mesmo que esta não seja declarada ou legítima ou realizada em algum local suficientemente distante para não fazer parte da nossa realidade. A contínua e crescente instrumentalização dessas narrativas, polarizando relações políticas e sociais em períodos inscritos como paz, permite-nos questionar a natureza da paz em questão.

Ao abordarmos os processos de paz contemporâneos é preciso ter em mente esta ruptura de narrativas: a paz representada como uma modernidade sem violência à violência como produtora da modernidade e mantenedora da paz. Observa-se uma reformulação gradual da ideia de que a paz pode ser alcançada nas sociedades modernas, em que a violência seria superada através de mecanismos de governança democrática e desenvolvimento econômico. O projeto da paz é atualizado na redefinição das práticas de intervenção, primeiro problematizando o Estado sob o qual intervém e, em seguida, a sociedade perante a qual é

---

<sup>150</sup> JABRI, 2006, p.49-50.

<sup>151</sup> Op. Cit., p.51-2.



responsável e responsabilizado. A violência é então o instrumento essencial desse processo que visa à consolidação o aparato estatal (*statebuilding*) através da sociedade, a partir da qual, segundo princípios liberais, emana sua autoridade.

### *Paz Pós-Liberal: um problema de agência*

A emergência paradigmática da paz pós-liberal não indica que o projeto da paz liberal foi superado. No entanto, a partir de seu desenvolvimento, análises associadas aos Estudos Críticos de Paz identificam um deslocamento da agência que atua ou deve atuar em processos de construção da paz. O debate realiza-se em torno das possibilidades emancipatórias dessa transformação no universalismo liberal que informa as relações entre Estado e sociedade. Por um lado, Oliver Richmond argumenta a favor das possibilidades emancipatórias desse processo à medida que o projeto de modernização liberal democrática, que embasa a tese da paz liberal, encontra e progride sobre o mundo pós-colonial.<sup>152</sup> Segundo Richmond, o encontro entre as distintas práticas sociais, informadas por diferentes ontologias, envolve “o estabelecimento de mediações agonísticas da diferença, construídas a partir de uma ordem local-ao-global”<sup>153</sup>, a partir dos quais desigualdades sociais são abordadas e resolvidas no âmbito de processos políticos. O fracasso do projeto neoliberal em promover uma paz institucional é resolvido a partir destas mediações, quando o sujeito pós-colonial, cuja agência interna não é negada, atua na redefinição das dinâmicas que promovem a reconstituição do espaço político. Através dessas mediações, o autor observa a transformação contingente das práticas de governança global, adaptando e transformando o projeto neoliberal, ao recuperar o potencial emancipatório da paz liberal. Desenvolvem-se hibridismos políticos que, por sua vez, abrem espaço para formas híbridas de paz e desenvolvimento. Nesse processo, formas críticas de agência local, frequentemente vistas como costumeiras, informais ou não-oficiais, reorientam a forma de governo a partir da qual se organizam as relações entre Estado e sociedade.

Do outro lado desse espectro, encontramos a posição de David Chandler, para quem este processo envolve, antes, uma identificação dos limites de realização do projeto emancipatório da Paz Liberal.<sup>154</sup> Para o autor, a paz pós-liberal define-se como “uma nova forma de governamentalidade internacional em que os sujeitos pós-coloniais e pós-conflitos são

---

<sup>152</sup> RICHMOND, 2009, 2012, 2015.

<sup>153</sup> RICHMOND, 2015, p.11.

<sup>154</sup> CHANDLER, 2011, 2015.

compreendidos de forma diferente, como socialmente embebidos em *frameworks* institucionais e cognitivos limitantes”<sup>155</sup>. Assim, são as relações e práticas socialmente constituídas e constitutivas, que passam a ser compreendidas como a esfera necessária das novas formas de governança. O intervencionismo pós-liberal “compreende que o Estado opera sobre e através da esfera societal, ao invés de se posicionar neutralmente sobre esta”.<sup>156</sup> Assim o foco da paz liberal não é apenas a consolidação de uma autoridade estatal liberal-democrática capaz de preservar a ordem interna (abordagem global-ao-local), mas também a transformação do processo social que permite ao Estado operar através da sociedade (local-ao-global). Ou seja, prioriza-se a reconfiguração de formas de governo em que o Estado não se encontra deslocado da sociedade, mas socialmente embebido nesta. Diferente de Richmond, na abordagem local ao global proposta por Chandler, não é o Estado liberal que sofre a intervenção e é redefinido por esta, mas a própria sociedade. Ao fazê-lo, é possível eliminar e ou deslegitimar formas críticas de resistência local, que não foram capturadas ou cooptadas nesta descida ao local.

O trabalho de Foucault, acerca de mudanças nas racionalidades governamentais liberais e o nascimento da biopolítica se constitui no ponto de partida para Chandler e outros autores (Jabri, Zanotti, etc.) em suas análises das dinâmicas que configuram as relações de poder nessa nova fase do intervencionismo internacional.

Como Foucault indicou, esta mudança para além do poder disciplinar e soberano, centrado no Estado, para uma abordagem biopolítica e centrada na sociedade, constitui ‘a população como um problema político’ e, dentro dessa, enfatiza as vidas reais e cotidianas de indivíduos e comunidades ‘e seu ambiente, o *milieu* no qual vivem...que foi criado pela população e, portanto, produz efeitos sobre essa população’<sup>157</sup>.

O *milieu* intersubjetivo, através do qual as escolhas comportamentais de indivíduos e sociedades são moldadas, constitui-se no campo de intervenção para a governança liberal, a partir do qual formas de governança operam, indiretamente, sobre a sociedade, ao modificar os processos intersubjetivos que orientam a vida social, ao invés de fazê-lo diretamente com base nos processos formais da Lei (i.e. do Estado de Direito), o que pressupõe o indivíduo enquanto cidadão. Como afirma Foucault, “a ação incide sobre as regras do jogo ao invés dos jogadores”.<sup>158</sup> Desta forma, a intervenção pós-liberal redefini a forma como as sociedades

---

<sup>155</sup> CHANDLER, 2015, p.12.

<sup>156</sup> Op. Cit.

<sup>157</sup> Foucault, 2003, p.245.

<sup>158</sup> Foucault, 2008, p260; apud RICHMOND CHANDLER, 2015, p.14.

podem e devem ser governadas, ao buscar transformar os sujeitos e práticas que constituem esse processo, capacitando-os antes para então responsabiliza-los na condução do processo.

Em processos de construção da paz, o projeto da paz liberal, apresentado como um problema de governança na reconstituição das relações entre Estado e sociedade, tem seu foco deslocado do “Estado” para a “sociedade” como o espaço de intervenção. No entanto, esta revisão das práticas internacionais em processos de paz opera basicamente sobre os objetos referentes desse movimento, ou seja, aqueles sobre os quais incide a ação. A população é problematizada. No entanto, o sujeito, com a agência política necessária para operar nesse espaço é deslocado para o futuro: ele deve ser capacitado e empoderado para conduzir o processo de paz na ausência das forças de intervenção.

A possibilidade de transformação da agência política, a partir da intervenção e reorientação do processo social não é algo particularmente novo para a política internacional. A ideia de uma história linear, possível como abstração, associa-se a ideia de progresso, na qual o desenvolvimento das sociedades humanas é projetado para o futuro, acompanhando o desenvolvimento industrial-tecnológico. Através das “teorias de modernização”<sup>159</sup>, predominantes em meados do século XX, abre-se a possibilidade que intervenções no presente sejam capazes de moldar o futuro, promovendo atividades incessantes de fabricação do futuro.<sup>160</sup> No passado, estas teorias foram descritas como processos de engenharia social, algo que se buscou recriar no presente ao falarmos de processos de paz e construção da paz pós-conflito. No entanto, aqueles que identificam estas últimas atividades desta forma tem, em geral, adotado uma postura crítica quanto à capacidade da comunidade internacional em conduzir estas atividades, advogando uma participação mais intensa e integrada da população local. Ao mesmo tempo, notam que as estratégias de construção da paz pós-conflito, em sociedades transitando da guerra para a paz, não compreendem uma formula acabada com bases ontológicas universais.<sup>161</sup>

Ao longo do último quarto de século, mudanças estratégicas foram introduzidas ao campo de operação, ao mesmo tempo em que, na esfera pública internacional, reforçavam-se as normativas pautadas *não no direito* dos Estados em exercer seu poder (político e militar) sobre outros, *mas na necessidade* de fazê-lo em prol proteção de indivíduos e comunidades

---

<sup>159</sup> ESCOBAR, 1995.

<sup>160</sup> Ver também Oliveira J.; Guimarães, M. L. “Diálogos sobre o Tempo: entre a filosofia e a história.”

<sup>161</sup> PARIS, 2004; RICHMOND, 2007; MC GINTY, 2011.

políticas. Na década de 1990, falava-se em “normas imperativas” do direito internacional, que visam à proteção dos direitos humanos e a preservação da paz e segurança internacionais. A proteção dos direitos humanos, aceitos como universais, foi vinculada à necessidade também de garanti-los, associando a noção de “proteção” a formas mais ativas de intervenção política, social e militar. O novo intervencionismo justifica-se por seus fins humanitários, na promoção dos direitos humanos, seu monitoramento e no desenvolvimento econômico das sociedades mundiais que não acompanharam o avanço modernizador em meados do século XX, compondo um universo heterogêneo de países “em desenvolvimento”. Paralelamente, a promoção do desenvolvimento econômico, dentro de uma agenda neoliberal para a reestruturação dos setores produtivos e financeiros garantiu uma expansão sem precedentes do sistema capitalista. Economias tradicionais foram deslocadas para as margens do sistema econômico internacional e os sistemas sociais sob o qual se baseavam entraram em colapso.

Não obstante, observa-se que a construção da paz liberal<sup>162</sup>, promovida durante a década de 1990, ao engendrar uma fórmula institucional de reconstrução da ordem social em sociedades devastadas por guerras civis, não foi suficiente para garantir a sustentabilidade dos processos colocados em curso. Entre 1989 e 2000, 56 guerras civis foram terminadas, no entanto, a maioria dos processos de paz iniciados nesse período sofreu reveses, na forma de instabilidade política e recorrência da violência armada, nos primeiros cinco anos de seu desenvolvimento.<sup>163</sup> Através da evidência empírica obtida na última década do século XX, observa-se que as medidas implementadas para garantir a paz, seguindo uma fórmula democrática e neoliberal, promoveram mais e não menos instabilidade, em sociedades pouco preparadas para receber os choques estruturais artificialmente produzidos<sup>164</sup>. Logo, o que abarcam estes direitos, quais esferas da vida se destinam a regular e o que se compreende como ação legítima para garanti-los, ainda encontravam, por todos os lados, formas de contestação.

Em pouco tempo ficou evidente que a construção da paz liberal não conseguiria produzir estabilidade no longo prazo em cenários de profunda ruptura social. Casos como a Bósnia-Herzegovina, Ruanda e Somália poluem o imaginário político internacional como retumbantes fracassos da sociedade internacional em lidar com graves violações dos direitos humanos. O desgaste do afã humanitário nos primeiros anos do pós-Guerra Fria levou muitos Estados a diminuir suas contribuições para as atividades internacionais de manutenção da paz e apoio

---

<sup>162</sup> DOYLE, 2005, 2011; RICHMOND, 2006, 2007; SELBY, 2013 etc

<sup>163</sup> FOSSATI, 2008, DARBY e MAC GINTY, 2003.

<sup>164</sup> PARIS, 2004.

humanitário, direcionando os recursos para uma agenda de prevenção e desenvolvimento que seria englobada tanto por agências estatais, quanto por organizações não-governamentais. Novos atores e novas práticas passavam a integrar o campo da ação humanitária, no âmbito de um “novo humanitarismo”, que colocaria em cheque alguns dos princípios básicos para a atuação nesse campo, como o princípio da neutralidade, ao integrar os esforços de assistência humanitária ao espaço constituído e mantido sob a autoridade de forças intergovernamentais de manutenção da paz.

No final dos 1990, a via institucionalista no campo das Relações Internacionais se encarregaria de dar alguma substância teórica as práticas já formuladas em campo, num jogo de tentativas e erros, em que se enfatizava cada vez mais a necessidade de criar estruturas adequadas para receber as reformas impostas de fora para dentro<sup>165</sup>. O Relatório *Breaking the Conflict Trap* publicado pelo Banco Mundial, no início do século XXI, traz os novos aportes da agenda internacional para a “construção da paz pós-conflito”, sistematizando a normativa onusiana encetada pelas Agendas para a Paz, para a Democracia e para o Desenvolvimento, publicadas na década anterior. Emerge, então, um novo consenso sobre as práticas de intervenção internacional e como estas deveriam ocorrer, flexibilizando-se os meios de intervenção e seus fins. Observa-se a ampliação do espaço humanitário e a sucessiva emergência de operações em suporte a paz, integrando a dimensão humanitária à tradicional esfera de operação político-militar das Operações de Paz (OP).<sup>166</sup>

Não obstante, argumenta-se que embora motivações em torno da proteção dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico em sociedades transicionais tenham adquirido certa centralidade retórica, encontram-se imbrincadas em um discurso securitário mais amplo, garantindo que a abrangência no espaço de intervenção (para dentro daqueles temas considerados antes “assuntos do Estado”) convergisse com uma abrangência de temas em questões de segurança, em particular no que diz respeito à identificação de ameaças (ao processo de construção da paz) e riscos, vinculados à condição de vulnerabilidade (sobretudo, institucional) das sociedades “em transição”. O conceito de Segurança Humana (SH)<sup>167</sup> emerge

---

<sup>165</sup> Ver “At war’s end” de Roland Paris.

<sup>166</sup> Ver o Capítulo 3 em que este debate é recuperado e desenvolvido.

<sup>167</sup> Em sua origem, o conceito de SH propõe a captura do chamado “dividendo da paz”, repassando os recursos que antes estiveram comprometidos com os esforços de Defesa no âmbito da Guerra Fria, para questões de desenvolvimento socioeconômico. Até então, parecia convergir com uma linha mais crítica dos Estudos da Paz que advogava a noção de paz positiva, como ausência não apenas de violência direta, mas violência estrutural e cultural, conceitos-chaves no âmbito da corrente epistêmica fundada por Johan Galtung (1969): Pesquisa para Paz (Peace research), que Lene Hansen e Barry Buzan (2009) mais tarde apresentariam como a Pesquisa da Paz

deste encontro entre direitos humanos e desenvolvimento ao serem incorporados à agenda de segurança internacional. A evolução do conceito pode ser traçada desde uma narrativa com tendências emancipatórias, que deslocavam o sujeito das práticas de segurança do “Estado” para o “indivíduo e comunidades políticas”, até a cooptação do conceito para dentro da agenda de segurança internacional, no início do século XXI, que engendrava novas práticas associadas ao uso da força no âmbito da “guerra ao terrorismo”.

A mudança parece refletir um reordenamento de prioridades no sistema de segurança coletiva, quando os campos “de batalha” foram substituídos por campos de “apoio humanitário”. Contudo, na sequência das guerras do Kosovo, Afeganistão e Iraque, as chamadas intervenções humanitárias, conduzidas a fim de cessar ou deter graves violações dos direitos humanos e proteger os indivíduos e povos vulneráveis a estas, caíram em descredito. As ações do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) mostravam que sua paralisia não era algo superado, visto que continuavam não sendo capazes de dissuadir os Estados membros a abrirem mão de seu direito de empregar a força em âmbito internacional sempre quando entendessem a questão como prioritária para o interesse nacional. No entanto, outros Estados mostravam-se ainda mais reticentes às práticas de intervenção da comunidade internacional e na virada para o século XXI, o retórico direito de intervir será gradativamente abandonado para dar lugar ao princípio da responsabilidade de proteger. A partir daqui, conceito de proteção passa a ser a chave que define as relações entre o Estado e suas sociedades e, destas, com a sociedade global.

Ao ser publicado em 2001, pouco depois dos Atentados de 11 de Setembro de 2001 ao World Trade Center (NY-USA), o relatório “*The Responsibility to Protect*” (ICISS) não poderia permanecer alheio à conjuntura securitária, embora seu propósito – afirmava – fosse outro. O objetivo central de seus idealizadores era produzir um consenso quanto à necessidade da comunidade internacional em intervir de forma direta e decisiva naqueles casos de graves violações dos direitos humanos sempre que se constate que o Estado no qual estas violações ocorrem está “manifestadamente falhando” em suas funções. A ideia de falência estatal, impressa nesse relatório, sinaliza a virada operacional que o Relatório Brahimi (2000) documentara no ano anterior, advogando o uso robusto da força em operações de paz deslocadas

---

Marxista, por introduziria aos Estudos de Paz preocupações centrais da Teoria Crítica e Marxista, particularmente ao relacionar as formas de exploração/dominação expressas nas relações sociais e as formas de “violência” produzidas nelas ou por elas. Procurava-se assim uma reversão nos fluxos de investimento internacionais direcionados através da chave segurança-desenvolvimento, que repassaria os gastos em defesa para os gastos em desenvolvimento (UNDP, 1994).

com o consentimento dos Estados. As chamadas “operações de suporte a paz” (OSP), multidimensionais e de grande envergadura operacional (para uso da força na proteção de civis e na integração de diversos atores, civis e militares), passam a ser concebidas como o meio que a comunidade internacional teria em assistir o Estado que estivesse falhando em suas funções, particularmente na proteção das populações civis. Nesse âmbito, as operações de suporte a paz emergem como um espaço singular da governança global, onde uma multiplicidade de processos sociais são (re)configurados e artificialmente acelerados com o objetivo de assistir sociedades transitando da guerra para a paz.

Na última década (pós-Iraque), emprega-se cada vez menos o termo intervenção humanitária, no entanto, as estratégias impressas em mandatos de *peace enforcement* e para a proteção de civis (POC), significavam – não raro – o uso das tropas internacionais para “garantir a lei e a ordem” (GLO) em Estados terceiros, reforçando ou consolidando o direito destes ao monopólio legítimo dos instrumentos de violência na região. Com efeito, sob esta lógica, vinculam-se dois pressupostos: a) o Estado é o principal responsável por proteger a população dentro de suas fronteiras; e b) Quando este “manifestadamente” falha em suas funções, a comunidade internacional deve assistir o Estado e capacitá-lo para tanto<sup>168</sup>. A pergunta que fazemos a seguir é como ocorre esta assistência? E, em espacial, quem pode demandá-la?

Na primeira década do século XXI, uma nova narrativa, disseminada com a força das teorias emancipatórias do século passado, aparece através da perspectiva do “domínio local”, ou ainda, da advogada “virada local”. O domínio local, segundo Timothy Donais refere-se “ao grau de controle que os atores domésticos exercem tanto sobre a elaboração, quanto a implementação de processos políticos; em contextos pós-conflito, o termo convém a sabedoria comum de que qualquer processo de paz que não envolva aqueles que precisam viver com ele, tenderia a fracassar”<sup>169</sup>. Portanto, a ênfase do domínio local em processos de paz é forma discursiva sob a qual se inscreve a passagem de um intervencionismo liberal para um intervencionismo pós-liberal. O que está em jogo são formas distintas de imaginar como uma paz sustentável poderá ser construída. A visão pressuposta pela construção da paz liberal implica a necessidade de trazer Estados devastados por guerras em conformidade com os padrões do sistema internacional para governança doméstica, alicerçada em noções de democratização, liberalização econômica e desenvolvimento neoliberal, direitos humanos e no

---

<sup>168</sup> ICISS, 2001. O termo “manifestadamente” aparece entre aspas justamente para indicar o grau de imprecisão que ele traz.

<sup>169</sup> DONAIS, 2009, p.3.

Estado de Direito.<sup>170</sup> Esta visão implica o que Krause e Juntersonke definem como uma abordagem tecnocrática para a construção da paz, em que as intervenções

seguem uma lógica institucional burocrática, conduzida por doadores, que conjura em existência um campo social no qual políticas podem ser impostas por profissionais, definidos não por seu conhecimento local mas por sua compreensão dos imperativos institucionais e modelos pseudo-científicos de sociedade e mudança social.<sup>171</sup>

A ênfase do domínio local destes processos, por sua vez, envolve as abordagens comunitárias para construção da paz, ressaltando a importância do contexto local em determinar a legitimidade e adequação do processo de paz conduzido sobre visões de ética, justiça e ordem política a partir de ontologias distintas. Essa perspectiva de “construção da paz a partir de baixo” (*peacebuilding from below*), que encontra um de seus melhores desenvolvimentos na obra de John Paul Lederach, propõe que “qualquer solução viável para problemas de ordem e boa governança devem ‘derivar de e ressoar com os hábitos e tradições das pessoas que de fato vivem em tempos e locais específicos’”<sup>172</sup>. Sob estes termos, o domínio local emerge como a noção sobre a qual a população é problematizada como um espaço de intervenção. O domínio local pressupõe a capacidade das estruturas políticas domésticas “em assumir a responsabilidade pela implementação de um conjunto, pré-existente e externamente definido, de prescrições políticas”. O novo intervencionismo, portanto,

[ao] contrário de restaurar a autonomia de sociedades locais, representa, fundamentalmente, uma forma de *desempoderamento* do domínio local, em que se espera que as forças políticas internas adotem sem criticidade e implementem ativamente um plano externo para a transformação pós-conflito.<sup>173</sup>

Esta visão de domínio local, como perspectiva de futuro, é corroborada por uma “patologização” das sociedades emergindo de conflitos armados, consideradas sociedades pós-traumáticas. Segundo Caroline Hughes e Vanessa Pupovac, Estados devastados por guerras são considerados “traumatizados, disfuncionais, irracionais ou imaturos”, legitimando práticas de governança terapêutica, através das quais a comunidade internacional assume a responsabilidade por uma unidade política que não é capaz de gerir seus próprios assuntos.

---

<sup>170</sup> Op. Cit.

<sup>171</sup> apud DONAIS, 2009, p.8.

<sup>172</sup> Ibid.,p.6.

<sup>173</sup> Ibid., p.7; grifo do autor.



Essas narrativas de patologização caracterizam as sociedades transicionais como formadas por vítimas incapazes e perpetradores, justificando atitudes paternalistas e intervenções disciplinares por parte dos “internacionais”. Sob esta noção, o sujeito é construído como uma “vítima incapacitada e vulnerável” que requer a intervenção de uma terceira-parte para o seu auto-empoderamento.<sup>174</sup>

A intervenção internacional através da psicologia social na gestão e disciplinarização de atitudes e comportamentos violentos permite que o sujeito problematizado seja então adaptado ao novo ambiente de paz. Uma prática correntemente associada às estratégias terapêuticas de construção da paz é a elaboração de Comissões da Verdade, como políticas de transição para a democracia, que cumprem o duplo papel de conferir legitimidade ao processo, reconciliando o Estado (com frequência na posição de perpetrador) com a sociedade vitimada. Em geral, as intervenções terapêuticas tendem a enfatizar os setores mais vulneráveis da população, como mulheres, crianças e idosos, vistos como aliados naturais para práticas de reconciliação social<sup>175</sup>. No entanto, também permitiu a identificação daqueles setores construídos como pontos de vulnerabilidade do processo de paz, tais como a juventude que cresceu sob as dinâmicas da guerra e precisa operar sobre as novas dinâmicas da paz.

Através deste paradigma de intervenção terapêutica que compreende a paz pós-liberal, articulado através de políticas de proteção em mecanismos de gestão e resolução de conflitos, em particular, as operações de suporte a paz, é possível observar a mudança progressiva na gestão da responsabilidade internacional sobre crises humanitárias, particularmente a atuação das grandes potências, responsáveis por mais de 70% das doações internacionais em apoio humanitário e para o desenvolvimento. Enfatizam-se, cada vez mais, soluções regionais, nacionais e locais para emergências humanitárias, como desastres naturais cíclicos, com início lento ou conflitos armados prolongados, também denominados emergências humanitárias complexas.

A atenção internacional, no entanto, volta-se para o período decorrente do cessar-fogo, em que negociações de um acordo abrangente de paz ocorrem em paralelo ao desenvolvimento de uma agenda de construção da paz “pós-conflito”. No entanto, observamos que o espaço político, em cenários descritos como pós-conflito, caracteriza-se por uma profunda desarticulação social. Mediadores internacionais, atuando no âmbito de operações de suporte a

---

<sup>174</sup> HUMPHREY, 2009, p.66.

<sup>175</sup> HUMPHREY, 2009, p.66.

paz, recebem a missão de facilitar a implementação do processo de paz e, paralelamente, promover a reconciliação social. Em tese, estes objetivos não pressupõem apenas condições adequadas de segurança e apoio técnico-burocrático para o desenvolvimento democrático, mas a capacidade de potencializar um diálogo inclusivo e abrangente entre os diversos atores locais, nacionais e internacionais, permitindo, sempre que necessário, a renegociação da posição estratégica de cada ator no processo de paz, bem como suas responsabilidades na condução deste.

No entanto, como afirma Donais, processos de paz tendem a se desenvolver sobre estruturas rígidas, acordadas durante as negociações de paz e sedimentadas nos acordos políticos.<sup>176</sup> Este momento acaba sendo essencial ao processo de paz, uma vez que sob estes são delineados os futuros arranjos políticos e econômicos que organizam a sociedade pós-conflito armado. Por sua vez, este também é o momento de menor participação popular no processo, de forma que, quando as instituições e forças políticas locais conseguem se reorganizar, as bases da reconstrução social já foram (re)criadas e propostas alternativas podem ser vistas como caminhando na contramão desse processo.

Ao localizarmos a paradigma terapêutico de intervenção, no contexto de operações em suporte a paz, observamos que este se desenvolve em duas frentes: uma que se orienta do **global ao local**, em processos de estabilização; e a outra que se orienta do **local ao global**, a partir de intervenções terapêuticas que buscam, em última instância, promover a resiliência social na transição da guerra para paz e, com isto, garantir a sustentabilidade do processo em curso. Assim, como observaremos no próximo capítulo, o paradigma da paz pós-liberal transformou a sociedade, e não o Estado ou o território, no espaço natural de intervenção<sup>177</sup>. Por seu turno, as frentes que observamos acima não compreendem estágios sucessivos de intervenção, mas dinâmicas simultâneas e convergentes, co-constitutivas de um projeto de paz hegemônico, alicerçado em linhas precisas de financiamento que deixam às partes envolvidas um espaço pequeno de manobra<sup>178</sup>.

O terceiro capítulo desenvolve estas questões, no entanto, alguns elementos são essenciais para a compreensão do diagnóstico proposto e evocam a necessidade de alguns esclarecimentos prévios. As práticas e políticas que informam a primeira frente de intervenção, do global ao local, são representadas a partir da noção de “estabilização”. Segundo Phillip Rotmann (2016), ao analisar a normativa que aborda o conceito de estabilização, observa-se

---

<sup>176</sup> DONAIS, 2009, p.9.

<sup>177</sup> CHANDLER, 2010, 2015.

<sup>178</sup> DUFFIELD, 2001; MAC GINTY, 2012.

que o debate envolvendo esse conceito pode ser separado em duas vertentes essenciais: o conceito de estabilização como consolidação da paz (*peacebuilding*) e o conceito de estabilização como gestão de crises.<sup>179</sup> O primeiro desenvolvimento deste termo encontra-se firmemente associado à primeira definição, a partir da qual se faz um paralelo com o conceito de pacificação<sup>180</sup>, uma vez que sua finalidade é criar as condições políticas, sociais e econômicas necessárias para o Estado Liberal democrático se desenvolver. Por sua vez, a segunda versão, que define estabilização como gestão de crises está explicitamente associada ao conceito de resiliência, em que a estabilidade seria alcançada com a ausência de crises agudas, ou ainda, a resiliência a choques em um sistema político. Ao se referir às emergências humanitárias complexas, estabilização enquanto gestão de crises envolve “o esforço urgente em prevenir ou superar situações emergentes de extrema volatilidade política e violência organizada em larga escala.”<sup>181</sup> Sob estes termos, a intervenção proposta como iniciativa de estabilização não se constitui como uma iniciativa única, em resposta a um problema específico e a fim de solucioná-lo de forma permanente. Estabilização é, antes, a gestão dos riscos associados a um estado de emergência prolongado durante a transição de uma sociedade da guerra a paz. Nota-se que as duas conceptualizações de estabilidade refletem o debate paradigmático da paz liberal e pós-liberal como ‘modos de intervenção’.

Assim, ao analisarmos o deslocamento de uma operação de suporte a paz, ambas as dimensões do que se define como estabilização estarão presentes: em primeiro lugar, emerge a necessidade de se criar as condições necessárias para que os processos de paz iniciados, em âmbito internacional, sejam sustentáveis em âmbito local. Ou seja, promover a **estabilização** das condições políticas e de segurança, consolidando a autoridade central e as estruturas necessárias para a garantia da lei e da ordem em determinado território, particularmente em relação àquelas estruturas associadas à consolidação de um Estado de Direito (reformas dos sistemas judiciário e penal e a reforma do setor de segurança). No entanto, estas estruturas apenas poderão ser mantidas se socialmente embebidas na realidade que buscam modelar. Destarte, na sequência, passa-se a priorizar a capacitação do Estado e da sociedade local para gerirem os riscos associados às reformas em larga escala introduzidas no terreno, como propulsoras de uma “modernização tardia”, bem como para lidar com a emergência de eventuais ameaças ao processo de paz que torna essa modernização estrutural legítima.

---

<sup>179</sup> ROTMANN, 2016.

<sup>180</sup> NEOCLEOUS e RIGAKOS, 2011

<sup>181</sup> Op. Cit. 2016, p.6.

Neste segundo plano estratégico, enfatizam-se a identificação e o desenvolvimento das capacidades locais que possibilitam determinada sociedade resistir ou adaptar-se a choques adversos, ou ainda, que promovem um processo de transformação (mudança) social a partir destes. A gestão de riscos ocorre a partir da identificação destes elementos e seu controle para prevenção e mitigação das ameaças ao processo de paz. **Resiliência** é o termo utilizado para definir as capacidades sociais de resistência, adaptação e transformação e, a partir deste conceito, a comunidade internacional (pensada em termos abrangentes) parece reconhecer a complexidade inerente aos sistemas sociais em que busca intervir<sup>182</sup>.

O conceito de resiliência humana indica a forma através da qual o conceito-estratégico de segurança humana tem procurado integrar esta terceira categoria aos processos de construção da paz (*peacebuilding*) empreendidos por operações de suporte a paz (i.e., as intervenções terapêuticas). Enfatiza-se, sob esta rubrica, a construção de sociedades resilientes, capazes de gerir os riscos inerentemente atrelados ao projeto de modernização acelerada do Estado e economias locais, imbuídos nas estratégias de construção da paz (*peacebuilding*). Alguns autores, como Roland Paris (2004) e Keith Krause (2005), definem estes processos resgatando o conceito de “engenharia social”, que se propõe como uma “fórmula” para acelerar ou substituir um processo histórico mais orgânico de construção do Estado (*statebuilding*).<sup>183</sup> Em um contexto de transição da guerra para a paz, promover “resiliência” tem implicado a necessidade de capacitar a população para gerir os riscos associados aos processos de construção da paz que, como observamos ao longo da década de 1990 para inúmeros casos de intervenção internacional em processos de paz, não lograram conter a instabilidade política e aprofundaram desigualdades econômicas<sup>184</sup>. Compreendida sob estes termos, a prática contemporânea em construção da paz poderia ser definida como uma gestão não apenas dos riscos associados à construção da paz liberal, como também das responsabilidades em gerir estes riscos. Com efeito, observa-se uma transferência de responsabilidade na gestão dos riscos e ameaças associados ao processo de transição da guerra à paz, que passam da comunidade

---

<sup>182</sup> CHANDLER, 2014.

<sup>183</sup> KRAUSE; JUTERSONKE, Peace, Security and Development in Post-conflict environments. Security Dialogue. Vol. 36, no. 4, December 2005, pp.447-462. 2005, p.451.

<sup>184</sup> Para um referência acerca destes processos, é possível consultar o livro “At War’s End” de Roland Paris (2004). Também encontramos uma compilação dos processos de paz promovidos por agentes internacionais na década de 1990 no artigo de Fabio Fossati (2008), “Beyond the End of Violence and Conflict Freezing: Looking for Conflict Resolution”, o autor analisa 83 casos de conflitos armados, pós-1989, que tiveram suas fases mais violentas na década de 1990 e passaram por processos de paz que ora lograram “congelar” o conflito ou deram início a processos instáveis de transição da guerra para paz.

internacional (envolvendo tradicionalmente os setores político e militar) para autoridades regionais, nacionais e locais, cujas capacidades serão priorizadas como alternativas mais pragmáticas para a gestão de longo prazo de um processo de paz sustentável.

Como nos mostram críticas recentes às teorias de modernização (neoliberais), as práticas que hoje concebemos como construção da paz (*peacebuilding*), assim como as formas de “engenharia social” adotadas nas décadas de 50 e 60, não dão conta da singularidade de sujeitos e contextos históricos, políticos e socioeconômicos que se propõe abarcar. Ao desconsiderar as múltiplas formas em que o poder de agência pode se manifestar em comunidades políticas distintas, bem como as estruturas sob a qual os atores internacionais procuram agir. Deixa-se de reconhecer que o espaço político para o qual se deslocam e buscam intervir não está dado, definido ou delimitado por uma relação de espaço-tempo que identifica este local como pós-colonial, não liberal e em desenvolvimento (ou atrasado). Desconsidera-se que o mesmo contexto, hoje avaliado por sua falta de progresso político e econômico, sofreu constantes alterações em sua estrutura social, concomitantemente ao desenvolvimento das democracias liberais contemporâneas, garantindo o progresso econômico, político e social das metrópoles coloniais por meio de suas relações exploratórias com um mundo colonizado, compreendido como “pós-colonial e atrasado”.

Nesse processo, formas críticas de agência, muitas vezes não reconhecidas, acabam suplantadas por entidades modernas e democráticas, como o juiz municipal que substitui a liderança tradicional na gestão dos mecanismos internos de solução de conflitos. E o mesmo, talvez de forma ainda mais grave, é verdade para inúmeros processos que negligenciaram a figura do ex-combatente de um lado ou outro do conflito armado, marginalizando, ao mesmo tempo, a base social que os apoiara. Ao considerar os agentes em um processo de paz, é necessário antes identificar as partes envolvidas por este processo, direta ou indiretamente, as suas capacidades de resposta e, dentre estas, quais poderiam ser endossadas para garantir a sustentabilidade do processo de paz. Estas perguntas não podem ser conhecidas antes de uma imersão no espaço sobre o qual se intervém, pois, parafraseando inúmeros sociólogos, conhecimento crítico sobre um contexto se adquire em campo, nas vozes daqueles que viveram ou vivem sob um cotidiano violento. Os elementos discutidos neste trabalho refletem a necessidade daqueles que pensam e trabalham a paz, sejam acadêmicos, autoridades estatais ou agentes humanitários, em adotar uma visão abrangente e interdisciplinar na concretização de suas atividades.

A complexidade dos sistemas sob o qual buscam intervir, apenas poderá ser conhecida se os diagnósticos produzidos agregarem a técnica moderna (base teórica) à sua crítica (conhecimento empírico), encontrando na ação reflexiva contínua uma forma de contextualizar as atividades de construção da paz ao dinamismo e pluralidade de sociedades transicionais.

### CAPÍTULO 3: SOBRE OS DISPOSITIVOS DA PAZ

A semântica da “nova ordem mundial” estava em voga no início dos anos 1990, quando os muros soviéticos ruíram, abrindo diversas fronteiras ao expansionismo do capitalismo liberal, o grande vitorioso daquele final de era. Nestes primeiros anos, a narrativa internacional apresentava a paz como algo concreto, uma conquista da nova ordem, sem fronteiras ou inimigos. Ordem e paz estavam, assim, associadas. A paz que predominava, no entanto, era oposta à guerra convencional, clausewitziana, entre potências similares. A ausência de guerra se constatava na existência de um estado de “não-guerra”, em que estava ausente o emprego da força em larga escala entre as grandes potências mundiais. Sob esta conjuntura, a narrativa da paz liberal, como um projeto fundado na filosofia política ocidental, ganhou contornos universais, ao mesmo tempo expandindo e negando suas bases ideológicas.

Por um lado, temos o grande capital a refundar seus alicerces, adaptando os mecanismos de gestão e regulação dos fluxos mercantis para um novo espaço, tanto mais amplo quanto complexo, com a entrada de novos atores e novas relações entre estes e entre estes e as mercadorias que passam a circular com maior liberdade ao redor do mundo. Espaços de produção e consumo se alteram com a mesma velocidade em que um produto pode ser desenvolvido, apropriado e recriado sob outras formas. Os fluxos circulatórios de bens, pessoas e informações transcendem e superam as fronteiras estatais, tencionando os mecanismos tradicionais de controle do Estado sobre estas. Por outro lado, a paz do vencedor se ergue não sobre um ambiente pacífico, mas pacificado (paz negativa), lançando suas bases sobre uma periferia identificada como violenta e buscando contê-la do lado de fora de seus muros, sejam estes visíveis, com um aumento progressivo da vigilância sobre as fronteiras estatais, ou invisíveis, com a produção social de formas de inclusão e exclusão a definir quem são os sujeitos dessa nova ordem, seus produtores e consumidores e, em particular, quem não faz parte desse “todo” ou se constitui como um problema em seu interior.

No entanto, a chamada Sociedade Internacional, composta por Estados Soberanos, com suas fronteiras claramente demarcadas e igualdade jurídica garantida pela norma costumeira do direito internacional, escondia, sobre o aparente status quo que determinara a ordem das coisas pós-1945, um dinamismo peculiar às suas unidades (Estados) e regiões geopolíticas. Não demoraria muito para que o tênue equilíbrio de forças e estabilidade política da Sociedade de

Estados começasse a ruir, com o fracionamento de seus pólos e redirecionamento das atenções e recursos internacionais para os novos centros de dinamismo mundial.

Na década 1990, Fossati (2008) observa que vários conflitos armados viveram uma de suas fases mais violentas e, na primeira década do novo milênio, muito desses conflitos tinham terminado em acordos políticos (com algumas exceções: Colômbia, Darfur, Sri Lanka, etc.), mas apenas alguns poucos foram resolvidos, a maior parte deles, mormente aqueles envolvendo conflitos internos prolongados, passava por instáveis processos de transição. Segundo Collier et al., entre a metade e um terço desses conflitos voltou a vivenciar uma nova intensificação da violência armada nos primeiros cinco anos após o estabelecimento da paz.<sup>185</sup> A partir desses dados, observa-se que os conflitos armados que terminaram em acordos negociados têm, em média, 50% de chance de vivenciarem uma recorrência da violência nos primeiros anos pós-acordo, comparado com aqueles que terminaram com a vitória direta de uma das partes. No entanto, acordos políticos continuam sendo a opção mais recorrente para a conclusão destes conflitos, ao considerar o crescente impacto de seu prolongamento sobre as sociedades domésticas. Nota-se que mais pessoas padecem dos impactos indiretos de conflitos armados, por fome ou doença, que em confrontos diretos<sup>186</sup>.

A partir destes cenários de instável transição, “nem de guerra, nem de paz”<sup>187</sup>, emerge uma concepção distinta de guerra, que foi avançada e aceita nos fóruns políticos internacionais sob a alcunha de “novas guerras”, embora o termo seja questionável, como exploramos no segundo capítulo. A identificação destes cenários e da violência que os distingue, produz um tipo particular de diagnóstico acerca das causas da violência armada, ao qual se relacionam remédios pré-determinados, ainda que sob o esforço de adaptá-los aos contextos locais. Observa-se que estes cenários problematizam certos tipos de violência e atores, viabilizando a emergência de outros. Ao contrário de sua neutralidade autoreferenciada, o projeto de paz que embasa as políticas e práticas operacionalizadas na construção da paz liberal não é neutro. É de fato um projeto político hegemônico que aqui e ali se encontra adaptado e contextualizado a sociedades plurais. No entanto, em todos os processos de paz conduzidos através da intervenção internacional, as narrativas de paz se assemelham e reproduzem compreensões similares sobre o tipo de paz desejável e como esta pode ser alcançada.

---

<sup>185</sup> COLLIER et al, 2003, p.83.

<sup>186</sup> GENEVA DECLARATION, 2008

<sup>187</sup> MAC GINTY, 2006.



No capítulo anterior apresentamos uma transformação dessa narrativa, não como ruptura, mas como uma atualização, ou ainda, uma adaptação contingente as práticas e desafios encontrados pelos gestores e mediadores internacionais na construção da paz. A paz pós-liberal emerge como uma transformação necessária da noção de paz liberal, que consolida e aprofunda seus alicerces ao adaptar os dispositivos internacionais de intervenção em suporte a paz. Este capítulo, portanto, aborda como esta narrativa (e sua atualização) influencia e é influenciada por práticas e políticas que engendram sua operacionalização em campo. Começamos pela noção atual de paz como governança, a partir da qual pretendemos tencionar a forma como a comunidade internacional procura intervir sobre um espaço de forma descentralizada e difusa, replicando em nível doméstico estruturas globais de governança.

As seções seguintes, por seu turno, identificam os dispositivos que embasam as intervenções em suporte à paz, problematizando sucessivamente o espaço da intervenção (o campo humanitário) e a forma como este engendra configurações específicas de poder, ao consolidar divisões externas e internas. A partir deste último ponto se desenrola a análise seguinte, pois é na produção social de padrões de exclusão, que encontramos as novas formas de ameaça à segurança (individual ou coletiva) e do risco social. Elementos que, sob o enquadramento normativo do conceito de Segurança Humana, promovem uma reconfiguração dos dispositivos de intervenção internacional em suporte a paz e da agência necessária a sua condução. Nesse processo, a violência é identificada como o instrumento essencial de transformação social, tanto como um dispositivo de controle e regulação da ordem, quanto como justificativa para a problematização dos agentes nesse processo.

### **Processos de Paz: a paz como governança**

A transição da guerra à paz é, frequentemente, um momento de profunda transformação social para um Estado, levando a novas formas de organização política<sup>188</sup>. Esse potencial transformador foi a base do projeto emancipatório e revolucionário de autodeterminação dos povos sob o qual se desenrolou o processo de descolonização no século XX<sup>189</sup>. No entanto, como argumenta Roger Mac Ginty, a paz que segue a cessação da violência armada em larga escala nos conflitos armados contemporâneos é “frágil, tensa e facilmente rompida”.<sup>190</sup> O autor

---

<sup>188</sup> PAFFENHOLZ E ROSS, 2015.

<sup>189</sup> RICHMOND, 2007.

<sup>190</sup> MAC GINTY, 2006, p.14.

observa uma descontinuidade de narrativas “entre as aspirações morais e ideológicas de paz, por um lado, e a verde realidade da paz, por outro.” Ao analisar os acordos sobre os quais a paz é construída, conclui que apesar da promessa transformativa da paz liberal democrática, os acordos de paz contemporâneos tendem a congelar as estruturas e configurações de conflito ao invés de desafiá-las, promovendo um processo de transformação social em suas bases.<sup>191</sup> A questão que se impõe, portanto, é como isso ocorre?

Um processo de paz compreende uma dimensão subjetiva, que diz respeito aos aspectos morais e ideológicos desse processo, e uma dimensão objetiva, que envolve a forma como o projeto de paz e seus dispositivos são operacionalizados em campo. Portanto, ao voltarmos nossa atenção para a dimensão objetiva desse processo, é sobre esta “verde realidade da paz” que caracteriza os espaços de transição da guerra à paz que desenvolvemos a análise do presente capítulo. A noção de processo de paz como um fenômeno histórico e contingente à complexa realidade sobre o qual se desenvolve, entretanto, caminha na contramão das abordagens positivistas que orientam os estudos ortodoxos em gestão e resolução de conflitos. Não obstante, a visão que abordamos aqui emerge na proximidade do analista com o campo de estudos, ao se reconstituir o dia-a-dia de um processo de paz em campo.

“Quando chegaram lá, eles [as forças de paz] realmente não imaginavam o que iam [ou não] encontrar, nem o que fazer a partir de então, fizeram o que era possível fazer...”<sup>192</sup> Esta observação, mais ou menos da forma como a transcrevemos aqui, foi feita por uma voluntária do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD/UNDP) em Timor Leste. Trata-se de uma das primeiras entrevistas com agentes humanitários, referindo-se ao início da Missão das Nações Unidas para a Administração Transitória de Timor Leste (UNTAET). Foi também uma das mais elucidativas, revelando, ao longo de nossa conversa, um contexto operacional em que mudanças profundas na forma de pensar e operacionalizar intervenções em suporte a paz ocorreram.

O processo de paz envolve, simultaneamente, processos de reconstrução do espaço político e transformação social. No entanto, a forma como a comunidade internacional tem abordado a construção da paz e, portanto, a forma como as intervenções em suporte a paz são pensadas e operacionalizadas em campo, têm passado por significativas mudanças nas últimas décadas. De certa forma, essas mudanças representam a materialização de compreensões

---

<sup>191</sup> Ibid., 80.

<sup>192</sup> Entrevista com agente humanitária, UNV – UNDP, São Paulo, 2016.

distintas de como a paz pode ser construída, o tipo de paz desejável e quem são ou devem ser os agentes desse processo. Em escala global, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, ao delinear os focos prioritários de ação em apoio humanitário e desenvolvimento para os próximos 15 anos (Agenda 2030), consolidou a noção de que a paz desejável é uma paz sustentável. Um conceito que complementa, porém não substituiu a ideia de paz estável, presente na normativa e prática internacional. Por certo, trata-se de uma evolução contingente a esta última. Assim, ao se referir às novas arenas de conflito e paz, o ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, afirma que uma paz se torna sustentável,

“[N]ão quando todos os conflitos foram removidos da sociedade, mas quando todos os conflitos naturais de uma sociedade puderem ser resolvidos pacificamente, através do exercício da Soberania do Estado e, em geral, de governança participativa. Em muitos casos, uma estratégia efetiva para realizar este objetivo seria ajudar as partes beligerantes a moverem seus confrontos políticos ou econômicos do campo de batalha e para um framework institucional onde as partes possam se engajar em um processo de solução pacífica e disputas futuras possam ser solucionadas da mesma forma. Para facilitar esta transição, o mandato de uma missão deve incluir a consolidação da paz [*peacebuilding*] e incorporar elementos como construção-institucional, promovendo instituições de boa-governança e o Estado de Direito, ao assistir as partes no desenvolvimento de instituições legítimas, com bases abrangentes.”<sup>193</sup> (Grifo nosso.)

Como sugere esta afirmação, a noção de paz defendida no Relatório “*No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations*”, em 20 de abril de 2001, traz dois elementos centrais para os novos enquadramentos na construção da paz: a (re)construção do aparato estatal e a governança participativa. Ou ainda, a governança democrática, a partir da qual a construção da paz sustentável implicava tanto uma revisão dos mecanismos de gestão e resolução dos conflitos armados, ampliando sua esfera de ação, como também prescindia de novos atores políticos e sociais, a fim de conferir legitimidade, aderência e continuidade ao processo de construção da paz. A questão da agência política em processos de construção da paz se encontra no cerne dessa transformação<sup>194</sup>.

Ao final do século XX, a multiplicidade de temas e atores que passavam a interagir nos novos processos de transição da guerra para paz implicava em pensar a paz para além da

---

<sup>193</sup> NAÇÕES UNIDAS, “No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations.” Report of the Secretary-General, (S/2001/394), 20 de abril de 2001.

<sup>194</sup> RICHMOND e CHANDLER, 2015; GRENFELL e JAMES, 2009; HUYSMANS et al., 2006.

cessação de hostilidades e a negociação de um acordo político entre as elites políticas e militares, responsáveis também por sua implementação. A paz não seria sustentável sem abranger todas as esferas da vida social atravessadas pelo conflito armado e, portanto, os sujeitos que ocupam essas esferas. Sob estes aportes, paz é problematizada como uma questão de governança, envolvendo “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em todos os níveis”<sup>195</sup>. Essa simples definição, porém, mascara a complexidade do processo em curso, particularmente ao observarmos que a autoridade em questão não está dada a priori, ou seja, ela não pré-existe a identificação e transformação do sujeito em processos de transição da guerra para a paz. Nestes, o sujeito identificado e problematizado como vulnerável a uma infinidade de riscos, deve ser capacitado (ou ainda, empoderado) para conduzir o estágio seguinte na consolidação da paz.<sup>196</sup>

Em termos gerais, governança indica as estruturas e processos que capacitam um conjunto de atores públicos e privados em coordenar suas necessidades e interesses independentes através da elaboração e construção de práticas políticas, na ausência de uma autoridade política central<sup>197</sup>. Por sua vez, a governança transicional em sociedades pós-conflito armado reflete, com frequência, uma fragmentação da autoridade política entre atores públicos e privados em múltiplos níveis de governança, bem como a emergência de atividades e arranjos cooperativos, formais e informais, para solução de problemas nas diversas dimensões da vida social. Dessa forma, argumenta-se que a paz desenvolvida em práticas de governança se define, em essência, através de governança do Outro, na apreensão da técnica e do espaço para o seu empoderamento.

Nota-se, porém, que a transformação observada nos dispositivos internacionais para a construção da paz não parece ter sido orquestrada ou intencional, ao contrário, aos poucos, micro-mudanças operacionais realizadas em campo passaram a informar as macro-estratégias de intervenções em suporte à paz. Por sua vez, a normatividade, que confere normalidade e regularidade a estas práticas começa a ser delineada em meados da década de 1990, quando as catástrofes humanitárias vivenciadas por todo o mundo através das redes informacionais demandam uma revisão urgente das respostas coletivas internacionais. No momento em que declinam o número de conflitos interestatais e a possibilidade de guerra entre as grandes potências é temporariamente afastada em nome de um universalismo pluralista, o

---

<sup>195</sup> UNDP, 2012.

<sup>196</sup> RICHMOND e CHANDLER, 2015; CHANDLER, 2012.

<sup>197</sup> DCAF, 2005.

esfacelamento da União Soviética e um realinhamento das estruturas de poder no sistema internacional convergem em novas configurações de conflito e relações sociais. Guerras internacionais dão lugar às guerras civis como novos espaços de insegurança para a ordem internacional. No entanto, as novas guerras civis se diferenciam das anteriores em relação à forma como a violência é redefinida, localizada e, então, negada como agente de transformação social<sup>198</sup>.

Contrariando a tendência predominante nos estudos de segurança internacional e na política internacional, de forma geral, em reduzir estas novas guerras às cenas de horror e barbárie que são diariamente noticiadas pela mídia, GRENFELL et al. argumentam que as causas do que definem como violência transnacional localizada “devem ser entendidas em termos de reconstrução e reconstituição das relações sociais através de uma multiplicidade de práticas em um período de intensa globalização”<sup>199</sup>. Na opinião destes autores, as cenas que constituem os novos espaços de conflito armado como formas de barbárie, onde imperaram diversos tipos de fundamentalismos e processos de retribalização, indicam, na realidade, uma variedade de formações ontológicas que compreendem configurações desiguais, interconectadas e sobrepostas, de contextos em que forças globais e locais interagem continuamente. O que emerge desses espaços de interação na forma de novas tensões e contradições, como o retorno às tradicionais políticas de identidade, podem ser vistos como “esforços em lidar com um mundo dividido em linhas políticas, econômicas, culturais e ontológicas”<sup>200</sup>. Entrementes, o conceito de ontologia, na visão destes autores e em conformidade com esta tese, indica as diferentes formas de ver ou “estar no mundo”.

Nos conflitos armados contemporâneos, o aparente retorno aos modos pré-modernos de violência, privada e despolitizada, que parece caracterizar a barbárie moderna, emerge através de políticas de identidade e conflitos sociais prolongados, em que as divisões internas replicam ou redefinem as fronteiras políticas, sociais e culturais do passado.<sup>201</sup> Fronteiras que, em sua maioria, derivam de um processo contínuo e histórico de formação social, abarcando tanto o período colonial, quanto o processo de descolonização política e sua recolonização por outros meios (sejam estes sociais, econômicos ou culturais). No entanto, o retorno à violência identitária, estigmatizada como parte de um mundo pré-moderno e superada nos Estados modernos

---

<sup>198</sup> KALYVAS, 2001, 2003; GRENFELL e JAMES, 2009.

<sup>199</sup> 2009, p.6.

<sup>200</sup> Ibid., p7.

<sup>201</sup> BAUMAN, 2004.

industriais, impulsionou o desenvolvimento das práticas de intervenção internacional em suporte a paz, destinadas a lidar com aquelas populações traumatizadas e incapacitadas por longos períodos de guerras civis.<sup>202</sup> Em suma, o diagnóstico que descreveu a barbárie moderna, prescreveu a modernidade como solução.

Portanto, em geral, ao falarmos em processos de paz, estamos nos referindo a um conjunto de iniciativas destinadas a colocar um termo na violência manifesta em confrontos armados. A obtenção de um cessar-fogo e a assinatura de um acordo de paz compreendem, mas não isoladamente, os estágios iniciais do processo de paz, que envolve também os estágios pós-acordo, com frequência, indicando os períodos de transição e aprofundamento de reformas negociadas no estabelecimento da paz.<sup>203</sup> O quadro abaixo apresenta uma visão abrangente do processo de paz em conflitos armados intraestatais, adaptado a partir do esquema proposto por Nicole Ball (2001)<sup>204</sup>:

Processo de Paz em Conflito Interno Armado				
Estágios	Construção da Paz		Consolidação da Paz	
Fases	Negociações	Cessação das hostilidades	Transição	Aprofundamento
Principais objetivos	Entrar em acordo com relação às principais questões em conflito (inclui atividades de diplomacia preventiva e ações coercitivas para forçar as partes ao diálogo e conter as hostilidades)	Negociações de alto-nível para a paz, que resultem em: 1) cessar-fogo; 2) acordo de paz (não necessariamente)	Reformas políticas: Estabelecimento de um governo com a legitimidade adequada para capacitá-lo a governar (re-construção das instituições políticas).	Continuar e aprofundar o processo de reforma política (consolidação da democracia: transparência e inclusão política).
		Apoio humanitário (Gestão de Crises, Emergencial, Resposta a Desastres)	Reformas de segurança: Implementar as reformas necessárias para estabelecer a segurança interna: processos de DDR, SSR e (etc) e reforma penal.	Consolidação do Estado de Direito
		Intervenção militar: separação das forças e contenção/mitigação da violência armada.	Reconstrução social: promover a revitalização econômica e social	Recuperação econômica e social (Justiça Social)
			Promover a reconciliação social	Diálogo Interno e Consenso.

Figura 2 - As Quatro Fases de um Processo de Paz

Uma revisão da literatura indica que o desenvolvimento de processos de paz ocorre, em geral, a partir de quatro fases: uma fase de negociações, que inclui tanto as atividades exploratórias ou de pré-negociações, quanto as negociações formais; a cessação das

<sup>202</sup> HUMPHREY, 2009

<sup>203</sup> FISAS, 2015, DARBY e MAC GINTY, 2011.

<sup>204</sup> Adaptação do esquema proposto por BALL, 2001. Fonte: Nicole Ball. "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies." in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, eds. *Turbulent Peace*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace 2001 pp. 721-722

hostilidades, que pode envolver o deslocamento de forças de paz ao campo e o envio de assistência humanitária, assim como a assinatura de um acordo de paz; a fase de transição, sob a qual se desenvolvem medidas de estabilização e reconstrução social, e uma quarta fase, destinada ao aprofundamento das reformas planejadas e iniciadas nas fases anteriores. Contudo, como afirmam Darby e Mac Ginty, “a realidade dos processos de paz é, com frequência, uma dinâmica de pare-e-prossiga, segundo a qual o sequenciamento de iniciativas e concessões é programado de acordo com as circunstâncias locais”.<sup>205</sup> Não se trata, portanto, de um processo linear, nem estas fases estão presentes em todos os casos.

Não obstante, há certa concordância entre os autores com relação aos estágios iniciais, acerca da importância do período de construção da paz, tal qual o apresentamos acima, no desenvolvimento do processo<sup>206</sup>. Segundo Paffenholz e Ross uma das principais razões para grupos sociais recorrerem à violência tem sido sua exclusão em poder político, econômico e social.<sup>207</sup> Sociedades mais inclusivas tendem a ser mais estáveis e o mesmo pode ser dito com relação às negociações para a paz num conflito armado: pesquisas comprovam que a inclusão de outros grupos e atores ao lado das partes principais em um processo de negociação é crucial para tornar transições políticas, da guerra à paz, mais sustentáveis.

Negociações podem representar uma oportunidade única para se abordar temas como má governança e corrupção, violência estrutural e desigualdade, incluindo desigualdades e violência baseadas em gênero, e de se alcançar uma reconciliação sustentável para os erros do passado – todos envolvendo questões que afetam as populações muito além das partes beligerantes. (...) [No entanto], mediadores, frequentemente, preferem focar no término de um conflito armado abordando as causas imediatamente relacionadas às injúrias entre as principais partes beligerantes. Isso, muitas vezes, manifesta-se em negociações exclusivas, representadas apenas por lideranças das partes beligerantes. (Ibid., p.2)

Negociações como estas, caracterizadas por exclusão procedimental, podem prejudicar o processo de paz em diversas formas, por exemplo, ao conservar as desigualdades estruturais que provocaram o conflito, levando à emergência de outros grupos armados e à recorrência do conflito armado. Por seu turno, o foco em grupos beligerantes pode incentivar outros grupos a tomar em armas ou escalar o nível de violência em sua atuação a fim de ter acesso às

---

<sup>205</sup> DARBY e MAC GINTY, 2003, p.2.

<sup>206</sup> FISAS, 2015; PAFFENHOLZ E ROSS, 2015; DARBY e MAC GINTY, 2003.

<sup>207</sup> PAFFENHOLZ e ROSS, 2015.

negociações e à distribuição de poder e recursos em um acordo de paz. Os autores enumeram uma variedade de elementos, estruturais e conjunturais, que dificultam a prática de processos inclusivos, desde a multiplicidade de posições entre os atores envolvidos, dificultando a construção de um consenso entre eles; à polarização dos debates com a formação de alianças e coalizões entre os atores envolvidos; à violência contínua e à presença de recursos limitados, favorecendo a adoção de um tempo curto para a condução das negociações (*timeframe*), o que impede a consideração de outras posições. Por outro lado, a seleção de um pequeno número de pessoas para representar comunidades políticas inteiras também se constitui em uma tarefa difícil, envolvendo questões de representatividade, legitimidade, falta de transparência e corrupção, assim como os problemas que aparecem ante o objetivo de manter o andamento do processo em sigilo. No entanto, os autores alertam para o perigo de equalizar um aumento numérico das partes envolvidas em um processo de negociação com um aumento substantivo da inclusão sócio política em um acordo de paz. Esta última depende, em grande medida, da capacidade dos atores envolvidos em influenciar o processo.

Dada à dificuldade de promover negociações inclusivas, a opção da comunidade internacional parece ter sido tornar seu escopo mais abrangente. Processos de paz cada vez mais sofisticados passam a envolver um conjunto amplo de temas, que vão desde temas tradicionais de segurança e projetos constitucionais, até a inclusão de questões econômicas, sociais e culturais. Mesmo as áreas consideradas tradicionais como segurança e reforma constitucional passam a ser redimensionadas em relação aos enquadramentos mais abrangentes sob os quais atuam, envolvendo um conjunto de iniciativas destinadas a “lidar com o passado”, como abordagens individualizadas para lidar com determinados grupos, considerados prejudiciais ao processo, em programas e políticas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), reforma do setor de segurança, de desenvolvimento e de justiça transicional e recuperação da verdade, todas com uma particular atenção às questões de gênero<sup>208</sup>. No entanto, apesar do imenso volume de ações e atores que estes processos passaram a incorporar em campo, facilmente perceptível em mudanças micro-operacionais, as dinâmicas macro-operacionais que delimitam as linhas estratégicas de intervenção, podem e, com frequência, permanecem sem significativas alterações.

Há também a possibilidade de um processo de paz poder adotar formas semi-permanentes que não oferecem a capacidade de lidar com as causas do conflito,

---

<sup>208</sup> DARBY e MAC GINTY, 2011.



tornando-as arraigadas e, portanto, um fórum de conflito por outros meios. Quando isso acontece, há o perigo de o processo de paz perder impulso para efetuar uma mudança genuína. (...) Nessas circunstâncias, os processos de paz, uma vez institucionalizados, impedem oportunidades de mudança política real e, em vez disso, canalizam as energias em direções pré-determinadas, que muitas vezes refletem opiniões internacionais e não locais <sup>209</sup>.

Sob estas linhas de condicionalidade, o objetivo central dos processos de paz contemporâneos parece ser reconectar as zonas de conflito aos sistemas político e econômico globais. Princípios econômicos neoliberais compõe a base constitutiva da nova ordem<sup>210</sup>. No entanto, as práticas de intervenção em suporte a paz mudaram sensivelmente nos últimos anos: a hiper-modernização ou modernização acelerada não foi capaz de desenvolver processos sustentáveis de paz. As intervenções conduzidas nos anos 1990, em particular, no início dos anos 2000, após 11 de Setembro de 2001, mostraram que a violência não estava temporalmente superada ou espacialmente limitada àqueles loci representados fora da Modernidade, ao contrário: a violência é parte intrínseca do processo permanente de modernização.<sup>211</sup> Os novos espaços de intervenção internacional desafiam aos instrumentos tradicionalmente empregados pela Sociedade Internacional, constituídos sob uma concepção binária de paz que no plano internacional se encontra associado à manutenção da ordem internacional e no plano doméstico, prioriza a pacificação da ordem interna, criminalizando a resistência armada. Destarte, para entender como a paz veio a ser pensada como governança é preciso, antes, compreender o processo através do qual a transformação das intervenções internacionais em suporte a paz foi negociada e produzida. Não obstante, como procuramos mostrar na transformação da noção de paz, caracterizada como pós-liberal, a evolução de seus dispositivos não pode ser pensada fora do contexto em que são colocados em prática.

### *Os dispositivos de governança em processos de paz*

Na arena política internacional, a paz tem sido predominantemente definida em oposição à guerra, ou ainda, na ausência de violência armada. Prevalece uma visão negativa de

---

<sup>209</sup> Ibid. p.2.

<sup>210</sup> Ibid., p.5.

<sup>211</sup> A modernização é a terapia, enquanto estratégia de solução de problemas, que embasa o Projeto da Paz Liberal, orientando e condicionando o progresso econômico, social, político e cultural num mundo globalizado. O projeto da Paz Liberal, via a modernização, representa uma replicação e extensão do mundo ocidental naqueles espaços identificados pelo seu oposto: não-ocidentais, pré-modernos, violentos. O mundo pós-moderno, que emerge nos diagnósticos de autores críticos como Adorno, Horkheimer, Habermas e Bauman, reflete um mundo ocidentalizado, modernizado, e ainda assim, violento. (BAUMAN, 2004; BERIAIN, 2004)

paz (paz negativa), que se define através ausência de violência armada, em contraposição a uma visão positiva de paz (paz positiva), sob a qual não apenas a violência se encontra ausente ou contida, mas se desenvolvem práticas destinadas a promover uma sociedade mais justa e igualitária, em que novos conflitos possam ser resolvidos por vias não-violentas<sup>212</sup>. Sob esta visão, as intervenções internacionais podem ser divididas em práticas dissociativas, que engendram a paz negativa, e práticas associativas, que buscam promover a paz positiva ou justiça social. Entre as práticas dissociativas, encontramos as estratégias associadas a mecanismos de balança de poder, em que os antagonistas são mantidos separados um do outro. Frequentemente, estas abordagens dissociativas são acompanhadas de outras medidas sociais, como preconceito mútuo (distância social) ou o uso da geografia, que pode ocorrer na forma de distância entre as partes, separadas, por exemplo, por um oceano ou deserto, ou na forma de impedimentos (do terreno), como um rio ou cadeia de montanhas<sup>213</sup>. Se os fatores geográficos se provarem insuficientes, a tecnologia poderá ser usada para separar as partes, suplantando a geografia, através da utilização de minas, cercas magnéticas, etc. No entanto, quando tanto as forças geográficas e sociais, representadas em atitudes de ódio ou desafeto, ou ainda, a ameaça de um comportamento destrutivo, mostram-se insuficientes para conter a escalada de um conflito para a violência armada, a intervenção de uma terceira parte pode ser necessária para manter a paz entre elas. Abordagens dissociativas, em intervenções internacionais, incluem instrumentos não-coercitivos e coercitivos, como a mediação internacional e a manutenção da paz.

Em geral, as principais formas de intervenção internacional destinadas a promover e apoiar a construção da paz foram elencadas no relatório “Agenda para Paz”<sup>214</sup> do ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali e incluem: a diplomacia preventiva, o estabelecimento da paz, a manutenção da paz e a consolidação da paz, esta última, intrinsecamente relacionada as outras três. A diplomacia preventiva envolve medidas coercitivas e não coercitivas destinadas a impedir que uma controvérsia se desenvolva em um conflito armado e, caso este ocorra, impedir que se estenda. Por seu turno, o estabelecimento da paz (ou, resolução do conflito) pressupõe aquelas medidas destinadas a lograr que as partes conflitantes cheguem a um acordo político, fundamentalmente por meios pacíficos. Ambas as categorias representam instrumentos tradicionais das relações internacionais e pressupõe a

---

<sup>212</sup> GALTUNG, 1969.

<sup>213</sup> GALTUNG, 1976, p.282.

<sup>214</sup> 1992, A/47/277.

existência de partes legitimamente reconhecidas no sistema político internacional, sejam estes atores estatais ou não estatais. Em geral, ocorrem em fóruns dominados por elites políticas e militares e, com frequência, restritos à arena oficial.

Operações de manutenção da paz, por sua vez, envolvem o deslocamento de forças de paz no terreno, sob o comando das Nações Unidas, organizações regionais ou alianças multilaterais. Estas operações geralmente contam com o consentimento de todas as partes envolvidas, embora tenham se tornado mais frequentes o deslocamento de forças de paz para regiões em que o consentimento é parcial ou frágil, na melhor das hipóteses, particularmente quanto o conflito armado ainda se encontra em andamento e as hierárquicas de comando político e militar estão dissolvidas na sociedade. Como norma, as forças de paz internacionais incluem contingentes militares, policiais e, com frequência, civis.

Segundo Galtung (1976), o mérito das abordagens dissociativas, incluindo os instrumentos descritos acima, está em sua natureza igualitária, ao constituir um espaço político no qual, teoricamente, nenhuma relação de dominação estaria subentendida. A interação neste espaço ocorre entre “iguais”. Ainda que persistam, entre eles, assimetrias de poder. Contudo, em seus deméritos, o sociólogo destaca que em abordagens dissociativas, os alvos são geralmente as armas e o comportamento violento, ou seja, a violência física (manifesta) entre as partes. Produzindo uma dinâmica de equilíbrio precário, ou instável, entre elas. Além disso, ao considerar a natureza social e transnacional dos conflitos armados contemporâneos, Galtung observa que estes não se enquadram mais sob estas abordagens. Dois apontamentos corroboram a conclusão: por um lado, a geografia se tornou irrelevante face o avanço tecnológico e a intensificação e fluidez dos fluxos internacionais (de bens, pessoas e informação), influenciando direta e indiretamente a configuração das dinâmicas de conflito e, por conseguinte, de paz. Por outro lado,

“Quando uma guerra irrompe entre dois grupos, o status quo é interrompido e um tipo de abordagem ao problema da guerra será o esforço em reestabelecer o status quo ante. Esta é uma abordagem orientada ao ator, uma vez que tem como objetivo prevenir que os atores se engajem em ‘más ações’. (...) [A] intenção é ‘manter a paz’, o que significa ‘a ausência de violência direta’. Por esse método, ‘tempo é ganho’ e, com frequência, entende-se que as atividades de “estabelecimento da paz” e “consolidação da paz” podem proceder em paralelo.”<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Ibid., p.283.

Desta forma, abordagens dissociativas não questionam se o status quo deveria ser preservado, reestabelecido ou mantido. Em outras palavras, estas abordagens não buscam lidar com as raízes de um conflito ou analisam as múltiplas formas de violência social contidas por uma sociedade polarizada e radicalizada no prolongamento da violência armada. Outra questão, frequentemente pontuada, relaciona-se a natureza militar destas operações: seria o engajamento militar ou policial a melhor estratégia para lidar com os conflitos armados contemporâneos? Considerando o papel tradicional dos corpos policiais na proteção de civis, poder-se-ia argumentar que sua forma menos ostensiva de emprego da força seria mais compatível com o papel de manutenção da paz. No entanto, o argumento contrário também pode ser feito, visto que, em alguns países, observam-se padrões de brutalidade policial enraizados em processos de pacificação interna.

No último quarto de século, uma vasta literatura tem abordado a natureza significativamente distinta dos conflitos armados contemporâneos, caracterizados por uma intensa fragmentação política e polarização social. Sob estas condições, a violência armada tende a se prolongar no tempo e no espaço, mobilizando bases sociais e redes transnacionais que contribuem tanto para o aprofundamento das divisões intra-sociais, quanto para a manutenção e internacionalização do conflito armado. Por sua vez, a complexidade desses cenários demandou o desenvolvimento de novas abordagens, de cunho associativo, que emergem a partir da reconfiguração normativa e expansão operacional de instrumentos tradicionais, como é possível observar através das novas operações de suporte à paz. Entre as principais práticas associativas, destacam-se as ações de consolidação da paz (*peacebuilding*) e construção estatal (*statebuilding*).

Através do Relatório Agenda para Paz, o conceito de consolidação da paz foi definido como “medidas destinadas a individualizar e fortalecer as estruturas que tendem a reforçar e consolidar a paz, a fim de evitar a recorrência do conflito”<sup>216</sup>. Sob estes termos, a consolidação da paz compreendia medidas que seriam realizadas após a cessação das hostilidades. Esse conceito foi então revisado no Suplemento de uma Agenda pra Paz (1995), passando a enfatizar não apenas aquelas medidas empreendidas em contexto de pós-conflito armado, como todo o espectro de conflito: antes, durante e após a cessação de hostilidades. Atualmente, observa-se que a consolidação da paz envolve um conjunto de estratégias destinadas à reconstrução

---

<sup>216</sup> ONU, A/47/244, 1992, p.6

política, econômica e social e, criticamente, relacionadas aos projetos de modernização das sociedades tradicionais. Segundo Oliver Richmond,

Consolidação da paz, especialmente em sua variante liberal, enfatiza o apoio externo às instituições de direito, orientadas aos valores liberais, com um foco em práticas normativas, sociedade civil e contrato social através de instituições representativas, embasadas em um Estado de Direito. Este apoio é legitimado por normas internacionais. A variação liberal contemporânea, agora dominante, enfatiza a importância do capitalismo e livre comércio, o direito liberal à propriedade privada, liberdade e competição sem o engajamento em suas contradições com democracia ou auto-determinação. Atua em paralelo à construção estatal, mas é normativamente mais abrangente.<sup>217</sup>

A construção estatal, por seu turno, representa um conjunto de atividades intrínsecas ao desenvolvimento e consolidação da paz. Encontram-se diversas definições para essa expressão. Roland Paris e Timothy D. Sisk (2009) definem a construção estatal ('statebuilding' em inglês), como "a construção e fortalecimento de instituições governamentais em países emergindo de conflitos civis"<sup>218</sup>. Para estes autores,

[A] construção estatal se refere a uma abordagem particular de consolidação da paz, embasada no reconhecimento que alcançar segurança e desenvolvimento em sociedades emergindo de guerras civis depende, em parte, da existência de instituições governamentais legítimas, capazes e autônomas.<sup>219</sup>

Paris e Sisk (2009) observam a emergência desta prática a partir de uma mudança estrutural no paradigma de intervenção operacionalizado durante os primeiros programas de construção da paz no pós-Guerra Fria. Em meados dos anos 1990 e início do século XXI, estava claro que "soluções rápidas" para estabilizar países emergindo de conflitos armados, ao promover reformas de liberalização política e econômica, não eram suficientes para transformar um frágil processo de cessar-fogo em um período de paz estável e duradoura. A consolidação da paz é inerentemente complexa e, a fim de torná-la sustentável, seus agentes precisavam lidar com os crescentes desafios de implementação em campo, como a coordenação e coerência dos

---

<sup>217</sup> Tradução livre de: "Peacebuilding, especially in its liberal guise, focuses on external support for liberally-oriented, rights-based institutions with a focus on norms, civil society and a social contract via representative institutions embedded in a rule of law. This support is legitimised by international norms. The contemporary liberal variation, now dominant, highlights the importance of free markets and capitalism, liberal property rights, freedom and competition without engaging with their contradictions with democracy or self-determination. It parallels statebuilding but is normatively broader." (2013, p.383)

<sup>218</sup> Paris e Sisk, 2009, p.1-2.

<sup>219</sup> Op. Cit.

atores e atividades, o empoderamento local, legitimidade, construção de capacidades, dependência, *accountability* (responsabilidade e transparência) e estratégias de retirada ou saída, para enumerar apenas alguns. A solução encontrada para a gestão da complexidade, portanto, foi a consolidação da autoridade política legítima sob um Estado de Direito, que através de práticas de boa governança, estabelecesse as condições de continuidade do processo de paz.

Em realidade, atividades de construção estatal através de intervenções estratégicas e práticas modernizadoras (“engenharia social”), buscam simular e substituir processos mais orgânicos de formação do Estado, inerentemente violentos<sup>220</sup>. Na prática, enfatiza-se o papel de atores externos (organizações; doadores; agências governamentais e INGOS; instituições financeiras internacionais, IFIs) em construir instituições liberais de segurança, democracia e de mercado, criando-se a infraestrutura básica para o seu desenvolvimento. Através de financiamento e assistência técnica, fundamentada na capacidade e expertise internacional, busca-se convencer as elites locais a adotar um modelo particular de organização social, caracterizado como ‘paz liberal’<sup>221</sup>. Logo, a construção estatal,

“Normalmente, tem como objetivo produzir a estrutura básica de um Estado liberal, em seu sentido tecnocrático e procedimental, (...). Está ideologicamente voltada à “autoajuda” na esfera econômica, o que significa um Estado mínimo, porém também requer significativa capacidade de segurança. Essa combinação significa que o Estado pós-conflito e em desenvolvimento é, com frequência, externamente dependente com relação à segurança e ao desenvolvimento”<sup>222</sup>.

Essa visão corrobora a abordagem estatocêntrica que caracteriza os processos de paz em âmbito internacional, ao identificar as causas dos conflitos armados contemporâneos, a maioria de natureza intraestatal, com a falência ou fragilidades das instituições estatais. A natureza conservadora e descontextualizada da práxis internacional foi observada por John Paul Lederach (1997) em *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, para quem a diplomacia tradicional seguia informada por um paradigma normativo elitista e

---

<sup>220</sup> TILLY, 1985.

<sup>221</sup> RICHMOND, 2013b, p.383.

<sup>222</sup> Tradução livre de: It is normally aimed at producing the basic framework of a neoliberal state in a procedural and technocratic sense, and is less interested in human rights norms or civil society. It is ideologically biased towards ‘self-help’ in the economic realm, meaning a small state, though it also requires significant security capacity. This combination means the post-conflict and development state is often externally dependent with respect to both security and development. (Op. Cit.)

militarista cujas bases históricas e culturais podiam ser traçadas à formação do sistema de Estados<sup>223</sup>.

Ao racionalizar a violência manifesta como um fenômeno eminentemente político e suas raízes estruturais na fragilidade institucional do Estado, a via tradicional para a resolução de conflitos pressupõe que as partes conflitantes operam sobre hierarquias pré-definidas de poder e, conseqüentemente, as estratégias para lidar com os conflitos contemporâneos passam pela identificação e diálogo com as autoridades que representam os beligerantes. Além disso, observa que, em tempos de guerra, a exceção é a regra, tendendo-se a considerar que as dinâmicas políticas, econômicas e sociais de poder são secundárias e subsidiárias ao poder militar. Identificam-se os atores diretamente envolvidos no confronto, o sistema de atores, envolvendo as lideranças beligerantes e quem representam, Estados ou grupos não-estatais, para então, abordar o sistema de conflito em si, identificando objetivos e interesses, relações de cooperação e conflito<sup>224</sup>.

Naqueles conflitos interestatais, que operavam sobre estruturas de autoridade bem definidas e processos legítimos de estabelecimento dos seus representantes, esse paradigma para o desenho de estratégias de intervenção obteve considerável sucesso em limitar o número de guerras entre Estados. A minimização dos conflitos interestatais depõe ao seu favor.<sup>225</sup> No entanto, como aponta Lederach, em diversas partes do mundo, a identidade de grupos e comunidades políticas não se encontra organicamente associada à cidadania em um Estado.<sup>226</sup> Nos conflitos contemporâneos, caracterizados por sociedades profundamente divididas, a fluidez e diversidade dos grupos e alianças que compõe um sistema de conflito torna o poder decisório extremamente difuso e dinâmico. Destarte, intervenções internacionais pensadas sob a rígida abordagem estatocêntrica podem acabar empoderando alguns poucos, que demandam este poder de representação através de sua liderança militar. Paradoxalmente, encorajando outros grupos a reforçar suas demandas tomando em armas ou reforçando sua capacidade militar.

Observa-se que a construção da paz, como atividade política e social, sempre esteve presente na esfera das relações humanas e podemos recorrer a inúmeros exemplos históricos

---

<sup>223</sup> LEDERACH, 1997, p.16.

<sup>224</sup> RANSBOTHAM, MIAL E WOODHOUSE, 2005.

<sup>225</sup> Davies, Shawn, Therese Pettersson & Magnus Öberg (2023). Organized violence 1989-2022 and the return of conflicts between states?. *Journal of Peace Research* (Forthcoming).

<sup>226</sup> 1997, p.15-17.

desses processos. No entanto, a partir de uma perspectiva histórica, as ações desenvolvidas com esse fim, construir a paz, não pressupõe a ausência de violência, ou ainda, o uso de meios pacíficos para produzir estabilidade política e social. Pelo contrário, na história das relações humanas, a busca pela paz emerge em picos de violência, quando o excesso<sup>227</sup> produz o trauma e a necessidade de sua superação. Com efeito, a guerra também é compreendida como uma via para paz e esta abordagem, ainda hoje, encontra um número considerável de defensores. A construção da paz compreende diversos atores e práticas, atravessando todas as esferas da vida e envolvendo múltiplas territorialidades e dimensões políticas (intracomunitário e intercomunitário, intranacional e internacional, regional e global). Ao abordar processos de reconstrução social após um conflito armado, associando-os à concepção contemporânea de construção da paz pós-conflito, Andrew J. Willians traz a seguinte ideia:

[A reconstrução engloba alívio a curto prazo e desenvolvimento a longo prazo. Ela se estende muito além da reconstrução física, para o fornecimento de meios de subsistência, a introdução de tipos novos ou reformados de governança, e reparação de relações sociais fraturadas. Assim, a reconstrução não é meramente um exercício tecnocrático de reconstrução de infra-estrutura destruída. Em vez disso, é uma atividade politicamente aguda com o potencial de realizar mudanças sociais e culturais profundas. reconstrução pós-guerra detém a capacidade de remodelar a natureza da interação entre o cidadão eo Estado, o cidadão e bens públicos, e do cidadão e do mercado.<sup>228</sup>

A definição, além de colocar-se firmemente no âmbito normativo da paz liberal<sup>229</sup>, apresenta uma reflexão importante sobre o caráter intrusivo das novas formas de intervenção em processos de paz, ao pressupor sua capacidade de alterar profundamente as relações entre o Estado e a sociedade. No entanto, a reconstrução é uma atividade que pressupõe e prescinde de condições suficientes de segurança e estabilidade para o seu desenvolvimento. Por sua vez, a obtenção destas condições compreende estratégias ainda mais intrusivas, que intervém diretamente sobre as configurações de poder presentes na esfera política e social, ao buscar reestruturá-las. Estabilização e reconstrução social emergem, portanto, como atividades

---

<sup>227</sup> Aquilo que extrapola a capacidade cognitiva ou compreensiva, foge à normalidade e precisa de um novo sistema de referência para ser assimilado.

<sup>228</sup> Tradução livre para: *[R]econstruction encompasses short-term relief and longer-term development. It extends far beyond physical reconstruction to the provision of livelihoods, the introduction of new or reformed types of governance, and the repairing of fractured societal relationships. Thus reconstruction is not merely a technocratic exercise of rebuilding shattered infrastructure. Instead, it is an acutely political activity with the potential to effect profound social and cultural change. Post-war reconstruction holds the capacity to remodel the nature of interaction between the citizen and the state, the citizen and public goods, and the citizen and the market.*

<sup>229</sup> A construção da paz liberal emerge, na tese na e prática, como (RICHMOND, 2006, 2012).



essenciais nos estágios iniciais de um processo de paz, mormente referidas como atividades de construção da paz pós-conflito.<sup>230</sup>

As atividades de construção da paz pós-conflito, relacionadas às ações de estabilização e reconstrução social, podem ser divididas, analiticamente, em três áreas funcionais: a área associada à segurança-militar (a estabilização, *per se*), em que se busca reduzir os meios e oportunidades disponíveis para que os atores envolvidos recorram à violência como instrumento de suas demandas. Nesse sentido, as atividades associadas à construção da paz complementam e integram as operações de manutenção da paz. Nesta arena de operações, encontram-se as ações associadas à reforma do setor de segurança, desminagem, controle de armas, monitoramento dos direitos humanos, programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR)<sup>231</sup>.

Uma segunda área, atuando sobre a primeira, envolve a dimensão político-administrativa do processo, a partir da qual se busca a restauração das instituições estatais e de governança. Parte-se da constatação que os Estados emergindo de longos períodos de conflito armado não serão capazes de prover bens e serviços públicos à população, como se pressupõe ser sua função fundamental. Assim, construtores da paz atuando nesta arena poderão assistir as autoridades locais na reconstrução de infraestruturas básicas, administração pública e os sistemas de saúde e educacionais. Atividades tradicionais desta esfera também incluem o apoio e facilitação de processos constitucionais, inclusive na elaboração do texto constitucional e condução de eleições públicas. Em casos extremos, como as Administrações Transitórias (AT), os gestores internacionais podem chegar a substituir as autoridades estatais, administrando o território em prol de seus habitantes<sup>232</sup>.

A Administração Transitória, segundo Richard Caplan, representa a forma mais radical de construção da paz já levada a efeito, referindo-se “ao período em que um corpo internacional constituído, mormente as Nações Unidas, assume a responsabilidade temporária pelas principais de funções de governança de um Estado ou território”.<sup>233</sup> Este tipo de operação é, em geral, a resposta da comunidade internacional para situações em que “um conflito interno atingiu tal nível de severidade que tornou difícil, praticamente, impossível para as partes locais governarem a si mesmas”. Assim, estas operações compreendem um duplo objetivo:

---

<sup>230</sup> DAVIS et al., 2011.

<sup>231</sup> CAPLAN, 2009, p.171

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> CAPLAN, 2009, p.171.

“administrar o território devastado pela guerra, enquanto apoia e assiste o desenvolvimento da capacidade autônoma local para um autogoverno estável”<sup>234</sup>. Para Caplan, as AT variam em relação ao seu grau de autoridade e controle sobre os territórios ao qual foram deslocadas, transitando de administrações supervisórias, que monitoram o processo conduzido por autoridades locais (ex. UNTAC, 1992-1993) até a governança direta, como ocorreu no Kosovo (UNMIK, 1999) e em Timor Leste (UNTAET), entre 1999 e 2002.<sup>235</sup>

A terceira área funcional de construção da paz pós-conflito envolve os aspectos socioeconômicos de institucionalização da paz, esta área é indispensável ao modelo de reconstrução social delineado acima. Compreendendo, pois, um grande número de atividades, que vão desde o reparo e reconstrução de lares, pontes, estradas e ferrovias; até atividades de repatriação e reintegração de refugiados; incluindo também os processos de reconciliação nacional e mecanismos de justiça de transição, reformas agrárias, políticas fiscais e o planejamento estratégico para o desenvolvimento econômico.

A multiplicidade de processos que se sobrepõem nestas três dimensões é abordada através da ênfase procedimental em questões de governança, ao denotar as estruturas e processos que capacitam um conjunto de atores públicos e privados em coordenar suas necessidades independentes e interesses através da elaboração e construção de práticas políticas na ausência de uma autoridade política central<sup>236</sup>. Em geral, a governança transicional, em sociedades emergindo de conflitos armados, reflete uma fragmentação da autoridade política entre atores públicos e privados em múltiplos níveis de governança, bem como a emergência de atividades e arranjos cooperativos, formais e informais, para a solução de problemas nas diversas dimensões da vida social<sup>237</sup>. Observa-se que a ênfase na eficiência administrativa produz uma crescente burocratização dos processos de construção da paz pós-conflito, em que se priorizam soluções tecnocráticas. Através das práticas tecnocráticas de construção da paz, o modo como conhecemos os cenários pós-conflito armado e diagnosticamos seus problemas, torna-se constitutivo da própria realidade e daqueles que podem ou estão capacitados para atuar em sua transformação.

Segundo Roger Mac Ginty, a tecnocracia não representa apenas um modelo operacional para guiar os esforços de paz, ao contrário “transformou-se em um dos fatores determinantes

---

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> CAPLAN, 2008; 2009, p.171-172.

<sup>236</sup> DCAF, 2005.

<sup>237</sup> Ibid.

da natureza do processo de construção da paz, dos atores envolvidos e da paz que este produz. É altamente político, ao favorecer ‘soluções’ que se originam e perpetuam posições ideológicas particulares”<sup>238</sup>. No entanto, as respostas burocráticas, engendradas sob o sistema hegemônico de construção da paz liberal, apresentam-se como rotinas necessárias ao processo, consideradas neutras e normais, desencorajando o escrutínio crítico<sup>239</sup>. Ao fazê-lo, tornam-se impermeáveis às diferentes narrativas e práticas que atuam neste processo e sobre estas rotinas, adaptando-as e localizando-as aos contextos sociais em que a realidade da paz está sendo constituída.

No entanto, a interface entre atores externos e internos, e suas tecnocracias, pode ser bem complexa. Este é um ponto importante no argumento de Roger Mac Ginty (2012), que atenta para o perigo de subestimar as capacidades locais de produzirem e reproduzirem tecnocracia. Apesar da primazia internacional em moldar as instituições tecnocráticas num processo de construção estatal, para o autor, tecnocracias mantidas localmente podem se encontradas em todos os níveis de uma sociedade. O que resulta do encontro destas tecnocracias com os impulsos externos pode aparecer de diversas formas, considerando sua aceitação, adaptação ou resistência, em contextos plurais, nos quais os atores podem ser mais ou menos receptivos as intervenções externas<sup>240</sup>.

Na prática, as atividades descritas acima empregam algum nível de força ou coerção, aos buscar influencias as redes sociais de poder e violência que configuram uma sociedade atravessada pela guerra. O objetivo é, essencialmente, regular a violência interna em práticas de modernização que configuram uma nova ordem social, em que a violência é o monopólio legítimo do Estado. Destarte, as atividades de construção da paz envolvem, particularmente naquele primeiro estágio de intervenção, o recurso às estratégias de centralização e regularização do uso legítimo e ilegítimo da violência<sup>241</sup>. Não obstante, a via internacional (do global ao local) não é a única que atua sobre o processo, outra via, que parte da direção oposta (do local ao global) constitui e atua sobre o processo de paz, adaptando-o aos contextos sociais que buscam influenciar. Uma forma de abordarmos esta via emerge com o conceito avançado por Oliver Richmond de “formação de paz”<sup>242</sup>, que envolve processos e práticas sociais não-violentas,

---

<sup>238</sup> MAC GUINTY, 2012, p.288.

<sup>239</sup> Ibid., p.288-289.

<sup>240</sup> Ibid., p.290.

<sup>241</sup> BAUMAN, 2004.

<sup>242</sup> RICHMOND, 2009, 2013<sup>a</sup>, 2013<sup>b</sup>.

...em que agentes nativos ou locais de construção da paz, de desenvolvimento e resolução de conflitos, em contextos culturais, religiosos, sociais ou de governo e política local, encontram formas de estabelecer processos de paz ou formas dinâmicas e locais de paz, que também contribuem para a constituição do Estado. [A população local] pode fazer isso ao relacionar a compreensão local de política e instituições, bem-estar e economia, costumes sociais e de identidade, lei e segurança, com o enquadramento normativo das práticas internacionais de intervenção. Isso ocorre através de processos politizados e não violentos, representando resistência e agência crítica, assim como aceitação e co-optação. [Estas formações de paz] oferecem alguma continuidade histórico-social, mas também estão voltadas à transformação, extraídas de influências externas<sup>243</sup>.<sup>244</sup>

O contexto de um processo de paz representa um espaço em que a transformação social é extremamente dinâmica, sujeitos e práticas convergem e divergem, constituem e são constituídos. Portanto, envolve uma realidade cuja apreensão apenas é possível através da reconstrução histórica do processo de seu desenvolvimento, cujo início é sempre uma questão de perspectiva e o final, indeterminado. Não é possível, analiticamente, abordar todas as variáveis que constituem esse processo, em seus múltiplos contextos e dimensões espaciais (local, nacional, regional e global). Assim, apesar de desenvolvermos uma visão histórica do processo de paz, para fins analíticos, define-se o processo de paz como “iniciativas de paz que envolvem as principais partes de um conflito prolongado em arenas de diálogo, buscando influenciar as percepções e expectativas de todos quanto a possibilidade que o conflito entre eles seja resolvido por vias não violentas.” Seguindo esta definição mais geral, entende-se que a transição de um período em que prevalece a guerra para um período em que prevalece a paz compreende mudanças nas relações sociais através do engajamento construtivo entre os indivíduos e coletividades historicamente divididos. Percepções e expectativas precisam ser transformadas, afim de que os todas as partes envolvidas abandonem o recurso à violência em suas relações sociais.

Argumenta-se, no desenvolvimento deste trabalho, que tanto as estratégias de intervenção internacional em suporte a paz, quanto processos mais orgânicos de formações de

---

<sup>243</sup> Tradução livre de: “where indigenous or local agents of peacebuilding, conflict resolution or development, in customary, religious, cultural, social or local political or local government settings, find ways of establishing peace processes and dynamic local forms of peace, which are also constitutive of their state. They may do so in relation to local understandings of politics and institutions, welfare and economics, social and customary resonance and identity, law and security, framed also by external praxes of intervention. This occurs through non-violent, politicised processes, representing resistance and critical agency, as well as co-optation and compliance. They offer some socio-historical continuity but are also aimed at transformation, drawing on external influences.”

<sup>244</sup> RICHMOND, 2013b, p.383.

paz, constituem práticas co-constitutivas do espaço em que a paz é continuamente negociada, atualizada e realizada. Assim, ao voltar-nos ao estudo da etapa inicial do processo de paz, ou seja, a fase de estabilização do conflito armado, buscamos explorar a forma como essas práticas contribuíram para a configuração e desenvolvimento do processo de paz.

### O “espaço humanitário” em processos de paz

O espaço humanitário é o espaço geográfico, político, social e culturalmente distinto em que o processo de paz se desenvolve durante o período de transição da guerra para a paz, em que a situação é identificada e abordada como uma emergência humanitária complexa. Esse espaço envolve um campo distinto de práticas e atores, emergindo sob uma nova concepção de paz, que deve ser construída e protegida, em territórios muitas vezes hostis. As guerras pós-modernas são geralmente descritas em termos de “assimetria, integração não-hierárquica, complexidade e resistência a um término”.<sup>245</sup> Esta descrição produz uma imagem subjetiva de conflitos sociais intratáveis ou sem solução. Por conseguinte, o foco pragmático da ação internacional recai sobre o conflito armado em si, no qual “as estruturas hierárquicas de comando e controle foram substituídas por estruturas descentralizadas em redes de comunicação e inteligência”<sup>246</sup>, onde formas privadas de violência atuam em redes globalizadas, desterritorializando conflitos antes contidos geograficamente.<sup>247</sup> Abordando a especificidade dos novos conflitos, Mark Duffield vê as guerras civis contemporâneas como configurações sistêmicas que, simultaneamente, fazem parte de um processo de transformação social e da política global.<sup>248</sup> Estas definições corroboram um dos principais desafios na transição da guerra para a paz: as complexas relações de poder que configuram o conflito e potencializam sua violência para além de fronteiras definidas em termos políticos (interno e externo) ou sociais (privado e público).

A complexidade associada às configurações pós-modernas de conflito armado, em que uma multiplicidade de atores, interesses e objetivos configuram um espaço dinâmico de transformação social, impõe uma revisão da natureza objetiva e subjetiva da violência que o define e, assim, dos instrumentos destinados a abordá-la. Se antes a violência era um

---

<sup>245</sup> SCHEHER E MILOVANIC, 1999.

<sup>246</sup> GRAY, 1997.

<sup>247</sup> HUMPHREY, 2009, p.60

<sup>248</sup> DUFFIELD, 2001.

instrumento político, nas guerras contemporâneas ela foi redefinida como expressão da ganância particular de indivíduos e grupos ou males sociais, intrinsicamente atrelados à falência ou fragilidade do Estado de Bem-estar. A solução passa, por tanto, para a recuperação da autoridade estatal, reconstruindo a ordem social a partir de instituições democráticas e do Estado de Direito. O discurso que embasa a nova fase das intervenções internacionais não é mais revestido como um direito de legítima defesa, individual ou coletiva, porém como uma demanda global de proteção<sup>249</sup>.

Proteção, no imaginário político, emerge em relação ao indivíduo (ou “corpo”) em perigo, cuja existência está ameaçada. Civis vulneráveis ou fugindo de perigos eminentes. Desta forma, políticas de proteção envolvem a defesa de um corpo contra uma ameaça externa, a identificação da vulnerabilidade do corpo (nosso ou de Outros) em relação a esta e a criação de barreiras físicas ou sociais que separem o corpo de tudo o que o ameaça<sup>250</sup>. Segundo Didier Bigo<sup>251</sup>, “as modalidades de proteção física de um indivíduo, grupo ou população são concebidas como um campo que os envolve para salva-los, como uma fronteira ou como fechaduras, filtrando e controlando quem está dentro e quem está fora”. A figura do “campo”, portanto, será essencial para esse momento em que o intervencionismo internacional não ocorre apenas sobre territórios, mas, essencialmente, sobre suas populações. Neste âmbito, as novas políticas de proteção se relacionam “a normas de espaço e segurança, como o direito de viver em algum lugar e mover-se, livremente, se desejado”<sup>252</sup>.

Por seu turno, o campo humanitário compreende tanto um espaço de proteção, quanto de diferenciação, uma vez que suas fronteiras físicas se encontram voltadas ao exterior como defesa e ao interior como controle e vigilância. Neste espaço de proteção, observa-se uma reconfiguração das relações de poder que submetem os receptores da proteção, ao protetor, que, por sua vez controla e condiciona o exercício da proteção, ao definir aqueles que podem, com legitimidade, recorrer a ela. Assim, ao falarmos do campo de intervenções em suporte a paz, em cenários de pós-conflito armado, duas dimensões são priorizadas e integradas: a dimensão securitária e a dimensão humanitária, que contribuem, simultaneamente, para a expansão e o aprofundamento do intervencionismo internacional.

---

<sup>249</sup> BELLAMY e WILLIAMS, 2011; HUYSMANS, 2006.

<sup>250</sup> BIGO, 2006.

<sup>251</sup> Op. Cit., p.89.

<sup>252</sup> Ibid., p.90.

Sob a dimensão securitária, observa-se que uma variedade de desafios de segurança confronta os agentes internacionais na busca por reestabelecer o monopólio legítimo do Estado sobre os meios de violência, limitando-o simultaneamente por mecanismos democráticos de transparência e responsabilidade. Enquanto este é um objetivo de longo prazo, a médio e curto prazo, os atores internacionais são confrontados, no terreno, por um número variado de atores securitários, muitos dos quais não compartilham dos mesmos interesses e objetivos. Entre estes atores, encontramos uma complexa rede de relações, associando forças militares e policiais internacionais, forças militares e policiais governamentais, grupos paramilitares (criminalizados ou não) e atores armados não-estatais, que podem ou não ter obtido o reconhecimento político em tratados de paz, formações de crime organizado e, por fim, indivíduos armados, leais às lideranças locais, comandantes do crime e senhores da guerra (*warlords*).<sup>253</sup> O amplo conjunto de atores com investidos interesses na área de segurança e, portanto, no domínio e controle dos meios de coerção legítima, envolve também organizações internacionais, atores privados transnacionais, atores regionais e domésticos estatais e organizações da sociedade civil. A fragmentação de autoridade sob esta complexa rede de atores públicos e privados, atuando em múltiplos níveis de interação, indica que o primeiro desafio para a construção da paz é antes de tudo um problema de governança.

A segunda dimensão, tradicionalmente dissociada da primeira, tem, na teoria e na prática implicando ações correspondentes. Em 1992, quanto o então Secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali, lançou o relatório Agenda para Paz, o objetivo primordial estava em sua demanda em uma maior coerência na alocação da assistência política, militar e humanitária na gestão internacional de conflitos. A primeira resposta da comunidade internacional ante as catástrofes humanitárias da década de 1990 foi aumentar os esforços destinados à assistência humanitária.<sup>254</sup> No entanto, a convergência de atores envolvidos em questões de segurança, sobretudo em situações nas quais acordos de paz ainda precisavam ser consolidados, no espaço e tempo em que os campos humanitários constituíam a primeira frente de proteção à população civil afetada diretamente pelo conflito armado, contribui para a integração orgânica destas duas dimensões em atividades destinadas à construção da paz. A política de coerência que embasa a nova Agenda para Paz, regulariza as bases normativas dessa integração, ao trazer os governos

---

<sup>253</sup> BRYDEN et al., 2005.

<sup>254</sup> HUMPHREY, 2009.

doadores mais próximos do que nunca do processo decisório em resposta àquelas emergências associadas à paz e à segurança internacional, politizando o espaço humanitário<sup>255</sup>.

Nos esforços de identificação e apreensões dos conflitos armados contemporâneos emerge um novo rótulo: as “emergências humanitárias complexas”, indicando um consenso quanto às causas complexas e multifacetadas da violência, o que implica abordagens igualmente complexas, multidimensionais e multisetoriais. Em consequência, o espaço humanitário é espacial e temporalmente ampliado para além das atividades tradicionais relativas à condição da guerra. No entanto, as bases normativas que constroem esse campo, nos limites do direito humanitário, são preservadas e tensionadas. O campo humanitário se manteve como um espaço neutro, desmilitarizado e voltado à proteção das vítimas em conflitos armados, vítimas que, tradicionalmente, distinguem-se dos combatentes. São não-combatentes que sofrem os efeitos destrutivos da violência armada, direta ou indiretamente. Mais que isso, o campo humanitário é um espaço mediado entre as partes beligerantes, constituído através do consenso social acerca da necessidade de proteger aqueles que não podem proteger a si mesmos<sup>256</sup>. Portanto, tradicionalmente, não é um espaço para política ou agentes políticos. É um espaço ocupado por agentes humanitários, doadores (públicos e privados), vítimas e beneficiários da sociedade civil, em geral.

Em guerras civis, as fronteiras humanitárias se fecham às disputas de poder regionais, nacionais ou locais, configurando espaços em que a ordem internacional tem prevalência sobre a desordem que os cerca. Portanto, o campo humanitário emerge como um espaço desmilitarizado que, paradoxalmente, é politizado e prolongado na nova agenda de construção de paz, ao mesmo tempo em que preserva sua especificidade como um espaço localmente despolitizado. Nos tradicionais campos humanitários, a segurança é garantida na base do consenso mediado, continuamente, entre as partes beligerantes a fim de proteger a população civil afetada pelo conflito. No novo espaço humanitário, seus agentes devem agora atuar, em conjunto ou paralelo, de forma integrada ou transversal, com uma multiplicidade de atores investidos no que hoje se compreende como as novas políticas de proteção<sup>257</sup>. No entanto, as novas relações de condicionalidade, associadas à gestão e resolução de conflitos, à assistência humanitária e para o desenvolvimento, entre os doadores internacionais e os beneficiários

---

<sup>255</sup> MACRAE & LEADER, 2000, apud HUMPHREY, 2009.

<sup>256</sup> Maurer, Peter. Presidente da ICRC, desde 1 de julho de 2012. Conferência “War in Cities: what is at stake?”, 4 de abril de 2017, The Graduate Institute, Geneva.

<sup>257</sup> BELLAMY e WILLIAMS, 2011; HUYSMANS, 2006.



locais, restringem os espaços e canais de ação na esfera pública, assim como o tipo de agência que pode acessá-los.

A arena política é constantemente representada como um espaço de corrupção e, particularmente nos contextos que nos interessa, emerge como um espaço de conflito, polarização social e faccionalização. Por sua vez, a abordagem tecnocrática, discutida acima, é apresentada como oferecendo uma oportunidade chave para despolitizar certas questões consideradas essenciais ao avanço de um processo de paz, através de mecanismos compreendidos como “neutros” que priorizam a eficiência sistêmica. A tecnocracia envolve um conjunto de sistemas e comportamentos que priorizam a racionalidade burocrática. Em sua forma ideal, é dirigida de cima para baixo, perseguindo um único paradigma político e imune ao contexto social. Tecnocracia privilegia formas racionais de conhecimento e comportamento, implicando na erosão, subsequente, de pensamento e ações autônomas e críticas. Pode, portanto, ser vista como uma forma de controle social, embora o formato que este assume depende da lógica fechada sob a qual opera o sistema tecnocrático: racionalizando, condicionando e coagindo. Para Mac Ginty, esta lógica fechada exclui formas alternativas de processos decisórios.<sup>258</sup>

É de particular relevância ressaltar que a virada tecnocrática ocorre no momento em que ganham proeminência as práticas de construção estatal. Sob o enquadramento tecnocrático, impõe-se a necessidade de um Estado eficiente e capacitado para lidar com reincidências do conflito, na forma de demandas concorrentes entre os cidadãos, provendo serviços públicos e administrando as responsabilidades econômicas e diplomáticas do Estado no plano internacional. O conflito, sob esta narrativa, é problematizado como uma disfunção da governança ou operacionalidade do Estado, para a qual se prescreve o remédio tecnocrático: a construção estatal. As causas do conflito são, então, associadas à fragilidade, fraqueza ou falência do Estado. A partir desta associação, a construção da paz passa a envolver uma série de iniciativas destinadas a criar, calibrar e aperfeiçoar o sistema político-burocrático sob o qual as inúmeras práticas associadas acima devem se desenvolver.

Não obstante, em teoria e na prática internacional, compreende-se que sem segurança, não pode haver paz, desenvolvimento ou justiça. Para que uma paz sustentável possa se desenvolver, antes deve haver segurança, seja esta entendida em termos mais restritivos, como

---

<sup>258</sup> MAC GINTY, 2012.

o controle e gestão das forças e aparato de segurança, ou em termos mais abrangentes, ao propor livrar o cidadão de um conjunto de ameaças ao seu bem estar. Desta forma, a dimensão da segurança, dado as condições de incerteza e instabilidade do período anterior, recebe prioridade no planejamento e implementação do processo, uma vez que o objetivo essencial é conter a violência e mitigar comportamentos e atitudes predispostas ao seu emprego. Emprega-se, atualmente, a noção de governança securitária, ao abordar os “mecanismos e estruturas através dos quais a segurança (em um sentido abrangente) é provida”.<sup>259</sup> A governança securitária, no âmbito da abordagem tecnocrática, influencia diretamente o espaço político em que a paz é construída, ao despolitizar seus estágios iniciais.

Em muitos casos, os agentes externos de consolidação da paz são capazes de efetuar mudanças significativas e de longo prazo em sociedades-alvo por causa de sua presença e recursos durante os estágios formativos da construção do Estado. (...) É aqui que mudanças profundas podem ser efetuadas nas relações entre Estados, mercados e cidadãos.<sup>260</sup>

Na fase inicial de um processo de paz, o Estado pós-conflito é confrontado com um conjunto complexo de desafios de segurança, atribuídos a perda de controle do Estado sobre o uso legítimo da força. No deslocamento da narrativa de construção da paz pós-conflito, que passa a priorizar coordenação e domínio local, em práticas de construção estatal, como forma de garantir a sustentabilidade do processo, o principal elemento na consolidação da ordem social é o controle sob os meios de violência. Compreende-se que a sustentabilidade de uma ordem social requer o desenvolvimento de uma organização estatal capaz de limitar a violência, o que, por seu turno, requer sistemas políticos e econômicos funcionais<sup>261</sup>. Ações de estabilização e reconstrução social, portanto, prescindem de um espaço em que condições mínimas de segurança foram obtidas e mantidas: o espaço humanitário, tal como o definimos aqui.

Ao nível estatal, a governança securitária se refere à organização e gestão do setor de segurança, composto por todos os organismos responsáveis pela proteção do Estado e suas comunidades constituintes, como as forças armadas, policiais ou agências de inteligência. No entanto, contextos pós-conflito são, com frequência, marcados pela ação de uma ampla variedade de atores de segurança, que não compartilham, necessariamente, dos mesmos

---

<sup>259</sup> BRYDEN et al., p.3.

<sup>260</sup> MAC GINTY e HAMIEH, 2009, apud. Ibid, 2012.

<sup>261</sup> NORTH et. al, 2006.

objetivos<sup>262</sup>. De forma que, como nenhum ator pode elaborar e implementar uma abrangente agenda de segurança sem ter sua autoridade desafiada, a governança securitária envolve um processo altamente político, de “coordenação, gestão e sequenciamento de uma multiplicidade de atores securitários de forma a responder às ameaças diretas à segurança humana e estatal, ao mesmo tempo em que busca desenvolver a capacidade doméstica em lidar com estas ameaças”.<sup>263</sup>

O termo “governança securitária” agrega a noção mais abrangente de segurança ao conceito multidimensional de governança, presente em diversos níveis de análise, seja este global, regional, nacional ou local. Enquanto concepção analítica, portanto, abarca um amplo conjunto de temas e práticas, que vão desde a reforma do setor de segurança (RSS) e programas de desarmamento, demobilização e reintegração (DDR), até a consolidação do Estado de Direito e práticas de justiça transicional, questões apontadas como prioridades nas agendas de construção da paz.<sup>264</sup> No obstante, cada uma destas áreas de atividade precisou ser adaptada aos contextos nos quais foram desenvolvidas e seus efeitos foram compreensivelmente diferentes. Algumas dessas atividades, inclusive, deveriam-se mais às iniciativas internas que internacionais, embora tenham se desenvolvido no contato, apoio ou limites impostos de fora para dentro. Governança securitária, da forma como a trabalhamos aqui, não envolve apenas aquelas atividades tradicionalmente desenvolvidas por atores internacionais na construção de paz, incluindo também práticas sociais desenvolvidas de forma mais orgânica, fundadas no contexto social e cultural que dão significado à vida e às relações sociais de indivíduos e coletividades, garantindo não apenas sua sobrevivência, como seu desenvolvimento e continuidade.

A mera declaração de um cessar fogo ou mesmo a assinatura de um acordo abrangente de paz não são condições suficientes para garantir que violência intra-social esteja controlada ou terminada, em contextos de guerra civil, particularmente considerando as múltiplas formas de violência, socialmente embebidas e inter-relacionadas, envolvidas em um conflito que se

---

<sup>262</sup> Observa-se um amplo conjunto de atores envolvidos como a governança securitária, em todos os níveis territoriais de interação social: forças militares e policiais internacionais, atuando ao lado de seus contrapartes nacionais e locais, grupos armados domésticos competem e se aliam a outros grupos não-estatais, organizações internacionais e atores privados transnacionais atuando em conjunto ou paralelo às organizações e empresas nacionais e locais, redes humanitárias e de solidariedade convergem seus esforços sobre o mesmo espaço em que o crime organizado retirou do controle estatal.

<sup>263</sup> BRYDEN et al., 2005.

<sup>264</sup> Ibid, p.14.

arrasta há várias décadas.<sup>265</sup> O *World Development Report* de 2011 apontou que 90% dos conflitos ativos na última década ocorreram em países que já tinham passado por uma guerra civil nos últimos trinta anos<sup>266</sup>. Sociedades que emergem de longos períodos de violência armada se caracterizam, em geral, por um número excessivo de forças de segurança, oposições armadas, forças paramilitares e superabundância de armas pequenas em circulação, assim como a falta de transparência em questões de segurança e na prestação de contas às autoridades civis e à população. Há, portanto, a necessidade de reavaliar o ambiente de segurança e reestruturar suas forças, um processo altamente complexo, dado o papel político que estas forças desempenharam e, frequentemente, retém durante o período de transição, assim como o possível histórico de abuso dos direitos humanos perpetrados por estas mesmas forças<sup>267</sup>.

A maioria destes temas são eminentemente políticos e se encontram associados às percepções de status pós-acordo dos grupos envolvidos, ou seja, às percepções de cada parte quanto as suas posições em relações aos demais na reestruturação de poder que foi, em tese, negociada, consentida e consolidada no acordo de paz. Em realidade, estas características se encontram profundamente embebidas na cultura política de uma sociedade e uma modificação destas requer mudanças comportamentais de setores chaves com a capacidade de bloquear a implementação de acordos de paz. Em particular, nota-se que, em grande medida, a violência em sociedades transitando da guerra para a paz possui uma natureza estrutural, impressa nas práticas e relações sociais. Dificilmente, portanto, serão abordadas pelo acordo político, que tende a focar questões associadas à manifestação de violência na sociedade, ou então, em seus agentes mais visíveis, como grupos armados organizados<sup>268</sup>.

Em consequência, as percepções de *insegurança* entre as partes, tanto durante a negociação dos acordos de paz, quando em sua implementação, podem permanecer inalteradas ou, inclusive, aprofundarem-se no período pós-acordo, independente das mudanças objetivas no ambiente de segurança. A violência, portanto, encontra-se “imbrincada em relações de poder, como um modo de controle, uma tecnologia de governamentalidade”<sup>269</sup>. Desta forma, voltamos à compreensão da violência como um instrumento em disputa, uma disputa que, como mostramos aqui, é anterior ao início oficial de um processo de paz, ocorrendo no momento em que se definem as posições daqueles que podem e estão capacitados a se sentarem à mesa de

---

<sup>265</sup> MAC GINTY, 2006.

<sup>266</sup> PNUD, 2011, p.2.

<sup>267</sup> MAC GINTY, 2006, p.110.

<sup>268</sup> Ibid., p.112.

<sup>269</sup> JABRI, 2006, p.54.

negociações. A partir deste ponto, o processo tecnocrático de construção da paz liberal engendra e consolida posições predefinidas, movimentando uma narrativa única e oficial sobre o que define a paz e como esta pode ser alcançada. Nota-se, porém, que esta não reflete, necessariamente, o pensamento das elites locais.

A violência que emerge em cenários pós-conflito pode então ser alocada em duas amplas categorias: a violência que ameaça diretamente o processo de paz, através de ações deliberadas para prejudica-lo; e aquelas que o ameaçam de forma indireta, como crimes comuns, feudos intra-grupo, tensões intercomunais, o militarismo na sociedade e a violência doméstica ou privada.<sup>270</sup> Sob a primeira categoria encontramos, mormente, aqueles elementos definidos como ameaça ao processo. A segunda, por seu turno, identifica os riscos intrínsecos ao processo de transição da guerra à paz. O termo *spoiler* emerge nesta distinção, embora seja, com maior frequência, direcionado àqueles que ameaçam diretamente o processo de paz.

Stephan Stedman identifica *spoilers* como “líderes e partes que acreditam que a paz emergindo das negociações ameaça seu poder, visão de mundo e interesses, empregando a violência para desestruturar/enfraquecer os esforços para alcança-la.”<sup>271</sup> Ao considerar potenciais *spoilers*, Stedman aponta a necessidade de observar a posição desse ator no processo de paz (dentro ou fora), o número de atores que recebem esse selo e o lócus de seus comportamentos. A gestão desses *spoilers*, por seu turno, depende da capacidade dos atores internacionais que se colocam como “guardiões” do processo de paz. Mac Ginty aponta que, segundo Stedman, o mais crucial na gestão desses atores são as dinâmicas intra-grupo, ou seja, como os constituintes do grupo sob essa classificação se comportam e a capacidade de seus líderes mais agressivos ou moderados em influenciar a posição do grupo no processo como um todo.<sup>272</sup>

Por sua vez, Roger Mac Ginty apresenta duas críticas contundentes ao conceito. A primeira, de cunho normativo, é dirigida ao caráter pejorativo desse substantivo. Segundo o autor, o termo *spoiler* tem a função de designar um grupo ou parte como uma entidade oposta à paz, em si, anulando uma posição de resistência, o dissenso e a pluralidade de vozes que não estariam de acordo com a forma e o momento em que aquela ‘paz’ estava sendo concebida. Uma segunda crítica observa a instrumentalização política desse rótulo, ao associar

---

<sup>270</sup> MAC GINTY, 2006, p.110.

<sup>271</sup> Ibid., p.113.

<sup>272</sup> Ibid., 114.

determinado ator ou parte com outros rótulos como “terrorista” e “criminosos” descaracterizando suas ações como atos de natureza política e baseada em racionalidades alternativas, que calculam o processo ou acordo de paz como um mal negócio para sua causa ou comunidade. No entanto, com frequência, a violência empreendida por aqueles denominados como *spoilers* compreende ações sofisticadas, planejadas para a maximização de seu efeito político.<sup>273</sup> A violência e seus agentes associados a esta primeira categoria compreendem os alvos prioritários dos esforços de estabilização.<sup>274</sup>

A segunda categoria, por sua vez, é observada através da normativa internacional, como um problema de desenvolvimento e fraqueza institucional, devido à natureza estrutural das múltiplas formas de violência alocadas sob essa categoria e os riscos que representam ao desenvolvimento do processo de paz. Apesar de não serem ações planejadas, os danos que podem causar ao processo não são menores. Observa-se, porém, que serão sobre estes riscos inerentes ao período de transição que o intervencionismo internacional assume sua face pós-liberal, ao moldar o processo tecnocrático de construção da paz com o objetivo de consolidar instituições legítimas e de governança, eliminando aqueles elementos que contribuem para a reincidência cíclica de violência ao prover segurança cidadã, justiça e desenvolvimento socioeconômico.<sup>275</sup>

### **Políticas de proteção: segurança humana e responsabilidade de proteger**

O novo espaço humanitário condiciona e limita as possibilidades de transformação social em sociedades pós-conflito, em particular ao promover uma integração verticalizada das múltiplas esferas de interação social que abarca. O primeiro desafio à construção da paz está em integrar e coordenar os múltiplos atores e processos que se desenvolvem e sobrepõe nesse espaço, reconfigurado, normativamente, como um espaço de proteção humanitária. O encontro da dimensão securitária e humanitária, que ampliam o escopo da intervenção internacional, também redefinem as formas de agência que atuam nestes espaços. Para Huysmans et al., desvendar as dinâmicas que embasam à noção de paz como governança através de políticas de proteção, implica em uma análise compreensiva das seguintes questões: a) quem pode com legitimidade demandar proteção?; b) Contra quais ameaças estas demandas podem ser feitas?;

---

<sup>273</sup> Ibid, p.115-118.

<sup>274</sup> DAVIS, 2011.

<sup>275</sup> WDR, 2011.

e, por fim, c) Quem pode, com legitimidade, exercer esta proteção?<sup>276</sup> Estas questões foram e são problematizadas com frequência por aqueles dos dois lados do espectro: aqueles que exercem a proteção e aqueles que são protegidos. A necessidade de encontrar um consenso internacional para estas se encontra refletida na evolução da normativa onusiana para questões associadas à paz e à segurança internacional. Nesta linha, considera-se particularmente relevante o desenvolvimento de dois dispositivos: a concepção estratégica da segurança humana e a consolidação do princípio acerca da responsabilidade de proteger.

Segurança Humana (SH) e Responsabilidade de Proteger (RdP), os termos sucessivamente respondem a mudanças nas práticas internacionais de gestão e resolução de conflitos. E, conquanto tenha sido feito um esforço em diferenciá-los, ambos os conceitos possibilitaram a consolidação de narrativas internacionais de intervenção em assuntos que, há poucas décadas, eram considerados prerrogativas dos Estados Soberanos. Sucessivamente, estes conceitos deram lugar a práticas discursivas que fundamentaram a (re)construção normativa de ações internacionais para a gestão e resolução de conflitos armados e/ou emergências humanitárias, pressupondo a introdução de medidas de fora para dentro, do internacional ao doméstico, no desenrolar de uma situação concebida como ameaça à segurança coletiva da Sociedade Internacional.

O conceito de Segurança Humana (SH) foi articulado pela primeira vez em um texto oficial no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Com este, resgatava-se uma agenda de prevenção estruturada em meados do século XX, quando o sociólogo norueguês Johan Galtung lançou o conceito de violência estrutural, e, em sua concepção original, a noção de SH apresentava um viés claramente emancipatório ao focar o indivíduo e não Estado, preocupando-se menos com o uso da força nas relações internacionais e mais com aqueles fatores que afetam a vida e dignidade do ser humano, tais como fome, doenças, poluição, drogas, criminalidade, terrorismo e desintegração social. Ao enfatizar aqueles fatores que produzem insegurança no dia-a-dia dos indivíduos ao redor do mundo, SH envolve dois aspectos essenciais: a segurança dos indivíduos contra ameaças crônicas como fome, doenças e repressão política ou econômica, e sua proteção contra interrupções súbitas e nocivas de suas rotinas diárias. Envolve, pois, ameaças que podem se desenvolver com o tempo ou ocorrer abruptamente, na forma de emergências humanitárias; podem ser provocadas pelo homem, como a morte de centenas de

---

<sup>276</sup> HUYSMANS et al., 2006, p.2

imigrantes em águas internacionais ao tentar a travessia da Líbia para a Itália; ou parte de um processo natural, uma catástrofe natural como o terremoto que atingiu o Nepal na última semana de abril de 2015. Assim, segundo seus propositores, a adoção de estratégias para promover SH deveriam se desenvolver sob mecanismos de prevenção, uma vez que “[h]uman security is easier to ensure through earlier prevention than later intervention. It is less costly to meet these threats upstream than downstream”.<sup>277</sup>

O princípio da Responsabilidade de Proteger, por seu turno, tem sua origem na necessidade, exposta ao longo da última década do Século XX, em se alterarem os termos do discurso que fundamentavam as práticas de intervenção militar por razões humanitárias das potências ocidentais.<sup>278</sup> Em particular, buscava-se construir um aparato normativo que pautasse o uso da força dentro do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, expresso em dois instrumentos: as intervenções militares, aprovadas pelo Conselho de Segurança (CS), e as operações de paz (OP), cuja autorização provém de mandatos ad hoc submetidos à aprovação do CS, único órgão considerado competente para autorizar ou não ações internacionais que façam uso da força coletiva (em escala global) para abordar ameaças à paz e à segurança internacional. O que distingue estes dois instrumentos, intervenção militar e operação de paz, está na expressão de consentimento do Estado que sofre a intervenção direta de forças externas. No primeiro caso, o consentimento poderá ser dispensado; no segundo, este é essencial.

Ao longo da década de 1990, o consentimento para a prática de intervenções armadas por razões humanitárias partira, em diversas ocasiões, de uma decisão unânime do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em situações que representassem uma ameaça à paz e à segurança internacional.<sup>279</sup> Por sua vez, as Operações de Paz jamais prescindiram do consentimento do Estado hospedeiro, que sofre a intervenção, para o deslocamento de suas tropas, visto que este Estado seria também responsável por garantir a segurança e a inviolabilidade das tropas externas. O consentimento, entretanto, pauta-se na legitimidade dos atores que o concedem e sua aceitação perante um público específico, internacional e doméstico. Logo, atestar a legitimidade de uma ação, que não obteve o consentimento coletivo ou do Estado que sofre a intervenção, fere um princípio estruturante das relações internacionais desde seus primórdios, o de não-intervenção nos assuntos internos de Estados Soberanos. A

---

<sup>277</sup> UNDP, Human Development Report, 1994.

<sup>278</sup> MINAYO, Myrian. Resp. MINAYO, Miryam de Souza. ¿Obligación internacional de proteger o caballo de troya? - Intervenciones armadas por razones humanitarias. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

<sup>279</sup> PINTO, Simone Rocha Valente. As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria: Aspectos Jurídicos. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1996. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relação Internacional, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.



questão da soberania e sua flexibilização perante práticas normativas que visavam à proteção dos direitos humanos estava no centro do debate político internacional ao final da década de 1990, particularmente após a intervenção militar da OTAN no Kosovo, sem o consentimento expresso do CS, o que propiciou a chamada Guerra do Kosovo<sup>280</sup>.

Ao se propor a responder o desafio do Secretário Geral da ONU, em encontrar uma saída para esse debate dicotômico entre soberania e direitos humanos, consentimento e legitimidade, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) resgatou a noção de “soberania como responsabilidade” defendida por Francis Deng em meados da década de 1990 para propor uma nova estratégia de intervenção internacional na gestão e resolução de emergências humanitárias complexas<sup>281</sup>. Emergências, estas, que envolviam um alto grau de desarticulação social e a ocorrência sistemática de graves violações dos direitos humanos, como genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e contra a humanidade. Ao publicar seu relatório final em 2001, influenciado pelo forte pragmatismo político de seus idealizadores, o Relatório “A Responsabilidade de Proteger” previa uma estratégia com três frentes de ação: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. No entanto, o ambiente em que este relatório fora lançado, no início do século XXI, após os ataques de 11 de Setembro de 2001, promoveria um enrijecimento nos termos de debate que pautavam o uso da força.

Logo em seu prefácio, os relatores buscaram dissociar as práticas propostas pelo relatório da Responsabilidade de Proteger (RdP), que compreendia o uso coletivo da força para a proteção de civis sempre que o Estado, manifestadamente, falhasse nessa função, com a nova agenda antiterrorista e de contra-insurgência que passava a dominar as práticas unilaterais ou regionais de intervenção internacional, a partir da invasão norte-americana ao Afeganistão. No entanto, para os relatores, pontos importantes desse relatório também deveriam ser explorados por essas agendas, particularmente no que tange o uso da força, que deveria pautar-se pelos princípios de “*right intention, last resort, proportional means and reasonable prospect*”.<sup>282</sup> No entanto, a inovação tecnológica e a expansão da capacidade militar das potências internacional na era pós-nuclear, com o uso de mísseis teleguiados e veículos aéreos não-tripulados, permitiu que as intervenções militares fossem conduzidas com rapidez e eficiência, sem os dispendiosos

---

<sup>280</sup> FRANÇA, Paulo Roberto C. de Castilhos. A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção humanitária”, Porto Alegre, Editoria da UFRGS, 2004.

<sup>281</sup> DENG et al. Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa, 1996; DENG, Francis. Idealism and Realism: negotiating sovereignty in divided nations, 2010. *Dag Hammarskjöld Lecture*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala University.

<sup>282</sup> ICISS, 2001, p.ix.

custos materiais e humanos das décadas anteriores<sup>283</sup>. As potências ocidentais mostravam-se, pois, cada vez mais dispostas a utilizar sua alta capacidade militar para empreender ações de curto-prazo em locais distantes do globo, retirando suas tropas assim que a situação que provocara a intervenção fosse estabilizada<sup>284</sup>. As ações seguintes seriam conduzidas por organismos de assistência humanitária e Operações de Paz, autorizadas por mandatos que buscavam, prioritariamente, a consolidação da paz após um conflito armado. Estratégias para a reconstrução das condições de estabilidade que existiam antes da erupção do conflito, desenvolvidas inicialmente por organizações de assistência humanitária, passaram a ser realizadas sob o guarda-chuva das Operações de Paz, em missões integradas, formando clusters humanitários dos quais dificilmente se distinguem os agentes humanitários das forças de paz.

Em 2004, buscando integrar estas atividades, foi criada a *Peacebuilding Commission*, que passava a institucionalizar uma agenda de consolidação da paz pós-conflito, propondo-se a prevenir a ocorrência de novos conflitos ao criar as condições necessárias para a construção de uma paz duradoura. A nova agenda internacional de consolidação da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*) passou a priorizar formas de prevenção à violência armada ou/e a conter sua disseminação. Sob esta, que integrava atores estatais e não estatais, o uso da força não perderia seu lócus como instrumento de poder na política internacional, uma vez que o interesse ou a vontade política dos Estados continuava a determinar seu emprego. Os próprios relatores da ICISS reconheciam a necessidade de se verificar uma “perspectiva razoável” para o sucesso de uma operação de força, antes de colocá-la em prática. Não obstante, através do princípio da Responsabilidade de Proteger, a retórica da intervenção humanitária ganhava uma nova moldura, que ora alocaria a responsabilidade de proteger os civis com o Estado e ora com a Sociedade Internacional, aferindo esta o consenso necessário *inter parís* para empreender uma intervenção militar, o que, em última instância, indicava sua aceitação unânime entre os membros do Conselho de Segurança da ONU.

Argumenta-se aqui que a geopolítica jamais deixou de ser um fator determinante para orientar as ações estratégicas dos Estados no sistema político internacional. No entanto, uma nova agenda de governança global, que rege os mecanismos de gestão e resolução de conflitos, permitiria que aqueles territórios, onde não se observasse o interesse político das potências mundiais em arcar com os custos de uma intervenção, fossem abordados de outra forma. Assim, a nova agenda de construção da paz pós-conflito, sob o paradigma da segurança humana,

---

<sup>283</sup> Ver Kalyvas, Stathis N. "New" and "Old" Civil Wars: A Valid Distinction?" *World Politics* 54, no. 1 (2001): 99-118. <http://www.jstor.org/stable/25054175>.

<sup>284</sup> BELLAMY, WILLIAMS & GRIFFIN, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge: Polity Press, 2004.

contribuiu para o fomento de práticas específicas de intervenção internacional em territórios alocados sob a legenda de Estados Falidos ou Frágeis e localizados, genericamente, no mundo pós-colonial.<sup>285</sup> Os Estados não deixaram de intervir nos assuntos internos de outros, mas a forma como a Sociedade Internacional tem procurado intervir e justificar suas intervenções foi significativamente alterada dentro de um novo consenso para a “construção da paz”.<sup>286</sup> A construção desta agenda e suas bases ideológicas serão brevemente analisadas na próxima seção.

#### *A virada pós-liberal na construção da paz*

Ainda que o número de conflitos armados, ao redor do mundo, tenha diminuído, instâncias de intervenção internacional em conflitos armados aumentaram<sup>287</sup>. Como compreender essa observação? Como observamos na seção anterior, mudanças na normativa onusiana refletem uma nova tendência das potências ocidentais em não intervir diretamente em regiões que não representam interesses estratégicos. Nestes casos, prevalece a soberania do Estado e qualquer intervenção internacional deve, em primeiro lugar, obter seu consentimento. Com frequência, a instrumentalização do uso da força, com o consentimento do Estado, ocorre no âmbito das Operações de Paz empreendidas pelas Nações Unidas, Organizações Regionais, grupos multilaterais ou por ações unilaterais de Estados que realizam missões individuais. No entanto, uma vez que o conflito tenha sido estabilizado pelas tropas de paz minimamente, agentes internacionais se deslocam para região a fim de colocar em cursos uma ampla estratégia de consolidação da paz.

Ao observarmos os rumos do debate internacional em torno do RdP nos últimos dez anos, nota-se uma ênfase na instrumentalização de sua linguagem para legitimar o uso da força proposta como o terceiro pilar deste princípio, ou seja, como um último recurso. Acadêmicos e tomadores de decisão, optam, frequentemente, por ignorar o desenvolvimento normativo desta linguagem desde 2005, no âmbito institucional das Nações Unidas, ao estruturar a adoção do RdP em três pilares estratégicos, sob os quais determina-se: em primeiro lugar, a responsabilidade primária do Estado em proteger sua população de práticas de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, bem como seu incitamento; em segundo, a responsabilidade da comunidade internacional em encorajar e oferecer assistência

---

<sup>285</sup> *Failed States Index*. Publicado anualmente pela Foreign Policy.

<sup>286</sup> RICHMOND, 2007.

<sup>287</sup> UPPSALA Database, 2010.

aos Estados no cumprimento de suas responsabilidades; e, em seu terceiro pilar, define que se um Estado está “manifestadamente falhando” em suas funções, a comunidade internacional deverá estar preparada para agir coletivamente com o objetivo de proteger a população ameaçada, utilizando os meios apropriados, sejam estes diplomáticos, humanitários ou outros. Permitindo, portanto, a possibilidade de se recorrer às ações militares, indicada como um último recurso.<sup>288</sup>

Não obstante, o primeiro e segundo pilares não foram abandonados. Onde o uso da força, sem o consentimento do Estado, não foi considerado, verifica-se a forte presença de estratégias evocadas por eles, não apenas ao se articular uma agenda preventiva e de construção da paz, mas por meio do que se convencionou chamar de *statebuilding* ou construção estatal, que visa criar ou fortalecer as instituições estatais em ‘Estados’ considerados frágeis ou falidos. Esta ênfase em medidas de prevenção reflete a tendência de expansão das agendas de segurança, para incluir novas ameaças e novos atores. A institucionalização de uma estratégia operacional, pautada na concepção normativa de segurança humana, ao colocar a proteção dos indivíduos no centro da agenda internacional, permitiu a construção de um Consenso para a Construção da Paz (*Peacebuilding Consensus*), como propôs Oliver P. Richmond (2007), em que atores internacionais buscam fomentar um complexo processo de engenharia social, acelerando o processo político, social e econômico de consolidação nacional (*nation-building*), que, outrora, ocorreu de forma mais orgânica dentro do processo histórico-social de desenvolvimento das democracias liberais.<sup>289</sup>

Esta agenda de construção da paz, quando operacionalizada em sociedades emergindo de conflitos armados, tem como força motriz à necessidade de evitar a recorrência do conflito armado nos anos seguintes. No início do século XXI, estudos realizados pelo Banco Mundial apontaram que a maioria dos conflitos armados, que tiveram suas fazes mais violentas na década de 1990 e sofreram intervenção externa, voltaram a irromper em menos de cinco anos.<sup>290</sup> A constatação promoveu uma revisão dos mecanismos de gestão e resolução dos conflitos armados colocados em prática pela comunidade internacional, ganhando complexidade e abrangência em temas e atores envolvidos no processo de construção da paz pós-conflito.

---

<sup>288</sup> UNITED NATIONS, Secretary-General’s 2009 Report on Implementing the Responsibility to Protect (A/63/677).

<sup>289</sup> RICHMOND, O. P. The Transformation of Peace, 2007; KRAUSE & JUNTERTSONKE, Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments. Security Dialogue, vol.36(4): 447–462, DOI: 10.1177/096701060506044, December 2005.

<sup>290</sup> WORLD BANK, 2003. “Breaking the conflict trap”.

O desenvolvimento normativo do RdP no âmbito do Sistema ONU ocorreria concomitantemente à institucionalização da Segurança Humana, apropriando-se de sua linguagem na construção normativa de um novo consenso acerca das práticas de intervenção coletiva na gestão e resolução de conflitos. Ao nos referirmos ao princípio de RdP, quase sempre é o terceiro pilar de um constructo estratégico de três pontas que vem à mente, aquele que pressupõe o uso da força, ou ainda, a responsabilidade de reagir frente à ocorrência sistemática de graves violações dos direitos humanos sob uma determinada população. À margem, porém não menos relevantes, estão o primeiro e segundo pilares que pressupõe, respectivamente, a responsabilidade do Estado em proteger seus cidadãos e a responsabilidade da comunidade internacional em auxiliá-lo nesse intuito. Sob estes dois pilares, a comunidade internacional procuraria recuperar e promover as bases mais abrangentes da agenda de segurança humana promovida inicialmente no âmbito da sociedade civil organizada, através de práticas emancipatórias de participação e cidadania, viabilizando o “empoderamento local” dos atores domésticos no processo de construção da paz. Algo considerado essencial, uma vez que as forças de intervenção internacionais não estavam dispostas a empreender operações de longo prazo. Por conseguinte, o Estado e a sociedade local deveriam estar preparados, ou ser capacitados, para assumirem suas responsabilidades na condução do processo de paz.

No âmbito das operações de paz contemporâneas, observa-se a crescente demanda pelo empoderamento dos atores locais para levar adiante o processo colocado em curso por mediadores internacionais e mantenedores da paz, antevendo à retirada das forças de paz. Esta “virada local”, pós-intervencionista, do discurso que pauta a ação internacional, encontra aporte no conceito de “paz sustentável”, noção defendida por Kofi Annan no Relatório “*No exit without strategy*”, lançado em 20 de abril de 2001. Neste mesmo ano, publicou-se o Relatório Brahimi, produzido pelo Alto Painel sobre Operações de Paz, consolidando a prerrogativa das atividades de *peacebuilding* em um novo formato de operações de paz com mandatos mais “robustos”.<sup>291</sup> Alex Bellamy (2004) define estas operações como “operações de suporte a paz”, multidimensionais, que englobavam uma ampla estratégia de ação: com o uso da força sendo reforçado, num primeiro momento, para a estabilização do confronto em suas vias armadas; e, num segundo momento, com o deslocamento de agências independentes da ONU, organizações humanitárias e de desenvolvimento, colocando em prática múltiplas estratégias de construção da paz, embora raramente de forma coordenada dentro dos clusters humanitários que tendiam a se formar na região.

---

<sup>291</sup> BELLAMY, WILLIAMS & GRIFFIN, 2004.

Procurando dar corpo à noção de paz sustentável em relatórios subsequentes, o ex-secretário Geral da ONU lançaria as bases para o chamado “*Peacebuilding Consensus*” (Richmond, 2007), ao enfatizar aqueles processos destinados a lidar de forma efetiva e abrangente com a natureza cambiante dos “conflitos violentos contemporâneos”.<sup>292</sup> Em seu último relatório, “*In Larger Freedom*”, Annan dá o passo seguinte, propondo a criação da “*Peacebuilding Commission*” (Comissão de Construção da Paz), a fim de lidar com o vazio institucional do sistema ONU para gestão e resolução de conflitos, idealizado para gerir conflitos interestatais e sistematizar as ações e estratégias de construção da paz colocadas em campo de forma ad hoc e muitas vezes sem coerência.

Através da institucionalização crescente de ações práticas e normativas em torno da construção da paz, os dois primeiros pilares do quadro-normativo proposto pelo princípio da Responsabilidade de Proteger ganharam corpo e um canal institucional que permitia sua operacionalização em uma nova agenda, redefinida sob o marco da reconstrução pós-conflito e prevenção à sua reincidência. Esta agenda seria levada a campo em duas frentes de ação: uma *botton-up* (local ao global), introduzida pela comunidade humanitária e de desenvolvimento em contato direto com a sociedade local, porém, regularmente, atuando em conjunto e sob o guarda-chuva operacional das operações de paz multidimensionais; e por uma frente *top-down* (global ao local), introduzida em campo por agentes internacionais e estatais, no âmbito de operações de paz e organismos interestatais, promovendo a mediação, condução e implementação de um processo abrangente de construção da paz, com ênfase na estabilização do conflito armado e reconstrução do aparato estatal.<sup>293</sup>

No entanto, a operacionalização desta agenda estratégica a partir de meados da década de 1990 e, sobretudo, na primeira década do século XXI, produziu como temiam alguns de seus críticos, uma distorção no potencial emancipatório das práticas associadas originalmente à construção da paz<sup>294</sup>, quanto se passou a enfatizar, no âmbito das operações de consolidação da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*), as atividades de construção estatal (*statebuilding*).<sup>295</sup> A noção de SH, incorporada por esta agenda, poderia ter como objeto referencial as pessoas, mas o RdP, apesar do esforço em alterar os termos do discurso interventor do “direito de intervir” à “responsabilidade de proteger”, individual ou coletiva,

---

<sup>292</sup> In *Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for all* (Annan, 2005); High Level Panel on Threats, Challenges and Changes, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (HLP, 2004). Em: KRAUSE, K.; JUTERSONKE, O. “Peace, Security and Development in Post-conflict Environments”, *Security Dialogue*, vol.36, no. 4, December 2005.

<sup>293</sup> RICHMOND, 2007, p. 125-147; p.149-177.

<sup>294</sup> GALTUNG, *As três vias para a paz*.

<sup>295</sup> RICHMOND, 2007.

salientava que a responsabilidade primária em proteger seus cidadãos cabia aos Estados Soberanos e, sempre que necessário, à comunidade internacional, que deveria estar preparada para assisti-lo em suas funções, reforçando o monopólio deste sobre os meios legítimos de uso da força e solução de conflitos.

No modelo dominante de gestão e resolução de conflitos, segurança e estabilidade viriam primeiro, dando lugar às práticas de *statebuilding* que se desenvolvem concomitantemente ou serão integradas às negociações de paz, como programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes e reforma do setor de segurança (RSS). Logo, reforçava-se o poder do Estado, por vezes parte integrante do conflito, e, consecutivamente, sua posição à mesa de negociações. A própria entrada das forças de uma operação de paz, com o consentimento do Estado hospedeiro, atuaria no sentido de legitimá-lo como a autoridade central na articulação do processo de paz.

Dois movimentos podem ser observados na transformação normativa que embasa as práticas de construção da paz: em primeiro lugar, o uso da força se mantém como um instrumento essencial para a gestão da paz, não obstante, este agora justifica-se ante a necessidade de “proteção de civis” ao invés de um direito legítimo de defesa, individual ou coletiva, dos Estados Soberanos; em segundo, observa-se que apesar da mudança no objeto referente da ação, aquele que demanda a proteção, do Estado para os indivíduos e comunidades políticas, no âmbito da segurança humana, o Estado se mantém como sujeito da ação e, portanto, preserva sua autoridade como aquele que pode, legitimamente, exercer a proteção. Contudo, sua autoridade é condicionada ao cumprimento de suas responsabilidades frente à sociedade doméstica e internacional, que arroga para si o direito de monitorar seus membros e avaliar suas ações. Por fim, destaca-se que o *locus* primordial para o novo modelo de construção da paz é aquele em que o uso da força internacional ocorre com o consentimento do Estado, em locais transitando da guerra para paz, para onde se deslocam operações de paz complexas, multidimensionais, integrando o aparato tradicional de segurança militar ao espaço de ação humanitária. Esse *locus* compreende as missões integradas, que Bellamy et al. (2004) definiu como operações de suporte a paz, um termo que obteve ampla aceitação em fóruns políticos, como demonstram os relatórios produzidos pelo *Human Security Center* desde 2005.

#### *As Operações em Suporte a Paz*

Uma operação de paz pode, geralmente, assumir uma séria de formatos, pode ser levada a campo como uma missão política ou de observação, pode ser uma missão técnica ou uma

operação militar, conduzida coletivamente ou por Estados atuando unilateralmente etc. Neste momento, porém, escolhemos nos debruçar sobre as operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas, como as definimos acima, sejam estas conduzidas em conjunto com Organizações Regionais, como a UNAMID (Darfur/Sudão), ou não, a exemplo da UNAMSIL (Serra Leoa), que incorporou as tropas da ECOWAS, quando esta retirou suas forças da região.

Operações de paz, conforme Jeni Whalan(2013), apesar de serem instrumentos internacionais, elaborados fora do contexto sobre o qual se propõe a atuar, ao se deslocarem ao teatro de operações, passam a atuar em âmbito local e, conseqüentemente, intervêm nas relações que se processam entre os atores domésticos, estejam estes ou não diretamente envolvidos em relações conflituosas com o recurso a violência armada. Segundo Whalan, as operações de paz buscam alterar as preferências dos atores que estão envolvidos em tais relações com o objetivo de garantir a sustentabilidade do processo de paz.<sup>296</sup> Não obstante, o processo de mediação conduzido por OP envolve, paralelamente, consenso e consentimento. Por seu turno, um número crescente de baixas entre aqueles que atuam no campo humanitário, entre civis e militares, corrobora a constatação de que garantir somente o consentimento do Estado hospedeiro, um consentimento parcial, não tem sido suficiente para oferecer segurança às tropas internacionais, agentes humanitários ou à própria população civil local. A construção de um consenso, visando promover um processo da paz, não é possível sem o esforço, paralelo, em buscar a aceitação da população local.

Em linha, a comunidade internacional passa a considerar formas mais abrangentes de resolver e transformar os conflitos contemporâneos, orquestradas tradicionalmente por organizações não-governamentais e da sociedade civil atuando no âmbito da sociedade (*grassroots*), compreendendo desde práticas de incentivo ao desenvolvimento institucional de uma democracia participatória até o desenvolvimento de mecanismos endógenos para solução pacífica de conflitos, envolvendo formas de justiça de transição que promovam a reconciliação e a unidade entre o Estado e a Sociedade.<sup>297</sup> Retoma-se, assim, a agenda emancipatória sobre a qual se estruturou o conceito de Segurança Humana, o que impunha a necessidade de avaliar as causas estruturais da violência armada e das novas ameaças afetando Estados e comunidades políticas como um todo. Esta agenda, no entanto, ao ser incorporada ao modelo dominante de gestão e resolução de conflitos acabou se afastando do ideal emancipatório, equalizando

---

<sup>296</sup> WHALAN, Jeni. *How Peace Operations Work? Power, Legitimacy and Effectiveness*. New York: Oxford University Press, 2013, p.21.

<sup>297</sup> MILESI, Cecilia. *Innovacion & Participacion na Transformacion de Conflictos*, Policy Brief, Vol. 05, N.03. (Enero, 2015).



segurança dos indivíduos à segurança do Estado, dentro de um modelo de contrato social expresso por pensadores clássicos como Hobbes e Locke e consolidado por Max Weber.<sup>298</sup>

A evolução institucional das operações de paz das Nações Unidas reflete esta transformação no “entendimento internacional” acerca dos mecanismos necessários para promover a transição de um contexto de guerra para um contexto de paz em sociedades pós-conflito armado (o *Peacebuilding consensus*).<sup>299</sup> O consenso em construir a paz representa a forma como a comunidade internacional encontrou de oferecer uma resposta multidimensional aos conflitos contemporâneos eclodindo nas periferias do sistema político internacional. Ao integrar múltiplos atores e atividades, que antes se dissociavam em três âmbitos de atuação na gestão e resolução de conflitos<sup>300</sup>, a nova fórmula de construção da paz uniu autoridades internacionais, elites locais, líderes comunitários, agentes humanitários e àqueles atuando em questões de desenvolvimento econômico, que até então mantiveram interesses, agendas e práticas diversas. A nova unidade, contudo, pressupõe uma universalidade de objetivos que circunscreve interesses locais e internacionais sob um projeto comum, uma “idéia universal” de como construir a paz<sup>301</sup>.

Para diversos autores, associados aos Estudos Críticos, este modelo dominante foi construído, normativamente, a partir da Tese da Paz Liberal, e cientificamente, com a revitalização das Teorias da Modernização sob novas roupagens (i.e. engenharia social), ante a noção de que a realidade poderia ser controlada e manipulada por um sujeito racional que analisa objetivamente e intervém sobre ela, a fim de transformar o espaço político e social a partir de procedimentos técnico-burocráticos, com base nos marcos institucionais e constitucionais sob o qual, atualmente, organizam-se as modernas democracias liberais.<sup>302</sup> A ideologia liberal, no âmago desde projeto, encontra no Estado Democrático Liberal um modelo de organização política universal que, ao ser promovido em âmbito mundial, tenderia a tornar

---

<sup>298</sup> Por modelo dominante, entende-se um sistema hegemônico de ideias e práticas em relação aos conflitos armados, à segurança e à paz, que prevalecem graças ao maior poder político e econômico de algumas nações e grupos sobre outros

<sup>299</sup> RICHMOND, 2007.

<sup>300</sup> Segundo Paul Lederach, uma estratégia de construção da paz se realizava em três âmbitos distintos: o primeiro nível, a partir de uma abordagem elitista top-down, que envolveria os mediadores internacionais apoiados por Governos e Organizações Internacionais, cujo objetivo é obter uma saída negociada para o conflito; um segundo nível, que envolve workshops para solução de problemas, capacitação para a resolução de conflitos e o desenvolvimento de comissões de paz para avaliar a construção do processo de paz, incluindo autoridades locais, acadêmicos ou outros membros da sociedade civil, doméstica e internacional; e por fim, um terceiro nível, em que agentes humanitários atuam junto a sociedade local para promover o diálogo político, a proteção e o respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento econômico, no âmbito do que a UNESCO tem definido como uma “cultura de paz”, tradicionalmente atuam neste setor as organizações não governamentais e da sociedade civil (RICHMOND, 2007, p.104).

<sup>301</sup> RICHMOND, 2007, p.104.

<sup>302</sup> MILESI, 2015, p.9.

as relações entre os Estados, ou entre os Estados e suas sociedades, mais pacíficas, visto que regimes democráticos liberais seriam mais pacíficos tanto em suas relações internas, quanto internacionais.<sup>303</sup>

O violento processo histórico-social, descrito por Charles Tilly (1985), na formação das democracias ocidentais europeias, parece não figurar como parte da equação que pressupõe um processo linear de desenvolvimento, a ser reproduzido sob quaisquer condições contextuais, desde que instituições de governança adequadas possam ser construídas e consolidadas no território sob o qual se intervém. Não obstante, ao ser transplantado por operações de paz para sociedades plurais, o modelo técnico-burocrático manteve sua faceta militar, uma vez que o primeiro objetivo, expresso no mandato das missões, seria garantir condições de segurança adequadas para o desenvolvimento político, social e econômico do processo de paz acordado entre os mediadores internacionais, Estados e elites locais, compreendendo ou não a totalidade dos grupos beligerantes. Muito embora, geralmente, este não fosse o caso. A estabilização, entretanto, pressupunha o fim da violência armada generalizada e a centralização da autoridade política em um governo legítimo, que deveria, pois, obter e preservar o monopólio do uso da força. As tropas de paz, deslocadas para um espaço de extrema desarticulação social, têm, sobretudo, a função de garantir o desenvolvimento deste processo.<sup>304</sup>

Ao observar os processos de paz conduzidos em Filipinas e Colômbia, a ativista e socióloga Cecília Milesi, caracteriza o atual modelo dominante, em primeiro lugar, como militarista, uma vez que envolve estratégias que implicam no uso da força e na demonização do “outro”, como inimigo, inabilitando a atenção dos atores envolvidos no processo de paz àquelas causas localizadas na raiz do conflito, estruturais e culturais; e, em segundo lugar, Milesi observa o caráter elitista das negociações de paz, que exclui das conversações uma parcela significativa de indivíduos envolvidos direta ou indiretamente nos confrontos<sup>305</sup>. Todavia, nos dois processos analisados, a socióloga encontrou, em campo, práticas transformativas que poderiam representar um avanço operacional neste processo. Observou que, tanto na Colômbia quanto nas Filipinas, iniciativas que buscavam abordar as causas estruturais do conflito armado foram empreendidas, enquanto se tentava dialogar com todos os grupos armados, estatais ou civis; por sua vez, ao considerar um diálogo mais aberto, autoridades estatais e agentes internacionais também conduziram um processo de

---

<sup>303</sup> PARIS, Roland. “At war’s end”. 2004.

<sup>304</sup> MAC GINTY, Roger (2013) Introduction: The Transcripts of Peace: Public, Hidden or Non-obvious?, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7:4, 423-430, DOI:[10.1080/17502977.2012.727535](https://doi.org/10.1080/17502977.2012.727535).

<sup>305</sup> MILESI, 2015, p.15.

aprofundamento deste diálogo com a sociedade, tornando-o mais transparente e participativo, à medida que abriam espaços públicos de discussão em que a sociedade local poderia ter sua voz reconhecida, sobretudo, no âmbito de processos de justiça de transição.<sup>306</sup> Segundo Richmond (2007) e Mac Ginty (2013), iniciativas de inclusão e empoderamento local compõe parte essencial desta agenda de construção da paz pós-conflito armado, incorporada a todos os processos de paz promovidos, em âmbito internacional, desde o início dos anos 1990.<sup>307</sup>

### *Resiliência e segurança humana em OP*

Até o momento, nossa análise se debruçou sobre o modelo dominante para intervenções em suporte a paz e como este vem a ser operacionalizado em operações de paz. Alicerçado na noção de Paz Liberal, esse modelo assume um caráter elitista e militarizado, ao promover em primeiro lugar uma estratégia de estabilização do conflito em suas vias armadas e a consolidação de poder em uma autoridade central para a condução do processo de paz. Reforça-se a autoridade do Estado em exercer o poder de polícia e controle social e, quando este não é capaz de fazê-lo, a responsabilidade é transferida para a comunidade internacional. O apelo por respostas emergenciais tanto poderá ser respondido por países vizinhos e organizações regionais, como por organismos e agências internacionais. Em geral, para questões que envolvem ameaças à paz e à segurança internacional, o órgão decisório por excelência tem sido o Conselho de Segurança das Nações Unidas. No entanto, os anos 1990 colocaram em evidência a capacidade limitada da comunidade internacional em intervir em sociedades convulsionadas por conflitos armados. A complexidade crescente dos novos espaços de ação, não apenas reflete no número cada vez maior de atores em campo e objetivos a serem realizados por estes, como também na maior diversidade de atores e estratégias consideradas essenciais para garantir o sucesso das missões. É para esta diversidade que nos voltamos neste momento. Quem são estes novos atores e quais estratégias passam a ser priorizadas neste último quarto de século?

A normativa onusiana, desde a publicação do Relatório “Agenda para Paz” (1992), vem buscando consolidar uma estratégia de construção da paz pós-conflito, a fim de obter maior eficiência na concretização dos mandatos operacionais de suas missões. A ideia de construir uma situação de “paz sustentável” em longo prazo começa a ser pensada fora das relações interestatais, que pressupõe a ausência de conflito entre os Estados, e dentro dos espaços domésticos, em que o conflito jamais estaria ausente e mecanismos capazes de geri-lo por vias

---

<sup>306</sup> Ibidem.

<sup>307</sup> RICHMOND, 2007; MAC GINTY, 2013.

pacíficas precisariam ser criados ou consolidados para colocar em curso um processo de consolidação nacional. Mecanismos para solução pacífica de conflitos, por sua vez, pressupõe a existência de um Estado Soberano, com o monopólio legítimo da violência e, portanto, capaz de dissuadir seus cidadãos de recorrerem às vias armadas, coagindo-os a buscar uma solução pacífica ou garantindo sua liberdade para fazê-lo. Por conseguinte, a construção da paz foi associada à construção ou consolidação do Estado e, no curso de diversos processos de paz, grupos armados foram cooptados ou deslegitimados, à medida que se opunham a um processo de paz compreendido como abrangente.

A estratégia de operacionalização do conceito normativo de segurança humana, a partir de sua inclusão em agendas de segurança internacional, possibilitou a permanência do Estado como o objeto referente destas agendas, realocando o indivíduo sobre a proteção deste, visto que o Estado Soberano seria o único capaz de garantir as condições necessárias para que um indivíduo possa atingir todo seu potencial (“*freedom from want, freedom from fear*”). Na retórica de Estados e organizações internacionais, passava-se a priorizar não o direito dos Estados em intervir, naquilo que ameaçasse a segurança de seu território ou sua permanência, e sim a necessidade dos indivíduos em situação de vulnerabilidade de serem protegidos. No entanto, em casos de extrema desarticulação social (i.e. conflito violento), o Estado tende a ser considerado incapaz de realizar ambas as metas, caracterizado como frágil ou falido, e o evento é descrito como uma emergência humanitária complexa. O uso da palavra “emergência” causa certo estranhamento em situações de conflito armado, que dificilmente se iniciam rapidamente ou ocorrem sem previsão. No obstante, seu uso, associado ao conceito mais elástico de complexidade, cumpre um papel importante na reestruturação dos mecanismos internacionais para gestão de conflitos armados. No relatório do SGNU de 2009, *Implementing the Responsibility to Protect*, a responsabilidade primária na proteção de civis seria do Estado em que se encontram, sendo este a primeira linha de resposta para emergências humanitárias de qualquer espécie, dos desastres naturais àqueles causados pelo homem. Não obstante, em casos nos quais se constate a ocorrência sistemática de graves violações dos direitos humanos, a comunidade internacional teria a responsabilidade (coletiva) de oferecer o suporte técnico e operacional necessário ao Estado, fracassando em suas funções, para que este possa adquirir ou recuperar tal capacidade.<sup>308</sup> O objetivo primário da intervenção é, portanto, garantir a estabilidade das condições de segurança, preservando a coesão social do Estado. Para aqueles casos em que se configura o colapso ou enfraquecimento da autoridade central, a reestruturação

---

<sup>308</sup> UNITED NATIONS, 2009.

desta a partir de seu monopólio sobre os meios legítimos de força, pressupõe a deslegitimação de todos aqueles que não consentiram em se desarmar no âmbito de um processo de paz, negociado nos moldes expressos acima. Passamos, então, ao segundo objetivo estratégico na agenda internacional de construção da paz pós-conflito: o empoderamento local, que pressupõe a institucionalização de mecanismos de governança democrática, liberalização da economia e construção de capacidades para levar a adiante este processo através do treinamento técnico especializado da população local, particularmente no que tange a constituição de um Estado de Direito, conduzindo treinamentos nos setores de segurança, justiça e administração pública.

No âmbito deste processo, os atores domésticos, estatais e não-estatais, que atuam na esfera pública, tanto podem ser compreendidos como *agentes*, reconhecendo-se a necessidade de seu empoderamento para a condução do processo político na retirada das forças de intervenção; ou como *vítimas*, que precisam de proteção e assistência para ter seus direitos fundamentais garantidos. Aqueles alocados sob esta última categoria, compreendem a maior parte do todo, ou seja, a biomassa da sociedade que não tem capacidade de exercer seu “poder de agência”.<sup>309</sup> Representam, pois, as populações mais vulneráveis de uma sociedade, submetida às incertezas e riscos provindos de ameaças contingentes ao processo de “modernidade tardia” que perpassa todos os níveis da vida social nos países pós-coloniais, em desenvolvimento ou emergentes, incluídos sem distinção no chamado “Sul Global”. Há, ainda, uma terceira categoria, compreendida por aqueles considerados “*spoilers*” em um processo de paz, multiplicadores de insegurança, para quem estratégias específicas deverão ser elaboradas, a fim de que não representem uma ameaça real ao projeto de construção da paz colocado em vigor por agentes internacionais, aliados às elites locais.

A agenda de construção da paz liberal, sob as quais se estrutura o modelo dominante de gestão e resolução de conflitos, compreende, em última instância, um projeto de modernização acelerada em sociedades pós-conflito, vinculando problemas de desenvolvimento econômico às questões mais prementes de segurança que afetam, simultaneamente, Estados e suas sociedades. Este argumento, traçado a partir da segunda geração da Teoria Crítica, permitiu que os críticos contemporâneos à teoria da modernização, observassem no contexto atual, em que existe um consenso em torno de práticas de *peacebuilding* (segurança humana + desenvolvimento econômico), um esforço modernizador das relações internacionais, com a

---

<sup>309</sup> JABRI, Viviane. ‘War, government, politics: a critical response to the hegemony of the liberal peace. ‘Em: RICHMOND, O. P (Ed.), *Peacebuilding: critical developments and approaches*, London: Palgrave MacMillan, 2010. pp.41-57.

reificação das práticas anteriores no Projeto da Paz Liberal, que seus articuladores apresentam como isento de ideologia.<sup>310</sup>

Ao formular o conceito de segurança humana como base normativa deste modelo, seus idealizadores manifestavam a intenção de promover uma nova estratégia de governança global, que dê conta das falhas do sistema de governança global anterior, instaurado na década de 1940, sobretudo com relação às disparidades socioeconômicas que este último não foi capaz de absorver, uma referência aos elevados índices de pobreza em âmbito global.<sup>311</sup> O novo conceito-estratégico de intervenção internacional passaria a enfatizar, assim, mecanismos de prevenção, como sistemas de alerta antecipado (*early warning systems*) e redução do risco a desastres (*disaster risk reduction*, DRR), a fim de lidar com aquelas ameaças (ou riscos) que afetariam, potencialmente, todas as sociedades humanas e seus respectivos Estados, os quais devem estar preparados para responder a novas “emergências”, sejam estas naturais (como terremotos, tempestades, inundações, tsunamis etc.) ou causadas pelo homem, como fome, seca, conflitos armados ou ataques terroristas, entre tantas outras possibilidades.

Ao identificar as vulnerabilidades inerentes ao processo de desenvolvimento socioeconômico, atreladas ao projeto de modernização, torna-se necessário mitigar as oportunidades de risco, transformando estas sociedades ou grupos vulneráveis em sociedades e grupos capazes de resistir, absorver, adaptar e superar choques adversos, que ameaçam sua capacidade de auto-organização, tornando-se mais resilientes. Chegamos aqui a um conceito fundamental para entendermos as novas estratégias de intervenção em suporte à construção da paz: a resiliência, ou seja, a “*habilidade de um sistema, comunidade ou sociedade, exposta a eventos adversos, de resistir, absorver, acomodar-se e se recuperar dos efeitos desse choque em um tempo adequado e de forma eficiente, incluindo a preservação ou restauração de suas estruturas básicas essenciais e funções*”<sup>312</sup>.

A noção de resiliência humana se encontra no cerne desta nova agenda pós-intervencionista que, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável de sociedades pós-conflito, passava a considerar aceitável a permanência destas vulnerabilidades sociais (da vida moderna e, especial, da vida urbana), atribuindo à sociedade local a responsabilidade de estabelecer mecanismos capazes de gerenciar estes riscos. Uma das distorções sociais mais eloquentes desse processo está na privatização da segurança social, ao promover-se a

---

<sup>310</sup> PUGH, Michael. ‘Welfare in war-torn societies: nemesis of the liberal-peace? Em: RICHMOND, O. P (Ed.), *Peacebuilding: critical developments and approaches*, London: Palgrave MacMillan, 2010. pp.262-278.

<sup>311</sup> UNDO, 1994, p.21-23.

<sup>312</sup> UNISDR, Sítio Oficial. Terminologia. Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>. Acesso em: 02/06/2016.

privatização dos espaços públicos dentro de uma economia de mercado. Para David Chandler (2012), porém, a meta em promover a resiliência humana adquire um caráter positivo, ao considerar seu potencial transformador e emancipatório para a sociedade à medida que esta passa a ser responsável por gerir aqueles fatores que produzem insegurança local.

Não obstante, ao analisarmos esse processo a luz da reestruturação promovida pela ONU em sociedades pós-conflito, no âmbito das operações de paz, não podemos deixar refletir na distorção operacional que tende a limitar o próprio potencial de transformação social do processo de paz. A sociedade emergindo de um conflito armado, ao ser compreendida como vulnerável, deve, antes, ser capacitada para participar da vida pública, atuar na esfera política. Ou seja, deve ser “empoderada” por agentes internacionais para ser responsável por seu próprio destino. Ao fazê-lo, no entanto, desconsidera-se uma questão fundamental: quem são os atores locais? Eles são vítimas, que precisam adquirir a capacidade de lidar com sua condição contingente de vulnerabilidade dentro de um sistema hegemônico constituído alhures, a fim de se tornarem mais resilientes? Ou estes atores são, na realidade, agentes políticos, dentro do contexto histórico-institucional concebido no tempo e espaço que antecederam as intervenções recentes, mas não as intervenções passadas de um período colonial? Perguntamos, em suma, se o sujeito pós-colonial é uma vítima a ser protegida ou um agente que precisa ser considerado no processo decisório para que a paz construída seja sustentável?

Observamos que, nos diversos momentos em que a violência voltou a escalar em sociedades pós-conflitos, a falta de um diálogo inclusivo com os diversos grupos envolvidos no confronto e representações civis da sociedade doméstica, produziu processos instáveis de paz, facilmente rompidos ao se retirarem àqueles fatores que garantiam a estabilidade em primeiro lugar: as forças internacionais e, por conseguinte, às atenções dos “doadores” de assistência humanitária. Sob a legenda de uma virada local, que enfatiza a consolidação das estruturas críticas de resposta dos Estados às eventuais emergências (complexas ou não), a nova moldura normativa da segurança humana, facilitada por atores internacionais no âmbito das operações de paz, busca promover o empoderamento de atores locais na condução do processo de paz a partir de um projeto negociado nos altos níveis da política internacional, garantindo em diversos casos que estes não fossem nem tão transparentes, nem tão abrangentes, quanto desejariam os sujeitos desempoderados que compõe a biomassa da sociedade transitando da guerra para a paz. Exemplos abundam e entre os mais atuais podemos citar o processo de paz recentemente concluído entre o governo Colombiano e líderes das *Fuerzas Armadas Revolucionarias de*

*Colombia–Ejército del Pueblo* (FARC-EP), principal movimento guerrilheiro em uma guerra civil que já durou cinco décadas.

Por outro lado, esta agenda foi habilmente acolhida por aqueles que estavam na outra ponta do processo, os atores locais per se, elites políticas e militares, que viam nesse processo uma forma de fortalecer suas posições no sistema político internacional, mantendo-se, assim, o carácter elitista do modelo dominante. A nova agenda serviria, sobretudo, aos Estados pós-coloniais que desfrutavam de uma Soberania jurídica, mas não poderiam alegar unidade política interna. É a partir desta apropriação do “local”, via o empoderamento de elites políticas pré-dispostas a manutenção do status quo ante (anterior ao conflito) que localizamos uma interrupção do potencial emancipatório na origem do conceito de segurança humana; sempre e quando entendermos por emancipação a possibilidade de uma “deliberação não-repressiva” entre os diversos atores direta ou indiretamente envolvidos pelo conflito político na esfera pública.<sup>313</sup>

Ao observar os casos recentes de intervenções internacional no Afeganistão, Líbia e República Democrática do Congo, associados ou não a uma agenda contra-terrorista, como as campanhas promovidas contra Joseph Kony, Al-Qaeda e o Estado Islâmico, coloca-se em questão a forma a comunidade internacional vem procurando intervir sobre os chamados “conflitos violentos” ocorrendo no interior de Estados juridicamente constituídos sob contextos diversos durante um largo processo de descolonização. A opção pelo uso da força num primeiro momento e na esteira de um diálogo mais aberto com a sociedade, priorizando-se a estabilização do confronto armado e a restauração da autoridade central, acaba limitando o espaço político em que diferentes atores poderiam exercer um poder de agência na reestruturação do tecido social. Ou seja, limita-se a capacidade de uma deliberação não repressiva como parte do processo de paz, uma vez que só atuará neste contexto aquele que desfruta do reconhecimento internacional e, portanto, legitimidade, para atuar na esfera pública de um espaço descontextualizado, instituído por práticas externas através de um aparato técnico-burocrático que pressupõe o desenvolvimento linear de todas as comunidades humanas, independente dos contextos histórico, político e institucionais que condicionaram sua constituição.

Por sua vez, é sob este espaço limitado à inclusão de novos atores, produzido por um processo político que preserva seu carácter elitista e militarizado, ainda que seus termos não tenham sido definidos, que uma nova agenda de construção da paz pós-conflito passa a ser

---

<sup>313</sup> LINKLATER, A., ‘Política Community and Human Security’ Em: BOOTH, Ken. *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienne Publishers, Inc., 2005, p.113-132.



delineada, enfatizando a capacidade das sociedades transitando da guerra para paz em conduzirem o processo que antes ficaria sob a tutela da comunidade internacional. No Kosovo e em Timor Leste, organizações internacionais desempenharam amplas funções na gestão e resolução dos conflitos que produziram alguns dos piores massacres dos quais temos notícia. No entanto, a dificuldade em preservar as condições de estabilidade alcançadas, o desgaste das tropas de paz e o advento economias paralelas para sustentar o esforço internacional de gestão de crises e desenvolvimento das sociedades locais, produziu a necessidade de desenvolver estratégias mais eficazes de intervenção e saída das forças internacionais. A resposta foi o envolvimento e problematização da população local, reforçando-se as estruturas críticas para gestão e controle social, através da consolidação do Estado de direito e do poder de polícia, da vigilância das fronteiras e da oposição interna ao frágil aparato político que, em muitos casos, ainda não desfruta de legitimidade social. Para esses sistemas nascentes ou ainda fragilizados pelo conflito armado, busca-se enfatizar sua capacidade de resposta, ou ainda, sua resiliência a tudo que coloque em risco o processo de paz em vigor.

### Considerações parciais

A violência do século XXI não se encontra na forma do século XX. A guerra interestatal e a guerra civil continuam sendo ameaças em algumas regiões, mas elas têm declinado nos últimos 25 anos. Mortes por guerra civil, ainda que contabilizem um número inaceitável, representam um quarto do que foram nos anos 1980. Violência e conflito não foram banidos: uma em cada quatro pessoas no planeta, mas de 1.5 bilhão, vive em Estados frágeis e afetados por conflitos ou em países com altíssimos índices de violência criminal. No entanto, devido ao sucesso em reduzir guerras interestatais, as formas de violência e conflito remanescentes não se enquadram, perfeitamente, nos moldes de “guerra” ou “paz”, ou em “violência criminal” ou “violência política”.<sup>314</sup>

Os autores do *World Development Report* (2011) associam as principais causas da violência contemporânea, política ou criminal aos problemas de governança institucional e desenvolvimento, inclusive ao constatar a recorrência da violência em países que passaram por guerras civis recentemente e enfrentam processos instáveis de paz. A violência no século XXI é, portanto, intrinsicamente associada com o projeto de construção de Estados modernos, liberais e democráticos, ao identifica-la em “falhas” do projeto de construção estatal. Uma questão de governança ou ainda, da agência capaz de gerir o processo.

---

<sup>314</sup> WDR, 2011, p.2.

Desta forma, o tripé da paz liberal – democracia, desenvolvimento e direitos humanos – preserva sua centralidade no projeto político de construção da paz. Poucos disputam sua validade e nós também não faremos isso aqui. No entanto, observamos uma ruptura na narrativa que aborda a violência antes e após o período caracterizado como “pós-conflito”, em tese, referindo-se ao período que se segue ao término das hostilidades entre as principais partes em conflito e, em realidade, envolvendo um período de pós-acordo entre beligerantes que estiveram representados nas negociações iniciais. Em geral, estes atores são aqueles que detinham o maior controle sobre os meios de violência empregados durante o conflito armado.

Como observou Mac Ginty (2006), a paz (negativa) que se segue a um conflito armado é fraca e facilmente rompida, particularmente quando emerge de acordos políticos de alto nível, negociados e ratificados sem o apoio popular. Não obstante, o acordo de paz será fundamental ao delimitar as regras de engajamento dos atores domésticos no processo de paz. O acordo torna-se o projeto constituinte, posicionando e delimitando o espaço de ação de todas as partes envolvidas no conflito, estivessem ou não representados à mesa de negociações. Com o término das negociações, ou na evolução destas, Passa-se então ao estágio seguinte da intervenção em suporte a paz: a construção da paz, que pressupõe, em primeira estância, condições mínimas de segurança. A violência é, portanto, um elemento chave de produção da ordem social no início do processo de paz. Embora, neste caso, seu emprego seja legitimado como um instrumento de controle, uma tecnologia do poder, que busca refundar as bases de uma autoridade política central. A partir da centralização dos meios legítimos de emprego da força, as outras formas de violência se definem em relação a esta como uso ilegítimo dos meios de violência. Duas categorias de violência pós-acordo são então identificadas: aquelas que ameaçam o processo de paz, tal como este foi acordado, e aquelas que o afetam indiretamente. A noção de *spoiling* determina essa ruptura entre as formas de violência que antecedem e procedem um período de transição da guerra para a paz.

Com o período pós-acordo (termo que consideramos mais adequado), o processo de paz entra em sua fase de transição e consolidação (ou aprofundamento). A fase de transição, intercambiável como a definição de construção da paz delineada neste capítulo, compreende duas esferas de ação: a estabilização e a reconstrução social, engendradas com o objetivo conter e prevenir a recorrência de violência armada no futuro. O objetivo desse capítulo foi mostrar, em primeiro lugar, como estas duas dimensões têm sido operacionalizadas em três esferas

distintas – segurança-militar, político-administrativa e a socioeconômica – e temporal e espacialmente integradas nas operações em suporte à paz.

No final do século XX, porém, a recorrência da violência nos primeiros anos dos processos de paz negociados e implementados por atores internacionais, em apoio às elites locais, levou a uma adaptação do modelo de intervenção em suporte à paz. No século XXI, a agenda levada a efeito por uma tecnocracia profissionalizada na gestão e construção da paz, tem priorizado a capacitação da agência local para a condução do processo, sob a noção de domínio local. No entanto, ao enfatizar a construção de capacidades locais, os agentes internacionais, detendo não apenas a técnica, como também as linhas de financiamento necessárias para a condução do processo de paz, descolam a agência local para um futuro programado, normalmente a curto prazo, antevendo a retirada das forças de intervenção.

Duas frentes de ação passam a ser instrumentais para abordagem tecnocrática: a primeira caracteriza uma abordagem *top-down* (global ao local), através de uma aliança entre as elites políticas e militares e a comunidade internacional; e a segunda, que ocorre em paralelo, envolve uma abordagem *botton-up* (local ao global), introduzida pela comunidade humanitária e de desenvolvimento em contato direto com a sociedade local. O encontro entre estas duas frentes, que se integram e sobrepõe, busca moldar as relações entre o Estado e a sociedade na formação de Estados democráticos e liberais. Nesse capítulo, observamos uma transformação na forma como a Sociedade Internacional tem procurado intervir na relação entre o Estado e a sociedade, particularmente naqueles contextos de instável transição da guerra a paz, ao problematizar as falhas desse processo na forma como o Estado buscou operar sobre a sociedade.

A solução, a nível técnico, foi modificar os instrumentos de intervenção a fim de que o Estado opere através da sociedade e não sobre esta. Neste processo, porém, como destaca David Chandler (2015), o “Estado” e a “sociedade” são profundamente transformados. Observa-se, por fim, que em termos normativos, essa transformação do paradigma de intervenção instrumentalizou o que Bellamy e Willians (2011) definem como “políticas de proteção”, engendrando um discurso paternalista que propõe intervenções terapêuticas na sociedade, colocando o Estado na posição (contestável) de protetor (da paz civil, da ordem social) e a sociedade como vítima das circunstâncias, necessitando de proteção, regulação e ações destinadas a torna-la mais resiliente à variedade de riscos associadas ao período de transição da guerra à paz. Segurança se torna chave para entendermos como estas abordagens convergem sobre o mesmo espaço, através de narrativas que enfatizam a proteção e resiliência da

população; e a governança securitária é a forma como se observa a operacionalização desse processo, enfatizando atividades como reforma do setor de segurança, DDR, construção e consolidação do Estado de direito e justiça de transição, tanto processual, quanto procedimental.

## CAPÍTULO 4. A IMAGINACAO DE TIMOR: O CAMPO E SUA NARRATIVA

A extrema violência presenciada setembro de em 1999, sob a presença da ONU, representava o ápice de um ciclo de violência e repressão interna em Timor Leste, que ao longo de sua história vivenciara momentos semelhantes de exploração, repressão e carnificina, sob o mando de potências estrangeiras. Quando as notícias foram divulgadas na mídia internacional, pouco se sabia sobre aquele pequeno país, antiga colônia portuguesa, que compõe a parte leste da Ilha de Timor e por 24 anos fora considerado a 27ª Província da República da Indonésia. Ainda hoje, o Timor Leste escapa a atenção da mídia internacional. No entanto, a história de Timor Leste não se resume ao registro daqueles que lutaram e, por fim, em 2002, conquistaram a Independência do país. Ciclos de violência, intermeados por períodos de apaziguamento e regimes distintos de governança descrevem a história recente da sociedade timorense no século XX e início do século XXI. Introduzir a história de sua sociedade e não, necessariamente, do Estado, é o objetivo fundamental deste capítulo, organizado em três momentos:

Na primeira parte, apresentamos o espaço social, geográfico e geopolítico em que se desenvolve o processo de paz, trazendo os olhares locais e internacionais que compreendem o tempo e o espaço de formas notadamente distintas. Esta seção abrange a forma como o estudo de campo foi elaborado e desenvolvido, assim como os dados que foram acessados para corroborar nossa visão do processo de paz em Timor Leste em quase 15 anos de atuação das forças internacionais na região. Ao analisar o processo de paz, partimos do pressuposto de que existe uma lacuna entre as narrativas oficiais, corroboradas por agentes e autoridades estatais, internacionais ou nacionais, e as narrativas locais (e não-oficiais), daqueles que vivem o dia a dia do processo de paz, que ora serão apresentadas por agentes “locais” (timorenses), ora por internacionais. Essa lacuna, que compreende formas distintas de contextualizar a paz, foi explorada contrastando a pesquisa documental em fontes oficiais com entrevistas e estudos etnográficos, incluindo a realização de um grupo focal em Hera, município portuário no distrito de Díli, portanto, apresentaremos uma visão geral do trabalho de campo realizado e suas conclusões preliminares.

A segunda parte, por seu turno, apresenta o Timor que emerge na narrativa oficial do novo Estado, particularmente através do relatório final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR), realizada entre 2002 e 2005. Em meio a esta narrativa e buscando aprofundar pontos de tensão no processo de formação nacional, trazemos as narrativas daqueles

que acompanharam de perto o desenvolvimento desta história. Em particular, esta seção busca traçar o processo histórico de formação de uma sociedade cujas divisões políticas e aparatos de violência se encontram moldados e moderados por relações sociais e culturais distintas e distantes da compreensão internacional. Um exemplo aparece na surpresa expressa em diversas entrevistas com os capacetes azuis das Nações Unidas, militares e policiais, ao relatarem seu encontro com os modestos, mas orgulhosos reis timorenses, denotando o quão singular é este espaço e a difícil tarefa que confronta o agente internacional, na medida em que este busca intervir sobre ele.

Na segunda parte do capítulo, buscamos localizar a narrativa oficial da História de Timor Leste no espaço de transição em que foi construída, assim como as narrativas alternativas, que representam pontos de tensão nesse processo. Se a rede de relações sociais que emerge nesse período, como em outros locais, poderia ser descrita como um tecido social fragmentado, neste momento se busca mapear os principais agentes em sua reestruturação: “a agulha e linha”, nas palavras do Sr. Embaixador Da Silva, a fim de traçar o processo que possibilitou o estágio atual na construção da paz em Timor Leste.

### **O campo em Timor Leste**

O ‘campo’, conforme o definimos no primeiro capítulo, não emerge somente do seu enquadramento semiótico, baseado em configurações de poder que legitimam intervenções em seu espaço, ele é essencialmente construído através da ‘performance’ daqueles que agem sobre ele, que intervêm ou recebem à intervenção, reproduzindo-a, resistindo-a ou adaptando-a ao contexto sobre o qual se desenrola o processo de paz. Resulta, assim, da vinculação de práticas políticas, normativas e acadêmicas. Ao buscar construir um diagnóstico que se aproxima do campo, desnaturalizado e socialmente dinâmico, não construído, mas em construção, observamos, ao longo do processo de paz desenvolvido em Timor Leste, entre 1999 e 2012, os potenciais mecanismos de transformação e constituição da realidade social, conforme estes foram construídos no encontro de narrativas “externas” e “internas”. O campo que abordamos, portanto, é um espaço contestado e mediado por práticas e subjetividades conflitantes e conflituosas. Nosso campo subjetivo, que aborda o processo de transição da guerra à paz, suscita algumas considerações iniciais sobre o espaço e o tempo em que se desenvolve a análise e se desdobram os inúmeros olhares capturados por ela.

### *Aspectos Geográficos e Culturais*

A República Democrática de Timor Leste compreende a parte oriental da Ilha de Timor, no interior do Arquipélago Malaio. Com apenas 15.007 Km<sup>2</sup>, a região se localiza a 550 km ao norte da Austrália e divide a fronteira ocidental com a Indonésia. Segundo dados oficiais de 2010, a população atual é de 1.066.582. Desde que a país retomou sua independência em 20 de Maio de 2002<sup>315</sup>, as línguas oficiais são o Português e o Tétum, embora se reconheça o uso funcional do Inglês e do Bahasa Indonésia<sup>316</sup>. Não obstante, existem em torno de 16 línguas nativas, originárias dos diferentes grupos étnico-linguísticos que migraram para a região. A maioria da população é de origem malaio-polinésia e papua, embora também se encontrem grupos minoritários de chineses, árabes e europeus, que chegaram à ilha através das rotas comerciais de navegação nos séculos passados<sup>317</sup>. Atualmente, o Estado é uma República Parlamentarista, com 13 distritos e 67 subdistritos. Paralelamente, o sistema político moderno divide espaço com sistemas políticos tradicionais, em que pequenos reinos, sob a liderança do *liurai* (rei), integram diversas povoações (sucos) com uma ancestralidade comum (clãs). Essa articulação entre o espaço político moderno e tradicional representa uma das muitas singularidades do processo de formação nacional em Timor Leste e, portanto, do processo de paz que propomos analisar. Nesta sociedade, as tradições e vínculos sociais oferecem elementos de coesão social que, àquele observador externo, contrastam vividamente como o dinâmico sistema político interno, constantemente moldado por ciclos de violência e pacificação social. Buscamos, através da visão do linguista e escritor timorense Luís Costa, conhecer esse cenário:

A sociedade timorense, apesar da diversidade de grupos étnicos e linguísticos, é bastante uniforme. A regra da aliança timorense, o peso da linhagem e a sacralização através do culto aos antepassados criam, entre grupos distintos, laços estreitos de solidariedade e de parentesco. A par disso, existe um fator de grande identidade, quer pessoal quer espacial, que nos oferece abertura social

---

<sup>315</sup> A Independência de Timor Leste foi declarada pelo governo da FRETILIN, pela primeira vez, em 28 de Novembro de 1975, e esta continua a ser a data oficial da independência do país (Fonte : Sítio Oficial do Governo) Disponível em : <http://timor-leste.gov.tl/?p=547&lang=en>.

<sup>316</sup> As principais línguas faladas em Timor são o Tetum, Mambai, Portuguese, Bahasa Indonesia, Todede, Bunak. (Minority Rights Group).

<sup>317</sup> Os principais grupos étnicos na ilha são: Tetum (300,000), Mambae (80,000), Tukodede, Galoli, Bunak, Kemak, Fataluku, Baikeno. E as principais religiões professadas na ilha incluem: Catolicismo Romana (90%), Islamismo e o Animismo. (UK Foreign Office Country Profiles, 2007). O principal grupo étnico é o Tetum, localizados principalmente em Dili e na costa norte. O segundo grupo, que constitui cerca de 8% da população habitam as montanhas centrais. A estrutura social desses povos estava tradicionalmente dividida em três classes sociais: , dato e povo. Atualmente, esta estrutura social tem sido alterada pela emergência de novas elites políticas e econômicas e o empobrecimento de grande parte da população (CEPAD, 2016). No entanto, as linhagens ancestrais de cada família (e clã) estabelecem uma hierarquia entre eles, e estas linhagens também identificam a distinção contemporânea entre: os puros, os mestiços e os estrangeiros. Dados disponíveis em: <http://minorityrights.org/country/timor-leste/>.

e cultural capaz de acolher outras culturas e religiões como o islamismo, budismo, hinduísmo.

**1. A língua:** em Timor há o Tetum que é língua oficial a parte do português. Mas falar da língua deve-se falar das línguas, de dezesseis línguas mais significativas, com seus dialetos, em referência à sua originalidade linguística e ao número de falantes nativos. Com suas características específicas e pertencem a duas famílias: papuas (mais antiga, provavelmente entrou em timor 7.000 a. C.) e austronésia (mais recente, 500 a 250 a. C.).

**2. Cultura** – também não se pode falar de cultura, mas de culturas, pois cada grupo linguístico tem sua maneira própria de encarar e viver o seu mundo; isto não significa que haja grupos autônomos ou fragmentação de grupos linguísticos, mas existe um laço estreito de parentesco fruto do sistema de alianças do casamento e do culto aos antepassados. (COSTA, 2016)<sup>318</sup>

O conhecimento de si que emerge na entrevista realizada com o linguista Luís Costa contrasta com a perspectiva elaborada por um observador militar internacional<sup>319</sup>, militar de carreira, deslocado ao Timor Leste no âmbito de três missões de paz sucessivas: a UNTAET, a UNMISSET e a missão de observação UNOTIL.

Bem, para mim era algo completamente desconhecido, eu esperava encontrar um país asiático, completamente associado à ideia que tinha da Indonésia, de Malásia, Taiwan, mesmo de Camboja. E o primeiro que me impactou foi ver que a etnia é muito diferente. Não se parece em nada como o resto do Arquipélago e não são indonésios clássicos. É outro tipo de etnia. O timorense é fisicamente diferente. Depois, me impactou ver que era um povo de extremado apego a religião Católica Apostólica Romana. De fato, possuem três bispos. Um dos quais foi o Prêmio Nobel da Paz [Belo]. Minhas expectativas eram ir a um lugar onde ainda existia um conflito armado, para o qual me preparei especialmente e num lugar que estava devastado... E estava devastado, muito mais do que eu esperava. E um lugar onde pensei que me encontraria com um tipo de gente e era totalmente outro tipo de gente.

[Da população...] Primeiro, o aspecto físico sabe? Pessoas bem pequenas, de baixa altura, com uns traços que parecem europeus de cara, mas a tez é quase negra, não negra, mas uma cor intermediária, com feições europeias... Algo

---

<sup>318</sup> Entrevista por email e facebook com o escritor timorense Luis Costa, 2016.

<sup>319</sup> Entrevista por skype com observador militar, uruguaio, 2017.



muito particular. Tudo isso produto da época da colonização, heranças de quando esteve aí Portugal, Holanda, Japão na Segunda Guerra, que utilizou o Timor como uma base logística também. Ou seja, há uma mescla muito importante. Então, o timorense atual é o produto de uma mescla de etnias. Outro tema que me assombrou muito foi a divisão política que há neste país. Esta parte da Ilha tem uma divisão política em províncias, regiões distritais, ou como quiser chamar, eu estive em todos... [sistema político atual] Passei por todos e estive vivendo, sobretudo, em Baucau que é uma zona mais à leste, vivi em Suai, que é uma zona mais a oeste, na fronteira com Timor Ocidental, estive vivendo também em Dili e depois, em todo resto da Província. E, em cada um destes lugares, existem reis e rainhas. Monarquias. Mas quando chegas a um povoado, está ali o Intendente político, mas ainda precisas ir saudar o Rei do lugar. É muito interessante, por que estamos falando de monarcas de 30 pessoas, 40 pessoas, talvez 50. Muito pobres, mas com um orgulho muito grande. Muito orgulhosos de ser o Rei de um lugar que pode ser uma aldeia... Em todo caso, um se dirige a eles como reis. Com uma forma de se vestir muito modesta, mas muito orgulhosos, muito dignos!

Ambos os olhares delineiam o espaço político e social sob o qual as operações de paz das Nações Unidas se desenvolveram. A sua complexidade e pluralidade aparece na narrativa de Luís Costa. Por sua vez, o esforço de apreender essa complexidade por parte de um observador internacional, quando em contato direto com esta realidade, aparece na reflexão feita pelo observador militar internacional. Suas visões importam, na medida, em que refletem o tenso diálogo entre as narrativas internas e externas na compreensão do local. Sobre perspectivas como estas, apoiam-se os sistemas de referência que embasam o processo decisório no estabelecimento, imposição, construção e consolidação da paz. As múltiplas e, frequentemente, integradas fases de um processo inacabado.



Figura 3 - O Espaço Político <sup>320</sup>

<sup>320</sup> Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/timor.pdf>.

### *Fundamentos da Pesquisa de Campo*

Nos capítulos anteriores exploramos a forma como o processo de paz é pensado e operacionalizado, assim como a transformação gradual da normativa e prática que informam a construção e gestão da paz nestes processos. Um ponto explorado no primeiro capítulo, que retomamos aqui, é a noção de segurança como uma via para a paz, considerando-a também como um fenômeno relacional e subjetivo. Se violência como fenômeno relacional é um elemento instrumental no mapeamento de conflitos armados, a segurança será o elemento significativo para o mapeamento do processo de paz, posicionando sujeitos e objetos com relação ao papel funcional que desempenham nesse processo, ou seja, identificando aqueles que detêm os meios de oferecer segurança, aqueles que necessitam de segurança, as ações ou práticas de segurança a partir das quais se busca influenciar comportamentos e atitudes e, por fim, como estas ações são percebidas por aqueles envolvidos. Para iniciar este mapeamento, partimos de duas premissas:

Em primeiro lugar, ao tratar segurança como um fenômeno relacional, nosso olhar dirige-se inicialmente as práticas de segurança operacionalizadas em campo e, a partir destas, identificamos quem eram os atores envolvidos e as interações estabelecidas entre eles. O objetivo é localizar e contextualizar estas práticas. Fazemos nota de que em um processo de paz, com frequência, observa-se um esforço de conferir linearidade as operações, enfatizando-se linhas de coordenação e sequenciamento<sup>321</sup>. A abordagem produz efeitos diretos sobre o campo, ao compor um processo de paz em etapas para as quais se determinam programas e ações específicas. Como nossa análise recai sobre o período de transição da guerra para paz, que compreende ações de construção da paz pós-conflito, interessa-nos, fundamentalmente, aquelas iniciativas destinadas à estabilização do conflito armado e consolidação da autoridade estatal, que retém o monopólio sobre os meios legítimos de violência. Fundamentalmente, estas práticas relacionam-se a três áreas essenciais: processos de desarmamento, desmobilização e reintegração social (DDR); reformas do setor de segurança (RSS), e questões associadas ao estabelecimento e consolidação do Estado de Direito e mecanismos de justiça transicional.<sup>322</sup> Assim, nossa análise das práticas de segurança durante o processo de paz em Timor Leste converge sobre estas áreas, abrangendo o longo período em que as forças de paz estiveram na região, entre 1999 e 2012. Nosso objetivo central é observar como estas práticas de segurança

---

<sup>321</sup> DCAF, 2015; SMALL ARMAS SURVEY, 2009; BRYDEN et al, 2005.

<sup>322</sup> DONAIS, 2009, DCAF, 2005, BRYDEN et al, 2005; DAVIS et al. 2011.

foram operacionalizadas no dia-a-dia do processo de paz, compondo uma esfera de governança securitária. De acordo com Bryden et. al.(2005), quatro temáticas transversais podem ser acessadas para abordar as três dimensões: as condições contextuais, o papel e influência dos atores externos, os desafios e dilemas de promover o domínio local e a sequência em que estas práticas foram conduzidas em campo.

Por sua vez, nossa segunda premissa para o estudo de campo considera o caráter subjetivo da segurança, através do qual nos propomos a analisar como estas práticas são percebidas tanto pelos sujeitos da ação, com frequência, envolvendo atores internacionais, quanto pelos receptores dessa ação (“sujeitos-objeto”), ou seja, os atores domésticos ou locais. O tempo e a multiplicidade de processos que ocorrem, simultaneamente, a cada momento, levam-nos a optar por uma perspectiva histórica e comparada, contrastando as ações interventoras com a forma que se desenvolvem e são percebidas em campo. Em Timor Leste, a dicotomia “internacionais” e “locais”, conforme destaca Kely Cristiane da Silva (2012), em seu estudo etnográfico sobre a construção do Estado em Timor Leste, é uma das primeiras clivagens operadas e operativas do processo de paz.

Como em outras partes do mundo, a maioria dos funcionários estrangeiros do Sistema das Nações Unidas, de organizações não governamentais internacionais, cooperações bilaterais e do mundo diplomático vivia em Timor-Leste apartada do mundo local que a cercava.<sup>7</sup> Muitos deles moravam em hotéis ou compartilhavam casas entre si, nos quais os timorenses entravam somente como empregados. Os chamados internacionais e locais raramente compartilhavam espaços de sociabilidade, entre outras coisas, porque não tinham uma língua de comunicação em comum<sup>323</sup>.

A partir desta codificação da estrutura social, procurou-se acessar as percepções de internacionais e locais quanto às práticas de segurança que perfazem os primeiros anos do processo de paz. Para fazê-lo, seguimos os passos de Steele (2010) e desenvolvemos nossa análise a partir de narrativas biográficas, que emergem através de distintas ontologias sobre o que é estar e se sentir seguro no mundo, percepções que associamos ao conceito de segurança ontológica ao se materializarem como questões de identidade.

A hipótese que embasa a análise do campo de estudo emana da compreensão do processo de paz como um fenômeno complexo e contingente ao contexto sobre o qual é

---

<sup>323</sup> SILVA, 2012, p.26.

desenvolvido. Portanto, consideramos que ao promover o processo de paz em Timor Leste, no âmbito operacional e normativo de três operações de manutenção da paz (UNTAET, 1999-2002; UNMISSET, 2002-2005; e UNMIT, 2006-2012), os atores internacionais buscaram influenciar as redes de relações de poder sobre as quais operavam os atores domésticos, moldando também o contexto histórico sob o qual estas relações se desenvolveram no passado. Operavam, então, com base em uma agenda internacional que enfatizava a estabilização das condições de segurança e a consolidação da autoridade estatal. Ao fazê-lo, no entanto, os atores internacionais acabaram limitando o espaço político em que múltiplos atores domésticos, não incluídos nas negociações de paz, poderiam deliberar de forma não repressiva as ações necessárias para construção de uma paz sustentável.

A investigação dessa hipótese possui um objetivo essencial: produzir um diagnóstico do processo de paz em Timor Leste, durante o período de transição em que a ONU esteve presente e conduziu seu desenvolvimento. Para cumprir com este objetivo, opta-se por realizar o mapeamento do processo de paz, espaço e atores, a partir de duas etapas sucessivas: a) entre 1999 e 2006, a pesquisa mapeou os atores responsáveis por preservar a paz e instigar a violência num período inicial de estabilização das condições de segurança e consolidação de uma autoridade estatal, que centraliza e retém o uso legítimo da força. O período compreende às intervenções em suporte à paz conduzidas durante a INTERFET, uma operação de intervenção militar por fins humanitários liderada pela Austrália; a UNTAET, operação em que a ONU exerceu plenos-poderes sobre a Administração do Território; e a UNMISSET, em que se inicia um período de transição e retração das forças internacionais sobre o território, bem como uma ampla reforma do sistema de justiça, em que se destacam os trabalhos da Comissão de Acolhimento da Verdade e Reconciliação (CAVR)<sup>324</sup>. Durante este período, correspondendo às premissas estratégicas para a construção da paz, os atores internacionais seguiram uma abordagem que colocava o Estado como o objeto-referente de intervenção. Ou seja, naquele momento a governança securitária engendrou uma abordagem orientada ao Estado, buscando sua consolidação interna.

A segunda etapa se inicia após a Crise de 2006, compreendendo o período entre 2006 e 2012. Observa-se, então, um momento de descontinuidade do processo e a reincidência de violência armada produz uma nova onda de insegurança e instabilidade política, aprofundando clivagens sociais internas, que não foram problematizadas ou, sequer, consideradas, na

---

<sup>324</sup> CAVR, 2013.

narrativa oficial sobre a qual se construiu o processo de paz. O número considerável de deslocados internos, que correram aos campos de apoio humanitário, reflete um nível persistente de insegurança na população. Para este período, a análise que desenvolvemos buscou mapear os atores de segurança que emergem neste novo período de estabilização e transição para o setor de segurança, assim como as mudanças nas dinâmicas que caracterizam suas relações. Neste momento, o objetivo-referente das intervenções em suporte a paz passa a ser a sociedade (“os indivíduos e comunidades políticas”), que precisam ser fortalecidos e capacitados a fim de atuar num ambiente democrático. Abre-se uma nota para considerar que esta divisão é meramente analítica e as missões operaram de forma bem mais orgânica no contexto ao qual nos referimos. Em particular, compreende-se que um processo de paz não é linear, sendo possível observarmos avanços e retrocessos em todos os momentos abordados acima.

Ao focarmos a dimensão de segurança (governança securitária) no processo de paz, esta pesquisa aborda a transição de uma abordagem que enfatiza práticas de segurança destinadas à estabilização e consolidação do Estado, para uma abordagem pautada na promoção da proteção e resiliência social, a fim de garantir o desenvolvimento de uma paz sustentável. Sob esta última abordagem, passa a se enfatizar uma forma mais aberta de intervenção, a fim de promover a apropriação local do processo. Logo, a análise segue um conjunto geral de questões, tais como: Que tipo de paz surgiu em mais de uma década de contínua intervenção internacional? Quem são os principais atores nesse processo? E, especialmente, quem foi deixado de fora? Há espaço para mudanças substantivas ou a paz liberal permanece favoravelmente considerada um trabalho em andamento? Ao contextualizar essas questões, com base no trabalho de campo, exploramos as múltiplas narrativas que convergem, integram e se sobrepõe ao longo do processo de paz, sejam aquelas que contribuem e endossam uma narrativa oficial, sejam aqueles que fazem sua crítica ou buscam adaptar esta narrativa ao contexto social, integrando-a a uma realidade muitas vezes deslocada da imagem ontológica que movimenta.

### **O Registro Histórico de Timor Leste**

A construção da paz em Timor Leste, 15 anos após sua independência oficial e pouco mais de 17 anos após o término da ocupação da Indonésia, encontra-se associada a dois documentos: os acordos de 05 de maio de 1999, que registram o início oficial deste processo; e

o Relatório final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR)<sup>325</sup>, que analisou as graves violações dos direitos humanos ocorridas entre 1975 a 1999, compreendendo o breve período de guerra civil em 1975 e os 24 anos seguintes de ocupação em que Timor Leste esteve sob o domínio da Indonésia. Assim nesta sessão traçamos uma breve análise do período que antecedeu o processo de paz a partir destes textos, enfatizando a extensa revisão histórica do período que compreende a guerra civil e ocupação, tal qual este foi descrito pelos relatos da CAVR e, a seguir, descrevemos o início do processo histórico de construção da paz na década de 1990, quando a “Questão de Timor” passa a fazer parte da pauta central das Nações Unidas. Embora oficialmente a paz tenha sido negociada entre os dois Estados diretamente envolvidos no conflito internacional, 05 de Maio de 1999, em nossa perspectiva, foram as sucessivas iniciativas de paz conduzidas nas décadas anteriores, por lideranças políticas e sociais (estudantis e religiosas, em particular) que tornaram “a paz” uma possibilidade para o século XXI.

Os primeiros registros de Timor o representam como um posto colonial português de pouca importância econômica para a metrópole. Foi um entreposto e uma zona de extração de sândalo e mel durante a maior parte dos séculos XVI e XVII<sup>326</sup>. A distância geográfica e econômica da metrópole portuguesa, no entanto, não significou que o território sofreria menos que as outras colônias portuguesas nas mãos dos colonos. Embora tenha sido significativamente diferente, dado o contexto político e militar regional e as configurações sociais pré-existentes. É importante lembrar que Timor Leste permaneceu, oficialmente, como um território não-governado sob a administração de Portugal até 1999. Portanto, embora a Indonésia tivesse o controle de fato da região, Portugal manteve o poder legal administrativo sobre o Timor até o final do século XX. Logo, as configurações locais de conflito que compreendem o mandato da CAVR não podem ser entendidas sem uma compreensão abrangente da forma como as dinâmicas políticas e sociais na região foram transformadas durante o período colonial.

Quando os portugueses chegaram à ilha, seguindo sua conquista de Malaca em 1511, estabeleceram-se em Lifau, Oecussi, na costa norte da região oeste de Timor. Encontraram ali um espaço socialmente diverso, habitados por uma multiplicidade de grupos étnicos e linguísticos, que se organizavam em pequenos reinos, em que os reis (liurais) eram também

---

<sup>325</sup> O uso destes dois documentos para delinear a “imagem” de como a paz vem a ser representada na narrativa oficial de Timor Leste emerge dos diálogos entre a pesquisadora e timorenses, na Academia e no Governo, corroborados pelo contato com expatriados brasileiros, trabalhando em Timor Leste. Em particular, destaco a entrevista com o Senhor Embaixador Marciano da Silva, na Missão Permanente de Timor Leste em Genebra.

<sup>326</sup> CAVR, 2013; DA SILVA, 2005.

chefes do clã<sup>327</sup>. Nos séculos seguintes, portugueses e holandeses disputaram o controle da ilha, instrumentalizando o apoio das elites locais (*liurais*) e comerciantes regionais, em particular os chineses e Topassios<sup>328</sup>. No século XVII, quando Portugal estabeleceu definitivamente seu poder colonial na região, administrando-o a partir de Goa, a estratégia da metrópole foi conferir patentes militares aos *liurais*, controlando suas forças militares e assim suprindo a carência de poder militar português sobre o território. Em 1769, não sendo capazes de preservar o controle de Lifau, frente à resistência de liurais e topassios, com os quais disputavam o controle comercial de sândalo, e o poderio colonial holandês, os portugueses se transferiram para Díli, entrando em contato como o povo Belo, falantes do Tétum, que habitavam a região leste da Ilha.

Em 1895, buscando consolidar seu poder na região leste da ilha de Timor, Portugal dividiu o território em 11 distritos administrativos, investindo na construção de infraestrutura militar e urbana, construindo escolas, hospitais, escritórios administrativos, prisões e reforçando o poder da Igreja Católica na região. A divisão acompanha uma série de acordos negociados entre as potências coloniais do arquipélago, que, na prática, dividiu os territórios leste e oeste da ilha, embora as fronteiras coloniais tenham sido definitivamente estabelecidas apenas no início do século XX, quando Holanda e Portugal optam por resolver a questão através da Corte Internacional de Justiça. Em 1913, a Sentença Arbitral concluiu a favor da Holanda, determinando que o Timor Português (região leste) permaneceria como o único domínio português no arquipélago. Essa decisão, segundo o relatório da CAVR, tem uma importância crítica para o futuro político do país, pois quando a Indonésia conquistou sua independência após a Segunda Guerra Mundial, estendeu o poder nacional por todo o território sobre o controle colonial da Holanda, respeitando as linhas fronteiriças estabelecidas em Haia. O reconhecimento do poder legal administrativo de Portugal sobre o Timor e a subsequente inclusão deste na lista de territórios não-governados da Organização das Nações Unidas, em 1960, permitiu que a questão do Timor continuasse na agenda da Organização durante todo o período da ocupação<sup>329</sup>.

O passado colonial, entretanto, não fora esquecido. Revoltas contra o domínio colonial português foram frequentes entre o século XVIII e meados do século XX, em geral, sendo

---

<sup>327</sup> Ainda hoje, o clã, segundo Pedro Rosa Mendes (2017) é um importante elo para os alinhamentos de grupos mais vastos, como grupos linguísticos. E foi sucessivamente explorado pelas potências interventoras, fosse durante a colonização portuguesa ou a ocupação indonésia (TRINDADE, 2008)

<sup>328</sup> Descendentes de marinheiros portugueses (CAVR, 2013).

<sup>329</sup> CAVR, 2013, p.147



brutalmente suprimidas. A regência indireta do território até o século XVIII foi orquestrada por Portugal com o apoio dos liurais, cuja cooperação obtiveram ao permitir que estes retivessem a autonomia sobre o território. Através dos liurais, os portugueses ganharam acesso às milícias leais aos reis da terra, usando-as em suas campanhas militares (arraiais). Registros dessa prática podem ser traçados desde 1642, na campanha portuguesa contra o reino de Wehale, a maior potência na parte leste da Ilha, até seu emprego na Rebelião de Viqueque<sup>330</sup>. Segundo Arnold S. Kohen, o tratamento cruel e práticas brutais, como o uso de trabalhos forçados na construção de estradas ou cultivo de café, a partir de 1861, associada à crescente cobrança de impostos e corrupção dos administradores locais, provocou inúmeras rebeliões lideradas por liurais em diversas localidades da Ilha.<sup>331</sup> Em resposta, a administração portuguesa impôs o controle direto sobre o Timor em 1895, estabelecendo o controle administrativo e militar por todo seu território, que foi dividido em 11 distritos, incluindo o enclave de Oecussi (no lado ocidental da Ilha).

No entanto, rebeliões continuaram a ocorrer por todo século seguinte. Uma das últimas e maiores rebeliões de que se tem registro, liderada pelo *liurai* de Manifahi, Dom Boaventura, ocorreu em 1911, em decorrência do aumento na taxa de impostos realizada pelo Governador Celestino da Silva. Para suprimir a revolta, os portugueses reuniram um exército liderado por liurais, com cerca de doze mil homens e tropas trazidas de Moçambique, promovendo uma intensa campanha militar para estabilizar a situação. Acredita-se que 25 mil pessoas tenham perecido nesse período. Dom Boaventura foi capturado e exilado na Ilha de Ataúro, onde morreu. Na sequência, para aumentar seu controle sobre a região, Portugal conferiu maior autonomia aos sucos (vilas) como governos locais, marginalizando o poder dos liurais ao diminuir a influência destes sobre o território.

Os eventos em meado do século XX contribuíram decisivamente para a emergência de um sentimento anticolonialista em Timor Leste. Nas mãos do Governador da Silva, um sistema de monocultura agrária foi forçosamente instituído. Nas regiões altas, plantava-se o café. Nas terras baixas, predominava a extração de madeira e coco. A introdução do cultivo de arroz, após a Segunda Guerra Mundial, incrementou a exploração agrária do território colonial e a disputa por recursos locais entre os clãs que dominavam as regiões montanhosas e áreas costeiras em Timor. Registra-se um aumento nas disputas por terras nesse período. O professor Antero Benedito da Silva (2005) destaca que, tendo sido originalmente constituído por um sistema de

---

<sup>330</sup> Ibid, p.148.

<sup>331</sup> CAVR, 2013; DA SILVA, 2005.

terras comunais, o território colonial nesta época transitava entre um sistema feudal monárquico para uma sociedade de novos “senhores da terra” protegidos pelo novo sistema republicano português. Esse sistema foi corroborado pelo Ato Colonial de 1930, decretado por Salazar, em que foram criados conselhos locais representativos, estendendo o controle indireto de Portugal sobre novos centros de autoridade.

A Segunda Guerra Mundial é também um momento marcante na história dos timorenses que lutaram pela independência do país em 1975<sup>332</sup>. Na sequência do ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941, e temendo uma invasão do território timorense por forças japonesas, Austrália, Grã-Bretanha e Holanda entram em Dili em 17 de Dezembro de 1941, no que justificaram como uma ação pre-emptiva. A presença aliada foi contestada pelo Governador português, ante a violação da neutralidade de Portugal. No entanto, com a invasão japonesa em 19 de Fevereiro de 1942, o Governador de Carvalho e os oficiais portugueses abandonaram a ilha. O impacto desta invasão, nos três anos seguintes, foi devastador: registros apontam que entre 40 a 60.000 timorenses morrerem neste período, muitos deles torturados e mortos por japoneses, ante a suspeita de que estavam apoiando guerrilhas australianas. Entre o fogo cruzado, saques e pilhagens para a manutenção dos esforços de guerra, que dilapidaram a economia local, os *liurais* timorenses foram convocados a cooperar com as tropas japonesas. A CAVR registra, em seus relatos, uma nova clivagem social entre aqueles que se acreditava apoiarem as forças japonesas e aqueles que apoiavam a pequena guerrilha australiana na região. Não obstante, relatos de graves violações dos direitos humanos, incluindo trabalhos forçados, execuções extrajudiciais, torturas e a extensa exploração sexual das mulheres timorenses, produziram efeitos de longo prazo sobre a sociedade de Timor Leste<sup>333</sup>.

O retorno de Portugal a Ilha não foi pacífico. Apesar do processo de descolonização que emergia por todo o mundo colonial e o decreto de Portugal nomeando os territórios coloniais como “províncias além-mar”, a exploração portuguesa sobre a população timorense prosseguiu como antes. No entanto, alguns eventos, nesse período, merecem destaque, considerando a “valência histórica”<sup>334</sup> que estes eventos adquiriram na subsequente luta pela independência, ao serem “carregados” de significado político e social: o massacre dos *liurais* em Ataúro, após o retorno dos portugueses a ilha, e a Rebelião de Viqueque, em 1959.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> DE SOUZA, 2014.

<sup>333</sup> Op. Cit.

<sup>334</sup> Termo empregado por COHEN, 1997.

<sup>335</sup> Apud GUNTHER, 2007.

As memórias de Ataúro aparecem na fala do primeiro presidente de Timor Leste, Francisco Xavier do Amaral, como um marco de revolta, impulsionando o desejo pela Independência de seu país.

A partir da guerra japonesa eu sofri muito. Depois da Guerra, quase todos os liurais de Timor, e todos os que conheciam alguma coisa e que sabiam apenas dizer bom dia e boa tarde, foram todos parar na Ataúro. Dos mil e tal liurais desterrados em Ataúro, apenas duas ou uma dezena conseguiram regressar para Timor, entre eles dois primos meus. Conseguiram salvar-se porque um dos primos meus casou-se com uma das filhas do liurai de Ataúro e essa senhora o ajudou, levando-lhe milho cozido e akar kadaka (sagú). Já deves saber sobre os presos de Ataúro. O Chefe do Posto, o Senhor Azevedo, mandava moer vidros até ficarem em pó, misturava com milho dentro do caldeirão e depois dava aos presos. De maneira que muitos ficavam com os intestinos feridos e deteriorados. De Ataúro vieram a Díli e juntamente com outros presos, que cá se encontravam, faziam a aterragem de Lecidere, utilizando apenas as mãos e sacolas feitas de palmeira.(...) Isso foi uma das razões que me criou uma revolta contra eles. Havia também, um caso muito flagrante, que me desgostou profundamente: dentre os condenados estava um tio meu, irmão da minha mãe, que era filho do Brigadeiro Cosme Rodrigues Pereira de Turiscai...O tratamento que lhe deram chocou-me profundamente...<sup>336</sup>

Por seu turno, os anos de 1950 viram a crescente exploração das planícies costeiras com a introdução do cultivo de arroz, assim como o incremento da produção de café e exploração de minérios. Apesar do crescimento econômico, os investimentos na área da educação foram praticamente nulos até a década de 1960, com algumas poucas escolas primárias espalhadas pelo território, à maioria sob o controle da Igreja Católica, e o acesso restrito às elites locais. Nota-se que até 1975, apenas 30% dos 650.000 habitantes do Timor Português professavam o cristianismo, em especial o Catolicismo, enquanto a maioria era animista e uma pequena parcela, localizada em Díli, era muçulmana<sup>337</sup>. Naquela altura, Portugal governava os territórios através de Conselhos, que agregavam representantes do município distrital e dos subdistritos associados a ele. Um destes conselhos era o conselho de Viqueque, composto por quatro subdistritos. Entre estes, Uatolari e Uatocarbau, localizados ao sul do Monte Matebian. Os

---

<sup>336</sup> Entrevista de Francisco Xavier do Amaral, Proclamador da República Democrática de Timor Leste em 28 de Novembro de 1975. Fonte> DE SOUZA, Domingos F. de Jesus. Vozes da Resistência Timorense, Brasília : Thesaurus, 2014. Ataúro foi novamente o cenário de prisões políticas, massacres e torturas durante a ocupação Indonésia, como demonstram os registros da CAVR (2013), através documentação histórica do CICV, que pode atuar no território no início da década de 1980.

<sup>337</sup> DA SILVA, 2005.

nobres dessa região ressentiam-se das pesadas punições impostas pela colônia administrativa àqueles que supostamente colaboraram com os japoneses. Uma conjuntura propícia, repercutindo movimentos regionais por autonomia política, formou-se para a revolta da Viqueque, um evento que adquiriu uma dimensão histórica e, paradoxalmente, significativa tanto nas narrativas pro-autonomia, quanto pro-independência.

Os registros do arquivo policial português, segundo Janet Gunther, registram uma elaborada rede de conspiração contra o domínio português, que teria se iniciado sob a influência de indonésios, pertencentes ao movimento separatista de Kupang (Timor Ocidental).<sup>338</sup> No entanto, entre aqueles que participaram ativamente do conflito, encontrava-se também um conjunto diverso de oficiais civis e membros da pequena nobreza nos subdistritos de Uatolari e Uatocarbau, entre eles Antônio da Costa Soares, conhecido como Antônio Metan, descendente dos liurais de Afaloicai, reino na fronteira entre Viqueque e Baucau. Metan era chefe de povoação de uma das vilas que compunham o subdistrito de Uatolari e, na época, nutria considerável antipatia ao chefe do posto distrital, o mestiço Eduardo Caeiro Rodrigues. O outro, além de explorar os comerciantes locais, aparentemente recebia polposas propinas da companhia australiana *Timor Oil*, afim de prospectar petróleo em Aliambata.

A insatisfação de oficiais e lideranças locais com o abuso de poder por representantes do governo português levou uma dezena de homens, mal armados, a conspirarem com os exilados indonésios para uma nova campanha de resistência a Portugal. Em maio de 1959, a administração portuguesa recebeu informações de que a “conspiração” tinha sua base em Dili e estava articulada também em Manatuto, Baucau e Viqueque. Segundo Gunther o que se seguiu pode ser comparado a uma caça as bruxas, em que a mera indicação de um nome era causa suficiente para a prisão daquele que fora “denunciado”.<sup>339</sup> O início das prisões também acelerou os planos de rebelião e os insurgentes, que contavam menos de cem homens. Seus planos, entretanto, foram facilmente desmantelados pelo poder militar superior da administração colonial. Naquela ocasião, aproveitando-se das rixas entre os diferentes clãs da região após a Segunda Guerra Mundial, administradores portugueses incentivaram grupos vizinhos a organizarem expedições punitivas (arraiais), envolvendo os Makassae, de Ossu e Venilale, e falantes de Tétum, de Viqueque, para atacarem Uatolari, onde a maioria da população tinha como língua franca o Nauteti, embora uma minoria Makassae também vivesse na região. O

---

<sup>338</sup> GUNTHER, 2007.

<sup>339</sup> Op. Cit., p.31

conflito entre as milícias locais e um número pequeno de oficiais portugueses e os grupos rebelados repercutiu por toda a sociedade, organizada em linhas patrimoniais. Sobre o massacre que se seguiu, centenas de mortes foram relatadas e entre estas, o liurai de Afaloicai-Uatolari, Abílio de Meneses, sumariamente executado por oficiais portugueses.

Pouco depois da rebelião, a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), do governo de Salazar, condenou 68 alegados conspiradores à prisão em Angola, onde permaneceram por cerca de três anos. Entre eles, estava Antônio Metan e alguns dos revolucionários indonésios, que sobreviveram ao confronto<sup>340</sup>. A prisão no exílio, e o contato contínuo como os Indonésios, permitiu que os timorenses tivessem contato com os movimentos anticoloniais que emergiam por todas as colônias africanas, que, àquela altura, ainda não tinha alcançado o Timor Português. Paralelamente, em Timor, a década de 1960 via a expansão do cultivo de arroz pela região e o acirramento das disputas por recursos entre os clãs que controlavam as áreas de cultivo e aqueles no caminho da expansão.

Os relatores da CAVR<sup>341</sup>, ao analisar o período colonial, observam três impactos essenciais deste sobre o espaço político e social timorense:

Primeiro, a tática dos colonizadores de jogar grupos sociais uns contra os outros, manteve as alianças políticas indígenas enfraquecidas. Isto restringiu o desenvolvimento da unidade necessária a construção nacional. Segundo, nenhuma tradição de auto-governo foi desenvolvida. A maioria dos Leste Timorenses viveu subjugada sob um sistema feudal. Terceiro, o regime colonial português não desenvolveu ou institucionalizou valores democráticos e de direitos humanos, ainda que valores tradicionais culturais já existissem e a Igreja introduziu também valores religiosos. Logo, a atividade política que emergiu em 1974-75 estava sujeita à extensa distorção e manipulação. Todos estes fatores contribuíram para a desordem e conflito interno que emergiram durante o processo de descolonização em 1975.

Os eventos relatados acima indicam que, em meados do século XX, começava a emergir um sentimento anticolonialista entre as elites locais. O contato do grupo envolvido na Revolta de Viqueque em 1959 com os movimentos de libertação nacional em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau se constituiu em um elemento importante no processo de politização da jovem elite

---

<sup>340</sup> Voltaremos a falar da Revolta de Viqueque (1959) ao analisar seu significado para as clivagens posteriores no período que se seguiu à primeira e à segunda proclamação da independência do Estado em Timor Leste.

<sup>341</sup> CAVR, 2006, p.146.

timorense nos anos seguintes.<sup>342</sup> Em 1960, as Nações Unidas declararam o direito de autodeterminação dos territórios não-governados das colônias europeias. Influenciados pelo direito de autodeterminação dos povos, reconhecido na Carta das Nações Unidas, os movimentos de resistência nas colônias portuguesas ganham força.

Naquela altura, após décadas sobre o governo autoritário do Primeiro Ministro Salazar, Portugal viu-se obrigado a dividir suas forças armadas em três frentes de batalhas: em 1961, contra o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA); em 1963, contra o Partido Africano de Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), e, logo na sequência, em 1964, passou a enfrentar a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). Ainda em 1961, a colônia portuguesa de Goa foi liberada por forças armadas indianas. Todos estes eventos impunham altos encargos militares e financeiros ao governo português, resultando em crescentes pressões internas. Em 1968, Salazar foi substituído por Marcello Caetano, que fracassou em encontrar uma saída aceitável para a resolução dos conflitos armados com suas colônias africanas, intensificando a crise política interna entre o governo e as forças armadas, cuja oposição formou o Movimento das Forças Armadas (MFA) em 5 de Março de 1974. Em 25 de Abril, o MFA, liderado pelo António Spínola, lançou um golpe contra o governo, depondo Caetano. Era o início da Revolução dos Cravos, que levaria ao poder o Partido Socialista em 1982. Antes disso, porém o país enfrentaria anos de instabilidade política, com sucessivos governos sendo formados.

A turbulência interna em Portugal teve efeitos significativos, embora diversos, sobre suas colônias. Com a Revolução, as Forças Armadas instauraram a Junta de Salvação Nacional (JSN), que em seu manifesto inicial, advogava a democratização do país, o desmantelamento da polícia secreta (PIDE) e a libertação dos prisioneiros políticos. Em 15 de maio de 1974, a JSN emitiu o Decreto No. 203/1974, que estabelecia a política a ser seguida durante o processo de descolonização, comprometendo o governo a encontrar uma solução política para os movimentos de independência em suas colônias com base no princípio de autodeterminação. As autoridades portuguesas se encontravam divididas sobre o teor dessa solução, com setores mais conservadores advogando a instituição de unidades federativas para as colônias, e setores associados ao Partido Socialista, pleiteando para a aceitação de independência. Nota-se que naquele período, a importância econômica das colônias estava em declínio, com Portugal voltando-se cada vez mais ao mercado europeu, através de sua integração na Associação de

---

<sup>342</sup> GUNTHER, 2007; CAVR, 2006.

Livre Comércio Europeia. No entanto, em 27 de Julho, após a reestruturação de um novo governo, foi aprovada a Lei No. 7/1974, que reconhecia a independência como uma solução aceitável para o processo de autodeterminação das colônias. Durante o ano seguinte, as cinco colônias portuguesas na África obtiveram sua independência<sup>343</sup>.

Para Timor Leste, no entanto, as mudanças no governo de Portugal não chegaram rapidamente. Segundo o relato do Major-General Mario Lemos Pires, o último governador português de Timor, à CAVR, o processo de descolonização em Timor Leste não era uma prioridade para o governo, que buscava se consolidar política e institucionalmente, ao mesmo tempo em que se preocupava encontrar uma solução adequada às revoluções africanas. No início de maio de 1974, o então governador de Timor, Alves Aldeia, pediu esclarecimentos a JSN sobre como proceder de acordo com a nova política (Decreto 203) e foi instruído de fazê-lo de acordo com o programa da Junta, considerando as condições locais e tendo o cuidado de não deteriorar suas relações com a Indonésia<sup>344</sup>. Em 13 de Maio, o Governador Alves Aldeia criou a Comissão de Autodeterminação do Timor, encorajando o estabelecimento de associações civis.

No Timor Português, os primeiros movimentos anticolonialistas começaram a se formar no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, mobilizados por timorenses instruídos, enviados ao exílio em prisões africanas ou influenciados pelo movimento estudantil em Portugal. Com a recordação ainda recente da repressão durante a Revolta da Viqueque e refletindo o pensamento ideológico e revolucionário que agitava Portugal e suas colônias, na luta por independência, estes movimentos se mostravam pouco organizados, restrito as elites e secretos, operando em pequenas células, sem muita comunicação entre si.<sup>345</sup> Esse era o cenário em Abril de 1974, quando é dado ao povo timorense a opção de se organizar politicamente.

A primeira associação política a surgir foi a União Democrática Timorense (UDT), fundada em 11 de Maio de 1974, advogando uma autonomia progressiva sob Portugal. Entre aqueles que formavam o partido, encontravam-se elementos ligados à administração colonial portuguesa e os grupos mais politicamente conservadores da sociedade. Em 1 Agosto de 1974,

---

<sup>343</sup> CAVR, 2006, p.153-54.

<sup>344</sup> CAVR, 2006, de acordo com Francisco Xavier de Amaral. Ver também suas memórias em DE SOUZA, Domingos F. de Jesus. *Voices da Resistência Timorense*, Brasília : Thesaurus, 2014.

<sup>345</sup> As primeiras ideias nacionalistas foram veiculadas em uma revista publicada pela Diocese de Díli, Seara, que em 1972 passou a ser editada pelo Padre Martinho da Costa Lopes. Entre os autores que escreveram artigos para revista, encontra-se Mairi Alkatiri, José Ramos Horta, Nicolau Lobato e Francisco Xavier do Amaral. A revista foi encerrada em 24 de Março de 1973, após publicações do que foram considerados artigos inflamatórios, em particular àqueles atribuídos à Xavier do Amaral (CAVR, 2006, p.164).

a UDT alterou seu manifesto original, declarando que seu objetivo era promover “a eventual independência depois de um período federativo com Portugal”. Por seu turno, em 20 de Maio, foi criada a Associação Social Democrata Timorense (ASDT), integrada em sua maioria por jovens intelectuais de diversas origens, alguns associados à Administração Portuguesa, outros associados aos grupos clandestinos anticoloniais do início dos anos 1970. Francisco Xavier do Amaral foi apontado como o presidente da ASDT. Segundo seu manifesto, publicado em 22 de Maio, a ASDT advogava uma posição nacionalista e anticolonialista, clamando pela independência do território.

A terceira associação a ser formada, em 27 de Maio, foi a Associação Popular Democrática Timorense (APODETI), que manifestou o objetivo de uma integração autônoma com a Indonésia, rejeitando as práticas corruptas e discriminatórias de Portugal. Segundo Janet Gunther<sup>346</sup>, entre os fundadores do partido se encontravam o “grupo politizado” que participara da Revolta de Viqueque. Entre eles, Antônio Metan. O partido contava com o apoio da Indonésia, representado na figura do Cônsul em Díli, Elias Tomodok, apoiando política e financeiramente o partido. O partido teve sua base significativamente estendida pela adesão do liurai de Atsabe, Guilherme Maria Gongalves, que trouxe consigo o apoio de sua base regional. No entanto, CARV registra que a importância deste partido estava em sua agenda, ao conferir uma base de legitimidade às ações da Indonésia no território.

Fora estes três, outros três partidos foram fundados um pouco depois, com bases de apoio significativamente menores. Em 20 de Novembro de 1974, foi fundado o KOTA (Klibur Oan Timor Aswain), um pequeno partido monarquista que reunia alguns dos líderes tradicionais da região (liurais) e suas bases de apoio. O Partido Trabalhista fora fundado ainda em setembro de 1974, e, ecoando a UDT, advogava a independência de Timor após um período de transição federativa sob Portugal. Um terceiro partido, bem menor, manifestou a intenção de promover a integração do território à Austrália, o ADITLA (Associação Democrática para a Integração de Timor Leste na Austrália), mas foi extinto em março de 1975, quando a Austrália se posicionou contrária à decisão. Não obstante, em pouco tempo, ficaria evidente que os partidos com as maiores bases de apoio eram a UDT e a ASDT.

Observa-se que os líderes de todos os partidos, de uma forma ou de outra, vinham de família privilegiadas durante o período colonial e conheciam-se uns aos outros, com frequência

---

<sup>346</sup> GUNTHER, 2007, p.59.



mantendo vínculos familiares ou de amizade<sup>347</sup>. No entanto, é importante considerar as bases de apoio dos principais partidos, conforme aponta a CAVR, uma vez que eles serão os principais atores no conflito político interno de 1975 e nos confrontos civis durante os anos de ocupação. A UDT foi inicialmente composta por diversas lideranças vinculadas ao sistema colonial, fosse através da burocracia administrativa da colônia ou por sua proximidade com a Igreja Portuguesa. Observa-se que muitas lideranças partidárias obtiveram sua educação formal como seminaristas. A Apodeti, por sua vez, integrava bases sociais de locais específicos que tinham ligações com a Indonésia, fosse por sua proximidade geográfica ou por associação política, recordando os eventos de 1959. Os governantes tradicionais de Timor também contribuíram para suas fileiras e para a pequena base popular do KOTA. No entanto, seria a estratégia da ASDT, inspirada nos trabalhos de base populares das revoluções africanas, que alcançaria maior apoio entre a população. Sobre a estratégia dos dois partidos, o testemunho de Francisco Xavier do Amaral à Comissão, é bastante elucidativo:

A ASDT tinha esse método. Nós podíamos ver que o primeiro partido a se formar foi a UDT e nós vimos suas táticas. A campanha da UDT focava os Administradores e ia descendo, para os Administradores dos subdistritos e para os reis tradicionais (liurais). Eles não iam direto ao povo. Então eu pensei, nós precisamos do povo. Eu não preciso de liurai, eles estão com os Portugueses. Eu preciso do povo. Então eles [UDT] iam do topo para baixo, e eu começaria da base. Eu começaria pelas bases e iria subindo. Nós algumas vezes nos encontraríamos no meio.<sup>348</sup>

No entanto, a adesão dos timorenses aos partidos, como observa a CAVR, não ocorreu conforme os princípios individualistas do Ocidente democrático que inspiravam as elites locais. Sem uma educação cívica ou política formal, a maioria da população escolheria um ou outro partido com base em alianças locais e na conformidade social. Vilas e regiões seriam dominadas por diferentes partidos, onde dificilmente eram aceitas vozes contrárias. O dissenso era respondido com violência. A intolerância política foi uma tendência crescente entre os partidos, que sem experiência democrática prévia, utilizaram o novo ambiente político para resolver feudos pessoais e expressar opiniões particulares. Rapidamente, a sociedade se dividiria em novas linhas de conflito, que extravasavam a disputa partidária, para o conflito de classes.

---

<sup>347</sup> Segundo a CAVR (2006), ser privilegiado no Timor Português, poderia significar diversas coisas : « descender de liurais, ter ancestralidade mestiza, uma família proprietária de terras, ou uma educação secundária na Igreja ou em uma das escolas estatais, em número bem reduzida no período ». (CAVR, 2006, p.165)

<sup>348</sup> CAVR, 2006, p.166.

Desta forma, a disputa ideológica, que servia de alicerce ao enrijecimento das estruturas de poder geopolítico na Guerra Fria, seria um elemento essencial para a crescente polarização do ambiente político no Timor Português. Com a vitória dos norte-vietnamitas em Abril de 1975, após a retirada das tropas americanas, e o colapso simultâneo dos governos pró-EUA de Camboja e Laos, as potências ocidentais e seus aliados, passaram a temer a expansão da ideologia comunista no Sudeste Asiático. Sob esta conjuntura, a Indonésia, através do regime da “Nova Ordem” de Suharto emerge como um importante aliado pró-Occidente, manifestando uma rígida postura anticomunista. O poder econômico e político na Indonésia, neste momento, e sua posição geoestratégica a fim de limitar a expansão regional do poder soviético chinês, suscitou o apoio das potências regionais, como Austrália e Japão, e extraregionais. Na ONU, a Indonésia desfrutava de considerável apoio político como membro fundador do Movimento dos não-Alinhados. Não obstante, em âmbito regional, a partir de 1967, o regime de Suharto promoveria a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), aliando-se a Tailândia, Malásia, Singapura e Filipinas, em seu objetivo de deter a expansão comunista na região.

Observa-se que o comunismo em Timor Leste não era de fato um projeto político para qualquer um dos partidos recentemente criados; no entanto, foi cooptado como o “ideal revolucionário”<sup>349</sup> daqueles que lutavam para promover a independência e os valores democráticos na região, como denotam os manifestos originais desses partidos. Segundo registros da CAVR, as campanhas políticas, inflamadas pelo discurso ideológico, “rapidamente degeneraram em ataques verbais e, algumas vezes físicos. Ambas as partes utilizavam emissões de rádio para fazer propaganda e ataques pessoais uns aos outros, o que ampliava as tensões sociais”<sup>350</sup>. Em seu testemunho à Comissão, Xanana Gusmão descreveu o clima de tensões políticas e sociais da época, nos seguintes termos:

Cada parte apresentava seus pontos de vista como interesse nacional, mas não considerava que todos somos povo de Timor, nem pelo que a nação como um todo estava lutando. E por causa disto nós notamos uma falta de vontade por parte dos líderes partidários de reduzir o nível de violência, resolver o que estava acontecendo. Às vezes notávamos que os partidos ficavam felizes quando seus apoiadores vinham e diziam: "nós batemos nesta pessoa" ou "nós matamos essa pessoa". Era considerado como uma pequena vitória... Se um partido tinha o maior número de pessoas em um subdistrito, eles não deixavam

---

<sup>349</sup> O Embaixador de Timor Leste, em Genebra, Sr. da Silva, utilizou a referida expressão durante a entrevista realizada em 24 de abril de 2017.

<sup>350</sup> CAVR, 2006, p.164

outros partidos fazerem campanha nessa área. E assim, quando outros partidos iam para aqueles lugares, as pessoas atacavam, bloqueavam seu caminho, boicotavam, atiravam pedras umas nas outras e batiam uns nos outros. (CAVR, 2006, p.171)

Segundo a CAVR, a falta de experiência política dos timorenses foi manipulada pelos agentes da Indonésia, incluindo o serviço de inteligência que operava de forma encoberta no interior do Timor Português. Estas operações, visando desestabilizar o processo político de descolonização e abrir espaço a sua agenda de integração do território timorense, foram realizadas pelo governo da Indonésia no âmbito da Operasi Komodo, entre 1974 e 1975. E, em 1975, esta foi substituída pela Operasi Flamboyan (de 5 de Outubro a 5 de Dezembro de 1975), quando as ações da Indonésia entram numa fase mais direta, envolvendo operações militares na fronteira.

Embora não seja possível mensurar a extensão do envolvimento da Indonésia na crise que levou ao rompimento e posterior confronto entre UDT e FRETILIN, a CAVR nota que este rompimento ocorreu após representantes do governo em Jakarta se reunirem com os representantes dos dois principais partidos timorenses. Naquela altura, entretanto, o cenário de conflito já estava armado: tanto UDT quanto FRETILIN buscaram o apoio das forças armadas, em ocasiões diferentes, e embora a UDT contasse inicialmente com o apoio das tropas portuguesas, o discurso inflamatório da FRETILIN, que defendia ideais de justiça social e igualdade, acabaria convertendo uma parcela considerável dos timorenses que integravam a polícia e o exército colonial. Por seu turno, no Timor Ocidental, membros da APODETI receberam armas e treinamento militar, assegurando o apoio da Indonésia.

Observa-se que, desde o momento em que a ASDT se transformou em FRETILIN, as tensões entre esta e UDT se aguçaram. Muitos responsabilizam “o grupo de estudantes”, que retornou de Portugal em setembro de 1974 e passou a integrar o Comitê Central da FRETILIN, pelo novo radicalismo do partido. Poucos dias após sua chegada, a ASDT se renomeou Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN). No novo Manual e Programa Políticos da Fretilin, o partido se declarava o “único representante legítimo” do povo timorense, alarmando os representantes dos outros partidos e aprofundando o clima de intolerância política. A ideologia maubere, desenvolvida pela FRETILIN, tinha “o objetivo de promover

uma revolução social popular, trabalhando para construir as bases de uma identidade nacional”.<sup>351</sup>

Os dois partidos centrais ainda fizeram um último esforço de cooperação, através de uma coligação que durou cerca quatro meses. No entanto, a crise política e os confrontos intermitentes entre os membros e simpatizantes dos diversos partidos continuaram a escalar. O término da coligação acelerou o processo de escalada do conflito político para as vias armadas, que ao poucos ia fugindo ao controle dos dirigentes. De fato, o que levou ao rompimento entre UDT e FRETILIN não é possível precisar através dos registros da Comissão; no entanto, nota-se que o “espectro do comunismo” que pairava sobre a FRETILIN, e sobre o Território timorense, foram empregados como justificativa, tanto para o golpe pre-emptivo da UDT sobre o governo, quanto para as ações militares da Indonésia em território timorense. Não obstante, e conquanto se considere as operações encobertas tanto da polícia portuguesa quanto das forças de inteligência da indonésia (Bakin), a falta de coesão política e social entre os timorenses e a escalada na violência partidária, que se manifestava com mais frequência em nível comunitário, foram elementos determinantes para os eventos subsequentes.

### *O Conflito Interno*

O rompimento da coligação entre UDT e FRETILIN foi o estopim da “guerra fratricida” de 1975, que dividiu a sociedade timorense e facilitou a entrada das forças indonésias em solo português. O escritor timorense Luís Costa, descreve esse momento,

A coligação teve lugar a 21 de Janeiro de 1975, os dirigentes da Fretilin e da UDT coligaram-se a fim de congregar esforços e obter uma maioria de adeptos, com vista a uma independência a médio prazo. Desta coligação destaca-se: “reconhecimento formal da independência de jure de Timor Díli ou Timor Leste do governo português com eliminação da Apodeti; rejeição da integração de Timor em qualquer potência estrangeira, nomeadamente Indonésia; reconhecimento do governo português como único interlocutor válido no processo da descolonização”.

[A ruptura ocorreu no] mês de Junho de 1975, a UDT disse ter “descoberto” um documento da Fretilin abandonado no avião de carreira Baucau-Dili. Com este documento a UDT ficou com a persuasão de que a Fretilin planejava um golpe, tinha já o seu elenco governativo e uma lista de individualidades da

---

<sup>351</sup> Referência ao termo MAUBERE. Pag. 169.

UDT e APODETI a eliminar. Mais, partidários da Fretilin lançavam insultos e praticavam violência física a membros da UDT. Tudo isto criou tensão entre os dois partidos, levou os dirigentes da UDT, sobretudo por divergência ideológica, a declararem a ruptura da coligação e, mais tarde, obrigou a UDT a antecipar-se com um golpe. No entanto, até à data, a UDT nunca tornou público o tal documento que disse ter encontrado no avião.

Mais tarde, a UDT justificou suas ações como necessárias para evitar uma intervenção militar, livrando o território dos elementos comunistas que poderiam justificar tal ação, leia-se a intervenção da Indonésia. Em 11 de Agosto, a UDT lançou seu golpe “preventivo” capturando instalações chaves do Exército, polícia e burocracia estatal, assim como o porto, aeroporto e centrais de telefonia e radio. Nos primeiros dias do golpe, a UDT prendeu diversos integrantes da FRETILIN, levando seus dirigentes a se refugiarem na sede do partido em Aileu. O Governador português, Lemos Pires, realizou sucessivos esforços para mediar o conflito entre os partidos, fracassando ao não conseguir garantir a proteção das partes. Por seu turno, a maioria dos timorenses nas forças armadas e polícia colonial, divididos pelo confronto, passaram a apoiar os ideais revolucionários da FRETILIN. E, em 20 de agosto, apoiadores da FRETILIN nas forças armadas lançaram seu contra-golpe, obtendo o controle do Quartel Geral de Taibesse. O conflito que começou em Dili se espalhou rapidamente pelo território nas duas semanas em que esteve ativo. Sobre os dias que se seguiram, a CAVR faz o seguinte relato:

A Comissão ouviu testemunhos de que havia um amplo suprimento de armas em Dili e ambos os lados as distribuíam indiscriminadamente. No breve conflito armado que se seguiu, os partidos políticos alinhavam-se uns com os outros em todo tipo possível de permutação...O maior número de mortes ocorreu em áreas rurais, onde tensões baseadas em prolongados feudos entra clãs e rancores pessoais, intensificados pelas mais recentes divisões ideológicas partidárias, explodiram em violência. A violência foi mais intensa em Liquiçá, Ermera, Ainaro, Manufahi e Manatuto, embora não estivesse confinada a estes distritos. (...) A brutalidade do polo Leste Timorense, uns contra os outros, neste breve confronto, deixou feridas profundas na sociedade timorense que continuam a serem sentidas até este dia<sup>352</sup>.

Segundo a estimativa da Comissão, entre 1,500 a 3000 pessoas foram mortas nas duas semanas de confronto. A contraofensiva da FRETILIN foi bastante eficaz em empurrar seus

---

<sup>352</sup> CARV, 2006, p.186.

opositores para a fronteira com a Indonésia. Em setembro de 1975, entre 10 a 30.000 timorenses, associados ou aliados à UDT, APODETI, KOTA e ao Partido Trabalhista cruzaram a fronteira para o Timor Ocidental. Esse número, porém, foi contestado pela Indonésia, que afirmava ter recebido em torno de 40 a 50.000 timorenses. Paralelamente, sem sucesso em negociar um cessar-fogo entre as partes, a administração portuguesa deixou Díli e seguiu para a Ilha de Ataúro em 26 de Agosto e, em setembro, partiram para Lisboa.

Na Indonésia, os timorenses estavam sobre o controle das forças militares da Indonésia. Segundo a CAVR, em Setembro, durante o período de conflito e logo depois, dois grupos de leste timorenses em Maliana e Suai fizeram proclamações de Integração à Indonésia. Em 7 de setembro de 1975, pressionados pelo governo de Hadji Mohamed Suharto, os líderes da UDT, Kota e Trabalhista emitiram uma declaração conjunta em que peticionavam ao Presidente para que o Timor Português fosse integrado à Indonésia. Observa-se que estas declarações foram essenciais para fundamentar as operações da Indonésia no território. Segundo autoridades do governo em Jakarta, as forças “voluntárias” da Indonésia estavam apoiando as forças partisans (i.e., grupos paramilitares timorenses) a contra-atacar o comando da FRETILIN. Não entanto, o relatório da CAVR contesta o fato de que estes *partisans* fossem uma parte significativa das tropas que desembarcaram em Díli em 07 de dezembro de 1975. Nota, porém, que entre as tropas que chegaram à Baucau, saindo de Díli, em 09 de dezembro, estavam cerca de 1500 paramilitares timorenses, sob a liderança de Mario Carrascalão (UDT).

Nos meses que precedeu a ocupação, estava claro que o objetivo da Indonésia era a integração do território timorense. Iniciativas diplomáticas do Governo de Soeharto, que se reunira bilateralmente com representantes do governo Português e Australiano apontam nessa direção. Paralelamente, entre setembro e novembro, os confrontos na fronteira entre os dois territórios aumentaram em intensidade, com o avanço das forças indonésias. Em 16 de Outubro, forças indonésias e *partisans* tinham ocupado Balibó e Maliana. Nesse episódio cinco jornalistas internacionais, três australianos e dois britânicos, foram mortos. Os líderes da FRETILIN, antevendo a invasão militar, fizeram diversos esforços para internacionalizar a questão, reconhecendo o contínuo direito de Portugal, como potência colonizadora. Mas, na conjuntura política e econômica que perpassava a região, o governo revolucionário da FRETILIN desfrutaria de pouco reconhecimento. A administração portuguesa deixou a ilha e se mostrava hesitante em internacionalizar a questão. Capitalizando em sua hesitação, Indonésia apresentava a questão, nos corredores das Nações Unidas, como um “problema interno”. De

fato, o fracasso de Portugal em mediar a questão e a intensificação das operações militares da Indonésia em seu território, levaram FRETILIN a proclamar unilateralmente a independência do país em 28 de Novembro de 1975, apontando Francisco Xavier do Amaral como seu primeiro presidente. Pleitearam, então, que a comunidade internacional agisse a fim de impedir uma invasão em larga-escala ao novo Estado. No dia seguinte, opondo-se a esta e sob pressão das forças de inteligência da Indonésia, os membros dos outros partidos se reuniram em Bali e assinaram a “Declaração Balibó”, declarando a “independência e integração” do Timor Português à Indonésia<sup>353</sup>.

Poucos dias antes da invasão, em 04 de Dezembro, uma delegação de Ministros da República Democrática de Timor Leste deixou o país como o objetivo de desenvolver uma campanha diplomática internacional e buscar suporte militar para defender a nova república. No entanto, em 6 de dezembro a invasão era iminente, os poucos agentes humanitários que ainda estavam na região, membros do ICRC, deixaram o país, e as pessoas em Dili começaram a fugir para as montanhas. Em um de seus últimos escritos, o jornalista australiano Roger East descreve o cenário pré-ocupação: “Com a deterioração da situação de segurança, as pessoas silenciosamente partiram para as colinas. Esta noite, Dili está quieta e quase vazia, abandonada por sua população. Um toque de recolher foi aplicado no quarto dia e soldados armados protegem a praia e as ruas” .<sup>354</sup> Segundo o relatório da CAVR (2006), nos dias seguintes à invasão, as tropas da Indonésia, em perseguição ao braço armado da FRETILIN, as FALINTIL, cometeram diversas atrocidades contra a população civil nos arredores de Dili.

### *Ocupação e Resistência*

A delegação que partira de Dili na véspera da Ocupação, chegou às Nações Unidas no dia seguinte a esta e José Ramos Horta foi reconhecido como representante do povo timorense nas Nações Unidas, iniciando o que seriam longos anos de campanha para promover a “causa” timorense, ou seja, o reconhecimento de seu direito de autodeterminação. Em 12 de Dezembro, a AGNU aprovou a Resolução 3485, em que condenava a Invasão e solicitava à Indonésia que retirasse suas tropas de seu território. Por sua vez, o CSNU se reuniu três vezes nesse período e, em 22 de dezembro, aprovou com unanimidade a Resolução 384 em que novamente era solicitado à Indonésia que retirasse suas tropas, reafirmando-se o direito de autodeterminação

---

<sup>353</sup> CAVR, 2013, p.196-97.

<sup>354</sup> Ibid., p.203.

de Timor Leste. A resolução também previa o envio de um representante especial do SGNU ao Timor Leste, que chegou à região em Janeiro de 1976, porém este teve acesso apenas às áreas controladas pela Indonésia. Todos os esforços de encontrar com as lideranças da FRETILIN foram bloqueados.

Consolidada a ocupação em Dili e Baucau, em 17 de dezembro de 1975, a Indonésia formou um governo provisional com membros dos partidos políticos da UDT e Apodeti que acompanharam a invasão. As lideranças da Fretilin tinham se retirado para o interior, levando consigo prisioneiros políticos dos partidos rivais e, como foi relatado à Comissão, muitos deles foram massacrados durante o avanço das tropas indonésias sobre a sede do partido em Aileu. Naquele período e durante a maior parte de 1976, a população civil de Timor Leste, que fugiu de suas vilas e cidades, viveu em áreas controladas pela Fretilin, provendo apoio logístico aos guerrilheiros. O deslocamento foi extenso e muitos civis viveram aqueles anos sem acesso a condições adequadas de moradia, alimentação e saúde. Esse cenário aparece, em toda sua intensidade, na fala de Luís Costa

Nada estava programado e mesmo que estivesse tudo dependia da presença do inimigo (indonésio). Cada um ou cada grupo tinha a sua tarefa. Quando a situação permitia (mais calmo) as pessoas saíam do seu acampamento, iam trabalhar no campo para cultivar milho, plantar estacas da mandioca, preparar a várzea para semear o arroz, cortar a palmeira para extrair sagú (farinha). Alguns jovens ou responsáveis dedicavam seu tempo com crianças para atividades de várias ordens: aprender a ler e a escrever e a falar ... atividades de teatro, ensaio de música ... cuidar de doentes e feridos... Claro tudo isto só era possível quando o inimigo não nos perseguia. / Fome? muita fome ... houve tempo em que só se comiam folhas silvestres, nem um grão de arroz ou milho se via ... doença? muitos doentes ... alguns dirigentes ainda recebiam medicamentos dos familiares das zonas controladas pelos indonésios, o povo nada, recorriam-se a plantas medicinais, aos curandeiros ... / Durante este tempo nada sabia da família, sabia que também estavam fugidas no mato .. perderam tudo ... E sofreram muito... meu pai na altura já tinha 73 anos, minha mãe 3 anos mais nova ....sim vida muito difícil ... Vida de muita privação, de muito sacrifício e de ver muita gente, muitas crianças a sofrer.<sup>355</sup>

A estratégia de resistência da Fretilin, acordada em Assembleia Nacional no mês de maio e com pouca resistência interna, baseava-se na ação semi-guerrilheira da Falintil, com o

---

<sup>355</sup> Entrevista com Luis Costa, São Paulo/Lisboa. (2016).



apoio logístico da população civil vivendo nas montanhas e áreas libertadas, controladas pelos membros da guerrilha. Nestas zonas, as bases de apoio eram compostas por civis, cercados por um anel defensivo de tropas das Falintil, com o apoio de milícias da Fretilin (Miplin) e unidades de defesa civil (arma branca ou força popular). Atrás destas linhas, os civis, em particular as mulheres, ofereciam apoio logístico às forças da resistência. Nestes espaços, membros do partido, adotando métodos similares ao modelo educacional de Paulo Freire<sup>356</sup>, buscavam promover a consciência político do povo e o ideal de libertação nacional.

Neste mesmo mês, em que Fretilin se reorganizava, a Indonésia busca conferir legitimidade a sua ocupação, através do Ato de Integração, aprovado por uma Assembleia Popular de representantes dos distritos timorenses, os quais somavam em torno de 30 integrantes. Seguindo este ato, em 17 de Julho de 1976, a indonésia formalmente declarou o Timor Leste como parte do seu território: a 27ª Província. O ato é rejeitado pelas Nações Unidas, em 1 dezembro de 1976, através da Resolução 31/53. No entanto, ao final daquele ano, com suas forças desgastadas pela resistência organizada da Fretilin, conduzindo o conflito armado a um impasse. Nesse processo, as principais vítimas acabavam sendo a população civil, vivendo nas montanhas e áreas libertadas, sujeitas a consideráveis privações.

O grande número de civis em suas bases no interior foi um dos motivos que provocou um violento racha entre os dirigentes da Fretilin, que depôs o presidente Francisco Xavier do Amaral em Agosto de 1977. Os registros da CAVR apontam que, neste momento, a Fretilin empreendeu ações de detenção, tortura e execuções sumárias. Paralelamente, a Indonésia incrementou suas ações militares, buscando destruir as fontes de alimentação no interior do país, bem como as bases de apoio da Fretilin, separando a resistência armada da população civil. Em 1977, as forças militares da Indonésia encontravam-se divididas em outras frentes, como Irian Jaya (atual Papua), West Kalimantan e Aceh, o que permitiu à Fretilin uma breve recuperação. Em 1978, no entanto, os Estados Unidos e outros governos estrangeiros, em particular Reino Unido e Austrália, proveram extenso apoio militar à Indonésia. As ações militares subsequentes, mormente referidas como operações de “cercamento de aniquilamento”, resultaram em um elevado número de mortes entre civis, fossem vítimas diretas do fogo cruzado, ou pela fome e doenças que resultaram dos ataques, obrigando a Fretilin a se retirar para áreas cada vez mais restritas (“cerco”). Na sequência, os indonésios lançaram a

---

<sup>356</sup> Apesar de não aparecer de forma explícita no relatório, esta informação foi obtida em entrevistas com aqueles que estiveram nas montanhas, naquele período, e participaram dessa formação.

Operação *Skylight* em maio de 1978, com o objetivo de forçar a rendição da Fretilin e com eles o que restava da população civil que os apoiava. Territórios do Monte Matebian, Ermera e Suai foram alvos constantes de bombardeamento, que resultou em um alto número de mortes e a rendição de dezenas de milhares de civis. Este período é descrito por Antero Benedito da Silva, ao recordar os anos de sua infância em que viveu refugiado nas montanhas, com a vó e os irmãos ainda pequenos.

Quando Indonésia invadiu eu tinha 7 anos...Nós corremos para a floresta, três anos, entre 1976 a 1978. Eu tinha 10 então. E no final de 1978, setembro, outubro e novembro, esses três meses...eles [militares indonésios] bombardearam. Um dia, seis aviões. Dois aviões vêm às 6h da manhã, outros vêm às 11 ou 12h, e outros dois aviões vêm às 16h. Todos os dias. Eles atiravam bombas por todos os lugares. Se viam um assentamento, atiravam as bombas. Nós tínhamos que correr, escapar, esconder...eu sobrevivi. Muitos sobreviveram como eu. Nós nos escondíamos em cavernas, nas florestas e nos movíamos todos os dias. Um dia nos corríamos assim [agachados], pessoas de 10, 12, 15 anos, carregando galões cheios de água nas costas, e dois aviões chegaram, talvez às 14h, nós não tínhamos como correr, era uma área aberta, entre montanha e vale, então nós estávamos lá sentados. Com sorte, não nos viram. Eles estavam lutando. As balas voavam [sinal com as mãos, indicando sobre suas cabeças]. Fogo cruzado! Tantas pessoas mortas, todos os dias!<sup>357</sup>

Durante os anos 1977 e 1979, o Timor Leste viveu uma de suas maiores tragédias humanitárias, como retrata o breve resumo da CAVR sobre o período:

A população civil nas montanhas se rendeu em grandes números no final de 1978. Após muitos meses de vida constantemente em movimento para evitar um ataque, e com as fontes de alimentação destruídas pelos militares Indonésios, as pessoas estavam em condições muito vulneráveis quando se renderam. Eles foram retidos em campos transitórios, com assistência médica e alimentação inadequada. Seu sofrimento foi exacerbado pelo controle militar sobre as operações de assistência doméstica da Indonésia, e pelo banimento que prevenia as agências internacionais de entrarem no território. Seguindo a realocação da população para campos de assentamento, a prioridade em segurança dos militares da Indonésia colocou um rígido controle sobre o movimento de civis, limitando sua capacidade de trabalhar no campo e

---

<sup>357</sup> Entrevista com o professor e diretor do Centro de Paz da UNTL, Antero Benedito da Silva, São Paulo, 2015.

produzir alimentos, resultando em mais fome, mortes e miséria em larga escala<sup>358</sup>.

No final de 1979, cerca de 300.000 timorenses viviam em campos de detenção, ou ainda, campos intermediários, sob o controle de militares indonésios, destinados a separar a população civil dos membros da Fretilin/Falantil. O relatório da Comissão observa, ainda, que a restrição de movimento nesse período dificultou a recuperação da produção agrícola devastada nos confrontos armados, o que, por sua vez, prolongou a crises crônicas de fome e má nutrição. No final de 1979, com a extensão da crise humanitária, o país que desde a ocupação estivera fechado para assistência humanitária internacional, pode, através de pressões dos Estados Unidos e seus aliados, receber os primeiros contingentes de apoio humanitário, quando foi permitida a entrada do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e do *Catholic Relief Services* (CRS), uma ONG baseado nos Estados Unidos.

Nos anos seguintes, após declarar que o Timor Leste fora pacificado, as forças da Indonésia iniciaram operações militares de menor escala (*kikis*)<sup>359</sup>, destinadas a capturar ou provocar a rendição dos grupos remanescentes da Resistência. A última e maior operação kiki ocorreu em 1981, denominada Operasi Keamanan (Operação Segurança), após a qual a Indonésia novamente afirmou que o Timor fora pacificado, com os últimos focos de resistência dissolvidos. Neste período, em torno de 4.000 pessoas, alegadas de serem simpatizantes da Fretilin, foram detidas e enviadas à Ilha de Atauro ou aos campos de realocação.

Nos primeiros anos da década de 1980, os poucos focos de resistência remanescentes estavam espalhados pelo território e operavam de forma quase independente uns dos outros. Com a maioria dos líderes mortos ou capturados, a unidade das forças de resistência fora rompida. O relatório destaca o papel essencial de Xanana Gusmão para a restauração dessa unidade, assim como para a mudança nas ações táticas do partido, que passou da resistência armada à guerrilha na década de 1980. Em março de 1981, após a Conferência de Reorganização Nacional, organizada por Gusmão, a estrutura política e militar da Resistência foi reconfigurada: o Conselho Revolucionário da Resistência Nacional (CRRN) seria o órgão central e o fórum guarda-chuva para todos os outros grupos da resistência. Com isso, buscava-se desassociar a imagem da Resistência da perspectiva revolucionária marxista-leninista adotada pela FRETILIN em 1977, que em 1981 passou a adotar o nome Partido Marxista

---

<sup>358</sup> CAVR, 2013, p.229.

<sup>359</sup> Operation Security (a maior Kiki realizada). CAVR, 2006, p. 238-240. (267). Ver também o relato sobre as consequências humanitárias das Kikis, p.240.

Leninista Fretilin (PMFL). As tropas da Falintil também foram reorganizadas com novas lideranças sendo eleitas e um novo Comitê Central foi formado, composto por líderes dentro e fora de Timor Leste. Xanana Gusmão foi eleito para as principais posições dessa nova reestruturação.

Um importante desenvolvimento nesse período é a formação de uma estrutura clandestina em áreas urbanas, em suporte a ação do CRRN, que passou a dar apoio logístico a guerrilha e coesão aos grupos da Resistência, facilitando a comunicação entre eles. Sob o apoio dessa rede e a participação essencial do Monsignor Martinho da Costa Lopes, inicia-se esforços de aproximação entre o CRRN e a UDT. Em 1983, o Comitê Central da Fretilin declarou que a unidade nacional seria sua linha política central e neste mesmo ano a Fretilin participou de negociações secretas com a Indonésia a fim de promover um cessar-fogo. Em 1984, dando um novo passo a distensão política destinada a promover a unidade da Resistência Nacional, a Fretilin renunciou a ideologia marxista-leninista que o partido adotara em 1977. A passagem para uma posição mais moderada, no entanto, enfrentou resistência intrapartidária, destacando-se as figuras de Kilik Wae Gae, uma liderança central da Falintil, e Mouk Moruk, comandante da Brigada Vermelha<sup>360</sup>.

As iniciativas de Xanana Gusmão, que buscava uma aproximação entre os partidos timorenses, não foi o único elemento de unidade que emergiu nesse período. O relatório da CAVR destaca dois outros elementos essenciais nesse processo: o papel da Igreja Católica e a ampliação do acesso à educação, que possibilita e emergência do movimento estudantil. Como relatado acima, a maioria dos timorenses eram animistas até o início da Ocupação e apenas 28% da população era católica em 1973. No entanto, com a proibição de seus cultos e a exigência para que os povos de Timor adotassem uma das cinco línguas oficiais da Indonésia, inicia-se um processo de conversão da sociedade ao catolicismo, corroborado pela adoção do Tetum como língua oficial da liturgia no país a partir de 1983. Por outro lado, o novo Governo de Timor Leste, sob o comando de Mario Carrascalão (UDT), permitiu que os anos iniciais da década de 1980 vissem uma nova fase no engajamento da Indonésia na região com a consolidação das estruturas políticas estatais e de uma classe burocrata, aceleração do processo

---

<sup>360</sup> Moruk foi assassinado em 2015, sob circunstâncias não esclarecidas, mas autoridades timorenses afirmavam, à época, que ele estava organizando um grupo de resistência armada nas montanhas. A informação foi obtida em uma das entrevistas e através do Blog , que tem acompanhado os desenvolvimentos políticos nos últimos anos.

de urbanização das cidades e vilas e a expansão do sistema educacional, o que impulsionou a mobilização da juventude timorense.

Em paralelo as iniciativas políticas internas, em prol da unidade nacional; e externas, mantendo viva a questão de Timor nas Nações Unidas, a guerrilha se movimentava ao redor do país, provocando focos de resistência e confronto armado, chamados de “levantamentos”. O levantamento de 1982, contra um posto militar em Ainaro, apesar de severamente reprimido, mostrou ao governo da Indonésia que as bases da Resistência se mantinham ativas, impulsionando uma mudança estratégica do governo de Soeharto, em favor de uma solução negociada para a “crise política interna”. Um fato interessante desse período é a forma como o cessar-fogo estava sendo negociado, com frequência, através de acordos locais. Entre 1982 e 1983, diversos acordos de cessar-fogo foram firmados, em separado, entre lideranças da Fretilin e militares da Indonésia. O contato em nível local entre as forças ocupantes e da Resistência abriu o caminho para contatos de mais alto nível. Entre os principais “mediadores” desse processo destacam-se Falo Chai (Fernando Teles) e José da Conceição<sup>361</sup>.

O cessar-fogo permitiu que as combalidas forças de Resistência conseguissem tempo para se recuperar. Estava claro, desde o início, que as posições de desconfiança entre as partes colocavam em risco a sustentabilidade do processo. No entanto, alguns esforços de cooperação foram feitos: suprimentos e assistência médica as forças de Fretilin/Falintil, reuniões e jogos recreativos entre estes e a ABRI e, talvez mais importante, o contato social entre os dois países se tornou mais intenso, com os timorenses tendo maior liberdade para circular em terras indonésias. Os avanços do cessar-fogo, porém, foram interrompidos quando o General Benny Moerdani assume o cargo de Comandante em Chefe da ABRI. O posicionamento linha-dura de Moerdani, que passou a pressionar os líderes da resistência, impondo um prazo de três meses para o início do cessar-fogo provou novas tensões. Por sua vez, com o “levantamento” de 8 de Agosto na vila de Kraras (Lacluta/Viqueque), em que timorenses atacaram e mataram um comando de engenheiros da ABRI, a resposta das forças indonésias foi o massacre indiscriminado da população civil.

Não obstante, o cessar-fogo daria novo ânimo a Resistência. A rede clandestina crescera e espalhara-se por todo o território, consolidando também suas bases em território da Indonésia. Em 1988, Xanana Gusmão promoveu o Reajustamento Estrutural da Resistência, dissolvendo

---

<sup>361</sup> DE SOUZA, Domingos F. de Jesus. Vozes da Resistência Timorense, Brasília : Thesaurus, 2014.

o CRRN, que foi substituído pelo Conselho Nacional de Resistência Maubere (CNRM), com o objetivo de agregar todos os partidos que apoiavam a independência. Nesse momento é realizada a cisão da Falintil e Fretilin. A Falantil, sob o comando de Xanana, foi declarada um partido neutro e nacionalista. As mudanças internas, sob uma agenda nacionalista, fortaleceram as frentes internacionais de apoio à Resistência, fosse esta a frente diplomática liderada por Ramos Horta nas Nações Unidas e Alkatiri em Moçambique, ou os movimentos de timorenses na diáspora e o apoio da sociedade civil internacional. Nos anos 1990, a movimento pela independência de Timor Leste seria novamente transformado, com a guerrilha perdendo força e cedendo espaço à campanha diplomática, com o crescente apoio dos movimentos estudantis em Timor Leste e Indonésia e da comunidade internacional, particularmente, após o Massacre de Santa Cruz em 1991. O Relatório da CAVR aponta três momentos chaves no processo de internacionalização da Questão de Timor: o Massacre de Santa Cruz, em 1991; a captura de Xanana Gusmão, em 1992; e o prêmio Nobel da Paz entregue ao Bispo Belo e a José Ramos Horta, em 1996.

### *A Questão de Timor*

Em 12 de Novembro de 1991, soldados indonésios abriram fogo contra os jovens manifestantes que protestavam contra a morte de Sebastião Gomes, morto por militares indonésios em 28 de Outubro durante outro protesto. Porém, desta vez, estavam sendo filmados. As imagens daquele massacre correram o mundo, dando uma nova dimensão à questão timorense. As palavras de Francesc Vendrell, oficial sênior das Nações Unidas, sobre o Massacre de Santa Cruz, em 1991, são um importante indicativo da forma como a Questão de Timor apareceria aos olhos da comunidade internacional nesta década:

O incidente de Santa Cruz foi um grande evento histórico para o Timor Leste e trouxe o tema de Timor Leste de volta a cena política nas Nações Unidas. Portanto, nós devemos pensar naqueles que morreram no Cemitério de Santa Cruz como heróis na luta pela independência de Timor Leste.<sup>362</sup>

O evento foi o estopim para o início de uma forte repressão contra o movimento estudantil que começara a se organizar em meados da década de 1990 e crescera

---

<sup>362</sup> CAVR, 2006, p.265.

substancialmente até aquela data. Estimativas independentes apontam que provavelmente 271 pessoas foram mortas no cemitério e outras 250 teriam desaparecido, no entanto, o relatório da Comissão indica que centenas de pessoas foram detidas ou mortas nos dias seguintes. Naquele momento, a presença da comunidade internacional em Timor Leste, entre jornalistas e ONGs, que esperavam a chegada de uma Comitativa Portuguesa, foi essencial para a discussão da questão na ONU. Antes desse evento, os esforços de Ramos Horta tinham produzido poucos resultados e o tema continuava a ser tratado exclusivamente na Comissão de Direitos Humanos da ONU (IV Comissão). Em Portugal, a opinião pública se manifestou fortemente contra o evento, levando o governo português a adotar uma postura mais proativa na questão. Apesar do suporte que a Indonésia obteve de alguns países, em particular da Austrália, o evento fora essencial para que a comunidade internacional, em geral, mudasse sua abordagem a região.

Na sequência, a prisão de Xanana Gusmão, em 20 de Novembro de 1992, deu nova visibilidade à questão, quando sua declaração de defesa, com 27 páginas, vazou e foi disseminada internacionalmente. Em sua declaração, o líder guerrilheiro rejeitava a autoridade da Indonésia sobre o Timor Leste e reafirmava o direito de autodeterminação do povo timorense. Na prisão, Xanana Gusmão se tornou um líder político mundialmente reconhecido. Vivendo entre os indonésios, Gusmão teve contato com o movimento de resistência por liberdade e democracia que existia no interior do Regime de Soeharto, observando as linhas em comum entre os dois movimentos. Uma nova fase de resistência, que associava a campanha internacional da frente diplomática aos trabalhos da frente clandestina, baseada no movimento de jovens e estudantes em Timor Leste e na Indonésia, buscava desestabilizar o regime ditatorial da Indonésia, disseminando ideias de democracia e liberdade. Em ambos os lados, porém, o movimento estudantil era severamente reprimido. Em meados da década de 1990, em meio às pressões internas e internacionais, o aparato de segurança da Indonésia modificou sua forma de atuar em Timor Leste, priorizando a operação de suas redes de inteligência e ações paramilitares:

Grupos armados que ficaram conhecidos como esquadrões “Ninja” vagavam pelas ruas de Dili depois de escurecer, criando um senso de terror entre a população à medida que as pessoas desapareciam nestas operações encobertas. A polícia de choque, Brimob, tornou-se uma presença ubíqua e violenta, especialmente em Dili onde as manifestações estudantis eram mais comuns.<sup>363</sup>

---

<sup>363</sup> Ibid., p.269.

Enquanto a violência crescia nas ruas de Díli e espalhava-se pela região, em âmbito internacional, a campanha internacional em prol de uma solução política para a Questão de Timor seguia progressivamente. O CNRM, com o apoio de grupos da sociedade civil e ONGs internacionais, lançou a campanha “*Timor Talks*”, buscando engajar a Indonésia em negociações de paz. Em 1993, o CNRM propôs um plano de paz, atribuído à Xanana Gusmão, em que se estabeleciam três fases de ação: um período de desmilitarização de Timor Leste, seguido por um período de autonomia transicional e um ato de autodeterminação que decidiria o status político permanente do território. Duas demandas foram reafirmadas com esse plano: a realização de um referendo e a presença de uma força de paz das Nações Unidas para legitimar o processo e proteger a população. O plano foi rejeitado pela Indonésia, mas não foi esquecido. Paralelamente, retomam-se os diálogos de paz entre Indonésia e Portugal, sobre os auspícios do Secretário Geral da ONU (SGNU), em conversações tripartites.

Sem poder participar diretamente das negociações, o representante do povo timorense nas Nações Unidas, Ramos Horta, precisou empreender consideráveis esforços para evitar uma solução diplomática negativa ao povo timorense.<sup>364</sup> O fecho de ouro para a batalha por reconhecimento veio com a indicação de Ramos Horta e Bispo Belo ao Prêmio Nobel da Paz em 1996. A entrega do prêmio aos dois laureados era uma demonstração de que a comunidade internacional estava atenta aos eventos em Timor Leste. Um último impulso à causa timorense veio com a instituição de um mecanismo de mediação para os atores políticos domésticos de Timor, quando foi criado o *All-Inclusive Intra-East Timorese Dialogue* (AIETD). A Indonésia aceitou a criação desse mecanismo com a condição de que o status político de Timor Leste não fosse discutido e esta se reuniria anualmente entre 1995 e 1998.

Em 1998, a crise política interna, deflagrada após a crise financeira na Ásia, foi a oportunidade para que forças políticas e sócias se unissem a fim de iniciar um período de amplas reformas na Indonésia, conhecido como Reformasi. Por sua vez, a queda de Soeharto e a indicação do vice B.J. Habibie para presidência teriam consequências profundas para o processo de paz em Timor Leste. O clima de distensão política fez emergir uma nova onda de protestos em Indonésia e Timor Leste, com a ampla mobilização da juventude, que clamava pelo referendo a fim de determinar o status político de Timor. Em abril de 1998, representantes de todos os partidos políticos da Resistência e organizações da sociedade civil, incluindo a Igreja Católica e o movimento estudantil, reuniram-se em Peniche, Portugal, e formaram o Conselho

---

<sup>364</sup> Ibid., p.271.



Nacional de Resistência Timorese (CNRT). Xanana Gusmão foi eleito presidente e Ramos Horta seu vice e representante.

No tempo que demoraria às forças militares da Indonésia se reorganizar, a comunidade internacional intensificou suas pressões sobre Habibie a fim de que fosse alcançada uma solução negociada para a “Questão de Timor”. As negociações entre Portugal e Indonésia continuaram, porém estavam centradas no estabelecimento de um regime de autonomia especial para o Timor. No entanto, em janeiro de 1999, Habibie foi à rede nacional declarar que a Indonésia aceitava que o povo timorense decidisse seu próprio futuro. Segundo o Senhor Embaixador Marciano da Silva, que estava na Indonésia durante a ocasião, os timorenses saíram às ruas para comemorar a vitória.

Os anos 1990 foram essenciais para a construção de uma narrativa comum sobre a história de Timor Leste, primeiro como colônia, depois como território ocupado, e seu povo sujeito a toda sorte de agruras. A violência impressa em todas as linhas do relatório da CAVR é inquestionável, no entanto, ao traçarmos a linha proposta pelos três eventos acima, algo está claro: o Timor Leste que o mundo conheceu era aquele que se apunha a Indonésia, como inimigo número 1. No entanto, como mostramos nos registros acima, a voz que repercutia em unísono ao redor do mundo, não era a única. As linhas de violência que dividiam o Timor em 1999, não eram apenas aquelas entre ocupantes e ocupados, ou em 1999, entre aqueles pró-autonomia e pró-independência, no entanto, essas foram às divisões estruturais que o mundo conheceu.

### **Lente de análise: violência na construção da paz**

Podemos dizer que há paz em Timor Leste? “Há paz, mas também conflito” – Foi a resposta de um ex-militante da resistência timorense, membro da chamada Juventude<sup>365</sup>. A frase não despertaria qualquer preocupação em um ambiente político democrático, em que o Estado do Direito não é um projeto, mas uma realidade. No entanto, quando usada para descrever o “estado das coisas” em Timor Leste, em meados de 2015, uma questão parece premente: para uma sociedade em que a expressão conflito esteve por décadas associada à resistência armada, o que significa o uso deste termo no presente? Essa questão produz então uma segunda, ao

---

<sup>365</sup> Entrevista com Antero Benedito da Silva, UNTL, 2015.

questionarmos a natureza ou “qualidade” da paz que emerge a partir do período de transição da guerra para a independência em Timor Leste até os dias atuais.

Um processo de paz, como o definimos aqui, indica um conjunto de iniciativas de paz que envolvem as principais partes de um conflito armado em arenas de diálogo, buscando influenciar as percepções e expectativas de todos quanto a possibilidade do conflito entre eles ser resolvido por vias não violentas. Violência, sob esta definição, refere-se à violência direta, que se manifesta como dano, potencial ou real, a um corpo/objeto. Segundo Galtung, “a violência está presente quanto os seres humanos estão sendo influenciados de forma que suas reais realizações somáticas e mentais se encontram abaixo de seu potencial de realização”<sup>366</sup>. Ao definir violência como uma forma de influência, esta pode ser observada através de uma relação completa, que pressupõe um sujeito (aquele que influencia), um objeto (ou corpo, que é influenciado) e uma ação (isto é, um modo de exercer a influência). Sob este tipo de relação, em que o sujeito da ação é identificado, um tipo particular de violência se manifesta: a violência direta ou pessoal. No entanto, a violência pode estar presente mesmo quando um sujeito para a ação não pode ser identificado, nesse caso a violência é qualificada como indireta ou estrutural.<sup>367</sup> Ambas as formas de violência incidem sobre objetos que podem ser identificados a priori ou conhecidos a posteriori. Como propõe Galtung posteriormente, a violência, definida em termos de influência, poderá envolver sanções positivas e negativas, ao recompensar certos padrões de comportamento social, enquanto pune outros, identificados como desvios nas normas estabelecidas.

Observa-se que a noção de violência como um fenômeno relacional, em que um agente busca influenciar o Outro através de sanções positivas (recompensas) e negativas (punições), possibilita a exploração de um conjunto mais amplo de “formas de violência” associadas ao processo de paz, particularmente no período que segue a entrada em vigor de um acordo de paz. Como observa Muggah “ambientes de pós-conflito não emergem em um vácuo, estes refletem, imperfeitamente, o conflito armado que os precederam”<sup>368</sup>. O período de transição da guerra a paz envolve o realinhamento das configurações de poder político na estrutura social emergente. Nesse processo, invariavelmente, os ganhos relativos de cada parte não serão igualmente distribuídos. Haverá sempre perdedores e ganhadores em um processo de paz e as tensões na disputa de poder podem, com frequência, levar à reincidência de violência, embora sob outras

---

<sup>366</sup> GALTUNG, 1969, p.168.

<sup>367</sup> Ibid., p.170.

<sup>368</sup> MUGGAH, 2009, p.228-29.

configurações. Em geral, análises associadas ao período de transição entre guerra e paz, apontam a predominância da seguinte tipologia:

TIPOS DE VIOLÊNCIA PÓS-CONFLITO ARMADO		
Tipo de Violência	Indicadores	Exemplos
Violência Política	Execuções extrajudiciais, ataques explosivos, sequestros, rotinas de tortura, deslocamento populacional, motins organizados	Camboja, Guatemala, Sudão do Sul
Violência Estatal Rotineira	Violência excessiva na aplicação da lei, confrontos violentos, operações de limpeza social, rotinas de tortura	Angola, Moçambique
Violência Econômica e Criminal	Roubo à mão armada, extorsões, sequestros por resgate, controle de mercados através da violência	Afeganistão, El Salvador, Guatemala, Libéria
Justiça Informal e comunitária	Linchamentos, ações vigilantes, justiça de massa	Libéria, Moçambique, Irlanda do Norte
Disputas de terra/propriedade pós-conflito	Confrontos por terra, assassinatos por vingança, limpeza étnica em "pequena escala".	Afeganistão, Guatemala, Kosovo, Libéria

Fonte: Chaudhary e Suhrke (2008), Muggah (2009)

Não obstante, esta tipologia aborda instancias de violência manifesta, em que o sujeito e objeto da ação foram identificados. Nossa questão, por seu turno, incide sobre a forma como estas instâncias de violência manifesta foram abordadas pelos gestores e construtores da paz. Ou seja, como se buscou influenciar as partes envolvidas no conflito a fim de alterar suas expectativas ou incentivos para recorrer ou empregar a violência em suas interações? E, ainda, quem eram os sujeitos dessas ações, e a quem se destinavam?

#### *A problematização do Outro timorense*

Quando abordamos o processo de paz, iniciado em 1999, falamos essencialmente do processo de paz iniciado com a Indonésia, em que se sentaram à mesa de negociação os representantes da Indonésia, Portugal e Nações Unidas. Ao povo timorense coube o lugar de “observador”. No entanto, quando questionado sobre os eventos que marcaram a história de violência Timor Leste, o escritor timorense Luiz Costa elaborou a seguinte cronologia:

Em primeiro lugar, a ruptura da coligação FRETILIN-UDT no mês de Junho de 1975; segundo, o golpe da UDT em 11 agosto 1975; em terceiro, o contragolpe da Fretilin, em 20 agosto; em quarto, a guerra fratricida e a fuga da UDT para Atambua (Indonésia); em quinto, o domínio da Fretilin; em sexto, a proclamação unilateral da independência pela Fretilin em 28 novembro de 1975; e, por fim, em sétimo, a invasão Indonésia a 7 dezembro 1975, ocupação até 30 agosto 1999 (consulta popular/referendo).<sup>369</sup>

Os Acordos de 05 de maio de 1999 representaram a solução negociada em alto-nível para a Questão de Timor e, ainda que os representantes das Nações Unidas tivessem feito um esforço considerável em incluir representantes de Timor Leste nas negociações, o resultado final demonstrava que eles tiveram pouca influência sobre os acordos. Assim, enquanto os anos de ocupação chegavam ao seu desfecho, a história política e social para a formação da República Democrática de Timor Leste ainda estava sendo escrita e até aquele momento, a violência figurara como elemento central da política de poder na região.

Como descreve o Relatório da CAVR (2013), a militarização das comunidades que hoje vivem em solo timorense começou bem antes da ocupação da Indonésia, ou do período colonial português, no entanto, a belicosidade local foi largamente instrumentalizada por ambas as potências. Diversas clivagens políticas e sociais foram, recentemente, empregadas para descrever a violência em Timor, na crise de 2006, entre loromus e lorosa'es; ou aquela que identificava, em 1999, os pró-autonomistas e pró-independência; ou ainda, durante a Ocupação, dividia "ocupantes" de "ocupados", ao se referir aos cidadãos da Indonésia em Timor e aos seus sub-cidadãos, os timorenses. Essa visão binária de violência tem sido largamente instrumentalizada por aqueles que buscam gerir os conflitos armados internacionais e construir a paz. No primeiro capítulo identificamos essa abordagem através da via securitária, sob a qual se priorizam os meta-conflitos, expressos na atitude e comportamento do Outro, caracterizado como o agente da violência. A partir desta, o Outro é construído como inimigo, que representa um perigo de violência, real ou potencial, devendo ser contido, eliminado ou disciplinado. Segurança é priorizada, como forma de construir a paz, e será obtida através de ações destinadas a influenciar o comportamento do Outro. Em situações de pós-conflito armado essa influência se exerce de diversas formas e, com frequência, envolve o controle e monopólio sobre os meios legítimos de violência.

---

<sup>369</sup> Entrevista com Luis Costa, online, julho de 2016, Lisboa/São Paulo.

Não obstante, como concluiu Kalyvas (2003), quando falamos de um conflito interno, seja este ou não considerado uma guerra civil, as dinâmicas de conflito e violência são bem mais fluídas e tênues, a violência não é somente a expressão localizada de um macro-conflito, mas também o contrário, a expressão de um conflito local embebido na estrutura do macro-conflito. Essa questão é claramente colocada na fala de Luis Bitencourt, quando ele comenta sobre a violência no enclave de Oecussi, ao atuar como Coordenador Regional durante o período de operação da UNAMET, em 1999.

Eu vivia a violência a cada momento lá... Eu percebi que o ponto crítico estava na violência. A violência sempre era iniciada pela proximidade dos grupos, dos dois grupos, é gente que está vivendo no mesmo local, na mesma povoação, na mesma região. Eles se conhecem e eles sabem, em geral, quem é favorável a quem. Em geral, o favorecimento deles se deve ao fato de que o sujeito que era empregado do Estado, da prefeitura antes, tinha perdido o emprego em 1970. E o outro que estava vendo a perspectiva de perder o seu benefício por conta de uma possível independência. Foi o que ocorreu. Então eles estavam lutando com unhas e dentes para manter esses benefícios de um lado e de outro. Um lado para reconquistar seus benefícios e o outro para impedir que isso ocorra.<sup>370</sup>

No contexto político que emerge daquele Setembro de 1999, em que aproximadamente 3.000 pessoas foram brutalmente assassinadas, um terço da população deslocada internamente e 70% da infraestrutura do Estado destruída, abordar as múltiplas formas que a violência tomou em nível comunitário não seria um objetivo prioritário. Logo, tempos após a saída das forças indonésias, perpetrador e vítima continuaram a conviver, em um tenso cenário de moderação política. A criação da CAVR tentou abordar esse “gap” de justiça, ao propor a construção de uma narrativa nacional abrangente e, sobretudo, ao promover audiências em nível comunitário (nas vilas ou *sucos*), que buscavam, ao mesmo tempo, reconciliar a vítima com o perpetrador, e conectar a comunidade ao Estado nacional. O processo de reconciliação nacional iniciado pela CAVR, no entanto, avançou lenta e moderadamente desde que o relatório final e suas recomendações foram divulgados em 2005.

Antes que pudesse produzir os efeitos esperados, uma nova crise política eclodiu em 2006, escalando rapidamente para as vias armadas. O incidente, pouco acompanhado em âmbito internacional, foi descrito como um problema que emergiu no setor de segurança, envolvendo as Forças de Defesa (F-FDTL) e a Polícia Nacional (PNTL). A crise política e os protestos

---

<sup>370</sup> Entrevista com ex-oficial civil das Nações Unidas, durante a UNAMET (missão política). Entrevista online, Washington/Genebra, 1 de Maio de 2017.

veementes da Fretilin contra o governo formado por Xanana Gusmão, através da ANP, figuraram como pano de fundo de um problema institucional<sup>371</sup>. No entanto, o alcance e volatilidade da crise levaram muitos timorenses a abandonar novamente suas casas em busca de proteção em campos humanitários. Observa-se, nesse episódio, uma clara desconexão entre o papel do Estado, como aquele que controla os meios da violência, e aqueles considerados provedores de “proteção”. Até 2008, campos de descolados internos continuavam sob a proteção internacional. O que motivava a permanência nos campos? O que possibilitara a rápida escalada para a violência armada poucos anos após o último conflito armado? A pista pode ser encontrada ao observarmos as múltiplas clivagens sociais, que não figuram na macro-narrativa do conflito, mas continuam a influenciar comportamentos e atitudes mais ou menos violentas e emergem como “vulnerabilidades” e “ameaças” à estabilidade da ordem interna.

Em sua entrevista, o embaixador de Timor Leste em Genebra revelou que um clima de cautela passou a vigorar entre as lideranças políticas e o povo estava mais coeso em sua rejeição de novas ondas de violência. No entanto, mais de uma década depois e cinco anos após a retirada das Nações Unidas, a consolidação dos sistemas de justiça, penal e de segurança sob os quais se assenta o Estado de Direito permanecem como um desafio para o novo Estado, que em 2015, passou por uma nova reestruturação a fim de lidar com as acusações de corrupção generalizada entre os representantes do Estado (o Governo da “Remodelação”). Conforme observamos nesse capítulo, segurança era a prioridade em 1999, quando foi alocada sob a responsabilidade da Indonésia. Segurança também era a prioridade em 2006, quando estava sob a gestão do Estado independente e das Nações Unidas. Paradoxalmente, nos dois momentos, o objeto referente das políticas de segurança não era o Estado, mas os indivíduos sob sua proteção, como as (potenciais) vítimas da violência cometida por agentes não-estatais (milícias, gangues, civis armados etc). No gap entre o Estado como o gestor da violência e a sociedade como aquela que suporta seu impacto, potencializa-se a capacidade da agência internacional.

A noção de “proteção” e sua alocação junto a comunidade humanitária e de mantenedores da paz, ao invés do Estado, emerge, assim, como um problema central para as estratégias que visam a construção de uma paz sustentável. Como demonstram os relatórios recentes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento<sup>372</sup>, a fragilidade das instituições sociais, atreladas às crescentes vulnerabilidades sociais, foram responsáveis pela

---

<sup>371</sup> TRINDADE, 2008.

<sup>372</sup> PNUD, WDR, 2011, 2014.

recorrência da violência armada em diversas sociedades emergindo de conflitos armados. Um tema central destes relatórios é a resiliência social, o que implica em uma sinergia estratégica das diversas dimensões associadas à construção da paz e, na prática, corresponde a uma ênfase considerável em questões de governança securitária e desenvolvimento. Não obstante, como afirmaram Bryden et al. (2005) “sem segurança não pode haver nem paz, nem desenvolvimento, nem justiça”. Portanto, ao traçar cronologicamente o processo de paz, observamos como a construção e consolidação da paz foi abordada sob estas três áreas de prioridade na gestão do setor de segurança: DDR, RSS e a consolidação do Estado de Direito, associando a este os mecanismos de justiça de transição, como uma forma de lidar com aqueles fatores que contribuem para condições persistentes de insegurança. Em Timor Leste, porém, os mecanismos de justiça de transição tenderam a enfatizar atividades de reconciliação internacional, nacional e comunitária. Os avanços da CAVR e dos processos seguintes, apesar dos esforços internacionais e locais em levar adiante um processo de responsabilização judicial, continuam encontrando a pouca receptividade do Governo de Timor Leste em suas conclusões e recomendações. Conforme indicamos anteriormente, as próximas seções se desenvolvem a partir da seguinte estrutura de contextualização do processo, subdividido analiticamente em quatro fases:

Processo de Paz em Conflito Interno Armado				
<i>Estágios</i>	Construção da Paz		Consolidação da Paz	
<i>Fases</i>	Negociações	Cessação das hostilidades	Transição	Aprofundamento
Principais objetivos	Entrar em acordo com relação às principais questões em conflito (inclui atividades de diplomacia preventiva e ações coercitivas para forçar as partes ao diálogo e conter as hostilidades)	Negociações de alto-nível para a paz, que resultem em: 1) cessar-fogo; 2) acordo de paz (não necessariamente)  Intervenção militar: separação das forças e contenção/mitigação da violência armada.  Apoio humanitário (Gestão de Crises, Emergencial, Resposta a Desastres)	Reformas políticas: Estabelecimento de um governo com a legitimidade adequada para capacitá-lo a governar (reconstrução das instituições políticas).	Continuar e aprofundar o processo de reforma política (consolidação da democracia: transparência e inclusão política).
			Reformas de segurança: Implementar as reformas necessárias para estabelecer a segurança interna: processos de DDR, SSR e (etc) e reforma penal.	Consolidação do Estado de Direito
			Reconstrução social: promover a revitalização econômica e social	Recuperação econômica e social (Justiça Social)
			Promover a reconciliação social	Diálogo Interno e Consenso.

Figura 4 - Processos de Paz em Conflito Interno Armado

## CAPÍTULO 5. A CONSTRUÇÃO DA PAZ

No período que compreende a análise deste estudo, entre 1999 e 2012, as Nações Unidas estiveram presentes em Timor Leste no decorrer de cinco missões de paz, em um grau variável de intervenção que, na prática, correspondia às mudanças contextuais de um processo complexo de construção da paz. Neste capítulo nosso objetivo recai sobre a análise dos primeiros anos de intervenção das Nações Unidas. Analisamos, brevemente, os mandatos da UNAMET, responsável por organizar e promover a Consulta Popular de 1999, e da INTERFET, força multidimensional destacada para a região após os eventos de setembro de 1999. A seguir, detemo-nos naqueles primeiros anos de intervenção das Nações Unidas, no âmbito da Administração Transitória das Nações Unidas, a UNTAET, operação de paz multidimensional e integrada, a partir das quais se delineia a nova estrutura de operações de paz que passa a fundamentar a prática em campo, conforme esta foi expressa pelo Relatório Brahimi. Nosso objetivo, no entanto, não está em explorar sua estrutura, mas a forma como esta estrutura (padronizada e altamente verticalizada) se molda e desenvolve sobre um contexto com hierarquias e dinâmicas distintas. Sobre este momento, as palavras de um agente das Nações Unidas, como observador militar e que esteve presente durante a última operação abordada neste capítulo e suas sucessoras (UNMISSET e UNOTIL), demarcam o espaço co-constitutivo do campo e da prática internacional, através do qual se busca consolidar institucionalmente as práticas operacionais das operações de paz conduzidas ao longo da década de 1990.

Eu participei da mudança de paradigmas em missões de paz, que se gerou a partir de Timor. (...) As missões de Paz eram de dois tipos antes, a partir justamente da experiência em Timor e de um Relatório muito importante que se chama Relatório Brahimi. Este relatório mudou a doutrina das operações de paz das Nações Unidas e instaurou uma ideia que as missões de paz hoje em dia se dividem ou se podem caracterizar de várias formas: a implementação da paz, a imposição da paz e a manutenção da paz, que são tipos de missões completamente diferentes. Antes havia só o que se conhecia como capacetes azuis. Agora o conceito de operações de paz, nas praticamente quinze operações que há no planeta neste momento, é o conceito de operação integrada, em que não há apenas um componente de capacetes azuis, mas também um componente político e civil muito importante e se trata de construir a paz...de alguma maneira. Primeiro se impõe, se a situação o exige, como está ocorrendo nesse momento na República Centro Africana (CAR) ou em Mali, ou o que passou em Camboja, ou em Timor. Porque se tem que impor a paz,



obrigando militarmente que uma facção, como era no momento a Indonésia, se retire de um país. Isso se tem que fazer mediante a força. As Nações Unidas não tinham muita experiência nesse tema. Então se estabelece a partir de acordos políticos bilaterais, através do Conselho de Segurança, o envio de uma força multinacional, que neste caso estava liderada por Austrália. Austrália, Nova Zelândia, as ilhas Fiji, enviaram muita gente para tirar os Indonésios de Timor Leste. É uma ação bélica, praticamente. Depois vem a manutenção da paz, mas primeiro se faz a imposição.<sup>373</sup>

Observa-se através dos sucessivos estágios de intervenção das Nações Unidas em território timorense, entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, que as intervenções internacionais, ou ainda, a força coletiva da Sociedade Internacional continua a ser operacionalizada e gerida como uma resposta à demanda. As reformas atuais, nesta linha, oferecem respostas institucionais à necessidade de se estruturar mecanismos eficazes de coordenação das atividades operacionalizadas em função dessa demanda, realizada sob a forma contextual de uma “emergência humanitária complexa”. Estas respostas, no entanto, tencionam a lenta transformação institucional que ocorre no âmbito da própria organização ao se defrontar com ambientes considerados “complexos e dinâmicos”, em que ações rápidas e efetivas geralmente envolvem e se encerram em processos decisórios de setores e níveis políticos distintos.

Com as operações integradas, uma visão compreensiva, ou ainda, holística, das ações necessárias para estabilizar um conflito armado contemporâneo passou a ser perseguida, ao menos em tese, conforme observa o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu relatório ao CSNU de 17 de janeiro de 2002, sobre o desenvolvimento da UNTAET.

Em todo o engajamento das Nações Unidas em Timor Leste, os esforços da comunidade internacional em Timor Leste foram realizados considerando a natureza interligada dos requisitos para estabilização. Esforços para promover a reconciliação política e abordar os riscos de segurança foram complementados por um amplo apoio às frágeis estruturas sociais nascentes e ao desenvolvimento de políticas sociais e econômicas adequadas... [É] importante que a assistência internacional em Timor Leste reverta-se a um modelo normal de desenvolvimento assim que seja possível. Sob este contexto, será essencial que todos os elementos do Sistema ONU trabalhem de maneira coordenada, em conjunto com a assistência bilateral, para que a população e o

---

<sup>373</sup> Entrevista com agente das Nações Unidas por videoconferência, Montevidéu/São Paulo, em agosto de 2016.

governo de Timor Leste sejam capazes de realizar suas aspirações por uma independência completa.<sup>374</sup>

Desta forma, operações de estabilização e reconstrução, em situações de pós-conflito, passavam a envolver tanto reestabelecimento da segurança, quando o desenvolvimento das condições adequadas para a sua manutenção, incluindo o provimento de serviços governamentais essenciais, a construção de uma infraestrutura de emergência e a distribuição de assistência humanitária.<sup>375</sup> Estas atividades fazem parte das operações de manutenção da paz multidimensionais, ou operações integradas, que a ONU e seus parceiros regionais tem deslocado ao redor do globo, em contextos diversos. Não obstante, nota-se que as operações de paz das Nações Unidas operam sobre estruturas burocráticas através das quais estas atividades foram consolidadas e normalizadas como prática corrente, respeitando, em grande medida, os interesses nacionais dos países doadores, que contribuem com tropas, assistência econômica ou cooperação técnica. No momento em que as Nações Unidas decidem, por unanimidade, envolver-se na Questão de Timor, foram estas as estruturas que começaram a operar, de forma praticamente autônoma, primeiro no Departamento de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês) e, com a escalada na violência interna, transferindo-se para o Departamento de Operações de Paz (DPKO), quando não se cogita mais uma missão política e sim uma Operação de Manutenção da Paz.

## A UNAMET

No ano de 1999, a comunidade testemunhou massacres brutais de populações civis na África, Balcãs e Ásia. O efeito midiático, as subseqüentes pressões políticas sobre os governos democráticos e, no âmbito das Nações Unidas, o persistente fantasma do fracasso em resolver as maiores catástrofes humanitárias da época, a exemplo das situações presenciadas em Somália, Bósnia e Ruanda, propeliram um avido interesse humanitário sobre a Ilha de Timor. No entanto, durante a maior parte dos anos 1990, a Questão de Timor entrara e saíra da pauta internacional, sem despertar um acompanhamento frequente e, por conseguinte, poucos monitoravam a situação em campo.

Nesse período, à medida que às negociações de alto nível entre Indonésia e Portugal prosseguiam com relação à modalidade de consulta popular que deveria ser feita, a estratégia

---

<sup>374</sup> Report of the SGNU. (S/2002/80)

<sup>375</sup> DAVIS et. al, 2011, p.xv.

das forças armadas da Indonésia (TNI) em desenvolver milícias armadas recebeu novo impulso, rompendo com a relativa abertura política do ano anterior. A violência interna, replicando e aprofundando as tensões anteriores, ganhou uma nova linha de fratura entre aqueles pró-autonomia e pró-independência. Segundo o Relatório da CAVR, massacres ocorreram em Díli e Liquica e um grande número de pessoas se deslocou com medo da violência. Sob este cenário de “estabilidade”, prosseguiram os diálogos de paz em Nova York.

Quando as negociações tripartites começaram, entre Indonésia e Portugal, com a mediação da ONU, a ideia de uma autonomia especial parecia figurar como um consenso. A questão essencial que se colocava é se esta autonomia seria uma etapa no processo de independência e, portanto, temporária, ou se esta seria uma situação definitiva. Por um lado, Portugal favorecia a primeira opção, respeitando a posição defendida pelo CNRM/CNRT. Por outro, Indonésia se mostrava irredutível quanto à segunda opção. Paralelamente, em Timor Leste cresciam as manifestações contra a presença Indonésia. Em fins de 1998 estava claro que os militares indonésios estavam apoiando o desenvolvimento de milícias locais e a violência intercomunitária escalou rapidamente entre os “integracionistas” e “pró-referendo”. Embora a ideia de uma autonomia especial estivesse na mesa desde o início, a Indonésia rejeitara sucessivamente a ideia de um referendo. No entanto, em 27 de janeiro de 1999, o anúncio de Habibie surpreendeu muitos de seus aliados, mas enfrentou poucos protestos internos. Um dos elementos que pode ter sido responsável por essa mudança de atitude, conforme aponta o relatório da CAVR (2013), foi o telegrama enviado pelo Primeiro Ministro da Austrália John Howard, ao presidente Habibie, em que Howard o aconselhava a aceitar a opção de uma autonomia com um “mecanismo de revisão” após um tempo, o que na prática seria um referendo. A Austrália, que, até então, fora o principal apoiador da Indonésia na região, dava sinais de mudança em sua posição.

Em Timor Leste, o mês de Abril de 1999 trouxe um período de violência contínua, em que ataques de milícias foram registrados em Díli, Liquica e Bobonaro. Segundo a Comissão, em todos os relatos de violência se registrou o apoio direto ou o envolvimento das TNI. A promoção da violência interna tinha o objetivo de criar a imagem de um conflito armado entre os timorenses. Em 20 de Abril, sob a presença do comandante da TNI, General Wiranto, foi assinado um “acordo de paz” entre as lideranças timorenses pró-independência e pró-autonomia, a partir do qual foi criada a Comissão de Paz e Estabilidade (KPS), incluindo oficiais civis, militares e policiais da Indonésia, bem como membros do CNRT e Falintil. Em

meio a crescente onda de violência, a Igreja Católica organizou uma marcha pela paz à luz de velas nas ruas de Dili, buscando acalmar os ânimos. No entanto, quando os Acordos de 5 de Maio foram assinados, a situação permanecia tensa.

Face à deterioração das condições de segurança locais, representantes das Nações Unidas tentaram discutir a possibilidade de desarmar as milícias, mas o Ministro de Relações Exteriores da Indonésia, Ali Alatas, rejeitou a proposta, e o Representante Especial do Secretário Geral (RESG), Jamsheed Marker, foi aconselhado por representantes dos Estados Unidos e Austrália a não colocar em risco as negociações pressionando o assunto. Assim, quando os acordos foram assinados, e a proposta de uma “votação direta, secreta e universal” aprovada, o Governo da Indonésia reteve a responsabilidade de manter a “paz e a segurança...a fim de que o referendo tivesse lugar em uma atmosfera livre de intimidação, violência ou interferência de qualquer lado” (Artigo 3). O acordo também incluiu o pacote de medidas preparado para uma autonomia especial (Autonomia Especial da Região de Timor Leste, SARET sigla em inglês). No entanto, apesar de demandar a absoluta neutralidade das forças militares da Indonésia, o acordo fracassou ao não requerer que as tropas militares fossem retiradas ou desarmadas, embora a responsabilidade pela segurança das operações e da Consulta Popular tenha ficado ao cargo da Polícia da Indonésia. Nota-se, entretanto, que a separação das forças militares e policiais era algo recente e ambas continuavam sob o comando do General Wiranto, então Ministro da Defesa. Quando os primeiros contingentes das Nações Unidas chegaram em Timor Leste, cerca de 40.000 pessoas estavam internamente deslocadas, e apesar de uma relativa diminuição dos ataques perpetrados por milicianos e grupos pro-autonomia e pro-referendo, este número continuou a crescer nos meses precedentes a votação.

Seguindo os Acordos de 5 de Maio, a ONU aprovou a Resolução 1246 (1999)<sup>376</sup>, que estabeleceu a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET), com o objetivo de organizar

---

<sup>376</sup>

S/RES/1246(1999).

Disponível

em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/docs/99sc1246.htm>. Acesso em: 03/05/2017. Ver também o Relatório do Secretário Geral (A/53/951) em que este apresenta a seguinte demanda: “The Security Council will be aware of the high level of tension and serious incidents of political violence that have recently occurred coupled with the reported opposition to the proposed consultation by some political elements in East Timor. I have emphasized to the parties the main elements that will need to be in place in order to enable me to determine that the necessary security conditions exist for the start of the operational phases of the consultation process. These include the bringing of armed civilian groups under strict control and the prompt arrest and prosecution of those who incite or threaten to use violence, a ban on rallies by armed groups while ensuring the freedom of association and expression of all political forces and tendencies, the redeployment of Indonesian military forces and the immediate institution of a process of laying down of arms by all armed groups to be completed well in advance of the holding of the ballot.”. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/docs/a53951.htm>

e conduzir a consulta popular marcada para o dia 08 de Agosto de 1999. Pressões da Indonésia para que esta consulta ocorresse antes de Setembro, deixaram as Nações Unidas com a difícil missão de organizar o referendo em quatro meses. A missão política teve seu componente civil dividido em três: um componente político, responsável por monitorar o ambiente político e garantir o direito de todas as partes em deliberar o destino do país sem repressão; um componente eleitoral, responsável pelo processo técnico envolvendo o período de registro e votação; e um componente de informação, que deveria explicar o processo à sociedade timorense. Somado a este, também estava previsto o deslocamento de 280 oficiais da polícia civil (CIVPOL, atual UNPOL), a fim de assistir a polícia indonésia em suas funções, bem como acompanhar a distribuição e retorno das urnas de e para os locais de votação. Adicionalmente, também foram deslocados 50 oficiais militares, para manter contato com as forças militares da Indonésia, com o objetivo de assistir o SGNU na execução de suas funções. Observa-se que a missão teria ainda a função de acompanhar o período de transição, posterior a consulta.

O pessoal da ONU começou a chegar em fins do mês de Maio e, segundo um oficial civil das Nações Unidas, que participou da missão, nos bastidores da ONU havia enorme pressão para um rápido deslocamento, assim como discussões persistentes sobre a forma exata do texto que seria colocado em votação. Uma questão essencial para a babel linguística que persiste em Timor até os dias de hoje e que, na época, era corroborado por uma maioria iletrada. Apesar das dificuldades operacionais, incluindo as crescentes tensões políticas e sociais, assim como a dificuldade de acesso aos locais de votação, gerando diversos protestos entre a população local, os esforços das Nações Unidas na condução da consulta popular, em termos puramente técnicos, podem ser descritos como “um sucesso”. Ao recordar os eventos que precederam o deslocamento da UNTAET, a seguinte descrição é apresentada no sítio oficial da missão:

Apesar de um cronograma extremamente apertado, de um alto nível de tensão e do terreno montanhoso do Território, de estradas pobres e de comunicações difíceis, a UNAMET registrou 451.792 eleitores potenciais entre a população de pouco mais de 800.000 em Timor-Leste e no exterior. No dia do escrutínio, 30 de agosto de 1999, cerca de 98% dos eleitores votaram às urnas decidindo por uma margem de 94.388 (78,5%) para 344.580 (21,5%) rejeitar a autonomia proposta e iniciar um processo de transição para a independência.

Após o anúncio do resultado, as milícias pró-integração, às vezes com o apoio de elementos das forças de segurança indonésias, lançaram uma campanha de violência, pilhagem e incêndio em todo o território. As autoridades indonésias

não responderam eficazmente à violência, apesar dos compromissos claros assumidos no âmbito dos acordos de 5 de Maio. Muitos timorenses foram mortos e cerca de 500 mil foram deslocados de suas casas, cerca de metade deixando o território, em alguns casos por força. A UNAMET realizou uma evacuação parcial do seu pessoal internacional e local, incluindo as suas famílias imediatas, para a Austrália. Uma pequena equipe de funcionários da UNAMET permaneceu na sede da ONU em Dili para garantir que a segurança do pessoal não pertencente à ONU que teria procurado refúgio ali.<sup>377</sup>

Considerando os eventos que precederam a divulgação dos resultados da Consulta Popular, em 4 de setembro de 1999, estava claro que as Nações Unidas subestimaram os níveis de violência crescentes, bem como a capacidade ou vontade da Indonésia em controlar a situação no terreno. Durante os meses antes da votação, o número de refugiados internos cresceu constantemente, em paralelo ao movimento das milícias, que visivelmente recebiam o apoio de militares indonésios. A violência, em sua maioria, era localizada e destinada a espalhar o terror entre aqueles que se preparavam para votar. No entanto, também foram algo frequentes contra oficiais das Nações Unidas, durante o período de treinamento e preparação para a votação, em particular contra os “locais” que estavam apoiando o processo. Alguns dos incidentes mais graves ocorreram em Suai e Maliana, em que a neutralidade da ONU foi contestada e, ao menos nesta última região, o grupo precisou ser removido duas vezes<sup>378</sup>. Os testemunhos da época, relatórios da ONU e da CAVR apontam a incidência frequente de graves violações dos direitos humanos por todo o período que antecedeu a divulgação do resultado da votação, indicando o que estava por vir.

Não obstante, a paz que emerge com a retirada das tropas indonésias no final setembro de 1999 e o deslocamento da INTERFET para o Timor Leste, representava a vitória da Resistência. Desde o momento em que Habibe anunciou, em rede nacional, que o governo da Indonésia aceitara o referendo, os membros do movimento de Resistência começaram a comemorar. Sabiam dos riscos e os aceitavam, era o preço da vitória.<sup>379</sup> Por seu turno, a estratégia de “terra arrasada” adotada por forças aliadas à Indonésia parece ter sido gestada anos antes, com a crescente militarização da população local, embora o relatório da CAVR aponte

---

<sup>377</sup> UNITED NATION, May, 2002. Dep. Public Information. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetB.htm>

<sup>378</sup> Informações obtidas em entrevista com um ex-oficial civil das Nações Unidas por videoconferência (Washington/Genebra) em 2017.

<sup>379</sup> Nas entrevistas realizados com o professor Antero Benedito da Silva (2015) e o embaixador timorense, o Sr. Marciano da Silva (2017), ambos comentaram que os riscos eram evidentes e a violência que se seguiu esperada.

que as campanhas mais brutais tinham começado com a formação das milícias pró-autonomia em fins de 1998. Sob este contexto, desenha-se um cenário de violência generalizada, que atravessa filiações políticas, ideológicas, sociais, familiares e interpessoais. Registra-se que aproximadamente três mil pessoas perderam a vida nesse processo, enquanto cerca de 75% se encontrava internamente deslocado ao final de setembro de 1999.

A violência que arrasou Dili e os demais centros urbanos do país nos dias seguintes à divulgação do resultado da consulta popular representava o ápice de uma campanha iniciada mesmo antes das negociações tripartites em Nova Iorque serem concluídas. Relatos de jornalistas e ativistas que estiveram em Timor Leste no início de 1999, divulgados na mídia internacional e em documentos vazados de inteligência, particularmente no caso da Austrália, deixam claro a situação de instabilidade local nos meses que precederam a consulta popular. Aqueles que atuavam na Resistência, com Antero Benedito da Silva, membro da Juventude (“resistência não violenta”), sabiam que a Independência não chegaria facilmente.

Em 5 de Maio, a ONU aprovou a resolução para o referendo. Nós ganhamos! Heh! Eu estava com estudantes em Bali, para uma reunião, com a inteligência militar da Indonésia nos perseguindo, não podíamos [em Timor]. Então, quando a ONU interveio, estávamos felizes. Mas então tem uma cláusula, que a segurança deveria ser realizada pela Indonésia. A Indonésia recebeu a responsabilidade por gerir a segurança durante o Referendo! O que aconteceu então? [Sabiam o que ia acontecer.] Sim, sim, nós nos opusemos. Mas tivemos que aceitar... Nós sabíamos que íamos morrer. Por que eles deram a segurança para a Indonésia? Eles eram as forças invasoras! Eles eram responsáveis pela segurança. 3000 pessoas foram mortas e toda a infraestrutura destruída. Depois que nós ganhamos a votação. Um erro, hu!<sup>380</sup>

Aqueles que conheciam a situação em campo, começaram a se preparar meses antes para uma possível evacuação da população em Timor. Segundo dados obtidos pela CAVR, a TNI e a polícia indonésia tinham preparado um plano de evacuação em massa, no caso de uma possível escalada de violência, embora este plano tenha sido divulgado pelas forças indonésias somente nos últimos dias antes da Consulta Popular. Por seu turno, a Austrália, que mantivera um pequeno contingente de observadores militares acompanhando a missão da UNAMET<sup>381</sup>,

---

<sup>380</sup> DA SILVA, 2015 (Op. Cit.). Em campo, no entanto, outras narrativas mostram que o a população não engajada via a UNAMET/ONU como uma garantia de proteção contra um revanchismo indonésio. Muitos que viviam na clandestinidade saíram para as ruas nesse período, acreditando estarem seguros.

<sup>381</sup> Operação Faber, de 19 de junho a 15 de setembro de 1999. Uma segunda operação, a Operação Concord, prestava apoio logístico. Fonte: nautilus.org. Acesso: 06/05/2017.

começou a preparar a Operação *Spitfire*<sup>382</sup>, que, entre 6 e 19 de setembro, evacuaria 2.475 pessoas, incluindo nacionais australianos, funcionários internacionais e alguns timorenses nomeados. Paralelamente, o *U.S Pacific Command (USPACOM)* também começou a planejar o deslocamento de tropas, na eventual possibilidade de uma força de paz ser enviada à região. No entanto, nenhuma potência internacional estava disposta a agir sem o consentimento da Indonésia, em particular a Austrália e os Estados Unidos, que ao longo de todo período de ocupação e até aquele momento, mantiveram relações cordiais com a Indonésia. Nota-se que antes de setembro, o governo do Primeiro Ministro australiano, John Howard, empreendeu consideráveis esforços diplomáticos para manter uma força de paz afastada da região, angariando o apoio dos Estados Unidos em sua intenção. Em suas relações diplomáticas, o governo de Howard explicitamente apoiou a posição da Indonésia, que justificava a presença de militares em Timor Leste a fim de manter a ordem e prevenir a violência entre facções pró e contra o referendo<sup>383</sup>. Uma das principais vozes contra o envio das forças de paz foi Alexander Downer, Ministro do Exterior australiano, ao afirmar que

[O] problema em Timor Leste é a tensão entre pró-integracionistas, isto é, as pessoas que apoiam a permanência com a Indonésia, e outros Leste timorenses. E nós temos encorajado, o mais forte possível, que as pessoas pró-integracionistas e pró-independência se unam e trabalhem em conjunto para resolver suas diferenças.

Nós esperamos que não haja necessidade de uma força de manutenção da paz, por que se você precisa de uma força de manutenção da paz, você precisa de uma paz para manter e a paz deve primeiro ser negociada, e nós esperamos que quando a paz for negociada, será uma paz pacífica que não irá requerer uma força de manutenção da paz<sup>384</sup>.

Por seu turno, conforme observa Clinton Fernandes<sup>385</sup>, a estratégia da Indonésia para garantir a vitória do voto pró-autonomia envolvia um componente político e outro militar que se resumia em “prevenir ou obstruir o envolvimento internacional, e intensificar as operações sobre a guisa de *proxy forces*, conhecidas como milícias”, afim de reverter o resultado da Consulta Popular, deslegitimando o processo<sup>386</sup>. Até o final de setembro de 1999, quando suas

---

<sup>382</sup> Nota-se que a Operação Spitfire começou a ser preparada em 11 de Maio de 1999, quando estava claro que a Indonésia mataria o controle sobre a segurança do território (FERNANDES, 2004).

<sup>383</sup> FERNANDES, 2004.

<sup>384</sup> FERNANDES, 2004, p.65.

<sup>385</sup> FERNANDES, 2011, 2004.

<sup>386</sup> Ibid., 2004, p.47.



forças militares se retiraram do território, autoridades estatais da Indonésia manteriam a afirmação de que as milícias eram forças independentes, que não tinham a chancela do Estado, apesar de firmes evidências em contrário.

O relato sobre os eventos em setembro de 1999, sintetizado pela CAVR(2013), é explícito quanto a esta questão:

Sabe-se que as forças militares da Indonésia e milícias mataram entre 1.200 a 1.500 leste-timorenses em 1999, 900 destes depois da consulta popular [setembro]. Entre eles, 400 foram mortos em massacres, e o restante em assassinatos individuais. As vítimas sofreram mortes brutais, muitos foram cortados com facões, e aqueles que escaparam da morte, foram mutilados e continuam a sofrer de problemas de saúde. Em particular, os assassinos visaram e executaram membros do CNRT e seus familiares. Tortura, violência sexual e a transferência forçada de população ocorreram por todo o território. Mais da metade da população, 550.000, foi forçada a abandonar seus lares, incluindo 250.000 pessoas que foram transferidas à força ou por intimidação para o Timor Oeste. Milícias mataram pessoas que buscaram refúgio em Igrejas, clérigos e freiras também foram visados. TNI e milícia colaboraram na implementação de uma estratégia de violência em massa no território<sup>387</sup>.

Nota-se que a estratégia da Indonésia em armar a população local, sobretudo os jovens, foi intensificada a partir de meados da década de 1990, em paralelo a uma crescente onda de investimentos em infraestrutura, desenvolvimento e educação. Da Silva (2015) destacou o número crescente de escolas militares durante as décadas de 1980 e 1990. Quando notícias da consulta popular foram divulgadas em Timor Leste, os grupos que se organizaram para promover comícios em prol da autonomia ou independência contavam com um amplo apoio dos jovens timorenses<sup>388</sup>. A intenção da Indonésia em transformar o conflito armado em um conflito entre “facções rivais” forçou os dirigentes da Falintil a reterem seus quadros em locais pré-estabelecidos de acantonamento, onde permaneceriam até sua desmobilização após a chegada das forças de paz. No entanto, segundo a CAVR, simpatizantes e membros individuais das Fretilin/Falintil atuaram de forma independente neste período, sobretudo nas regiões de maior violência, como o distrito de Maliana, próximo à fronteira com o Timor Oeste. Até o final de setembro, registra-se a violência contínua nos distritos próximos a fronteira Leste/Oeste. Um crime relatado com frequência, na retirada das forças indonésias e milícias

---

<sup>387</sup> CAVR, 2013, p.299.

<sup>388</sup> FERNANDES, 2011; CAVR, 2013.

locais e no deslocamento forçado da população, foi a violência sexual. Mulheres, crianças e idosos estão entre as vítimas dos crimes cometidos naquele período, muitos violados e/ou assassinados durante os massacres reportados no relatório. Outros, ainda, foram mortos por suas conexões familiares com os líderes do CNRT. O escritor timorense, Luis Costa, cujos familiares se dividiam entre membros da UDT e Fretilin durante a Ocupação, sendo ele próprio parte da Fretilin a partir de 1976, descreve a violência relatada como uma nova guerra fratricida,

O que mais me marcou é ver e saber que por causa da política, por causa da ambição, a brutalidade da besta humana que ultrapassa todos os limites imagináveis, irmãos matam irmãos, filhos matam os pais, pais matam os filhos, o valor e o amor humano desapareceram. O que aconteceu depois de Setembro 99, já tinha acontecido em setembro-dezembro de 1975.<sup>389</sup>

Não obstante, em 1999, a violência interna atingiu níveis sem precedentes. Por seu turno, a Indonésia investiu fortemente em uma campanha a fim de dissuadir a intervenção internacional, no entanto, o poder de barganha do governo de Habibie foi dilapidado face à crise política interna, agravada pela recessão econômica e as crescentes pressões internacionais. A perda do apoio diplomático da Austrália e, na sequência, do apoio econômico e militar dos Estados Unidos foram, desta forma, essenciais para que o país aceitasse, no dia 12 de setembro de 1999, o envio de uma força de paz ao Timor Leste.

## A INTERFET

As lideranças timorenses, desde o início da campanha pró-referendo, solicitaram que esta fosse conduzida na presença de uma força de paz, para garantir a segurança da população. Internacionalmente, movimentos de solidariedade em prol da independência em Timor Leste ganhavam força, sobretudo nos Estados Unidos, Austrália, Portugal, Irlanda e Alemanha. Na Austrália, a rede de ativistas e autoridades políticas contrárias ao governo crescia à medida que vazavam informações sobre as relações bilaterais entre Austrália e Indonésia, começando pelas informações e imagens amplamente noticiadas sobre o Acordo de *Timor Gap* (*Timor Gap Zone of Co-operation Treaty*) assinado em 11 de Dezembro de 1989 entre o Ministro do Exterior australiano, o Senador Gareth Evans, e o Ministro do Exterior indonésio, Ali Alatas, que compreendia um acordo de cooperação para a prospecção de petróleo no mar territorial de

---

<sup>389</sup> COSTA, 2016 (Op. Cit.)

Timor Leste. Portugal, em protesto ao que foi considerada uma violação ao direito de autodeterminação do povo timorense, encaminhou a questão à Corte Internacional de Justiça, e, apesar da manifestação da CIJ observar que a Corte não tinha competência para adjudicar a questão, o processo foi uma fonte de constrangimento para o governo australiano. Na sequência, o evento se tornou um instrumento de pressão sobre o governo de John Howard, fomentando a quebra do consenso bipartidário no parlamento australiano.

Quando as notícias sobre a campanha de terror patrocinada pela Indonésia correram o mundo, o governo de Howard, sob forte pressão interna da oposição política, ativistas nacionais e internacionais, foi obrigado a rever sua posição, pressionando o governo norte-americano para que fizesse o mesmo, e, na sequência, pressionando o governo e as forças militares da Indonésia para que aceitassem a intervenção internacional. Nesse momento, o apoio do presidente Bill Clinton ao deslocamento de tropas internacionais para o Timor Leste, sob a liderança da Austrália, bem como as pressões que passou a exercer sobre Habibie e os comandantes da TNI, foram essenciais para que a Indonésia concordasse com o deslocamento de uma força de manutenção da paz ao Timor. Há registros que tanto membros da administração de Clinton, quanto da administração Howard, estiveram em contato com General Wiranto, Ministro da Defesa e comandante chefe da TNI, durante esse período.<sup>390</sup> Em um de seus pronunciamentos mais incisivos sobre a questão, Clinton reconheceu o envolvimento direto entre a TNI e as milícias atuando em Timor, ao afirmar: “Está claro que as Forças Indonésias estão apoiando a violência das milícias... Isso é simplesmente inaceitável.”<sup>391</sup>

Paralelamente, a TNI tinha tomado o controle formal do território timorense, atuando sob a Lei Marcial, decretada em 7 de setembro por Habibie. No entanto, graves violações aos direitos humanos continuavam a ocorrer por todo o território. Segundo relatos colhidos pela CAVR, as mortes perpetradas nesse período tinham elementos em comum: seguindo um período de intensa violência, envolviam assassinatos seletivos e a eliminação sistemática de corpos utilizando caminhões de uso militar. Inclusive, o relatório indica que o petróleo suprido por militares indonésios foi utilizado por milícias para colocar fogo em 70% da infraestrutura do país, incluindo casas e Igrejas, muitos destes locais funcionando como refugio para deslocados internos antes de serem queimados<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> Op. Cit.

<sup>391</sup> FERNANDES, 2011, p.198

<sup>392</sup> CAVR, 2013, p.300-1.

A reversão na política externa da Austrália e dos Estados Unidos indicou o início de intensos esforços diplomáticos nos dias subsequentes à divulgação do resultado da Consulta Popular em 4 de setembro de 1999. Para a Indonésia, no entanto, foi o tempo necessário para reorganizar suas forças em Timor Leste, decretando Lei Marcial e transferindo o aparato de segurança à TNI. Inicia-se uma nova onda de violência em Timor, com o assassinato seletivo de lideranças do CNRT, seus familiares e apoiadores. Com a escalada da violência, todos os funcionários da UNAMET foram realocados para a base da operação em Dili e, em 8 de setembro, cerca de 2.000 pessoas, entre funcionários internacionais e civis locais estavam abrigados na base das Nações Unidas, sitiadas “sob a segurança” da polícia indonésia (POLRI) e da TNI (Tentara Nasional Indonesia). Em 6 de setembro, a pedido das Nações Unidas e em coordenação as forças armadas da Indonésia, foi lançada a Operação *Spitfire*, coordenada pelo Major General Cosgrove, que na sequência assumiria o comando da INTERFET.

Em 12 de Setembro, após uma reunião de emergência no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o representante dos Estados Unidos, Richard Holbrooke, avisou a Indonésia de que esta se aproximava de um ponto sem retorno em suas relações internacionais, caso não aceitasse a presença de uma força internacional de paz na região. No mesmo dia, o Presidente Habibie e o General Wiranto foram à mídia nacional e internacional declarar que a Indonésia aceitara a presença de uma força de manutenção de paz em Timor Leste. A presença de Wiranto, ao lado de Habibie, atestava a adesão das forças militares à decisão; e, ainda que tivessem tentado impedir a presença de tropas australianas, o apoio dos Estados Unidos para uma força multinacional sob o comando da Austrália foi incisivo. As tropas australianas eram as únicas com o aparato e capacidade de deslocamento para responder rapidamente à situação.

Em 15 de Setembro de 1999, o CSNU aprovou a Resolução 1264, adotada sob o capítulo VII, autorizando o envio de uma força multinacional para restaurar a “paz e segurança” em Timor Leste. Segundo Clinton Fernandes, apesar do posicionamento das forças na região, o planejamento estratégico australiano não estava preparado para a reversão na posição político-estratégica do Governo, tendo se preparado para operações de evacuação e não para o envio de uma força de paz, que envolveria um deslocamento prolongado de suas forças<sup>393</sup>. Assim, o planejamento estratégico para a força multidimensional precisou ser acelerado:

Tal foi sua pressa – e ignorância – que os planejadores estratégicos australianos inicialmente chamaram a força de manutenção da paz de IFET (*International*

---

<sup>393</sup> FERNANDES, 2011.

*Force - East Timor*). Foi então indicado para eles que IFET era o acrônimo da International Federation for East Timor, uma coalização global de ativistas e grupos que mantiveram a campanha pela independência de Timor Leste por anos. O acrônimo foi então modificado para INTERFET.<sup>394</sup>

A falta de preparo pode ser observada na atuação das tropas internacionais, que inicialmente precisaram operar em conjunto com a TNI. A Austrália não liderava uma operação de paz, sob o mandato das Nações Unidas, desde a guerra da Coreia e seus últimos engajamentos em operações de paz foram em Camboja e Somália, anos antes. Portanto, a decisão política em liderar uma operação de paz enfrentou seu primeiro desafio: preparar rapidamente uma força ostensiva para a imposição da paz em Timor Leste. Segundo James Batley (2003), membro do Dep. de Assuntos Internacionais e Comércio Australiano, a situação de urgência não poderia ser respondida através das operações normais da ONU e, nesse sentido, a Cúpula da APEC que ocorria naquele momento foi essencial para formar uma coalização regional de países voluntários a fim de empreender a operação. Ao mesmo tempo, em suas consultas com o Secretariado da ONU, a Austrália estabeleceu condições críticas ao desenvolvimento da operação: em primeiro, esta deveria ser autorizada por um forte mandato, com objetivos claros; em segundo, compreenderia um deslocamento de curto prazo com o objetivo de estabilizar as condições de segurança, precedendo o deslocamento de uma operação de manutenção da paz mais abrangente; terceiro, a força deveria ter um forte componente regional; e, em quarto, requeria-se a concordância da Indonésia para o deslocamento da operação.

Quando, por fim se obteve o consentimento da Indonésia, a Operação *Stabilise* foi lançada com o objetivo de “restaurar a paz e a segurança, proteger e apoiar a UNAMET e facilitar operações de assistência humanitária”. Sob o comando do Major General Peter Cosgrove, na posição de *force commander*, a INTERFET começou a se deslocar para a região em 16 de Setembro. As primeiras tropas chegaram em Timor Leste no dia 20 de setembro, com o apoio logístico do USPACOM. Tratava-se do maior deslocamento de tropas australianas desde a Segunda Guerra Mundial e a primeira vez que a Austrália organizava e liderava uma coalização de forças multinacionais. A coalização foi formada por tropas de 23 países, embora a maioria das tropas fosse fornecida por Estados regionais. Em seu ápice, a operação chegou a contar com um contingente de 11.000 agentes<sup>395</sup>. No entanto, apesar da autorização para que a

---

<sup>394</sup> FERNANDES, 2011, p.1999.

<sup>395</sup> ADF, Fonte Online, disponível em: [peacekeepers.asn.au/operations/INTERFET.htm](http://peacekeepers.asn.au/operations/INTERFET.htm). Acesso em: 06/05/2017.

“força multinacional tomasse todas as medidas necessárias no cumprimento de seu mandato”, o mandato da operação não repassara a INTERFET o provimento da governança transicional sobre o território, que continuava sob a responsabilidade da Indonésia. Jakarta permaneceria responsável por governar de fato o Timor Leste e facilitar “a transferência pacífica e ordenada de autoridade” para as Nações Unidas, que assumiria a governança transitória do território somente quando a Indonésia renunciasse seu controle<sup>396</sup>.

A Operação *Stabilize* foi definida por Fowler (2016), como “uma operação multinacional de imposição da paz, sancionada pelas Nações Unidas, com o objetivo de por um fim a violência em Timor Leste, estabelecer segurança e as condições de transição para uma força de manutenção da paz das Nações Unidas naquela que era, então, uma província da Indonésia”. Apesar da soberania da Indonésia sobre o território nunca ter sido reconhecida oficialmente, em particular na ONU, e exceto pela Austrália, o reconhecimento de seu domínio era tácito. Assim, com o objetivo de estabelecer condições mínimas de segurança, uma condição *sine qua non* para a operação seguinte, que substituiria a INTERFET, buscou-se desde o início coordenar as ações no terreno entre a TNI e os capacetes azuis, a fim de evitar tensões ou o confronto direto entre as duas forças, embora alguns enfrentamentos na fronteira tivessem continuado até fins de 2001<sup>397</sup>. Observa-se que ao intervir “em situações de pós-conflito, algum nível de insurgência (resistência) é esperado e pode escalar rapidamente. Assim, lidar com e deter o aumento de resistência é a maior parte do estabelecimento de segurança.”<sup>398</sup> Portanto, o estabelecimento e o sucesso da missão de administração transitória dependeram, antes, do sucesso da INTERFET. Por sua vez, o sucesso da INTERFET é atribuído a três fatores-chaves: seu mandato robusto, com objetivos claros; a cooperação do Estado receptor; e a ampla participação dos Estados regionais. Segundo os avaliadores da missão de Administração Transitória das Nações Unidas, durante a Conferência de Tóquio, em 2002, a UNTAET não teria sido possível sem o sucesso da INTERFET.

Não obstante, o que representava as “condições mínimas de segurança necessárias” seria difícil determinar de antemão. Na mesma conferência, os panelistas destacaram que os preparativos para a missão de administração transitória começaram quase em conjunto com a operação da INTERFET, com grande incentivo do governo australiano para que esta

---

<sup>396</sup> FOWLER, 2016, p.17.

<sup>397</sup> Conforme apontos os relatórios do SGNU, para este período. Fonte: sítio oficial DPKO. Último acesso :05/05/2017.

<sup>398</sup> DAVIS et al., 2011.

transferência ocorresse o mais rápido possível. O Governo Australiano, associado aos Estados Unidos, Reino Unido, Japão e Nova Zelândia foram os principais articuladores da Resolução 1272, que estabeleceu a UNTAET, e através da ação rápida deste grupo, o rascunho da resolução já estava pronto no início de Outubro. A necessidade de uma rápida transferência, portanto, passou à INTERFET a responsabilidade em determinar as condições em que a transferência de controle ocorreria.

Em estudo recente para o *U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute*, o Tenente Coronel Andrew H. Fowler classificou as três ameaças militares que confrontavam as forças da INTERFET naquele momento: a TNI, as milícias pró-integração e a FALINTIL. O estudo apresenta a TNI como um ator cujas ações indicavam uma racionalidade própria, dissociada do Governo: “Nem mesmo o Presidente Habibie estava completamente certo de como a TNI reagiria à chegada da INTERFET em Timor Leste”<sup>399</sup>. No entanto, a cooperação da TNI, equipada com armamentos modernos e conhecedora do terreno, com as tropas da INTERFET, acabou sendo essencial para o sucesso da missão, cujo planejamento logístico apressado não deu conta das demandas no terreno. Portanto, desde o início, o comando da INTERFET buscou estabelecer canais de comunicação e coordenação com a TNI, com o objetivo de que ambas as forças “desenvolvessem uma compreensão abrangente de suas operações”. Um dos principais problemas impostos por esta cooperação aparece logo no início da Operação, quando a INTERFET precisou desenvolver políticas próprias para lidar com número de corpos que encontraram sem um tratamento adequado. A missão, neste momento, dependeu consideravelmente do apoio do ICRC, que entrou no território com as tropas multinacionais e passou a administrar o Hospital de Dili, o único em funcionamento nesse período.<sup>400</sup> No entanto, logo no início, as investigações sobre estas mortes precisaram ser conduzidas em conjunto com a TNI. Segundo Clinton Fernandes, quando as declarações de civis acusavam a TNI de atividade criminosa (i.e., assassinato), os oficiais da Brigada Real Australiana tiveram que se recusar a entregar as informações obtidas, a fim de proteger o indivíduo<sup>401</sup>. Em geral, a cooperação inicial significava que ambas as forças estavam cientes das operações que conduziam em campo.

Todavia, em todos os esclarecimentos subsequentes à operação, observa-se que a principal ameaça enfrentada pela INTERFET, no início de suas operações, eram as milícias

---

<sup>399</sup> FOWLER, 2016, p.23.

<sup>400</sup> UNITAR, 2003.

<sup>401</sup> UNITAR, 2003.

pró-integração. Segundo Fowler, em setembro de 1999, permaneciam, em Timor Leste, cerca de vinte milícias ativas, cujos grupos podiam variar entre 100 até 1500 membros. Como demonstram os relatórios da CAVR, desde 1970 estas milícias foram treinadas e equipadas por forças militares da Indonésia, e, ainda que muitas tenham sido desmobilizadas na década de 1990, elas foram reconstituídas no final de 1998 com o objetivo de reprimir o movimento pró-independência. “Em muitos casos, os membros da TNI, primariamente do KOPASSUS, lideraram grupos individuais de milícias. As milícias possuíam uma mistura de rifles de assalto modernos, granadas, espingardas e facões”<sup>402</sup>. Uma vez que as milícias não possuíam armamento pesado, não eram capazes de se engajar em um confronto direto com as forças da coalização; no entanto, como destaca Clinton Fernandes, a utilização de armamentos leves, em contraposição ao pesado aparato militar que fora apressadamente obtido pelas tropas interventoras, facilitava a fuga das milícias em direção ao Timor Oeste. A própria geografia do terreno representou outro elemento de dificuldade, tornando a região de fronteira um cenário de constante preocupação para as forças de paz até fins de 2000.

Por fim, as FALINTIL representavam um problema menor para a operação de imposição da paz. Os líderes guerrilheiros mantinham seus grupos relativamente disciplinados e seguiam o comando central, na figura de Xanana Gusmão. Não obstante, compreendia-se que existia uma possibilidade real dos membros da FALINTIL se engajarem em confrontos diretos com as milícias pró-integração, a fim de proteger a população. O argumento não é infundado. Segundo o relatório da CAVR, esta foi uma estratégia perseguida pela TNI durante as campanhas que precederam e procederam a consulta popular, empreendendo ataques que visavam à população local a fim forçar uma reação das forças da FALINTIL, o que daria substância às declarações da Indonésia de que se travava de uma guerra entre facções. Gusmão e as demais lideranças da FALINTIL reconheceram que esta era uma possibilidade e, antes da Consulta Popular ser realizada, ordenaram as forças da FALINTIL que se deslocassem e permanecessem em quatro áreas de acantonamento.

Considerando o objetivo primário da INTERFET em promover a estabilização do conflito com a Indonésia e milícias pró-autonomia, a operação deslocara para a região um componente militar contendo, em certo ponto, 11 mil agentes, que portavam equipamentos modernos e armamentos pesados. Encontraram, no entanto, dificuldades distintas: corpos espalhados pelas ruas, sem um tratamento adequado; pessoas em extrema condição de miséria,

---

<sup>402</sup> Op. Cit., p.23.



feridas, desnutridas e amedrontadas. Apenas um hospital operava então, em Dili, sob a gestão do CICV/ICRC. O difícil acesso à região e o controle portuário estabelecido com a chegada da INTERFET garantiu que desde o início, poucas organizações operassem na região de forma mais ou menos coordenada, a OCHA já estava presente, mesmo antes da UNTAET entrar em operação no final de Outubro. Por sua vez, durante o primeiro mês de intervenção, foi necessário que as tropas internacionais operassem ao lado da TNI, que manteve o controle administrativo sobre o território até a UNTAET se estabelecer.

O relatório “Dilemas de Intervenção”, preparado pelo *National Defense Research Institute* (RAND Corporation), observa que os níveis de segurança em situações de pós-conflito variam de acordo com a intensidade dos esforços de resistência e das forças de segurança; dependendo, por sua vez, do tamanho e qualidade destas forças, suas estratégias e táticas.<sup>403</sup> Paralelamente, estas condições podem variar em relação às circunstâncias contextuais, que favorecem ou dificultam a ação dos agentes em campo, considerando-se questões geográficas e geopolíticas (locais, nacionais e regionais). No entanto, o relatório considera ainda um fator de imprevisibilidade no âmbito da operação, que identifica como “requisitos de funcionamento”. Segundo os autores, esse item foi incluído a fim de expressar a dificuldade em determinar a intensidade e quantidade do esforço necessário para lidar com cada situação, mesmo que seja possível mapear a situação e o nível de resistência com antecedência. Considerando o sequenciamento das ações no terreno, bem como o aparato militar e o número de tropas envolvidos na Operação *Stabilise*, em particular, é possível questionarmos se a necessidade de mais “*boots on the ground*”, como enfatiza o relatório, seria o caso em Timor Leste. A fala do Professor Antero Benedito da Silva, que lutou na resistência estudantil, ilustra esta questão:

Eu estava com a ONU, dentro da sede da ONU, fiquei com eles para me certificar que não iriam embora. Fiquei com eles, todos os dias. Todas as pessoas da ONU queriam sair e nós dissemos não, que eles tinham que ficar, se vocês saírem haverá uma tragédia amanhã! Nós todos seremos mortos. Vocês têm que ficar! Finalmente a ONU passou outra Resolução, permitindo que as pessoas fossem removidas para a Austrália. Então eu saí no dia 14 de setembro, com o último avião da ONU. Depois que a Indonésia matou tantas pessoas, destruiu tudo...Então eles [ONU] vem com tanques, aviões

---

<sup>403</sup> DAVIS et al., 2011.

chegando...barcos, para salvar Timor Leste, quando todo o país está destruído.  
É um drama!<sup>404</sup>

Não obstante, as operações da INTERFET são, até hoje, um modelo de intervenção. A missão é referência no que tange a reforma doutrinária em operações de paz, consolidadas através do Relatório Brahimi, que tanto enfatiza a necessidade de mandatos mais robustos, quanto mais abrangentes, em que a assistência humanitária adquire um papel central no campo integrado de operações. A UNTAET, na sequência, buscava integrar estes dois componentes sob uma administração centralizada. Seu sucesso, no entanto, é sopesado pela dificuldade, intrínseca a própria organização, em centralizar esforços que tradicionalmente operaram de forma descentralizada.

#### A UNTAET

A ONU autorizou, em 25 de Outubro de 1999, através da Resolução 1272, o envio de uma operação de paz multidimensional ao Timor Leste, denominada *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Seu ambicioso mandato conferia poderes sem precedentes a uma operação de paz das Nações Unidas em campo, embora mandato semelhante tivesse sido aprovado em relação à operação no Kosovo (UNMIK). A Resolução 1272 (1999) contemplava seis objetivos essenciais: a) o provimento de segurança e a manutenção da lei e da ordem no território de Timor Leste; b) o estabelecimento de uma administração efetiva; c) a assistência ao desenvolvimento de serviços civis e sociais; d) garantir a coordenação e entrega de assistência humanitária, reabilitação e assistência para o desenvolvimento; e) apoiar a construção de capacidades para o autogoverno; e f) apoiar o estabelecimento de condições necessárias para o desenvolvimento sustentável do país. Observa-se que estes objetivos compreendem atividades tradicionais e não tradicionais para o DPKO, sendo essencial observarmos que a visão holística adotada pela UNTAET compreende uma resposta institucional das Nações Unidas frente a cenários de operação cada vez mais complexos. A frente dos abrangentes objetivos compreendidos como “essenciais” impõe-se o cenário descrito por um agente militar, parte do Exército Brasileiro, alocado como mantenedor da paz na base de Batugade, fronteira entre o Timor Leste e Oeste, durante o primeiro semestre de 2000.

---

<sup>404</sup> DA SILVA, 2015, (Op. Cit.)

Quando a gente chegou, uma coisa que impressionava muito, era a capital, Dili, que praticamente foi toda incendiada. Você via as fachadas dos prédios, todos queimados. Então os relatos que ficamos sabendo, depois, era que a capital tinha sido toda incendiada, muitas pessoas foram mortas e quem não morreu no conflito, foi obrigado a sair, crianças foram raptadas para o Timor Oeste, houve roubo de materiais, roubo de animais, víveres que os timorenses criavam, tudo foi levado para o Timor Oeste... Tudo passava pela fronteira, que era totalmente permeável... Depois, com a missão lá, naquela região, que se estendia por toda a faixa de fronteira, nossa missão era fazer a segurança da fronteira a partir de alguns pontos, os checkpoints. E no intervalo desses checkpoints eram feitas patrulhas, mas essa era uma função de infantaria e quem cumpria essa missão era a Austrália.<sup>405</sup>

A visão, na linha de fronteira, é corroborada e desenvolvida no relato de um observador militar uruguaio, que acompanhou o desenvolvimento das duas operações de manutenção da paz inicialmente deslocadas à região.

Um país destruído, sem governo, sem estrutura política, sem infraestrutura básica, por exemplo, telecomunicações, luz elétrica, não havia...não havia nada. Então as Nações Unidas estabeleceram um modelo que se chama Administração Transitória, que também foi aplicado em Camboja em seu devido momento. E consiste em tomar o governo de um país e as Nações Unidas se responsabilizarem por esse governo. Ou seja, o chefe da missão política, que nesse momento era Sérgio Vieira de Melo, passa a ser, como, o presidente do país. Ele nomeava, nomeou, em acordo com a ONU, a um secretário do Interior, secretário de Assuntos Exteriores. (...) Formou como um governo de administração transitória, com pessoas ou funcionários da ONU, em todas as áreas que depois foram ministérios, justiça, transporte...tudo que compõe o governo normal de um país, ocupado por funcionários das Nações Unidas ou nomeados pelas Nações Unidas.(...) De alguma maneira ou de outra, o objetivo era levar às primeiras eleições democráticas em Timor. Primeiro se elegeu a Assembleia Constituinte [futuro Parlamento] e o Primeiro Ministro e depois se elegeu o Presidente. E, de maneira paulatina, foi-se entregando o governo aos timorenses. Eu fui testemunha disso.”<sup>406</sup>

O mandato de Administração Transitória, em que a ONU assumira integralmente a soberania de um Estado, não fora uma estratégia desenvolvida ou pensada em seus efeitos no longo prazo. Até setembro de 1999, previa-se a realização de uma missão política para o período

---

<sup>405</sup> Entrevista com mantenedor da paz brasileiro, Rio de Janeiro, CCOPAB, dezembro de 2015.

<sup>406</sup> Entrevista com observador militar das Nações Unidas, Online, Montevidéu/São Paulo, em agosto de 2016.

de transição que decorreria dos resultados da Consulta Popular, cuja organização ficara a cargo do DPA. Esperando uma vitória pró-independência, planejara-se um processo em três estágios: em primeiro lugar, a UNAMET organizaria e conduziria a consulta; e, após esta, seria estabelecida a UNAMET II, uma pequena missão de seguimento que permaneceria na região, enquanto o resultado da Consulta não fosse ratificado pela Assembleia Consultiva da Indonésia, em Novembro, com o objetivo de monitorar o respeito das partes ao resultado da votação e evitar, com sua presença, a escalada da violência, seja como uma tentativa de alterar o resultado obtido nas urnas, ou por revanchismo daqueles que obtiveram a maioria dos votos. Por fim, planejava-se o estabelecimento da UNAMET III, com um mandato amplo para a Administração Transitória do território, monitorando a retirada das forças militares da Indonésia e a transição para um novo governo.<sup>407</sup> Ao contrário da UNTAET, no entanto, esta seria uma missão de supervisão administrativa, sem se considerar ainda a adoção dos amplos poderes que a ONU assumiu na sequência dos eventos de setembro de 1999.

A falta de um planejamento estratégico ou uma coordenação efetiva entre o DPA e o DPKO, considerando às operações em Camboja (UNTAC) e no Kosovo (UNMIK), denota a dificuldade do componente burocrático centralizado na sede das Nações Unidas em Nova Iorque em responder adequadamente às mudanças operadas em campo. De fato, o planejamento estratégico para a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) não começou até a INTERFET ser deslocada, sob a pressão da Austrália para que a transição entre as duas operações ocorresse o mais rápido possível. Não obstante, dadas às condições de segurança no terreno e os eventos daquele setembro de 1999, a missão de administração transitória foi planejada e operacionalizada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO). Sob este aporte operacional, o estabelecimento e manutenção de condições de segurança foram priorizadas desde o início, enquanto um planejamento estratégico para o período transicional não seria formalmente considerado até o estabelecimento efetivo da UNTAET em campo, o que não ocorreu até o início de 2000.

Todavia, como argumentou Emília Pires, representando o Ministério do Planejamento e Finanças de Timor Leste na Conferência de Tóquio (2002), os planos para a independência de Timor Leste começaram bem antes, com a formação do CNRT em abril de 1998. Em Outubro daquele ano, um grupo de profissionais e técnicos especializados timorenses se reuniram em Algarve, Portugal, atendendo ao pedido de José Ramos Horta, “Embaixador

---

<sup>407</sup> CHOPRA, 2000, p.28.

Itinerante”, que representava o então presidente do CNRT, Xanana Gusmão. Eram 40 timorenses ao todo, entre profissionais e lideranças políticas. A esta conferência, seguiu-se outra na Austrália, envolvendo um público ainda maior. Em Abril de 1999, a *Melbourne Strategic Planning Conference for East Timor* reuniu, aproximadamente, 100 profissionais, lideranças políticas, da Igreja, sociedades civis e intelectuais timorenses, espalhados ao redor do mundo. Entre estes, quarenta vieram diretamente de Timor Leste. Em cinco dias de intenso diálogo a Conferência abordou diversos temas, incluindo “boa governança, administração pública, tipo e tamanho do serviço civil visado para Timor Leste, opções para o sistema judicial, sistema de saúde, educação, agricultura, economia, opções fiscais e monetárias, criação de emprego para os membros da resistência, treinamento vocacional etc.”.<sup>408</sup> Ao final, a conferência produziu um Plano de Desenvolvimento para Timor Leste, que foi entregue as lideranças políticas do CNRT. E, em julho de 1999, uma nova reunião ocorreu em Jakarta, em que um grupo de expertos, envolvendo timorenses e internacionais, trabalharam para definir a estrutura do futuro governo de Timor Leste. Emília Pires participou desta reunião, a pedido de Xanana Gusmão, e comentou: “Naquele momento, eu estava sob a impressão de que as Nações Unidas estavam requerendo esta estrutura de nós. Foi naquele mesmo momento que nos encontramos com representantes do Banco Mundial. Aquela reunião sinalizou o início de nossa relação de trabalho com o Banco Mundial.”<sup>409</sup>

A reunião do grupo durou dois meses e foi interrompida pelos eventos de Setembro. O grupo foi dissolvido e muitos de seus membros perseguidos. Até então, Emília Pires destaca que estes desenvolvimentos tinham sido acompanhados e coordenados em conjunto com o Departamento de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês) das Nações Unidas. Desta forma, o processo de planejamento conduzido até aquele momento sofreu seu primeiro revés, enquanto o destacamento de uma operação de estabilização multidimensional começava a ser pensada no âmbito do DPKO. Em setembro, timorenses atuando na frente diplomática reuniram-se mais uma vez na Austrália, com o objetivo de abordar a gestão dos esforços de emergência e continuar o planejamento dos esforços de “reconstrução e desenvolvimento”<sup>410</sup>.

Naquele mesmo mês, a Comitativa de Xanana Gusmão partiu de Darwin para Nova Iorque levando consigo o plano de reestruturação do governo para o Estado independente, que foi entregue a oficiais seniores das Nações Unidas. Nesta ocasião foi planejada a realização de uma

---

<sup>408</sup> PIRES, 2003, p.54.

<sup>409</sup> Ibid., p.55.

<sup>410</sup> Ibid, p.57.

*Joint Assessment Mission* (JAM), reunindo especialistas timorenses e internacionais para avaliar a situação de Timor Leste e como proceder com os esforços de reconstrução. A JAM se reuniu no mês seguinte e durou três semanas. Pires (2003) destaca que, apesar da excelente oportunidade criada pela JAM para que os timorenses pudessem avaliar o futuro de seu país a nível macro, o esforço não foi sustentável no longo prazo, pois não foram disponibilizados os recursos necessários para que os timorenses envolvidos participassem de todo o período da reunião. Nem se obteve o compromisso de que os timorenses envolvidos nesse processo seriam incorporados à UNTAET, uma vez que esta fosse estabelecida. Os sinais contrários que receberam da ONU, nesse período, produziram um “vácuo de comunicação entre os internacionais e os Leste-Timorenses”<sup>411</sup>, que se prolongaria nos primeiros meses da missão. Pires destaca, ainda, dois fatores que contribuíram para este desenvolvimento: em primeiro lugar, uma falha de comunicação entre o DPA e o DPKO, que atuaram de forma diversa na inclusão dos atores políticos que tinham um envolvimento direto no processo em andamento; em segundo, a aparente percepção que a comunidade internacional tinha do CNRT, como um “partido único” e não uma organização que reunia os diversos partidos mobilizados pela independência de Timor Leste. Para Emília Pires, “algumas partes das Nações Unidas pareciam pensar que o CNRT não era o parceiro certo com o qual trabalhar, embora soubessem que, na realidade, não existia outro parceiro”<sup>412</sup>.

Assim, quando a UNTAET começou a se estabelecer, o recrutamento nacional para compor os quadros da estrutura civil do governo foi prejudicado por uma visão distorcida do papel que deveriam ter os agentes internacionais e locais: enquanto os internacionais, no âmbito de uma operação de paz, prezavam a ideia de neutralidade e imparcialidade no cumprimento de suas funções e viam o CNRT como uma das partes do conflito anterior; os locais, que atuaram na resistência, não entendiam que as Nações Unidas estavam construindo a estrutura do Estado Timorense e compondo seus quadros, o recrutamento era visto como um processo para compor o “serviço civil da ONU”.

A distância entre os Leste-Timorenses e os internacionais se tornou cada vez maior e eventualmente afetou a relação entre os Leste-Timorenses e os oficiais internacionais envolvidos na UNTAET em geral. Isto era evidente no início de 2000, com a crescente tensão entre os Leste-timorenses e os oficiais internacionais trabalhando para a UNTAET. A comunicação entre eles

---

<sup>411</sup> Op. Cit, p.57.

<sup>412</sup> Op. Cit.

diminuiu, produzindo ainda mais mal-entendidos com relação ao processo. Também houve um período em que as Nações Unidas passaram a ser vistas como “neo-colonizadoras” pelos Leste-timorenses.<sup>413</sup>

A solução para as crescentes tensões veio com a idealização de um governo conjunto, que comporia o Segundo Governo Provisional. Emília Pires observa que esta proposta foi apresentada pela UNTAET após a Conferência de Tibar, quando, na presença de internacionais convidados, os leste-timorenses refletiram sobre o processo de reconstrução sendo desenvolvido pela comunidade internacional. James Batley, representante do governo australiano durante a Conferência de Tóquio, ao abordar aquele período inicial e as dificuldades de comunicação entre os diversos atores políticos envolvidos no processo, o que criara novas cisões no frágil espaço político sendo reconstruído, compara a processo de timorização inicial a um exercício tecnocrático.

[O]bservando o Timor desde os primeiros dias de resposta humanitária até o estabelecimento da administração transitória, um se recorda vividamente que a alocação de recursos humanos e financeiros é mais do que um exercício técnico. Atividades governamentais em, virtualmente, qualquer nível, envolvem políticas e, portanto, decisões políticas. UNTAET não foi capaz de operar num vácuo político. Seu processo decisório se realizava contra um fundo contextual de crescente dinamismo da política local e a própria UNTAET passava a ser um ator político.<sup>414</sup>

Os panelistas que estiveram presentes a Conferência de Tóquio (UNITAR-IPS-JIIA), em 2002, destinada a avaliar alguns dos elementos centrais da UNTAET, convergiram em suas avaliações sobre dois pontos fundamentais: em primeiro lugar, o sucesso da INTERFET/UNTAET em estabelecer condições favoráveis de segurança para o estabelecimento do processo de reconstrução do país; e, em segundo, o fracasso inicial do projeto de *nation-building* (construção da nação) em integrar as visões locais e internacionais de forma coerente e consistente com o dinâmico espaço político em que a UNTAET buscava atuar.

Com relação ao primeiro ponto, observou-se que às provisões do relatório Brahimi foram corroboradas e delineadas sobre o sucesso da INTERFET em transitar de uma força multinacional para uma operação de paz multidimensional, incorporando os componentes civis

---

<sup>413</sup> Op. Cit.

<sup>414</sup> BATLEY, 2003, p.51

e militares sob a administração civil. Paralelamente, a missão incorporou e passou a coordenar também os esforços de assistência humanitária, no âmbito da OCHA, migrando rapidamente dos esforços de emergência para aqueles associados às atividades de reconstrução e desenvolvimento, conforme destaca o relatório final da conferência. No entanto, a integração dos esforços de assistência humanitária à atuação das forças de paz, que foi instrumentalizada para a proteção das organizações atuando em conjunto ou paralelo às forças militares interventoras, acabou refletindo na manutenção da imagem de imparcialidade que tradicionalmente esteve associada aos esforços humanitários. Observou-se, ainda, que desde os primeiros deslocamentos de tropas internacionais para a região, os militares trabalharam tanto com a comunidade internacional, quanto local, no provimento de apoio logístico e proteção às atividades humanitárias. Os *clusters* de ação humanitária, sob a coordenação do OCHA, começaram a operar relativamente cedo e foram incorporados à estrutura da UNTAET apenas mais tarde, atuando em paralelo enquanto esta se desenvolvia.

Em sua avaliação final sobre a missão, Sergio Vieira de Mello, Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas (SRSG, sigla em inglês), salientou que a provisão de um mandato robusto, com objetivos claros e pragmáticos, aliado às circunstâncias contextuais favoráveis (geopolíticas, sociais e econômicas) garantiram o sucesso da transferência operacional entre a INTERFET e a UNTAET, que ocorreu de forma progressiva durante os últimos meses de 1999 e o início de 2000.<sup>415</sup> Segundo James Batley, o prolongamento do período de transição entre as duas Operações se deve ao deslocamento rápido da missão de Administração Transitória em campo e o amplo mandato que recebera, sem uma noção clara de como os seis objetivos essenciais deste mandato seriam alcançados e, portanto, sem um planejamento estratégico prévio ao seu deslocamento. A missão levou diversos meses para se estruturar, sendo que os oficiais seniores do SRSG começaram a chegar apenas nos primeiros meses de 2000. Nesse interim, a INTERFET forneceu a estrutura operacional para o desenvolvimento embrionário da UNTAET, com a INTERFET provendo, para Batley, “um guarda-chuva protetor, enquanto a UNTAET se inventava em campo”, e, portanto, mantendo responsabilidade por preservar a estabilidade da ordem interna<sup>416</sup>. A transferência foi finalizada em fevereiro de 2000, quando uma parte considerável das forças da INTERFET foi transferida para as barracas azuis das Nações Unidas.

---

<sup>415</sup> MELLO, 2003

<sup>416</sup> BATLEY, 2003, p.50.



No entanto, o desenvolvimento embrionário da UNTAET no âmbito da INTERFET, acabou repassando a esta à percepção que os locais tinham formado sobre a atuação da força multinacional em seus primeiros meses, quando tanto as organizações humanitárias quanto as tropas internacionais (atuando em conjunto) foram vistas como “insensíveis” ao assumirem certas posições, associadas ao modelo tradicional de intervenção que prioriza o consentimento das partes e a imparcialidade da Organização. A falta de um diálogo consistente com as lideranças timorenses resultou no modelo incremental adotado para a “timorização” do Estado, consubstanciando a visão tecnocrática quanto ao papel da UNTAET nesse processo. Complementando a postura burocrática e centralizada da missão, nota-se que o engajamento desde cedo com os bancos de desenvolvimento, em particular o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), doadores bilaterais e dos Leste-timorenses, através do JAM, garantiu que a missão desenvolvesse um foco antecipado na transição de questões de emergência para a reabilitação e reconstrução política, social e econômica<sup>417</sup>. Com efeito, entre os painelistas, o sucesso da UNTAET não é questionado, mas relativizado por um pragmatismo realista quanto ao que era possível fazer e o que foi feito. Não se negam as falhas, porém, como reconhece Sérgio Vieira de Mello, estas foram condicionadas pelo contexto em que se desenvolveram:

Em Timor Leste, enfrentamos quase que todo tipo de *smorgasbord* em assuntos que uma Missão da ONU (de fato, qualquer intervenção internacional) poderia encontrar. A abrangência da destruição de Timor Leste (como uma catarse em suas terríveis proporções), o assalto à vida, o clima de medo, o deslocamento massivo da população, o total colapso da administração pública e da economia, a remoção ou destruição da maior parte da herança cultural e memória institucional de Timor Leste e a quase total escassez de recursos humanos: tudo isto precisava ser abordado. Esta é a tarefa que os Leste-timorenses, em conjunto com as Nações Unidas e seus parceiros internacionais enfrentavam no final de 1999.<sup>418</sup>

No entanto, ainda que se considere a total destruição observada pelos agentes internacionais em sua chegada a Dili, assim como a política de terra arrasada promovida pelas forças indonésias e milícias locais em sua retirada, o processo histórico, político e social, traçado até aqui foi longo e o aspecto produtivo da violência, destacado por Neocleus (2011), não pode ser esquecido: “Queimado, queimado, porém nosso” – é o título do relato jornalístico

---

<sup>417</sup> BATLEY, 2003.

<sup>418</sup> MELO, 2003, p.16.

de Rosalinda Fernandes sobre a luta por independência em Timor Leste no ano de 1999 e o cenário que se erguia depois da devastação. A sequência de fatores enumerada por Roque Rodrigues, representando o Ministério da Defesa de Timor Leste durante a Conferência de Tóquio, indica a multiplicidade de eventos que contribuíram e possibilitaram o estabelecimento da UNTAET, ressaltando “o momentum político” que aquela operação representava.

Vamos resumir os fatores que ao longo das últimas duas décadas em meia permitiram o resultado desse processo: a inabalável identidade do povo de Timor Leste, a liderança leal às aspirações do povo; um exército de libertação, a FALANTIL, totalmente comprometido com a luta; o papel crucial da Igreja Católica em Timor Leste; o santuário e base de apoio provida pelos países de língua portuguesa; a importância e relevância das ligações históricas; o papel fundamental da mídia internacional; a rede de solidariedade com Timor Leste; a mudança no equilíbrio de poder regional e internacional (i.e. o fim da Guerra Fria); o sucesso na intervenção da INTERFET, em particular o papel crítico desempenhado pela Austrália; e as atividades em apoio ao Timor Leste no Conselho de Segurança da ONU. Todos estes fatores abriram o caminho para o estabelecimento da UNTAET.<sup>419</sup>

A violência destrutiva daquele momento possibilitou a adoção de um mandato que legava a administração transitória da ONU poderes sem precedentes para se engajar na missão de criar um novo Estado “a partir do zero”, um Estado democrático e de Direito, associado às instituições neoliberais que governam a economia mundial. O projeto era claro, uma vez que as condições de segurança fossem estabelecidas, entretanto o cenário político e social não fora suficientemente contemplado na estrutura tecnocrática engendrada através da operação de paz, ao menos durante o primeiro governo transicional em Timor Leste, que estabeleceu a estrutura básica de uma administração pública, criando um Governo Internacional. Um *insight* importante sobre o processo decisório que pautara as ações da ONU e dos líderes políticos locais, naquele período inicial de transição da guerra à paz, de um regime de governança a outro, aparece em uma conversa entre um oficial civil das Nações Unidas, que participara da UNAMET, alocado no distrito de Oecussi, e o futuro SRSG da UNTAET, Sergio Vieira de Mello, que assumiria a função de Administrador Transitório. A conversa ao telefone ocorreu antes de seu deslocamento para Timor Leste, enquanto de Mello se preparava para a missão. Na opinião do ex-oficial, Sérgio Vieira de Melo possuía uma visão realista sobre a capacidade da ONU em criar uma estrutura de governabilidade, num espaço em que quase tudo fora

---

<sup>419</sup> RODRIGUES, 2003, p.27.

destruído, adotando assim uma postura pragmática diante da enorme tarefa para a qual fora designado,

Nós conversamos duas vezes por telefone, quando ele me fazia perguntas...no sentido de procurar mapear um pouco o que tinha acontecido por lá nessa época e a sensação que eu tinha era de que havia uma preferência por esquecer um pouco esta parte violenta do que houve, de conflito entre as partes, com o propósito de não ficar remoendo essas coisas e concentrar-se na construção do novo país de Timor Leste. Ajudar esse país a se tornar um pouco mais independente dos laços ali, inclusive por que, enfim, a Indonésia é o grande país mais próximo, não é? Como você consegue criar um país fora da órbita de influência da Indonésia? Este foi o grande desafio que o Sérgio me confessou que estava buscando, muito mais preocupado, então, com este ângulo, do que propriamente com o ângulo de encontrar culpados e condenados em função de violências e crimes humanitários cometidos anteriormente. Esta foi a minha impressão destas conversas com ele, que talvez reflitam um pouco a percepção do próprio Conselho de Segurança.

Ele me deu um desenho da missão. Estava muito concentrado no desenho político do país e ele tinha uma certa pressa no processo, porque ele não queria deixar que as lideranças, ou aquelas mal percebidas como lideranças depois desse processo, de repente começassem a conflitar entre si. Isso sempre acontece quando você sai de um processo como esse, de conflito. Gente que sentiu na carne... E aí, de repente, passa a ter a oportunidade de ter alguma influência política no novo país. Então ele queria se certificar que haveria o desenho de um país democrático, governável, com o apoio da comunidade internacional. E que tivesse o processo de escolha e sucessão de líderes, e que isso fosse feito com a maior aceitação possível dos líderes desse país, líderes comunitários, da sociedade, que tinham muito pouca vivência política, compreensão política. Então como fazer isso, nestas circunstâncias, era o grande desafio a frente dele. Eu acho que ele teve um grande sucesso, mas não sei até onde ele participou disso. (42'') As perguntas que ele me fazia eram muito em função de avaliar o que tinha ocorrido, o nível de violência e que tipo de desenho deveria ter esse novo país, que resultou, hoje em dia, no Timor Leste. Eu acho que ele tinha três níveis de preocupação: uma era o que você faz no momento imediato da transição, e aí você entra em que apoio internacional eles receberiam através da UNTAET e outras missões que se estabeleceram. Ele tinha uma visão muito realista do alcance da ONU. Ele sabia que não há muito que a ONU pode fazer em termos de gerar eficiência. A ONU pode criar um “buffer”, mas ela não consegue gerar uma eficiência que assegure a governabilidade. Então era fundamental criar o buffer, criar um

momento de paz, era fundamental inibir qualquer tentativa de interferência dos vizinhos poderosos e ao mesmo tempo precisava estabelecer um sistema político interno na transição, que já lançasse a plataforma para um sistema mais definitivo. Eram coisas até triviais, como o número de representantes no Executivo, Legislativo, quem paga os salários, de quanto em quanto tempo deve haver sucessão... Quer dizer, ele estava diante de problemas muito práticos e de ordem imediata a serem resolvidos. Eu tenho certeza que, assim como ele conversou comigo, estava conversando com diversas pessoas, para formar uma ideia melhor sobre a maneira de avançar isso, para chegar ao país como está hoje.

Ele sabia dos problemas da ONU. Nova Iorque fica há anos luz dessas coisas que estão ocorrendo em campo. Quando eu digo Nova Iorque, refiro-me ao Secretariado, que fica há muitos anos luz dessas coisas que estão ocorrendo lá na área e ele sabia dessa distância. O que me impressionou muito no Sérgio foi a clara visão que ele tinha entre os limites idealistas da ONU e a realidade do que você precisa fazer num país como esse, para construir esses possíveis três estágios. E veja, ele nunca me falou desses três estágios, foi a minha própria leitura da nossa conversa, que deduzi que ele estava interessado em avançar isso em três estágios: primeiro, criar um buffer de estabilidade, para inibir a interferência externa; criar um modelo gerencial provisório de transição, um modelo gerencial provisório e um modelo de transição, que tipo de organização poderia garantir democracia e legitimidade a este país e em que momento deveria ser instalada a partir daí. O que menos se desejava era que se instalasse uma ditadura. E é uma tendência, quando se sai de um processo traumático e longo como foi esse, o risco é cair em uma ditadura. Aí você sai de um problema e entra em outro. E ele tinha muita consciência disso, da importância de se desenhar um papel político e criar uma educação política para isso. Havia certa consciência de que o modelo final não seria esse segundo modelo [provisório], imediato, urgente, talvez dependendo de alguma liderança que pudesse ser o interventor desse processo para fazer a transição. O terceiro estágio (no desenho do processo) diz respeito a formação do quadro político do Timor Leste perante a comunidade doméstica e perante a comunidade internacional.<sup>420</sup>

Como observaremos na análise a seguir, um processo de paz altera as estruturas de poder que condicionaram as relações políticas e sociais em tempos de guerra. Na reestruturação das configurações de poder, há vencedores e perdedores. As desigualdades sociais, econômicas e

---

<sup>420</sup> Entrevista, Op. Cit p.211.

políticas, que permearam o período de conflito prolongado, estarão presentes, em continuidade ou mudança, no período de transição. Logo, processos de paz devem lidar com o risco de que estas configurações sociais, em tempos de guerra, sejam consolidadas e institucionalizadas em tempos de paz. Sob este contexto e com o objetivo primário de produzir e manter condições estáveis de segurança (interna e externa), uma operação de paz, como argumenta Jeni Whalan<sup>421</sup>, busca influenciar o comportamento de uma variedade de atores intervindo direta ou indiretamente em suas relações ao alterar a balança de poder local. Portanto, o mapeamento dos atores que compõe o “sistema de conflito” emerge como um instrumento essencial para delinear uma estratégia operacional. Quando falaram ao telefone, o ex-oficial civil das Nações Unidas cogita que o futuro Administrador Transitório buscava justamente uma perspectiva espacial dos atores que compõe os focos nodais deste sistema. Sobre esta questão, o entrevistado apresentou o seguinte conjunto de atores políticos, militares e sociais:

Começando com os atores nos níveis mais elevados. Acho que o atores mais historicamente importantes eram os representantes de Portugal. Havia representantes de **Portugal**, participando do processo, diplomatas portugueses...havia uma influência portuguesa fortíssima, cultural e religiosa, que é muito parecida com a influência que se percebe no Brasil. O Timor, na verdade, parecia como uma pequena cidade colonial da época colonial brasileira, com alguns resquícios ainda permanecendo. Então Portugal sem dúvida foi um ator cultural, político e diplomático que, depois que saiu do Timor em 1974, no processo recente, com a UNAMET, voltou a ser um ator significativo e importante, porque era a grande pressão sobre a Indonésia, para que esta aceitasse a realização do referendo. O outro ator era a **Indonésia**, claro, a Indonésia com interesses políticos muito fortes em manter sua tutela. No âmbito deste ator, parece-me que os militares indonésios tinham uma agenda muito pessoal, os militares indonésios não concordavam com a própria realização do referendo. Pelo menos aqueles que eu conheci. De alguns militares, é difícil generalizar, mas de alguns militares. Eu percebi na minha região, no meu distrito (o enclave de Oecussi), essa clara determinação tática dos militares de influenciar de maneira decisiva as eleições, mesmo quando o presidente deles tinha tomado a posição de aceitar o referendo. A **Igreja Católica**, discreto, tanto quanto possível, mas com uma óbvia agenda pró-independência. Aí temos atores importantes, como, por exemplo, o Bispo Belo. Na parte política, Ramos Horta e Xanana Gusmão, as lideranças da Guerrilha e as lideranças das milícias. **As milícias** revelaram-se muito violentas, era uma

---

<sup>421</sup> WHALAN, 2013.

violência baseada em facções e queimar as casas para semear intimidação. Então as milícias foram atores importantes. Havia os **responsáveis locais**, como o governador, esses líderes políticos locais sempre apontados pela Indonésia. Então havia a clara subordinação dos interesses locais à Indonésia. Também por que toda a infraestrutura, telefonia, comunicações acabou sendo, em larga maioria, instalado pela Indonésia. Ou seja, a Indonésia investiu fortemente nessa parte do país e por aí explica-se um pouco a razão de ficar. Havia a razão diplomática, da Indonésia não querer que a região se tornasse independente, por que esse desejo por ser independente poderia se espalhar pelas demais regiões do arquipélago Indonésio. Acabou não se realizando, mas enfim. Localmente, havia uma coisa menos percebida, por exemplo, eu descobri que na minha região havia um **rei**. Esse rei era um senhor já bem avançado nos anos. E difícil avaliar a idade das pessoas, as pessoas pareciam jovens e eram muito mais velhas do que aparentavam. Ou ainda, aparentavam ser muito mais velhas do que era realmente. Mas havia um rei e, neste caso particular, havia um certo respeito simbólico e eu descobri que, quando os locais souberam que eu havia visitado o Rei, eles ficaram gratos. Ou seja, era o reconhecimento de uma organização internacional, pelo menos o respeito, pelos costumes e valores locais. (...) Acho que quando você vai fazer uma operação dessas, a primeira coisa, fundamental, é tentar entender os valores locais e respeitar esses valores. Isso é uma coisa que eu não vi muito. Isso deveria vir de cima, como uma instrução da ONU e nunca aconteceu. A operação foi montada muito rapidamente. Outro ator, que era um ator forte e presente, de uma forma invisível, era a **Austrália**. A Austrália tinha claramente um interesse na extremidade da região e alguns diriam que tinha interesse na própria independência de Timor, do ponto de vista estratégico. Mas se eles atuaram, foi através de ações de inteligência e nunca apareceram de forma objetiva. (Até 1999) As vezes, uma vez ou outra, recebi a visita de Australianos, que diziam que eram professor, visitando a região...mas na realidade, eram muito fortes para serem professores e sem nenhum conhecimento professoral para justificar a categoria de professor. Mas enfim, a Austrália era outro ator claramente interessado na estabilidade do processo. E acabou relevando-se depois um ator importante para devolver a paz à região. Os **grupos guerrilheiros**, pró e contra os vários grupos pró-independência, sem muita organização, mas com uma vontade muito grande, havia **grupos de jovens pró-independência**. Em geral, estudantes ou pessoas da própria região.<sup>422</sup>

---

<sup>422</sup> Entrevista, Op. Cit. p.211.

Com efeito, sob as estruturas políticas e sociais devastadas, os campos queimados e o cenário de miséria que emerge na sequência desses eventos, observa-se um resiliente e dinâmico espaço sócio-político, comprimido durante os anos de ocupação, voltando, paulatinamente, à tona. Os primeiros relatórios do Secretário Geral ao CS das Nações Unidas sobre a UNTAET demonstram claramente este processo, delineando a constituição do espaço político em que os partidos timorenses passavam a operar. No final de 1999 e início de 2000, enquanto a INTERFET zelava pela manutenção da segurança e da ordem na região, Iam Martin, que estivera no comando da UNAMET, e seus funcionários, regressaram ao Timor Leste a fim de garantir a transição eficaz do componente político à próxima administração. Em seu Relatório ao CSNU, o Secretário Geral registra,

Durante este período, havia um completo vácuo de autoridade administrativa e de policiamento e justiça. A INTERFET inevitavelmente precisou preencher este último, enquanto a UNTAET, com um número mínimo de funcionários e operando em condições precárias, não foi ainda capaz de assumir efetivamente a primeira. Líderes timorenses estão dispostos a assumir o controle e enfrentar os enormes problemas. O Conselho Nacional de Resistência Timorense (CNRT), uma coalizão de grupos pró-independência, e as Forças Armadas para a Libertação Nacional de Timor Leste (Falintil) se moveram neste vácuo de autoridade local e, em alguns locais, assumiram um papel de segurança. A situação melhorou quando José Alexandre (Xanana) Gusmão, Presidente do CNRT, que retornou ao Timor Leste em 22 de Outubro de 1999, começou a desempenhar um papel de liderança efetiva<sup>423</sup>.

Segundo este relatório, datado de 26 de janeiro de 2000, Sérgio Vieira de Mello chegou ao Timor Leste em 16 de Novembro de 1999 e imediatamente iniciou contato com Gusmão e outras personalidades timorenses a fim de criar um framework adequado para o envolvimento dos Leste-timorenses na administração do Território. Com base nesse diálogo, cria-se o *National Consultative Council of East Timor* (NCC), como o mecanismo primário para o envolvimento dos Leste-timorenses no processo decisório. O NCC foi composto, inicialmente, por 15 membros: sete representantes do CNRT, incluindo Gusmão, um representante da Igreja Católica, três representantes de partidos políticos fora do CNRT que apoiaram o movimento pró-autonomia, e a UNTAET ocuparia quatro lugares, incluindo a cadeira do Administrador Transitório, que presidia o Conselho. A inclusão dos partidos de oposição é observada como um importante passo para a reconciliação nacional, ao incluir no Conselho membros de Forças

---

<sup>423</sup> UNTAET, S/2000/53, p.2

do Povo Leste-Timoreense (BRTT), Partido Nacionalista Timorense e, eventualmente, do Fórum por União, Democracia e Justiça (FPDK).

A atividade política se intensificou nos meses seguintes, seguindo o calendário político proposto por Xanana Gusmão, que previa eleições gerais para a Assembleia Constituinte, através da qual seria definido e estabelecido um novo regime de governo. Com o governo estabelecido, seriam realizadas as primeiras eleições. Não obstante, a emergência de posições distintas entre as lideranças do CNRT e alguns partidos que detém a maioria dentro da organização começam a diluir sua unidade, destacando-se cisões com a FRETILIN e a União Democrática Timorense. O Relatório do SGNU, de 16 de Janeiro de 2001, observa que com a competição política se desenvolvendo fora do CNRT, alguns de seus membros retornaram para os seus partidos originais ou se juntaram a novos partidos<sup>424</sup>. FRETILIN iniciou um processo de reestruturação nacional e o partido rival, o Conselho Popular para a Defesa da República Democrática de Timor Leste (CPD-RDTL) emerge com uma campanha pelo retorno do Estado Independente de 1975. Por seu turno, membros da família Carrascalão fundam o Partido Social Democrático, em 20 de setembro de 2000, adotando uma posição política centrista e atraindo as lideranças mais jovens do CNRT.<sup>425</sup>

O dinâmico cenário de competição partidária, sob uma visão institucional, atesta a favor da consolidação das bases democráticas no contexto político emergente. No entanto, o otimismo desta visão, é contrabalançado por incidentes de violência local, entre representantes dos diversos partidos. A dinâmica é registrada no mesmo relatório: “A campanha do CPD-RDTL atraiu reações violentas dos apoiadores da FRETILIN e CNRT, principalmente nos distritos de Ainaro, Baucau, Bobonaro e Covalima... A luz dos eventos de 1975, os Leste-timoreenses tendem a associar a atividade política partidária com a violência.”<sup>426</sup>.

Contudo, a intensa atividade política nos meses que antecederam as eleições da Assembleia Constituinte, em 30 de Agosto de 2001, foi refreada nos meses seguintes, em que se observou a coação de algumas lideranças políticas de oposição para que “baixassem as bandeiras de seus partidos e cessassem suas atividades”<sup>427</sup>. No mesmo momento, nota-se um aumento na atividade de grupos de artes marciais (MAGs, sigla em inglês). Deste o primeiro momento, os relatórios acerca da missão registram o aumento de atividades criminais ao redor

---

<sup>424</sup> UNTAET, S/2001/42.

<sup>425</sup> UNTAET, S/2001/42, p.2.

<sup>426</sup> Op. Cit.

<sup>427</sup> UNTAET, S/2002/80, p.2.



do território, bem como a incremento do comércio ilegal através da fronteira entre as partes Leste e Oeste da ilha de Timor. No período em que antecedeu o restabelecimento do policiamento civil se observa um aumento destas atividades, no entanto, após a chegada das unidades policiais das Nações Unidas e o reestabelecimento do sistema penal, o nível de delinquência registrada diminuiu. Contudo, o cenário que se impõe sobre estes dados já estava registrado no primeiro relato do SG ao Conselho de Segurança, no qual informava que o “amplo desemprego, a quebra do sistema educacional e de outros serviços públicos e sociais, combinados com os altos preços dos alimentos e de outras necessidades básicas, contém o potencial para sérios problemas sociais”.<sup>428</sup>

Notam-se crescentes manifestações de jovens e estudantes, muitos dos quais tiveram sua educação prejudicada durante a década de 1990, forçados a descontinua-la durante a luta de Resistência ou sem acesso a esta no Regime de Suharto. Uma geração, formada no decurso da Ocupação, educada por currículos indonésios, em escolas militares ou particulares e católicas; falantes do Bahasa Indonésia; com frequência, reunidos em grupos de artes marciais<sup>429</sup>; e que, até então, tiveram pouco contato com a língua portuguesa; vê-se confrontada com a chamada UKUN-RASIK-AN, a outra governação, durante a Administração Transitória das Nações Unidas sobre o território Timorense. Suas vozes serão as primeiras a manifestar o descontentamento local com o processo de “timorização” do Estado de Timor Leste. Observa-se que, ainda hoje, a população jovem corresponde à maioria da População timorense.

A administração transitória estava ciente da necessidade de uma visão abrangente e holística para a estabilização e reconstrução de Timor Leste. No entanto, quando as Nações Unidas assumiram o controle do território, a preocupação central em estabilizar a segurança externa e interna do país e consolidar a administração do território, produziram resultados aquém das expectativas locais sobre qual deveria ser o papel da ONU nesse cenário<sup>430</sup>. O início do processo de timorização, priorizando, moderadamente, o diálogo com as elites políticas na formação dos dois governos transitórios, bem como a desconexão entre as lideranças timorenses e as gerações mais jovens que foram, no processo histórico da Resistência/Ocupação, agentes fundamentais na luta política, aprofundou as tensões e subsequentes divisões sociais. O sistema complexo que condiciona a dimensão política à dimensão de segurança faz o mesmo, seguindo na via oposta, ao condicionar a dimensão de segurança (interna e externa) à dimensão política.

---

<sup>428</sup> UNTAET, S/2000/53, p.4-5.

<sup>429</sup> Relatório “Priorities for Peace”, CEPAD. 2016.

<sup>430</sup> CHOPRA, 2000.

Esta conclusão fica clara ao abordarmos a governança transicional no setor de segurança durante o período em que a UNTAET esteve em vigor.

Como denotam os relatórios das Nações Unidas, a UNTAET manteve sua atenção prioritária sobre as tarefas tradicionais de segurança em operações de paz tradicionais, no controle das fronteiras e na estabilização da segurança externa e proteção civil, destinando também considerável atenção à coordenação das atividades humanitárias, que distribuíam serviços básicos de saúde, alimentos, abrigos e infraestrutura básica. Paralelamente, entretanto, começou a organizar a estrutura básica de um Estado, compondo os quadros da administração pública com funcionários internacionais, para suprir a falta de capacidade técnica dentre a população local. Por sua vez, como o apoio de doadores bilaterais e agências de fomento e, sobretudo, do Banco Mundial, começam a se desenvolver programas de capacitação para gerar aquelas atividades consideradas essenciais na consolidação do Estado<sup>431</sup>. O grau de integração destas agências, desde o início do processo é ressaltado, mas como discuti Jarat Chopra (2000), a capacidade de ação destas agências e bancos de desenvolvimento foi regulada e limitada pelo cronograma de transição da UNTAET.

A UNTAET, através da Resolução 1272, assumiu a soberania do Timor Leste, a como este poder, passou a governar sobre o território, assumindo as funções de Estado. Não obstante, uma OP vem a ser o instrumento fundamental da Sociedade Internacional na gestão da paz e segurança internacional. Portanto, uma tarefa essencial tanto para o Estado, quanto para Operações de Paz, particularmente nas operações pós-Brahimi, é a provisão de segurança física à população civil. Ao assumir a administração do território e, portanto, funções de governança doméstica, a dimensão da governança securitária desse ambiente é priorizada pela tecnocracia deslocada à região, cujos principais gestores haviam sido transferidos da UNMIK, incluindo o próprio SRSG. Nesse sentido, encontramos desde tarefas consideradas necessárias à estabilização do conflito, como o desarmamento de combatentes, a proteção de oficiais locais, policiamento e reforma da polícia local, bem como o estabelecimento de condições de segurança mínimas para o provimento de assistência humanitária.

Não obstante, com o risco de reincidência do conflito, atestado em inúmeras experiências adversas, passava-se a enfatizar uma intervenção maior naquelas áreas consideradas estratégicas para o funcionamento do Estado: a reforma do setor de segurança é,

---

<sup>431</sup> CHOPRA, 2000; UNTAET, 2000; UNTAET, 2001<sup>a</sup>.

portanto, considerada um elemento chave para o reestabelecimento do monopólio legítimo da força pelo Estado e deveria ser acompanhada de programas adequados para o desarmamento, desmobilização e reintegração dos atores diretamente envolvidos no conflito armado. Entretanto, o uso legítimo da violência somente será possível em um contexto em que o Estado de Direito operava efetivamente, a partir do qual todos (autoridades políticas nacionais e internacionais; agentes internacionais, armados ou não; e a população civil em geral) são responsabilizados por seus atos perante a Lei. Estas tarefas, entretanto, são a todo momento tensionadas por um cenário de crescentes demandas políticas, econômicas e sociais. Não há como considerar a dimensão de segurança, sem analisar os pontos de intersecção entre as outras, múltiplas, dimensões em um processo de paz. Ainda assim, é essencial considerar esta dimensão, uma vez que esta, no âmbito de uma operação de paz, determina e dimensiona as ações em outras esferas. Olhemos, portanto, cada dimensão em separado.

### *Reforma do Setor de Segurança*

No vácuo de autoridade que emerge com a retirada gradual das forças militares da Indonésia (TNI) e com as milícias pró-autonomia tendo evacuado a região, dispersando-se ou, de outra forma, passando a operar a partir dos campos de refugiados em Timor Oriental, as forças multinacionais da INTERFET, dividiram espaço com os comandantes acantonados das Falintil e grupos privados de segurança que tradicionalmente garantiram a proteção da população civil. Na ausência de uma autoridade política central, a INTERFET, embora sua força fosse majoritariamente militar, ver-se-á desempenhando o papel de polícia até janeiro de 2000, quando o controle do policiamento e sistema penal foi transferido para a UNTAET. Nesse interim, nota-se um aumento nas atividades criminais, principalmente em centros urbanos, como Baucau e Dili, que observadores internacionais atribuíram ao desemprego e a re-emergência de conflitos sociais prolongados na sociedade (*long-standing conflicts*).

Em paralelo as atividades de policiamento, as tropas da INTERFET precisavam lidar as milícias ainda ativas nas regiões de fronteira e Oecussi, em que as milícias continuavam a atuar internamente. O enclave de Oecussi se encontrava em uma posição particularmente frágil nesse processo, recebendo um contingente maior de tropas para garantir a segurança e integridade do território. No entanto, apenas com a normalização gradual das relações entre Indonésia e Timor Leste, serão reestabelecidas as linhas de comunicação entre os dois territórios. A reconfiguração das relações diplomáticas envolveu, portanto, uma dimensão central das atividades UNTAET,

a fim de garantir a segurança e estabilidade regional. Sob este elemento, nota-se o papel ambíguo da operação de Administração Transitória: que, por um lado, combinava uma operação tradicional de manutenção da paz, com o controle das fronteiras externas e patrulhamento ostensivo em âmbito interno e externo a fim de dissuadir a atuação das milícias no Timor Leste; e por outro, integrar e centralizara a coordenação dos esforços humanitários e da administração pública do Estado, estabelecendo os elementos básicos de sua estrutura. Nesse quesito, o Timor se constituiu em um caso singular para as operações de paz que seriam colocadas em vigor no século XXI: a operação não fora deslocada para um cenário de fragmentação política e social, em que a autoridade política estava diluída na sociedade e disputada em armas. Quando UNTAET assume o controle das forças de paz, transferidas da INTERFET, o objetivo estava claro: eliminar a presença militar da “Indonésia” na região. Duas visões de agentes das forças de paz, a primeira, a visão de um soldado descolado à região de fronteira com a Indonésia, em 2000, e a segunda, de um observador militar, que percorreu o país entre 2001 e 2004, informam a visão do componente militar das Nações Unidas naquele momento;

Miliciano, era como a gente chamava quem era, vamos dizer, contra o Timor Leste. A milícia, o pessoal local chamava de milícia, os milicianos, eram indonésios que estavam patrocinados pela Indonésia, pelo exército da Indonésia, treinados inclusive por militares da Indonésia. Eles faziam ataques contra as tropas da ONU, justamente para desacreditar a ONU. Isso era o que falavam pra gente, que a ideia era que a ONU se retirasse, para a Indonésia novamente ter acesso ao país. Então, mais ou menos, a milícia era patrocinada para isso, causar problemas para a ONU de maneira geral. <sup>432</sup> (Tropa, ONU)

Como se passou em Timor, onde foi necessário impor a paz, teve que se obrigar militarmente que uma facção, como era, naquele momento, a Indonésia, retire-se de um país mediante o uso da força, em verdade. Teve-se que enviar um componente bélico. (Observador Militar, ONU)

Portanto, o sucesso da INTERFET, garantiu, para todos os efeitos, que a UNTAET atuasse no vácuo de uma autoridade capaz de reter o monopólio da violência armada. Ainda no âmbito de atividades associadas às operações de manutenção da paz e, visando à estabilidade regional, passa-se a promover, através da gestão integrada da UNTAET e a coordenação do Alto Conselho para Refugiados das Nações Unidas (ACNUR/UNHCR), a reintegração dos refugiados que ainda se encontravam em Timor Oeste. A presença e liderança de Xanana

---

<sup>432</sup> Entrevista com mantenedor da paz brasileiro que atuou em Batugade, Timor Leste, entre 2000 e 2001. CCOPAB, Rio de Janeiro, Dezembro, 2016. (00:25)

Gusmão nesse processo foram salientadas tanto nos relatórios do Secretário Geral ao CSNU, quanto por membros da Resistência, que reconhecem os importantes passos avançados por esta “liderança histórica” no processo de reconciliação nacional. Observamos, porém, que o tema da reconciliação nacional se refere à clivagem articulada por líderes políticos e a comunidade internacional em torno da Questão de Timor: o ocupante (e aqueles que o apoiavam) versus o ocupado. Este ponto é claramente delineado por Sérgio Vieira de Mello, quando este afirma

É fácil entender que a primeira e talvez a mais importante conquista da UNTAET foi construir o país com base no trabalho da INTERFET (Força Internacional para Timor-Leste) e proteger o território diante das ameaças externas para então estabelecer leis e ordem. Isso incluiu o uso da força, como fizemos na estação seca de 2000, para neutralizar e combater a ameaça representada pelos infiltrados da milícia. Todos os nossos esforços subseqüentes dependiam dessas condições necessárias de paz e tranqüilidade.

433

Com a saída do ocupante e a devastação de mais de 70% da infraestrutura local, abra-se uma janela de oportunidade para o processo de construção do Estado, que representava nas palavras do SRS: “um marco zero”. Considerando a necessidade de garantir o monopólio da força no território e com base em um estudo realizado por *King’s College*, a UNTAET lançou-se em um de seus mais importantes atos de soberania: o estabelecimento das Forças de Defesa de Timor Leste (FDTL). As Nações Unidas, em geral, não se envolvem diretamente na constituição ou reforma de forças militares. A UNTAET inovara neste sentido. Como assinalado por Sergio Vieira de Mello, em seu discurso na primeira reunião da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, entre os primeiros projetos realizados pela UNTAET esteve a formação da Força de Defesa de Timor-Leste (FDTL) e da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), cujo processo de treinamento e ajustamento começou ainda em 2000.<sup>434</sup> O serviço de polícia foi criado em 27 de março daquele ano, quando também foi criada a Escola de Polícia, que até a independência de Timor-Leste formaria um contingente de 1.552 oficiais, 20% dos quais eram mulheres, enquanto 248 cadetes ainda estavam concluindo sua formação. Segundo o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Conselho de Segurança, o objetivo era formar uma força policial de 2.830 oficiais, preparados para assumir, entre outras atividades, as funções relacionadas à vigilância das fronteiras e ao controle da imigração. A formação

---

<sup>433</sup> DE MELLO, Sérgio Vieira. Pronunciamento de Improviso em 10 de maio de 2002. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). “Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória”, 2004. 338p.

<sup>434</sup> MELLO, 2004 p.116.

especializada destes agentes, através de programas de cooperação bilateral, desenvolvidos em âmbito doméstico e internacional, incluiu atividades com o controle de massa, direitos humanos, investigação criminal e gestão policial. A esperança era que a ONU pudesse transferir a responsabilidade executiva das operações policiais para a PNTL em janeiro de 2004.<sup>435</sup>

Apesar de programas de formação e treinamento policial terem feito parte das funções essenciais do programa de estabilização empreendido por operações de manutenção da paz, visando à consolidação do Estado de Direito, a UNTAET também se distinguiu nesse momento, pois, incorporara elementos da “polícia indonésia” que já atuavam no local. Destarte, os primeiros 50 funcionários da polícia civil, que passaram por um rápido treinamento na Escola de Polícia, eram agentes acostumados com o esquema de policiamento que vigorara durante o período em que Timor Leste esteve sob o controle do regime militar da Indonésia. Por sua vez, os cerca de 400 oficiais da polícia civil, inicialmente deslocados para os 13 distritos da região, com o objetivo de desempenhar o duplo papel de manter a lei e a ordem e treinar os oficiais da polícia local, adotavam o conceito de policiamento comunitário. Não obstante, nota-se que o programa incluía policiais de 41<sup>436</sup> países que, embora atuassem sob o standard das Nações Unidas, carregavam consigo noções e modelos distintos de policiamento.

A Força de Defesa de Timor-Leste (FDTL), por sua vez, começou a ser organizada em 2000, com a incorporação de algumas centenas de membros das Forças Armadas para a Libertação Nacional de Timor-Leste (FALINTIL). Os relatórios do SGNU destacam a significativa cooperação bilateral de Austrália e Portugal em seu desenvolvimento, que continuaria a ser essencial para tornar a força operacional após a Independência do país. No início, entretanto, a formação de um exército para Timor Leste não fora planejada, como ressaltou o Brigadeiro-General Taur Matan Ruak, em sua entrevista a Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel, em Abril de 2004 .

Deram-nos várias razões: por ser um pobre, não tendo recursos; por acabar de sair de um conflito, um país cuja sobrevivência vai depender sobretudo da doação e da generosidade de outros países e por que, com a população reduzida, Timor não teria a capacidade suficiente para manter, equipar um

---

<sup>435</sup> UNITED NATIONS. 2002. *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, S/2002/432, 17 de Abril de 2002.

<sup>436</sup> Os países que contribuíram para a CIVPOL incluem Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Benin, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Cabo Verde, China, Egito, Gâmbia, Gana, Jordânia, Quênia, Malásia, Moçambique, Namíbia, Nepal, Nova Zelândia, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Portugal, Rússia, Senegal, Singapura, Eslovénia, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Tailândia, Turquia, Reino Unido, Ucrânia, EUA, Vanuatu, Zâmbia, Zimbabué.

exército. Mas nós achávamos que devíamos ter um. Tivemos momentos muito bonitos em nossa história, em defender nossas posições, sempre como fizemos, mostrando que temos a consciência de tudo...Para sair desse impasse a comunidade internacional propôs um estudo. Foi avançado pelas Nações Unidas, recorrendo ao King's College, na Inglaterra, também ao Instituto de Altos Estudos Estratégicos de Portugal e ao centro de estudos do General Lemos Pires e um outro de timorenses. Todos eles apresentaram os seus pontos de vista e operações. O Kings College teve que apresentar três opções. Uma delas contempla cinco mil homens com força aérea e forças regulares; outra com efetivo muito reduzido, mas com força aérea e naval, seria um sonho a longo prazo; e a terceira, muito modesta, que seriam três mil homens, 1500 reservistas e outro tanto regulares, permanecendo a força aérea e a marinha como opções de longo-prazo. Nós escolhemos esta e também por decisão política deveríamos aproveitar alguns guerrilheiros, servindo-os como base da construção da nova força. Por ser um número muito reduzido, achávamos que deveríamos aproveitar um terço deles (seiscentos), servindo como base do novo exército. Os restantes seriam recrutados na camada jovem. É o que temos vindo a desenvolver nos últimos três anos.<sup>437</sup>

Em 2002, por meio da cooperação técnica e do financiamento internacional, o primeiro batalhão dos F-FDTL (Falintil-Força de Defesa de Timor Leste), com 500 oficiais, concluiu sua formação no distrito de Lautem, enquanto outro batalhão de infantaria e um componente marítimo deveriam começar seu treinamento em Dili. Ao mesmo tempo, os administradores internacionais e locais começaram a planejar a criação do Ministério da Defesa, instituindo a posição de Secretário de Estado da Defesa com o duplo objetivo de assegurar a supervisão civil das forças armadas no longo prazo e aconselhar o governo sobre Política de defesa. No entanto, a formação das forças de defesa e de polícia dependia do processo de formação contínua dos seus agentes e do investimento dos países doadores para o seu equipamento. Assim, até que este processo fosse concluído em 2004, a ONU manteve a responsabilidade primária de assegurar a estabilidade e a segurança do território timorense.

Conforme apontaram Sergio Vieira de Mello e Denis MacNamara, este último Representante do SRSG para a UNTAET, o estabelecimento da segurança interna no início da missão, através do aparato de segurança para imposição da paz mobilizado sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, foi essencial para o “sucesso” desta em relação ao objetivo

---

<sup>437</sup> MENDES e CORBEL, 2004, p.83-84.

prioritário de estabilização. No entanto, MacNamara, ao avaliar o desempenho da missão, observa:

Nós devemos manter em mente que as operações de manutenção da paz das Nações Unidas não são um experimento social abstrato, ou esforços remotos de uma diplomacia glorificada, mas envolvem esforços difíceis, perigosos e, com frequência, sujos, realizados em campo com o objetivo de por um fim a conflitos sem sentido e dar início a um processo complexo e doloroso de reconstrução. E, apesar dos melhores esforços de reforma, em particular sobre o comando do atual Secretário Geral, as Nações Unidas (em contraste com suas agências baseadas em campo) permanece uma burocracia centralizada em suas sedes administrativas, com frequência lutando para se ajustar as dinâmicas e remotas operações em campo.<sup>438</sup>

Assim, o último representante do SRSO durante a UNTAET observa que a área de policiamento civil permanece uma questão crítica para as operações de paz da ONU: “normalmente subfinanciada e, muitas vezes, subtreinada para a complexa tarefa de policiamento comunitário em culturas estrangeiras”. (Ibid., p.37). A tendência permanece, segundo consultor associado ao ISSAT/DCAF, que atuou junto ao Ministério de Defesa da Austrália e esteve em Timor Leste em fins de 2008, regressando regularmente ao país em nos anos seguintes para avaliar o desempenho das operações militares australianas.

O programa de treinamento das Nações Unidas é amplamente observado como um fracasso... Os timorenses possuíam o molde indonésio de policiamento. Montões e montões de policiais, presentes, em todos os cantos,... Então eu não sei se havia um processo totalmente coerente de construção de uma polícia orientada para a comunidade em Timor. Os diferentes tipos de UNPOL [antiga CIVPOL] provenientes de diferentes países, para o policiamento estilo *mentoring* que eles fizeram não foi particularmente coordenado. Então você tinha os Neozelandeses e os Australianos que dizem que poderia ser feito desta maneira, e você tem os Timorenses dizendo “nós queremos ver mais policiais”... Assim, eu realmente não sabia dizer no que tudo isso resultou. Minha compreensão é que onde o programa neozelandês trabalhou melhor foi onde eles deram para a comunidade [o domínio do processo]. Onde houve maior interação ... então a solução em cada lugar não foi a mesma ... assim, cada *suco* poderia acabar com um estilo de policiamento em sua delegacia de polícia.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> MACNAMARA, 2003, p.34.

<sup>439</sup> Entrevista com consultor, ISSAT/DCAF, Genebra, 5 de maio de 2017.



### *Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)*

A reforma do setor de segurança (SSR, sigla em inglês) tornou-se uma questão premente para as operações de paz multidimensionais, particularmente importante em contextos nos contextos das guerras descritas como as “novas guerras” do século XXI. No obstante, foram experiências como aquelas conduzidas em Camboja, Kosovo e Timor Leste, que envolveram atividades de administração transitória em que a importância desse elemento para a estabilidade geral do processo de paz em situações de pós-conflito. Portanto, atividades de SSR emergem como parte de uma estratégia mais ampla para a estabilização e reconstrução pós-conflito, um elemento essencial em processos de construção estatal (*statebuilding / nation-building*). Por sua vez, as atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes (DDR) envolvem arranjos tipicamente baseados em uma percepção mais restrita da segurança pós-conflito, orientada pelos interesses, prioridades e preocupações de segurança das partes envolvidas diretamente no confronto. Em um cenário pós-conflito armado, atividades de DDR são fundamentais para a reconfiguração da balança de poder e, geralmente, correspondem a demandas dos principais atores no processo de paz. Programas de DDR envolvam, em grande medida, abordagens tecnocráticas de mapeamento demográfico e socioeconômico, identificação de vulnerabilidades sociais e avaliação do potencial de sustentabilidade dos programas de reintegração e seu impacto na sociedade em geral<sup>440</sup>. No entanto, estas atividades, embora possam orientar ações mais coesas para a constituição de uma paz sustentável, estão fundamentalmente relacionados com a gestão dos *spoilers* em um processo de paz. Ao considerarmos que a efetividade de uma operação de paz depende de sua capacidade de alterar o comportamento dos atores locais, então esta capacidade deve ser observada, em particular, em sua abordagem aos atores locais considerados um risco (vulnerabilidade) ou ameaça (direta ou potencial) a um processo de paz em particular, dada a capacidade destes em enfraquecer ou debilitar o seu desenvolvimento<sup>441</sup>. Bryden et. al destacam que o fracasso de reintegrar ex-combatentes à vida civil, “devido a um treinamento pouco efetivo ou insuficiente, ou ainda, a uma economia moribunda que oferece poucas oportunidades econômicas – possui impacto direto em termos de crime pós-conflito, quando ex-soldados se transformam em

---

<sup>440</sup> BRYDEN et al., 2005, p.13.

<sup>441</sup> WHALAN, 2013.

‘empreendedores de violência’.”<sup>442</sup> Logo, atividades de DDR geralmente são discutidas antes mesmo da agenda para a reforma do setor de segurança ser completamente definida e nem sempre se desenvolvem em paralelo ou complementariedade. Como foi possível observar para o caso do Haiti, a absorção de ex-combatentes nas forças de segurança reformadas, podem fomentar a insegurança social ao colocar um poder de autoridade nas mãos daqueles com registros duvidosos de respeito aos direitos humanos.

Não obstante, em Timor Leste, durante o período em que a Administração Transitória esteve em vigor, ambos os processos ocorreram de forma relativamente integrada, buscando desenvolver programas para abordassem a questão dos “veteranos”. Veteranos são os ex-combatentes da Resistência (em particular, aqueles que compunham as fileiras da Falintil), que foram chamados em deferência a sua contribuição à independência do país. No total, foram desenvolvidos quatro programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes: dois por agências internacionais e outros dois organizados pelo Estado através da presidência e outros órgãos do governo nacional. Durante a UNTAET, porém, o principal programa de DDR foi conduzido de forma integrada à constituição das Forças de Defesa de Timor Leste, buscando responder ao problema que representavam os soldados acantonados da Falintil.

As Falintil permanecerem em quatro posições de acantonamento durante o período que precedeu o referendo nacional, respeitando o acordo de suas lideranças com as Nações Unidas. Durante a campanha de violência perpetuada em larga escala por milícias pró-autonomia, os guerrilheiros das Falintil mantiveram, em grande parte, suas posições. Embora haja relatos de ações individuais<sup>443</sup>. Com a chegada da INTERFET e a retirada das tropas indonésias, no entanto, os líderes das Falintil concordaram em permanecer acantonados, consolidando suas tropas em Aileu. Nesta região, muitos permaneceriam por de 14 meses, até fevereiro de 2001, enquanto seu futuro era discutido no âmbito de uma ampla reforma de estabilização e reconstrução estatal. Na sequência, dos cerca de 1900 guerrilheiros que permaneciam na região, 650 foram escolhidos para as Forças de Defesa de Timor Leste, particularmente aquelas que ocupavam cargos de liderança. Enquanto os 1308 membros remanescentes seriam desmobilizados, recebendo a notícia de que seriam beneficiados com o Programa de Assistência à Reinserção FALINTIL (*FALINTIL-Reinsertion Assistance Program, FRAP*), liderado pela

---

<sup>442</sup> BRYDEN et al, 2005, p.14.

<sup>443</sup> CAVR, 2013.

Organização Internacional de Migração (OIM), para sua transição da vida de combatente à vida civil. A notícia despertou reações diversas entre os soldados acantonados, que, por 14 meses tinha vividos em uma situação precária e, embora partindo de uma minoria, alguns deles reagiram com frustração e violência:

Muitos de nós passaram 14 meses em acantonamento. De um dia para o outro nos disseram que não eramos mais parte da FALINTIL; que nós seríamos transportados para casa; e que nós estávamos sendo excluídos do novo exército. Muitos na Companhia IV, depois que souberam que não foram selecionados para a FDTL, destruíram tudo em que eles conseguiram colocar as mãos, incluindo tudo que possuíam no mundo: canecas, pratos, roupas, absolutamente tudo. Alguns não ficaram esperando pelo transporte. Sem possessões, eles caminharam para casa. Aqueles que estavam sendo desmobilizados naquele momento, particularmente da Companhia IV (ou da Companhia V, recentemente estabelecida) ficaram com raiva, magoados e frustrados com o processo de seleção (da FDTL).<sup>444</sup>

O FRAP foi o primeiro programa de DDR realizado em Timor-Leste e o único a focar especificamente os guerrilheiros que participaram da resistência armada, seguindo os padrões convencionais administrados nos outros países e não se estendendo por mais de 12 meses. Esse processo foi conduzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), com financiamento do Banco Mundial e da USAID, e contribuições menores de Japão e Canadá, teve objetivos bastante limitados. Os stakeholders deste processo foram, essencialmente, a agência de implementação (IOM) e os principais doadores (BM e USAID), representantes do Alto Comando das FALINTIL e as várias agências e gabinetes que integravam a UNTAET, em especial as Forças de Manutenção da Paz (PKF, sigla em inglês) e o Escritório de Segurança Nacional (ONSA, sigla em inglês). Todos estiveram representados na Comissão para a Reinserção dos veteranos das Falintil (Commission for the Reinsertion of FALINTIL Veterans – CRFV), presidido pelo representante da ONSA. O período de registro para os beneficiários do programa começou em janeiro de 2001, após a condução de um censo socioeconômico entre os membros da FALINTIL em Dezembro de 2000. Um relato sobre a condução do censo, nesse período, põe em evidência as dificuldades de coordenação inter-agência que atravancaram, ao longo de todo o período de transição, os trabalhos da

---

<sup>444</sup> MC CARTHY, 2002, Focus Group Discussion, p.69.

Administração Transitória. Destacando, para o observador internacional, aquele que seria o principal desafio das missões subsquentes (pós-Brahimi): a cooperação civil-militar.

A Administração Distrital da UNTAET parecia não comunicar qualquer coisa sobre a pesquisa com a CIVPOL ou PKF. Em Liquica, a CIVPOL foi, severamente, fechando a rua em frente à área de pesquisa e tendo todos os policiais e militares por aí. Em Covalima, que tinha o antigo calendário, nós chegamos 2 dias mais cedo por surpresa. O pior foi Maliana, quando PKF Australianos acordaram 3 comandantes e 1 funcionário da OIM exigindo seus documentos de identificação e revistando suas posses. Apesar dos militares terem sido educados, ainda era uma busca e interrogatório armados. Mostrar o documento de identificação das Falintil não pareceu satisfazê-los totalmente. Quando reclamamos para o PKF no dia seguinte, eles alegaram que qualquer Falintil fora de Aileu deve ter um passe junto com o documento de identificação, mas eles pediram desculpas pelo inconveniente. Comandantes Falintil argumentaram que um passe só é fornecido quando eles concedem a um indivíduo uma licença pessoal e não para uma missão. Os Comandantes da Falintil e os oficiais de ligação disseram que recebem esse tipo de tratamento todo o tempo nas mãos dos australianos.<sup>445</sup>

Um dos arquitetos do FRAP, de acordo com Gordon Peake, descreveu-o como um "processo político com um objetivo político: impedir que FALINTIL se torne problemática".<sup>446</sup> Claramente, neste caso, os "veteranos" da FALINTIL foram definidos como um problema de segurança e, através da FRAP, os 1.308 soldados restantes foram desmobilizados e reintegrados nas suas comunidades, recebendo formação e benefícios monetários, com os quais puderam comprar quiosques ou pequenos negócios associados ao café, ou optaram por atividades agrícolas e pecuárias. Alguns compraram búfalos, que representam um símbolo da riqueza na região. O impacto imediato do programa, no entanto, não persistiu nos anos seguintes. De acordo com Peake (2008), que realizou entrevistas com alguns beneficiários do programa, os resultados socioeconômicos de longo prazo não foram priorizados, uma vez que o objetivo do programa era promover 'de maneira rápida e consciente a difusão do potencial problema político dos *spoilers*'.<sup>447</sup> Os membros acantonados das Falintil, no entanto, representavam apenas uma pequena parcela daqueles que estiveram envolvidos na resistência timorense à ocupação indonésia. Outros constituintes, que alguns veteranos passaram a denominar os

---

<sup>445</sup> Segundo MC CARTHY, 2002, p.56. Observações feitas em uma troca de e-mails entre Nicole Seibel (USAID) e Christopher Gascon (IOM), datada de 21 de dezembro de 2000.

<sup>446</sup> PEAKE, 2008, p.175.

<sup>447</sup> PEAKE, 2008, p.176.

Esquecidos, incluíam potenciais beneficiários que, por uma razão ou outra, não figuraram na Lista Mestre provida pelo Alto Comando da Falintil, incluindo os beneficiários elegíveis ao FRAP. Entre eles, destacam-se três grupos: a) os antigos combatentes das Falintil que (geralmente devido a idade, ou condições de saúde, doença ou ferimentos) deixaram as fileiras da guerrilhas antes dos últimos anos da década de 1990 ; b) alguns veteranos da Falintil, variando entre 2 e 300, que por design ou omissão, não foram designados como elegíveis para participar do FRAP ; e, não menos importante, as viúvas e órfãos de combatentes das FALINTIL, mortos durante o conflito. Em média, o perfil do beneficiário do FRAP era de um homem, na faixa dos 30 anos de idade, casado e com 3 filhos, que servira a FALINTIL por cerca de 7 anos. Nota-se, porém, que 864 (dos 1308) beneficiários do programa serviram por apenas 1 ano, em 1999.<sup>448</sup> O fracasso em distinguir o valor na distribuição dos benefícios considerando o tempo de serviço daqueles que participaram da guerrilha, ou mesmo, ao não incluir aqueles veteranos mais antigos, sobretudo em uma cultura que trata a senioridade com deferência, despertou manifestações contrárias e o desprestígio de algumas lideranças da FALINTIL.

O FRAP, segundo o relatório de avaliação solicitado pelo Banco Mundial em 2002, proveu uma resposta rápida e viável ao crescente e significativo potencial de violência que se percebia nos meses finais de acantonamento e desmobilização entre os antigos membros da Falintil. O relatório prossegue, considerando que este programa obteve sucesso em diminuir o risco ‘que a grande maioria dos beneficiários do FRAP fossem, ou se tornassem, envolvidos em ameaças à segurança e estabilidade de Timor Leste’<sup>449</sup>. O mesmo relatório, entretanto, denota a necessidade de considerar uma atenção continuada e específica a determinadas áreas geográficas, como Baucau e Viqueque, em que se observa a expansão de grupos de segurança privados. O relatório aponta diversos constituintes em posição vulnerável à manipulação e recrutamento por esses grupos. Ao considerar as bases de recrutamento, observa-se que seus membros provém de antigos membros da rede clandestina; ou antigos veteranos (a maioria, não-combatente), que estiveram envolvidos nos primeiros anos da Resistência e acreditam que merecem o reconhecimento e compensação ; bem como ‘oportunistas e ativistas políticos com certos objetivos amorfos ou mal-definidos’.<sup>450</sup> Ainda acerca destes grupos, os principais *stakeholders* do processo, incluindo as Nações Unidas, a CIVPOL, a F-FDTL, a PNTL e os

---

<sup>448</sup> Op. Cit, p.51-2.

<sup>449</sup> MC CARTHY, 2002, p.12.

<sup>450</sup> Op. Cit.

próprios beneficiários do programa demonstram preocupação com os números crescentes de membros para esses grupos, que adotam rotinas de treinamento em artes marciais, e obtiveram algum sucesso em recrutar aqueles considerados Esquecidos e, inclusive, alguns daqueles que foram beneficiados pelo FRAP. Em 2002, aponta-se que o número estimado de membros destes grupos variava entre 2.000 à 25.000. O relatório registra ainda que algumas organizações políticas tem capitalizado sobre aqueles que mais sofreram durante o conflito para reforços a adesão aos grupos, citando diretamente o CPD-RDTL e a ASDT, embora considera a possibilidade de que outros partidos também estejam envolvidos. Os grupos de segurança privados, identificados no relatório de 2002<sup>451</sup>, apontam as questões mais prementes que o Estado independente precisaria lidar como risco à estabilidade e segurança de Timor Leste.

As três intervenções seguintes no DDR, conduzidas pelo PNUD e pelos órgãos do novo governo de Timor-Leste, procuraram integrar todos aqueles que desempenharam um papel ativo na resistência contra a Indonésia durante a ocupação e cujas ações contribuíram para o estabelecimento do Estado independente. Foi ainda criado um departamento de Estado para lidar com as questões de "veteranos": o Departamento de Assuntos dos Veteranos.<sup>452</sup> Contudo, em geral, esses programas tiveram um impacto político modesto e desprezível em termos socioeconômicos. No entanto, ao contrário de outros processos conduzidos em sociedades pós-conflito, veteranos e ex-combatentes em Timor-Leste não foram vistos como uma ameaça significativa para a segurança do Estado de Timor Leste. A nova Constituição do Estado, que entrou em vigor em 20 de maio de 2002, inclusive lhes atribuiu um lugar de destaque, prevendo a coexistência da nova força policial com outros grupos de segurança, entre os quais ex-combatentes das FALINTIL. Neste contexto, com a constituição concedendo aos veteranos uma posição única na vida política, a influência dos veteranos na esfera política passa a ser uma questão central no processo dinâmico de construção do Estado.

### *Estado de Direito e Reconciliação.*

Administrações transitórias são, provavelmente, o exemplo mais perfeito da estrutura híbrida, doméstica-internacional, que configura uma operação de paz, ao buscar integrar

---

<sup>451</sup> Cita-se, por exemplo, a Associação dos Antigos Combatentes de 75 (AFC'75); "Isolados"; e "Sagrada Família", que atuavam, em grande medida, nas regiões de Baucau, Liquica e Viqueque. Alguns membros destes grupos se auto-identificam de três formas: os FALINTIL/OPS, em que OPS indica "operações", em referência aos diversos serviços prestados à Resistência pela rede clandestina (que chegou a ter 18.000 membros); ou então como EX-FALINTIL e Forças das Bases de Apoio (FBA).

<sup>452</sup> PEAKE, 2008, p.178.

atividades de construção da paz às atividades ordinárias de administração doméstica; assumindo, assim, uma função dual que combina elementos de governança global e doméstica. As palavras de Sergio Vieira de Mello definem a importância deste componente na missão:

Mais frequentemente que não, as operações multidimensionais das Nações Unidas têm lugar em situações nas quais a lei e a ordem foi rompida. Nossa habilidade, ou falta desta, em estabelecer e manter o Estado de Direito nestas situações determinará, por si só, se o resto da missão tem uma chance de suceder. Os componentes chaves a serem estabelecidos são a força policial, os sistemas judiciários e penal, e a lei aplicável. Em todas estas áreas, as Nações Unidas têm espaço para melhorar. O processo, nem se precisa dizer, será ainda mais complicado se crimes de guerra e crimes contra a humanidade foram perpetrados no território em questão.<sup>453</sup>

Ao abordarmos os setores estratégicos para a estabilização da ordem interna, a consolidação do Estado de Direito, e, neste âmbito, a reforma dos setores essenciais para o seu funcionamento, envolvendo a polícia civil, o poder judiciário e o sistema penal, emergem como áreas prioritárias. No entanto, como a fala de Mello sinaliza, estas reformas se desenvolvem sobre um ambiente em que a segurança, interna e externa, não esta consolidada e precisa ser continuamente negociada com as partes conflitantes, durante o processo de transição da guerra a paz. Neste cenário, mecanismos de justiça de transição e a reforma do setor de justiça emergem como elementos essenciais e ao mesmo tempo problemáticos para aqueles que pensam a paz em termos de “estabilidade e segurança”. Esta uma dimensão, essencial para pensarmos a governança securitária em um período de transição, pois emerge como aquela com o potencial para se tornar o nexo entre as dimensões anteriores, que compreendem um processo formal de construção estatal (*statebuilding*), e a dimensão social, ao vincular o Estado e a Sociedade em um processo de construção nacional (*nation-building*).

Corroborando esta afirmação, observa-se que processos de reconciliação nacional começaram deste cedo, envolvendo autoridades estatais (UNTAET e lideranças políticas timorenses), as milícias locais, ainda ativas em Timor Oeste, e as autoridades indonésias. O objetivo essencial era promover o regresso dos refugiados timorenses, que ainda residiam no lado indonésio da ilha de Timor, em campos de refugiados, declaradamente sob o controle das milícias pró-autonomia. Desde o início, ainda em Novembro de 1999, as lideranças do CNRT se envolveram ativamente nesse processo. Destaca-se, em particular a contribuição de Xanana

---

<sup>453</sup> DE MELLO, 2003, p.20.

Gusmão, que se reuniu diversas vezes com lideranças milicianas. Os “Encontros de Família” (*go-and-see visits*) ocorreram regularmente em determinados locais das fronteiras, sob a proteção das forças de manutenção da paz e a coordenação do ACNUR. Buscava-se incrementar a confiança entre as partes, integrando a população de ambos os lados e, desta forma, oferecer alguma garantia de segurança para o regresso daqueles que permaneciam no exílio.

Era um jeito de atrair a população para o Timor, porque a população foi praticamente obrigada a sair. Muitos morreram e os que não morreram foram obrigados a sair. Inclusive relatos lá de sequestros de crianças. De pessoal sequestrar as crianças novas, nas suas casas e levar para lá, para o Timor Oeste, para serem criados como Indonésios. Então este foi um dos problemas que aconteceu lá e ficamos sabendo por relatos.<sup>454</sup>

Com relação ao desafio de reconstruir o sistema legal, também dizimado com a retirada da Indonésia, a UNTAET aprovou o Regulamento N° 1/1999, que tornava o sistema legal indonésio a lei aplicável no país, embora revogasse aqueles artigos que não atendiam aos princípios gerais dos direitos humanos, introduzindo novos artigos quando necessário para preencher as lacunas deixas pelo sistema judicial anterior<sup>455</sup>. Ainda no exercício de suas funções soberanas, a UNTAET reconheceu diversos títulos de propriedade com relação às terras que, anteriormente, foram administradas pelo sistema de lei costumeira ou pelo sistema da lei colonial portuguesa. Em seu relatório de janeiro de 2001, o Secretário Geral para o CSNU reconhece que a questão da propriedade das terras não foi considerada, naquele momento, uma prioridade para a AT.

Por sua vez, no que se refere à formação dos quadros legais, Babo Soares (2007) afirma que apesar de existirem muitos timorenses graduados em Direito nas universidades da Indonésia, o número de timorenses na carreira judiciária (ou seja, atuando como juízes, procuradores-gerais ou defensores públicos) era insignificante: “até 1999, só havia um procurador geral e cinco defensores públicos timorenses.” Sob estas limitações, a reforma do setor de justiça começou ainda em 1999, quando 20 juristas timorenses passaram por um programa de treinamento judicial durante o mês de dezembro. Em 5 de Janeiro de 2000, foi criada a Comissão de Serviço Judicial Transicional, que selecionou os primeiros 10 juízes e

---

<sup>454</sup> Entrevista com o oficial do exército brasileiro, capacete azul da ONU em TL, realizada no Rio de Janeiro em 2015. As crianças raptadas de Timor Leste são conhecidas como “As Crianças Perdidas” (The Lost Children). Alguns depoimentos, como o de Isabelina “Nina” Pinto, estão disponíveis online. Acesso em 20/04/2017. Em: [http://www.bbc.co.uk/programmes/p050mgx3?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.co.uk/programmes/p050mgx3?ocid=socialflow_facebook)

<sup>455</sup> BABO SOARES, 2007.



procuradores timorenses entre aqueles que participaram do primeiro programa, outros 6 foram apontados como defensores públicos, enquanto uma nova turma começava seu treinamento que estaria completo em meados de fevereiro. No âmbito de seu mandato, a UNTAET estabeleceria quatro tribunais distritais e um Tribunal de Recursos, nomeando seus juízes, procuradores de defensores públicos.<sup>456</sup> Com as primeiras cortes locais em operação, INTERFET transferiu o controle sobre as prisões e detenções para a Polícia Civil das Nações Unidas (CIVPOL) e para o judiciário Leste-Timorense.

Simultaneamente, mecanismos de justiça transicional começam a ser desenvolvidos em paralelo a estes encontros, com a UNTAET facilitando os trabalhos de três comissões internacionais de inquérito: a Comissão sobre execuções arbitrárias, sumárias ou extrajudiciais, a Comissão sobre Tortura e a Comissão de Violência contra a mulher, suas causas e consequências. A CIVPOL passou a atuar nos 13 distritos, estabelecendo uma capacidade investigativa em cada distrito. A UNTAET também facilitará os trabalhos de investigação da Comissão de Inquérito da Indonésia sobre Violações de Direitos Humanos em Timor Leste, conhecida como KPP-HAM. Dando prosseguimento a reforma do setor de justiça, foi oficialmente criada a Unidade de Investigação de Crimes Graves para investigar os crimes cometidos em setembro de 1999, que deveriam ser julgados pelo Painel Especial de Crimes Graves até janeiro de 2001. O Painel Especial para Crimes Grave foi a primeira corte híbrida a ser desenvolvida sob a tutela das Nações Unidas, envolvendo juristas nacionais e internacionais. No entanto, conforme apontam os membros da UNTAET envolvidos nesta agenda, as lideranças políticas de Timor Leste estavam divididas quanto à necessidade e adequação de perseguir medidas judiciais nesta questão, impondo consideráveis obstáculos ao avanço do processo sob o mandato das Nações Unidas.

O Painel de Crimes Graves funcionou sob o controle do Tribunal de Recursos, até o final do mandato da UNTAET. Por conseguinte, o progresso nos julgamentos dos indiciados também seria negativamente influenciado pelo sobrecarregado sistema de justiça. Avanços mais visíveis foram obtidos em atividades de reconciliação em âmbito nacional e comunitário. Enquanto a Unidade de Direitos Humanos trabalhava para garantir a segurança dos retornados, representantes da UNTAET e líderes comunitários começam a trabalhar na regulamentação da Comissão para Verdade, Acolhimento e Reconciliação (CAVR), aprovada em 13 de Dezembro de 2000. Segundo o relatório do Secretário Geral ao CSNU, em 16 de janeiro de 2001, a

---

<sup>456</sup> Ibid., p.196.

Comissão irá “habilitar os Leste-timorenses a criarem um registro público das violações de direitos humanos cometidas desde 1975, facilitar a reintegração dos refugiados que estão retornando e promover a reconciliação comunitária ao lidar com as ofensas menores cometidas em 1999”.<sup>457</sup>

No decorrer deste processo, o segundo semestre de 2000, foi, talvez o período mais difícil para a Operação. As atividades de milicianos na fronteira entre o Leste e Oeste da Ilha aumentaram e 3.000 pessoas foram obrigadas a se deslocar. Em Atambua, no Timor Oeste, três oficiais do ACNUR foram mortos por milicianos que controlavam o campo, provocando o CSNU a exercer maior pressão sobre o Governo da Indonésia para que desmantelasse as milícias ainda ativas em seu território. Em âmbito interno, observa-se a crescente frustração dos guerrilheiros da FALINTIL que permaneciam em acantonamento na região de Aileu, particularmente após a seleção de um terço de seus membros para compor as Forças de Defesa de Timor Leste. Paralelamente, em especial após as eleições de agosto de 2000, alguns grupos de segurança privados se tornaram mais expressivos, capitalizando sobre as diversas associações da juventude articuladas na década anterior. Com o aumento no número de retornados, o Relatório do SG enfatiza ainda o problema que representam as disputas por terras, constituindo-se em um desafio para as cortes e polícia civil, incapazes de lidar com os crescentes encargos sobre esses incidentes, tidos como de “menor gravidade” dentro do processo de formação do judiciário. Duas respostas podem ser observadas, nesse momento, um aumento maior das forças de paz na fronteira com a Indonésia e de oficiais da CIVPOL espalhados pelos 13 distritos, incluindo uma nova Unidade de Reação Rápida treinada no controle de massas. Por outro lado, reconhece-se o papel que os sistemas tradicionais de justiça desempenhavam na manutenção da lei e da ordem, particularmente em regiões afastadas dos maiores centros urbanos, em que o *lis-an* representa a principal força de coesão social. Reconhece-se a efetividade de um esquema híbrido de ação, para aquelas questões que não envolvessem crimes graves,

Sistemas de justiça tradicional cumprem um papel importante em prevenir e resolver crimes menores nos distritos através do estabelecimento de um comitê da lei e da ordem, composto pelo chefe da vila [suco], um padre, representantes de organizações locais e um oficial da polícia civil.<sup>458</sup>

---

<sup>457</sup> UNTAET, 2001a, p.5.

<sup>458</sup> Ibid., p.5.

O reconhecimento ocorre *pari passu* ao aumento nas tensões sociais e à lenta reforma do setor de justiça, impondo um fardo considerável sobre os sistemas judicial e penal que começavam a se organizar. Neste período, ocorreram manifestações não violentas, promovidas por jovens e estudantes envolvendo questões como emprego e acesso à educação. Concomitante ao aumento de grupos locais não-oficiais de segurança, registra-se também o aumento da atividade criminal. Entre julho e dezembro de 2001, a população prisional aumentou em quase um terço, passando de 231 detentos para 302. Por sua vez, o aumento da população prisional se deve, em particular, a grande quantidade de detentos a espera de julgamento, enquanto os tribunais se encontravam sobrecarregados com processos que envolvem desde crimes comuns, disputas de família ou poder terras, até os crimes mais graves. O Relatório do SG, em abril de 2002, aponta como as principais limitações do programa de reforma do setor de justiça, a questão da língua (português) e a qualificação profissional dos servidores. Os dois problemas estão largamente interligados, se considerarmos que a geração mais jovem cresceu sobre a ocupação da Indonésia e, em sua maioria eram falantes do Bahasa Indonésia ou, ainda, uma das 15 línguas locais. Enquanto as cortes de Timor Leste passavam a operar nas línguas portuguesa e Tétum, posteriormente oficializadas pela Constituição. Em consequência, entre 18 e 22 de março de 2002, as detenções prolongadas, entre outros fatores, provocaram protestos não violentos nas prisões de Becora (Dili) e Gleno (Ermera).<sup>459</sup>

Observa-se que estas situações começam a se intensificar no período que antecedeu a assinatura da Constituição do Estado, em 22 de março de 2002, e a primeira eleição presidencial. Outro fator que contribuiu para o aprofundamento das tensões políticas e sociais emerge quando a Assembleia Constituinte facilita sua transição para compor o corpo legislativo do Estado, sendo que a maioria de seus assentos estava ocupada por lideranças do CNRT. Não obstante, o relatório do Secretário Geral informa que as eleições presidenciais de 14 de abril de 2002 transcorreram sem incidentes, elegendo Xanana Gusmão como o primeiro presidente de Timor Leste. A aproximação da data indicada para a Independência do país também viu a intensificação dos esforços nacionais e internacionais no repatriamento dos refugiados, que até março de 2002 atingiram a marca de 202.000 retornados, restando entre 45 a 50 mil refugiados em Timor Oeste. Por sua vez, a reintegração dos retornados em suas comunidades de origem repercutia em novas tensões sociais e aumentava a incidência de casos envolvendo disputas por terras. Para abordar a questão, considerada um dos problemas centrais na exacerbação dos

---

<sup>459</sup> UNTAET, 2002.

trabalhos das cortes, foi criado um programa de mediação em disputas de terras como uma via alternativa a opção judicial. O limitado acesso à justiça e efetividade dos serviços prestados contrastava com um cenário de crescente frustração e tensões sociais. Sob este quadro de instabilidade, os últimos três meses que precederam a independência de Timor Leste registraram um aumento significativo nos casos, reportados, de violência doméstica.<sup>460</sup> Ao avaliar o progresso do setor de Justiça, Dennis Mac Namara, representante do SRSB durante a última fase da UNTAET, expõe a seguinte opinião:

Reconstruir – ou construir – o setor de Justiça em Timor Leste não progrediu satisfatoriamente sob a UNTAET, em parte por causa das razões que mencionei [não é uma área prioritária e ou especializada das Nações Unidas], mas também – eu devo dizer – por causa do ambivalente apoio local e mesmo sobre as diferentes percepções em abordagem de justiça entre políticos timorenses chaves.

Havia certamente um delicado balanço a ser alcançado entre desenvolver efetivamente o mandato de Conselho de Segurança, em todas as suas dimensões, ao redor de Timor, e devolver a autoridade aos atores locais assim que possível. No setor de Justiça, a expertise essencial e mesmo o comprometimento com os padrões básicos internacionais, estava, patentemente, em falta. Ao mesmo tempo, imperativos políticos locais, como a reconciliação com a Indonésia e com as lideranças das milícias, causaram grandes problemas em cumprir o mandato do Conselho de Segurança de prossecução dos graves crimes cometidos em 1990.<sup>461</sup>

Opinião similar foi manifestada pelo próprio SRSB, Sergio Vieira de Mello, que advogara mais de uma vez a adoção de padrões internacionais básicos em leis criminais, para evitar dois dos principais problemas enfrentados em Timor Leste: a) a expediente decisão de continuar a adotar a lei existente, mesmo que sujeita a sua compatibilidade com as normas internacionais de direitos humanos. Tanto em Timor, quanto no Kosovo, isto significou, na prática, preservar as leis que existiam no regime anterior; b) seria mais simples obter uma reserva de juristas e advogados, familiarizados com estes padrões, que estariam prontos para deslocamento quando as missões das Nações Unidas os requeressem.

Em Timor Leste, como no Kosovo, foi decidido com bastante antecedência integrar os timorenses no judiciário. Em retrospecto, eu cada vez mais partilho

---

<sup>460</sup> UNTAET, 2002b.

<sup>461</sup> MAC NAMARA, 2003, p.36.

da opinião que tê-lo feito em Timor Leste foi a decisão errada (ainda que feita pelas razões certas). Ao contrário da situação no Kosovo, a falta de recursos humanos especializados em Timor Leste era aguda. Eu não quero desrespeitar os advogados timorenses, mas poucos possuíam o nível de treinamento e a experiência necessária para servir, com real efetividade, como juízes: pedir que o fizessem colocou expectativas e encargos injustos sobre os seus ombros. Em suma, talvez fosse melhor que tivéssemos usado advogados internacionais em conjunto – e como mentores – aos advogados timorenses, paulatinamente se retirando o papel do primeiro, à medida que o segundo adquirisse maior autonomia.<sup>462</sup>

O olhar sobre o campo revela as tensões contrastantes no funcionamento do sistema de justiça que emerge desse processo de reforma, confessadamente problemático, que se iniciou com a UNTAET e, ao final de seu mandato, estava longe de acabar.

### O processo de paz no período de construção

Estados pós-independência enfrentam diversos desafios. As elites governantes podem, com frequência, herdar Estados com uma economia dilapidada e uma base fiscal severamente restrita durante longos anos de guerra civil e/ou exploração, além de frágeis infraestruturas e instituições estatais. Situações, em geral, exacerbadas por má gestão administrativa e planejamento econômico, alicerçados em redes de corrupção e clientelismo. Sob estas condições, como argumentara Jeffrey Herbest, “é uma ilusão supor que existia um Estado com o monopólio sobre os meios de violência, sobre todo o território, em sua independência.”<sup>463</sup> Estados pós-conflito, transitando da guerra à paz, ou ainda, de um regime autoritário para um regime democrático, têm diante de si a difícil e dolorosa tarefa de reconstituir o contrato social sob o qual a sociedade se organizara até então. Em um contexto, pós-independência, a tarefa é ainda mais complexa, considerando as estruturas sociais formadas e consolidadas em séculos de exploração. Análises correntes tendem a relacionar o colapso de Estados pós-independentes a fatores econômicos e geográficos, como a extrema pobreza, desigualdade econômica e a dependência de commodities, em particular quando associada à exploração de recursos minerais, que tanto podem fomentar economias de guerra, quanto serem capturados por redes clientelistas durante a transição para paz. Embora as crises que afetam Estados pós-

---

<sup>462</sup> De MELLO, 2003, p.21.

<sup>463</sup> HERBEST, apud IGNATIEFF, p.302.

independentes, ou pós-coloniais, sejam atribuídas a diferentes fatores, entre elas se observa um fator em comum: a ausência de uma autoridade central que detenha o monopólio legítimo sobre os meios de violência, segundo a definição clássica liberal do Estado (Occidental), atribuída à Max Weber.<sup>464</sup>

Neste contexto, em que a violência se encontra diluída no tecido social, nas mãos de uma infinidade de atores que reivindicam, em armas, o acesso a recursos estatais (segurança e proteção social, benefícios econômicos, distribuição de renda, representação política, etc.), Michael Ignatieff argumenta que o problema da intervenção deveria ser reformulado sobre um contexto de “caos” ao invés de “tirania”. Em suas palavras, “pensar como recriar estabilidade, governança e, sobretudo, o monopólio sobre os meios de violência, tem se tornado os desafios-chaves no desenvolvimento de novas estratégias de proteção dos direitos humanos” (Ibidem). Estes desafios estavam presentes em diversas operações de paz, fosse na Bósnia, Haiti, Serra Leoa, Kosovo e, entre tantas outras, certamente estiveram presentes em Timor Leste.

Em relação às operações das Nações Unidas, o sucesso da intervenção militar internacional e sua transição para a AT do Estado de Timor Leste deveria, então, ser revisto à luz de sua capacidade em construir formas estáveis de governança, capazes de oferecer os serviços básicos de proteção e segurança, ao mesmo tempo mantendo e respeitando o Estado de Direito. Como Ignatieff (2002) argumentou, o sucesso de uma intervenção internacional não está associado à sua capacidade de derrotar as forças inimigas ou deter a ocorrência de graves violações dos direitos humanos, embora estes persistam como argumentos para o uso da força. Com crescente frequência, o sucesso de uma operação depende de sua capacidade “em colocar em andamento um processo de construção nacional (*nation-building*) que evitará que uma determinada área volte a representar uma ameaça de segurança.” A questão que se impõe, portanto, “é como um Estado interventor deve usar a força (ou coerção) para capacitar a população de outro Estado a restabelecer o monopólio sobre os meios de violência?”<sup>465</sup>.

Como pudemos observar no terceiro capítulo, esta questão incide diretamente sobre a forma de soberania doméstica que emerge (ou deve emergir) no período de transição, sendo certamente incisiva e invasiva sobre o um espaço que passa a ser pensado e determinado por agentes e observadores externos. Neste contexto, a noção de Protetorado se constitui como uma configuração importante da nova doutrina de ingerência internacional, que se caracteriza pelo

---

<sup>464</sup> Op. Cit., 305.

<sup>465</sup> Ibid., p.306.

maior uso da força, em apoio às autoridades estatais existentes ou a uma demanda por autodeterminação, e por sua permanência na região após a estabilização do confronto armado, a fim de apoiar o Estado em sua reconstrução. Avanços normativos sobre o uso da força em Operações de Paz, como o Relatório Brahimi, ou no que tange a responsabilidade dos Estados e comunidades internacionais na prevenção de violações dos direitos humanos e proteção de civis, indicam que o consenso interno sobre conceitos como não-intervenção e imparcialidade no uso da força precisam ser relativizados sob os novos contextos. No entanto, os fundamentos centrais da intervenção por fins humanitários continuam a operar sobre mandatos ambíguos, pautados em princípios de neutralidade, mínimo uso da força e estratégia de saída<sup>466</sup>.

Todos estes exercícios em construção nacional representam tentativas de inventar, para a era pós-colonial, pós-imperial, uma forma de governo temporário que reproduza da melhor forma os efeitos do Império (investimento estrangeiro, pacificação e administração imparcial) sem reproduzir suas piores características (corrupção, repressão e confiscação da capacidade local). Ao contrário dos Impérios do passado, estas administrações da ONU foram elaboradas para servir e incrementar o ideal de autodeterminação, ao invés de suprimi-lo.<sup>467</sup>

No entanto, segundo a opinião de um membro da Resistência, parte da Juventude que lutou por esse ideal: “A ONU o suprimiu!” (“*UN suppressed it!*”)<sup>468</sup>. O problema que confronta as forças internacionais, que, com sua presença, lograram alterar a balança de poder, contendo ou mitigando as possibilidades que os atores armados recorressem à violência, está justamente em criar as estruturas de governança adequadas para que o equilíbrio de forças e, portanto, a estabilidade alcançada, não se rompam com a sua saída. Desta forma, a tarefa central do processo de construção estatal, frequentemente associado a construção nacional como termos inter-relacionados, estava em garantir que a responsabilidade pelo setor de segurança (i.e., pela proteção dos civis e do Estado) fosse repassada às elites locais e estas assumissem de fato e de direito estas funções. Nas palavras de um observador militar: “construir uma paz sustentável está em construir um Estado sustentável”.<sup>469</sup>

Ao avaliar os esforços da UNTAET na execução de seu mandato, porém, Roque Rodrigues, Secretário do Estado para a Defesa Nacional, ressalta de forma concisa os limites

---

<sup>466</sup> Op. Cit.

<sup>467</sup> Op. Cit., p.320

<sup>468</sup> DA SILVA, 2015, Op. Cit.

<sup>469</sup> Entrevista, Op. Cit. p.207.

da capacidade estatal, gestada através do protetorado das Nações Unidas, que manteve por quase três anos a soberania do país<sup>470</sup>. Dos seis principais objetivos estipulados pela UNSC Resolução 1272, apenas três foram alcançados: “a restauração da paz (e para muitos este era o objetivo mais importante de todos), a coordenação e entrega de assistência humanitária durante a fase de emergência, e a provisão de assistência para o desenvolvimento de serviços sociais e civis”<sup>471</sup>. No entanto, os outros três objetivos, incluindo o estabelecimento de uma administração estatal efetiva, o suporte a construção de capacidades para o autogoverno, e a assistência para o estabelecimento das condições necessárias a um desenvolvimento sustentável, não foram alcançados nesse período.

Os três objetivos alcançados são realmente essenciais para o sucesso de operações de manutenção da paz. Esse sucesso reflete a rica experiência das Nações Unidas em operações desse tipo. Os últimos três objetivos claramente demonstram as áreas em que as Nações Unidas têm pouca experiência. Afinal, o Timor Leste foi o primeiro desafio desse tipo. Nunca em sua história, as Nações Unidas administraram um país desde o princípio. Em suas missões prévias, desempenharam funções de apoio aos aparatos estatais ou governos nacionais existentes. No caso do Timor Leste, as Nações Unidas foram o governo ou poder administrativo, por isso o nome Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). Com toda a justiça, tinha muito aprendizado a ser feito em ambos os lados: a ONU em seu novo papel de poder administrativo e, nós, os Leste-timorenses, em nosso novo papel como um povo libertado.<sup>472</sup>

A questão premente, em todas as críticas salientadas sobre o período que ficou conhecido como a “outra governação” advém do processo tardio de Timorização, que somente foi iniciado com o estabelecimento da UNTAET e estrutura básica do governo provisório formada. Segundo Roque Rodrigues, a razão desse atraso se deveu a política de neutralidade mantida pelas Nações Unidas ao invés de buscar e implementar uma política de parceria com as lideranças Leste-Timorenses<sup>473</sup>. Conforme destacado anteriormente, em Setembro de 1999, Gusmão levara a Nova Iorque e entregara nas mãos de alto-oficiais das Nações Unidas, um plano para a transição política do governo. Essa proposta foi ignorada pelo Secretariado. Segundo Roque Rodrigues, “desde o início, nenhum plano de ação foi formulado pelas Nações

---

<sup>470</sup> RODRIGUES, 2003.

<sup>471</sup> Op. Cit., p.27

<sup>472</sup> Op. Cit., p.28.

<sup>473</sup> Op. Cit.



Unidas para o período de transição. Se foi, não foi compartilhado com as lideranças timorenses. A ONU aplicou um framework burocrático em sua administração de Timor Leste e não reconheceu a singularidade de seu passado, sua herança histórica e cultural.” O maior exemplo desta falha emerge em uma questão essencial para o sucesso ou fracasso do processo de construção nacional: a língua. No início do processo, o inglês foi imposto como a língua oficial, apesar do fato de que apenas 2% da população era capaz de utilizá-la. A reintrodução do Português, que seria adotada como língua oficial, também não foi priorizada. A transição linguística em Timor, que adotou como línguas oficiais o Português e o Tétum permanece uma questão central na consolidação da Nação. Observou-se no contato com os timorenses e nos estudos etnográficos sobre sua população, o pequeno contato que os Timorenses, parte da geração que cresceu sobre a Ocupação da Indonésia, tiveram com o português. A língua fora proibida. O Tétum, por sua vez, fora instrumentalizado amplamente pela Igreja católica, uma voz ativa na resistência. Em contraposição a estes dois movimentos, a Juventude timorense fora educada no Bahasa Indonésia, que durante a década de 1990 investiu fortemente no sistema educacional. Hoje, mais de 50% da população de Timor Leste é formada por jovens, com menos de 18 anos, que falam Tétum, Bahasa ou outras línguas locais. O Inglês, por sua vez, passou a ser uma língua usual nos centros urbanos, cuja desenvolvimento recente reflete o apoio constante, embora moderado, da cooperação técnica e econômica bilateral, sobretudo provindo da Austrália.

Problemas nas áreas de segurança e justiça, como se buscou destacar durante a análise do primeiro período de intervenção das Nações Unidas, foram diversos. A primeira dificuldade emerge na transição operacional entre a INTERFET e a UNTAET. Observamos que, quando a Administração Transitória assumiu a soberania sobre o território, as FALINTIL foram deslocadas para uma base de acantonamento em Aileu, onde aguardariam sua desmobilização e reintegração na sociedade. No entanto, muitos permaneceram lá por mais de um ano, enquanto a funções de defesa e polícia estavam sob o comando da UNTAET. Depois de 14 meses, um terço dos guerrilheiros seria incorporado nas Forças de Defesa, enquanto outros dois terços receberiam apoio para retornarem as suas casas, uma pequena assistência econômica e treinamento técnico. Segundo Roque Rodrigues (2003), os guerrilheiros das FALINTIL foram tratados como cidadãos de segunda classe e, como se observou através do programa de DDR realizado nesse período, muitos manifestaram sua frustração com seus resultados limitados.

Por sua vez, a reestruturação da Polícia e a formação das Forças de Defesa, projetos que dependeram de considerável apoio bilateral para serem desenvolvidos, permaneceram projetos em construção ao final do mandato da UNTAET, que estimava poder passar o comando executivo de forças autônomas para o Timor Leste em 2004. A Polícia Nacional (PNTL), em particular, mantinha-se com poucos subsídios e um frágil aparato institucional, que seria ainda mais dilapidado quando as Nações Unidas se retirassem, levando consigo seu material. Desta forma, a PNTL, um aparato central do Estado de Direito se encontrava subfinanciado e subdesenvolvido, por diversas razões, que iam deste a falta de recursos, a estrutura descentralizada de sistema de treinamento da CIVPOL, até a incorporação de policiais que antes estiveram a serviço da Indonésia e, sendo eles mesmos cidadãos timorenses, precisariam enfrentar um cenário, não problematizado, de crescentes tensões sociais.

O fracasso do sistema judiciário e penal em lidar adequadamente com estas tensões crescentes e seu impacto sobre a sociedade ampliou cada vez mais a fenda entre o Estado Nacional e as comunidades timorenses, que não tinham acesso aos canais adequados de diálogo e representação social. Protestos estudantis, manifestações civis, crescentes taxas de criminalidade emergem neste espaço de cisão; possibilitando, também, a multiplicação e popularização de grupos privados de segurança, envolvidos em diversos episódios de violência e associados à organizações políticas de oposição ao Governo que estava sendo formado, ou seja, envolvidos na disputa de poder entre as elites política que – com maior ou menor grau de influência – foram incluídas ou excluídas do processo de construção estatal.

Segurança é essencial para a pacificação interna, e este era, sem dúvida, um objetivo essencial para a UNTAET. No entanto, apesar de sua suposta visão holística, a justiça tanto ordinária, quanto associada ao pós-conflito, não conseguiu responder adequadamente ao papel moderador que deveria representar em Estados Democráticos, caracterizados pela separação de poderes. Como observado ao longo deste capítulo, a estrutura autoritária que emerge com a Independência do país em 20 de Maio 2002, representava, em grande medida, a continuidade do processo autoritário de formação estatal conduzido, “com as melhores intenções”, por agentes das Nações Unidas. O modelo provisório, delineado por Sérgio Vieira de Mello, começava a se consolidar, embora esta, provavelmente, não fosse sua intenção. No entanto, a presença da ONU, por todas as suas possíveis falhas, garantiu que uma janela de oportunidade para o movimento pró-independência fosse aproveitada e concretizada. Como conclui Rodrigues,

A paz foi restaurada em nossa pequena metade de ilha, este é um tesouro que conquistamos juntos. Hoje a paz prevalece em Timor Leste. No entanto, paz é indivisível. Os desenvolvimentos na ordem internacional ao longo destes últimos anos revelam para nós a fragilidade da paz. Em face dessa fragilidade, é nosso dever proteger a paz e nós não devemos poupar nenhum esforço nesta empreitada.<sup>474</sup>

Segundo Michael Ignatieff<sup>475</sup>, as mais bem sucedidas administrações transitórias são aquelas que tentam sair desta função o quanto antes. Esta compreensão, em retrospectiva, também aparece na avaliação de Sérgio Vieira de Mello, que destaca a determinação dos Lestem-timorenses em reconstruir suas vidas e a dedicação e capacidade de suas lideranças como imperativos para o sucesso, ainda que relativo, da missão. Após deixar o Timor Leste, um dia depois de sua independência, de Mello (2003) apresenta duas considerações fundamentais para as futuras missões: em primeiro lugar, considerando o que ainda precisava ser feito, afirma: “em todas as esferas da vida, este novo país continuará a requerer assistência. Sem esta, muito do trabalho já feito corre o risco de ser destruído.” Paralelamente, o ex-SRSG da UNTAET também reconheceu que, em missões de governança como esta, deve haver a vontade de ceder o poder o mais rápido possível. Segundo ele, “as Nações Unidas, o mais entusiástico dos proponentes da descolonização, encontrou-se recebendo em Timor Leste e no Kosovo poderes neocoloniais. O resultado foi, inicialmente, perturbador.” A reflexão aparece em face às críticas veementes que a UNTAET recebera, inclusive de funcionários da própria missão, como Jarat Chopra<sup>476</sup>, quanto à morosidade em devolver a autoridade para os seus verdadeiros representantes. Segundo Chopra, que acompanhara esta operação em campo, o CNRT considerava que o envolvimento das Nações Unidas em médio prazo era, de fato, desejável a fim de garantir a segurança de Timor Leste, assim como o acesso à assistência humanitária. No entanto, seria preferível que o status de soberania da missão tivesse sido rebaixado, logo no início, para o de uma missão de assistência.

Não obstante, a questão essencial para o Administrador Transitório implicava, justamente, em como definir a melhor forma de “devolver rapidamente a autoridade para a uma nação traumatizada sem nenhuma representação democrática.”<sup>477</sup> As preocupações de Sérgio Vieira de Mello vinham, compreensivamente, de suas experiências prévias em país do Leste

---

<sup>474</sup> RODRIGUES, 2003, p.26

<sup>475</sup> IGNATIEFF, 2002.

<sup>476</sup> Ver CHOPRA, 2000, 2002.

<sup>477</sup> de MELLO, 2002, p.19.

Europeu e do continente africano. No entanto, ao operar sobre uma burocracia tecnocrática habituada a gestão emergencial e sem um planejamento prévio, os funcionários das Nações Unidas, no primeiro período do mandato da UNTAET, estiveram ocupados “combatendo incêndios diariamente”.<sup>478</sup> O que resultou num crescente estranhamento entre a UNTAET e o CNRT, que mantinha a unidade política nacional no período imediato pós-conflito. Conforme analisou Chopra, a vulnerabilidade resultando desta divisão se tornou particularmente séria quando as forças da INTERFET se retiram, em 23 de fevereiro de 2000, e algumas milícias, apoiadas pela Inteligência militar Indonésia, atravessaram a fronteira Ocidental, pilhando, matando e queimando por onde passavam, até penetrar Díli.<sup>479</sup>

Em retrospectiva, é possível perceber que a estratégia de Timorização, adotada pela UNTAET, respondeu, basicamente, as demandas que confrontaram a operação em seu desenvolvimento em campo. Assim, o Primeiro Governo Transitório deu lugar a um Segundo Governo Provisório, em meados de 2000, a partir do qual as Nações Unidas passaram a cooperar mais ativamente com o CNRT, viabilizando, paralelamente, uma estratégia de retirada que a missão já começava a delinear. A estratégia de devolução do poder executivo em duas etapas, assim como a formação de dois governos provisórios, ao longo dos quase três anos da missão, não foram estratégias previamente delineadas, mas medidas contingentes ao dinâmico contexto político e social em que a UNTAET atuava. Como de Mello(2003) afirmou: “caminhamos devagar, quase às cegas, nesta direção, desperdiçando vários meses ao fazê-lo”. O foco prioritário, como observou o ex-funcionário da UNAMET, Luís Bitencourt, em sua conversa com o SRSG, fora constituir o novo contrato social para o Estado timorense, buscando integrar e moderar as partes com investidos interesses no processo de construção estatal. No entanto, o declínio da segurança externa e as crescentes pressões internas, implicaram no desenvolvimento do Estado em uma “situação de emergência”, com decisões sendo tomadas em situações de excepcionalidade, inclusive no que tange a transição de um governo provisório ao outro, e deste para o governo independente. Com efeitos, a transição, no âmbito de uma prolongada emergência humanitária, possibilitou que a OP continuasse a priorizar ações de segurança e assistência humanitária emergencial, bem como os fundos direcionados a ambas as atividades, ao mesmo tempo em que se repassava, paulatinamente, às lideranças locais, uma

---

<sup>478</sup> Op. cit.

<sup>479</sup> CHOPRA, 2000, p.34.

maior autonomia sobre setores chaves do novo governo, caminhando rapidamente para a Independência a partir deste ponto.

Na esfera de seu mandato em construção da paz (*peacebuilding*), a UNTAET buscou desenvolver em campo as estruturas de paz que possibilitariam a consolidação da estabilidade conquistada. Duas importantes tarefas foram avançadas em seu mandato: 1) a instituição de uma estrutura básica para a administração pública, a partir de modelo de governança democrática e liberal, com a realização das primeiras eleições democráticas no país tendo eleito seus novos governantes; e 2) uma força de Defesa Nacional, formada, em grande medida, por membros da guerrilha que lutara pela independência. Um projeto que, como observado, também partira de uma necessidade constatada no desenvolvimento inicial da operação, respondente as crescentes tensões na região de acantonamento da Falintil e as demandas dos líderes locais, que contavam com grande apoio popular. Desta forma, o processo de paz inicialmente desenvolvido em campo, através da UNTAET, preservara as tendências elitista e militarista da fase anterior, durante a imposição da paz, enfatizando o diálogo com as lideranças políticas e os atores armados, regionais e nacionais. Paralelamente, a reforma do serviço policial, que deve zelar pela proteção de civis enfrentava, em conjunto com os sistemas judiciário e penal, as dificuldades atribuídas à falta de capacidade local e financiamento, aliados ao óbvio despreparo da operação de paz (e sua falta de experiência) em lidar com estas questões.

A resposta para a questão lançada por Ignatieff, como expressou Fernando Vaccotti, observador militar durante a maior parte deste período, foi um exercício de construção do Estado que antes de ser internamente consolidado, precisava ser assegurado. Assim, naqueles primeiros anos, os esforços de construção da paz no âmbito da operação de paz, compreenderam, fundamentalmente, exercícios de acomodação externa e pacificação interna. Com a UNMISSET, entrava-se em um processo de consolidação do projeto de paz e do Estado Independente.

## CAPÍTULO 6. TRANSIÇÃO E CRISE

O processo de transição de um governo provisório para o governo independente, com a restauração da Independência proclamada em 1975, foi recebido em um ambiente de grande comoção social. Como descreve oficial uruguaio das Nações Unidas, que, na qualidade de observador militar, assistiu à cerimônia.

Foi algo completamente novo, algo que nunca imaginei que podia suceder. E de alguma maneira ou de outra isso tinha como objetivo levar adiante as primeiras eleições democráticas em Timor. Primeiro se elegeu o Parlamento e o Primeiro Ministro, depois o Presidente. E de maneira paulatina se foi entregando o governo aos Timorenses. E eu fui testemunha disso. Por exemplo, quando Sérgio Vieira entregou as chaves do Palácio Presidencial do Presidente Eleito, Xanana Gusmão. Foi uma coisa muito emotiva. Porque, era um alto funcionário das Nações Unidas entregando as chaves do Palácio Presidencial ao verdadeiro Presidente. Muito interessante, além de emocionante, ver como um povo se reorganizou, como foram as eleições, foi tudo muito traumático demais, houve muitos problemas. Em Timor ocorreu o maior massacre da história contemporânea. Porque, considerando que a população não é muito numerosa, a quantidade de gente que morreu! O pior massacre no final do século XX ...Timor é emocionante, muito emocional.<sup>480</sup>

Com o propósito de abordar este cenário através da multiplicidade de dinâmicas sobre as quais o processo de paz estava sendo construído, abordamos o período de 2002 a 2006, explorando, por um lado, a perspectiva das Nações Unidas, expressas em seus relatórios e nas vozes de seus agentes, ao identificar as estruturas de paz que estavam sendo consolidadas durante esse período; por outro lado, observamos através de perspectivas alternativas, a estrutura de conflito que perpassa este cenário, potencializando a emergência de tensões sociais profundas e novos atores. Sob esta abordagem, descreve-se um complexo e dinâmico sistema de governança, operando sobre profundos laços sociais e fluídas alianças políticas. Com base em entrevistas e estudos etnográficos, descreve-se o cenário pré e pós-conflito, que teve seu ápice de violência na Crise de 2006, apresentando uma dinâmica ainda mais complexa do que aquela que esperavam encontrar os atores internacionais que acompanharam esta etapa inicial

---

<sup>480</sup> Entrevista com oficial das Nações Unidas, que atuou como observador militar em Timor Leste entre o final de 2001 e 2004. Montevideu/São Paulo, 2017.

de consolidação da paz estabelecida através da ação conjunta das primeiras operações de paz das Nações Unidas deslocadas ao Timor Leste (INTERFET/UNTAET).

Processo de Paz em Conflito Interno Armado				
Estágios	Construção da Paz		Consolidação da Paz	
Fases	Negociações	Cessação das hostilidades	Transição	Aprofundamento
Principais objetivos	Entrar em acordo com relação às principais questões em conflito (inclui atividades de diplomacia preventiva e ações coercitivas para forçar as partes ao diálogo e conter as hostilidades)	Negociações de alto-nível para a paz, que resultem em: 1) cessar-fogo; 2) acordo de paz (não necessariamente)	Reformas políticas: Estabelecimento de um governo com a legitimidade adequada para capacitá-lo a governar (re-construção das instituições políticas).	Continuar e aprofundar o processo de reforma política (consolidação da democracia: transparência e inclusão política).
		Apoio humanitário (Gestão de Crises, Emergencial, Resposta a Desastres)	Reformas de segurança: Implementar as reformas necessárias para estabelecer a segurança interna: processos de DDR, SSR e (etc) e reforma penal.	Consolidação do Estado de Direito
		Intervenção militar: separação das forças e contenção/mitigação da violência armada.	Reconstrução social: promover a revitalização econômica e social	Recuperação econômica e social (Justiça Social)
			Promover a reconciliação social	Diálogo Interno e Consenso.

Figure 1 - Fases do Processo de Paz: Transição

## A TRANSIÇÃO

Quando forças ocidentais intervêm, estão, em verdade, assumindo o compromisso de reconstruir as sociedades pós-conflitos, ou, ao menos, monitorar este processo por um longo período. O fim do mandato da UNTAET confrontaria a missão com a difícil tarefa de deixar no terreno as estruturas adequadas para a continuidade e sustentabilidade do processo de paz. A UNTAET entrara para promover a transição de um regime de governança a outro, porém foram amplamente percebidos como outro governo<sup>481</sup>, para um país que ainda não tivera a oportunidade de ser independente. Portanto, o real período de transição para o Estado começa neste momento<sup>482</sup>, em que as estruturas estabelecidas pela ONU serão pesadas e testadas. O presente capítulo observa como o legado destes primeiros anos de intervenção influenciou o desenvolvimento do processo de paz nos anos seguintes, considerando a conclusão de Ignatieff<sup>483</sup>, acerca de um processo de construção nacional.

Leva tempo para construir um diálogo político responsável em comunidades fragmentadas, ainda mais para criar instituições compartilhadas de polícia e

<sup>481</sup> Discussão em Grupo Focal de Hera, Dili. 2017.

<sup>482</sup> Observação realizada a partir dos resultados obtidos em campo.

<sup>483</sup> 2002, p.320.

justiça, e mais tempo ainda para criar a molecular confiança social, entre comunidades conflitantes, necessária para o desenvolvimento econômico e coexistência comunitária. A iniciativa para estes desenvolvimentos deve vir da população local. Internacionais podem segurar o círculo – provendo uma administração imparcial, investimento estrangeiro e a proteção de segurança básica – mas o trabalho tem que ser feito pelas elites políticas que herdaram da intervenção.

A partir desta afirmação, o papel da UNTAET ao criar em Timor Leste uma espécie de “neoprotetorado”, moldando o espaço a partir do qual estruturas de paz foram (ou seriam) estabelecidas, pode e deve ser redimensionado, dada suas limitações em concretizar o ambicioso mandato da operação. Observamos que, durante seu período operacional, a construção da paz em Timor Leste esteve fundamentalmente voltada à construção do Estado, democrático e de Direito, em que a obtenção e manutenção da segurança e a estabilidade condicionaram e possibilitaram o desenvolvimento do processo político. Não obstante, como observa Chopra<sup>484</sup>, a UNTEAT não atuou num vácuo político ou social. Os timorenses tinham suas próprias ideias sobre o Estado que deveria emergir e estas não eram uníssonas. Visões distintas emergiram desde o primeiro instante, criando novas divisões políticas e fomentando antigas clivagens sociais, num espaço de profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Um processo em que visíveis mudanças escondiam elementos de continuidade, pressionando o frágil processo político sobre o qual a paz estava sendo construída. Como observamos nos capítulos anteriores, o estabelecimento da paz não significa que o conflito ou as estruturas de violência articuladas por este foram abordados, resolvidos ou transformados. Timor Leste pós-1999 tinha a sua frente uma série de elementos que ameaçavam diretamente o processo político de construção da paz, e riscos, que poderiam, durante o período de transição, desestabilizar o seu desenvolvimento e consolidação.

A UNTAET, desde o primeiro momento, priorizara o diálogo com os atores armados e as lideranças políticas associadas a este, que, durante o processo de Resistência, particularmente na década de 1990, lograram conquistar uma unidade nacional entre os partidos políticos que se opunham à ocupação. No entanto, ao fazê-lo, as Nações Unidas privilegiaram uns e não outros, tornando-se o fiel para a nova balança de poder nacional. As novas elites políticas e militares foram envolvidas desde o início no processo de paz, embora, como observamos na fala de atores estatais timorenses, o grau de influência que tiveram no processo é contestável.

---

<sup>484</sup> CHOPRA, 2002.



Não obstante, processos essenciais para a consolidação do Estado, como a formação do exército nacional e da polícia nacional, foram conduzidos com um reduzido domínio local sobre este processo. Ao observarmos o desenvolvimento do novo aparato de segurança, é possível mapear as potenciais ameaças e riscos que estavam delineados no horizonte da etapa de consolidação do processo de paz.

A criação das Forças Armadas de Timor Leste foi, desde seu planejamento, um processo contencioso. Inicialmente a comunidade internacional, as Nações Unidas e os países doadores, não tinham considerado a criação de um exército nacional. A ONU, em geral, não possui o mandato para intervir em processos como este, considerados prerrogativa de Estados Soberanos. No entanto, a decisão de desenvolver a F-FDTL partiu da necessidade de lidar com “a questão dos veteranos”, que começavam a manifestar seu descontentamento com o processo de paz. O processo de seleção em si gerou considerável atrito entre os quadros da Resistência. Segundo James Scambary<sup>485</sup>, entre as queixas suscitadas destaca-se a seleção do Alto Comando das Forças, composto por comandantes das Falintil leais ao, então presidente, Kai Rala ‘Xanana’ Gusmão e a seleção, pouco transparente, daqueles 650 combatentes da Falintil que integraram seus quadros, visto que o Alto Comando decidira conduzir internamente este processo, portanto, sem o envolvimento ou consulta de outras lideranças políticas ou militares. Para os demais combatentes, como discutimos anteriormente, foi realizado um programa de DDR que se tornou igualmente contencioso, uma vez que não foi delineado para servir a todos os Veteranos. Um grupo que emergiu neste processo, opondo-se à orientação adotada pelo processo de paz e, mais especificamente à liderança de Xanana, foi o Conselho Popular de Defesa – República Democrática de Timor Leste (CPD-RDTL), que rapidamente conquistou o apoio de outros veteranos e ex-combatentes desfavorecidos no processo. Outros dois grupos que emergiram neste momento, manifestando seu descontentamento com o novo Estado, inclui a Sagrada Família e a AC75, formados em grande parte de veteranos das Falintil, membros da Juventude e camponeses empobrecidos. Estes grupos ofereceram, inicialmente, uma oposição não violenta ao governo. No entanto, em dezembro de 2002, alguns protestos públicos escalaram em intensidade num episódio que ficou conhecido como “Tumultos de Dili” (“*Dili Riots*”)<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup> SCAMBARY, 2009, p.268.

<sup>486</sup> Ibid., p.269.

A formação da Polícia Nacional de Timor Leste (PNTL), iniciada paralelamente, produziu novas tensões. Muitos dos ex-combatentes da Falintil, desmobilizados durante o processo anterior, não puderam se engajar no serviço devido ao limite de idade. Um agravante, sob o contexto de transição, foi a inclusão de 300 Leste-timorenses que antes tinham sido membros da Força Policial Indonésia (POLRI). De acordo com James Scambary, muitos veteranos ex-Falintil sentiram-se discriminados com este processo e estiveram envolvidos em uma série de protestos. Neste período, grupos armados não identificados atacaram diversos postos policiais. Scambary destaca o episódio de 25 de novembro de 2002, em que um grupo de manifestantes violentos, incluindo veteranos desempregados, atacou a sede da PNTL em Baucau. Entre 2002 e 2003, como veremos na sequência, confrontos entre a FDTL e a PNTL foram frequentes. Estes grupos, por sua vez, tinham à disposição, uma ampla massa populacional marginalizada no processo de paz, embrutecida pelos anos de conflito durante a Ocupação e sem receber atenção adequada do governo nos anos seguintes<sup>487</sup>. Esses grupos, a maioria, jovens entre 15 e 30 anos, foram alocados em um grupo de risco, considerados como vulneráveis a manipulação política e cooptação por grupos de segurança não oficiais que proliferaram no período pós-independência<sup>488</sup>.

### UNMISSET (2002-2005)

Com o propósito de dar prosseguimento às tarefas da ONU, atentando para a preocupação dos países doadores, que temiam os efeitos de uma saída precipitada sobre o processo, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1410 (2002), em 17 de Maio de 2002, estabelecendo a *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), que entrou em vigor no dia 20 de Maio de 2002. Através desta operação, a ONU começava a diminuir sua presença em Timor Leste. Autorizada por um período inicial de 12 meses, a missão tinha o mandado de promover assistência às principais estruturas administrativas do Estado, críticas à sua viabilidade e estabilidade política; garantir a aplicação provisória da lei e da segurança pública, apoiando o desenvolvimento de uma nova agência policial em Timor Leste, o Serviço de Polícia de Timor-Leste (ETPS); e contribuir para a manutenção da segurança externa e interna país, no apoio às suas agências de segurança até que estas estivessem completamente preparadas para assumir o comando executivo destas funções<sup>489</sup>. A Resolução 1410 (2002)

---

<sup>487</sup> Op. Cit.

<sup>488</sup> CEPAD, 2016.

<sup>489</sup> ONU, S/RES/1410, 2002.

oferece um indicativo daquelas áreas que seriam o foco de atuação das Nações Unidas a fim de consolidar o processo de paz iniciado na gestão anterior.

A conclusão do plano de implementação da Missão e sua transição para a assistência tradicional ao desenvolvimento exigirão uma provisão complementar de assistência bilateral suficiente em uma série de áreas-chaves... tais como justiça, correções, polícia, controle de fronteiras e defesa.<sup>490</sup>

No entanto, questões críticas para a estabilidade do processo de paz permaneceriam como pontos de tensão no processo de transição iniciado com a nova fase de operação das Nações Unidas em território timorense. Os desafios eram vários, envolvendo desde questões associadas ao comando das forças policiais e militares, à implementação do processo judicial, aos serviços administrativos da gestão pública, até à manutenção dos bens da ONU que foram transferidos para o Governo<sup>491</sup>. Em termos de planejamento, Sukeshiro Hasegawa, Vice SRSRG para a UNMISSET e futuro SRSRG para a UNOTIL (2005-2006), destacou a qualidade do projeto de transição delineado para garantir uma transferência adequada de responsabilidades, em que a ONU transferiria o comando executivo de diversas áreas críticas à estabilidade e segurança interna do país para o Estado de Timor Leste e, ao mesmo tempo, transitaria de um mandato executivo para um mandato mais restrito, de apoio e supervisão. Todavia, a fase de implementação revelou a dificuldade da missão em se adaptar ao novo papel, como comentou um observador militar, ao acompanhar de perto este processo.

Com uma formação clássica militar, fui destinado como observador militar [entre 2001 e 2004] num período em que as coisas ainda estavam muito confusas no terreno. E tão confusas estiveram que quando cheguei, fui deslocado para a Fronteira e lá me instalaram em uma pequena cabana, no meio do nada, com um colega russo. Disseram-me que ficaria [em Timor Leste] por nove meses a acabei ficando por 3 anos. Percorri por todo o Timor durante minha experiência e terminei como chefe da Missão, intervindo em questões políticas durante a última parte da UNMISSET, quando fui chefe da missão de observação, chefe de todos os observadores militares, que chegaram a ser 541 observadores de 23 países<sup>492</sup>.

As eleições anteriores, bem como a promulgação da Constituição de um Estado Democrático e de Direito, garantiram que o Governo Independente estivesse formado e

---

<sup>490</sup> Ibidem.

<sup>491</sup> HASEGAWA, 2003, p.191.

<sup>492</sup> Entrevista, Op. Cit. p.207.

assumisse as funções executivas e legislativas com poucas modificações na gestão administrativa<sup>493</sup>. A presença das Nações Unidas, nesta fase de transição do processo de paz, priorizou as áreas consideradas essenciais à estabilidade e segurança no novo Estado: assistência e viabilização da administração pública e do setor de justiça, a consolidação do Estado de Direito, através do apoio ao desenvolvimento das agências necessárias à manutenção da lei e da ordem; e, em particular, garantir com a contínua presença de um componente policial e militar, a manutenção da segurança externa e interna. Com o objetivo de reforçar a autonomia do Estado em áreas consideradas cruciais para sua estabilidade, foram definidas três áreas programáticas: estabilidade, democracia e justiça; segurança interna e aplicação da lei; e segurança externa e controle das fronteiras<sup>494</sup>.

Com efeito, as atividades de desenvolvimento, sob a coordenação das Agências e fundos do Sistema da ONU, em particular aquelas associadas aos Bancos de Desenvolvimento, através das quais se canalizavam os recursos considerados essenciais para a gestão do país, priorizaram programas e projetos destinados a consolidar às referidas áreas. À medida que os esforços de reconstrução da infraestrutura pública concluíam os ciclos de investimento alocados para a recuperação da infraestrutura básica do país, um novo desafio era repassado à gestão pública: garantir a sustentabilidade do processo de consolidação do Estado face à retração dos fundos investidos na assistência humanitária e a fadiga dos doadores internacionais. A transição política representava, também, uma retração dos investimentos destinados à assistência humanitária. No entanto, esperava-se que a redução de assistência humanitária fosse contrabalançada com as receitas da exploração petrolífera, cujas negociações com a Austrália tinham iniciado desde os primeiros meses de atuação da UNTAET. Inicialmente, porém, não foi o que ocorreu. As negociações entre o novo governo e a Austrália e a indefinição de suas fronteiras marítimas se arrastariam por mais algum tempo. Logo, durante os anos de 2003 e 2004, observa-se uma retração das receitas do Estado e da economia nacional.

Contra este cenário de contração econômica, observa-se um crescimento populacional considerável, particularmente em centros urbanos, que atrairia a população mais jovem e sem uma educação formal, para trabalhar nas obras de reconstrução das infraestruturas públicas. A capital do Estado, Díli, chegou a crescer de 39,3% em três anos<sup>495</sup>. O subsequente aumento nas taxas de desemprego, atrelado às frustrações das expectativas depositadas sobre o novo governo

---

<sup>493</sup> ONU, S/2002/432, 2002

<sup>494</sup> Ibid., p.10.

<sup>495</sup> ONU, S/2004/888, 2004.

em promover reformas rápidas e significativas para a população, suscitou uma série de protestos e manifestações civis, alguns dos quais contaram com a participação e liderança de veteranos da resistência. Em paralelo, aumentaram os incidentes envolvendo confrontos violentos entre grupos de artes marciais e outros, identificados como “grupos armados” ou “antigas milícias”, atuando, particularmente, na fronteira.

A crescente situação de instabilidade social emerge nos relatórios das Nações Unidas e agências internacionais como uma fonte de preocupação constante, agudizada em um contexto de instabilidade regional: os atentados terroristas em Bali e Jakarta espalham um clima de tensão pelos territórios do arquipélago indonésio, uma situação agravada pelo Tsunami que atingiu o Sudeste Asiático em 2004. Por sua vez, a indefinição acerca da Linha de Coordenação Tática continuava a representar uma questão premente para as forças internacionais e nacionais, dado o incremento das atividades ilegais, disputas locais, bem como a atuação de grupos armados que estariam, supostamente, relacionados às milícias ainda presentes no Timor Oeste.

Este era o cenário que confrontara o novo Estado Nacional e a UNMISSET ao longo do período de transição, produzindo tensões iniciais entre as duas gestões: o primeiro buscando maior autonomia executiva e a segunda relutando em seu papel de coadjuvante, face um mandato consideravelmente ambíguo em relação à transição de funções, de administradores para consultores do Governo. De fato, o processo de transferência de uma missão à outra representou o primeiro desafio para os novos gestores internacionais, uma vez que os 100 funcionários que iriam compor o Grupo Civil Consultivo, para garantir a “estabilidade” da gestão pública, precisavam ser selecionados internacionalmente e, no início de junho de 2002, apenas 43 posições tinham sido preenchidas. Outros 200 consultores também precisaram ser selecionados para posições destinadas a garantir a transição do país sob uma estrutura de “desenvolvimento sustentável”. Não obstante, como observa Hasegawa<sup>496</sup>, as linhas de atuação entre estes 300 consultores internacionais se tornaram cada vez mais nebulosas à medida que passam a cumprir funções similares associadas à construção de capacidades. O vice SRSO observa que muitos “consultores” não entendiam seus papéis de mentores nesse processo e, ao considerar os conhecimentos de suas contrapartes insuficientes, assumiam eles próprios funções consideradas críticas para a gestão do país<sup>497</sup>.

---

<sup>496</sup> HASEGAWA, 2003.

<sup>497</sup> Ibid., p.197.

Observa-se, porém, que o mandato ambíguo da UNMISET impactou, principalmente, em sua capacidade de atuar naquelas áreas consideradas essenciais para o mandato: a gestão da segurança interna e externa. A UNMISET recebeu a responsabilidade de manter a segurança interna e externa através de contínua presença das forças de manutenção da paz (PKF) e oficiais da Polícia da ONU (UNPOL), assim como garantir o estabelecimento efetivo de uma nova agência de aplicação da lei. Reteve, portanto, comando executivo das forças militares e policiais num primeiro momento, a fim de garantir uma transferência gradativa de autoridade até maio de 2004. No entanto, lideranças Leste-timorenses manifestaram sua frustração com a atuação independente dos oficiais que comandavam a UNMISET/PKF/UNPOL, com frequência sem seu consentimento.<sup>498</sup>

### *Reforma do Setor de Segurança (2002-2005)*

Nos meses finais de 2002, tumultos e manifestações civis eclodiram nos principais centros urbanos de Timor Leste, Baucau e Dili. A situação em Díli, que começara com uma demonstração não-violenta em frente ao Parlamento, rapidamente escalou para um cenário de desordem civil. No curso dos eventos que se seguiram, prédios públicos e casas foram queimadas, inclusive aquelas que pertenciam a membros do Parlamento, assim como alguns estabelecimentos comerciais cujos donos eram estrangeiros. Uma mesquita foi danificada e alguns estabelecimentos comerciais saqueados. Ao final deste incidente, 17 timorenses tinham sido baleados e dois mortos. Os esforços para restaurar ordem, segundo o relatório do SGNU em março de 2003, foram lentos em controlar a situação. Em 4 janeiro de 2003, um grupo de 30 a 20 homens armados atacou duas vilas próximas à cidade de Atsabe, no distrito de Ermera, resultando em cinco mortes. As causas deste último incidente não puderam ser devidamente estabelecidas, mas testemunhos posteriores indicaram que as vítimas eram pró-independência e seus atacantes, ex-milicianos. Em resposta, o Governo optou por deslocar a F-FDTL, para uma operação de varredura na região, resultando na prisão de 90 pessoas, embora a maioria tenha sido libertada pouco depois. Por seu turno, Scambary<sup>499</sup>, ao analisar a dinâmica dos grupos locais, observa que 59 pessoas foram presas neste período, sem um mandato e entregues à polícia, e quase todas elas pertenciam ao grupo Colimau 2000, cujas bases sociais estavam vinculadas aos distritos de Bobonaro, Ermera e Turiscai, incluindo veteranos da Falintil, jovens e camponeses empobrecidos.

---

<sup>498</sup> Ibid.

<sup>499</sup> SCAMBARY, 2009.

Outros incidentes, envolvendo grupos armados, ocorreram neste período, sendo mais frequentes nos distritos mais próximos à fronteira com a Indonésia. Segundo um relatório especial das Nações Unidas sobre o período, algumas evidências sugerem que ex-milícias e grupos armados estariam estabelecendo bases dentro do país com o objetivo de minar a estabilidade na região, prosseguindo: “O aumento da atividade armada pode ser gerado por elementos politicamente motivados, bem como criminosos. Aqueles que procuram criar dificuldades podem recorrer a uma população em grande parte jovem e não qualificada.”<sup>500</sup> Sob o quadro de crescente insegurança delineado pelo SGNU, a UNMISSET posicionou seu componente militar em regiões próximas a fronteira, auxiliando as agências de segurança timorenses e indonésias a preservar a estabilidade na região. Entre as agências timorenses, o desenvolvimento da PNTL, com o apoio de cooperação bilateral, foi priorizado desde cedo pelos países doadores da comunidade internacional, visto que suas unidades especiais da polícia teriam a responsabilidade pelo controle das fronteiras e manutenção da ordem interna. O mesmo relatório observa que um regime de normalização para o controle da fronteira era essencial para a manutenção da segurança interna, justificando, assim, o investimento e cooperação bilateral para o desenvolvimento de unidades especiais da PNTL para atuar na região, destacando-se a Unidades de Patrulhamento de Fronteira (UPF) e a Unidade de Intervenção Rápida (UIR). O desenvolvimento destas unidades de elite, no entanto, gerou novos atritos entre a PNTL e a F-FDTL, que percebia estas unidades como uma interferência em suas funções. No entanto, a PNTL, em geral, permanecia subfinanciada e mal equipada para o exercício de suas funções, particularmente nas áreas rurais. A passagem de comando da UNPOL para a PNTL, e a subsequente retração em recursos materiais e humanos, representara um agravamento destes problemas no período seguinte.

Face à ressurgência de grupos armados e distúrbios civis (em especial em Baucau, Viqueque e Díli), as forças militares e policiais, nacionais e internacionais, passaram a atuar, de forma integrada ou em paralelo, em questões de segurança interna. Até então, a PNTL ainda não possuía o comando executivo das operações nacionais, que eram gradativamente transferidas a esta, distrito por distrito, à medida que cada posto avançava em seu treinamento e profissionalização. A UNMISSET esperava que até Maio de 2004, tanto a F-FDTL, quanto a PNTL, estariam em condições de atuar com autonomia em suas respectivas funções, porém até aquele momento, não fora possível. Questões prementes permaneciam como pontos de tensão

---

<sup>500</sup> ONU, S/2003/243, 2003, p7.

na gestão das duas forças, em particular com relação à ausência de um enquadramento legal para regular a ação da Polícia e das Forças de Defesa em relação à segurança pública. A PNTL, por exemplo, continuava a atuar sob o regulamento estabelecido pela UNTAET. Outros desafios como à falta de recursos materiais, treinamento logístico, profissionalização e gestores capacitados, pressionavam o apertado cronograma de transição.

Iniciativas pontuais foram desenvolvidas para abordar a carência destas instituições, a partir da cooperação e assistência técnica da comunidade de países doadores. A PNTL, em particular, despertava considerável preocupação entre os membros da comunidade humanitária. Em novembro de 2003, foi criada a *Joint Assessment Mission*, para avaliar o desenvolvimento institucional da polícia timorense. A JAM foi uma iniciativa promovida, em grande parte, devido ao impulso do UNDP e da comunidade de países doadores, e não obteve uma cooperação substancial da UNMISSET ou DPKO, dificultando a concretização do projeto, em particular devido ao fracasso dos dois órgãos em apontar funcionários timorenses capazes de conferir um domínio local sobre o processo<sup>501</sup>. Para Gordon Peake, a falta de domínio local sobre o processo de desenvolvimento institucional da PNTL, cujo planejamento central fracassara em incluir oficiais timorenses e membros da sociedade civil, resultou em um “vácuo de propósito e identidade” para a organização, permitindo sua crescente politização a partir de 2003.<sup>502</sup>

Por sua vez, frente ao aumento das atividades de grupos armados e milicianos nas regiões de fronteira, o Governo começou a encorajar ativamente à formação de grupos de segurança comunitários, ao nível das vilas ou sucos, para apoiar o trabalho da polícia, militares e mantenedores da paz no combate às ameaças que estes grupos representavam. Desta forma, aumentava-se a complexidade das estruturas de segurança responsáveis por preservar a segurança e estabilidade em Timor Leste, com o sucessivo estabelecimento de comitês de segurança distritais para discutir questões prementes nesta área e garantir uma coordenação efetiva entre as agências de segurança que atuavam em cada local. Complementado estes esforços, o Programa Presidência Aberta, promovido por Xanana Gusmão, implicaria em visitas do presidente a vilas remotas, com o objetivo de discutir, especialmente, questões de segurança<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> PEAKE, 2013.

<sup>502</sup> PEAKE, 2013, p.68.

<sup>503</sup> ONU, S/2003/944, 2003



Para responder às ameaças de segurança, percebidas com a frequência em distúrbios civis, incidentes de violência entre grupos de artes marciais e atividades criminais, o Governo deu início a uma série de operações policiais, envolvendo ações de investigação e detenções, em particular, contra o CPD-RDTL. Em 2004, a PNTL completou seu período de transição com o apoio do *Timor Leste Police Development Programme*, um programa financiado através da cooperação bilateral entre o Governo timorense e os governos de Reino Unido e Austrália (UK/AUS), e recebeu o comando executivo das operações em território nacional, embora a ONU continuasse presente, no papel de supervisão. No entanto, apesar de sua maior autonomia, a PNTL emergia com graves problemas a sua frente, à medida que aumentavam os relatos sobre má conduta, abuso de funções e violação dos direitos humanos. Segundo o Secretariado da ONU, a falta de uma Lei Orgânica e um Código de Conduta, promulgadas pelo Parlamento apenas em 2004, contribuíam a fragilidade institucional da organização. Em particular, quando se observa a sucessiva instrumentalização de suas forças por lideranças políticas na contenção de setores da oposição durante o período que antecedeu as eleições locais para Chefe de Suco, em 2004. O período eleitoral continuou a despertar insegurança na população local e até o presente, em 2017, mantém a sociedade em alerta.

Entre 2002 e 2004, a falta de confiança da população com relação às questões de segurança é notada no último relatório do Secretário Geral das Nações Unidas em relação à UNMISSET, solicitando a extensão de seu mandato, um pedido que fora realizado também pelo Primeiro Ministro, Mairi Alkatiri. Por um lado, destaca-se a percebida presença de ameaças representadas por atores armados, a instabilidade econômica e as sucessivas manifestações civis, o aumento da criminalidade e os incidentes de violência atribuídos às gangues e grupos de artes marciais. Por outro, o aparato de segurança, que continuava a operar em conjunto com as forças de manutenção de paz, carecia de uma distinção clara sobre seus papéis e, particularmente, com a falta de supervisão civil, enquanto a cadeira destinada ao Provedor de Justiça e Direitos Humanos permanecia vazia.

A fragilidade institucional das duas principais agências de segurança, bem como a falta de uma liderança e disciplina adequada para cada organização, aparece claramente no incidente de 25 de janeiro de 2004, quando militares da F-FDTL e oficiais da PNTL entraram em confronto em Los Palos, no distrito de Lautem, resultando na prisão temporária dos agentes da PNTL. O relatório da comissão de inquérito instituída pelo Presidente Gusmão para averiguar o caso apontou para problemas na F-FDTL que espelhavam aqueles já identificados na

PNTL<sup>504</sup>. Hasegawa (2003) observa que as forças de defesa foram particularmente afetadas pela retração de investimentos da comunidade de países doadores. Ao passo que o timorense Roque Rodrigues, Secretário do Estado para a Defesa Nacional, destaca – no mesmo momento – o impacto que a falta de um planejamento adequado para o desenvolvimento de uma economia autossustentável teria sobre essas forças, no futuro:

Este legado da UNTAET está custando ao Governo de Timor Leste cerca de USD 30 milhões ao ano em tráfico ilegal, tráfico de pessoas e o saqueamento de nossos recursos marítimos. Se você levar em conta que o orçamento anual do Estado é de apenas USD 77,7 milhões, o valor supracitado é significativo, e neste sentido, teria contribuído enormemente para o Timor Leste o desenvolvimento de uma economia sustentável.<sup>505</sup>

Embora se observe que, em geral, ambas as organizações sofreriam com a escassez de recursos, capacitação profissional, código disciplinar e um gerenciamento central efetivo. Os confrontos que se observam nesse período, segundo Sophia Casson, encontram-se fundamentalmente na forma como os percebidos benefícios do processo de paz estavam sendo distribuídos, produzindo tensões e novas clivagens sociais entre aqueles que tinham acesso aos recursos disponibilizados ao Governo e aqueles excluídos deste processo. A nova elite se definia, basicamente, por seus vínculos com o Estado.<sup>506</sup>

### *Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (2002-2005)*

O cenário de contração econômica, associado a uma massa populacional jovem e desempregada, daria a oportunidade para que muitos ex-combatentes e Veteranos manifestassem suas queixas contra o Estado independente. Um número crescente de protestos civis e demonstrações ocorre a partir do segundo semestre de 2002, instigando Presidente Gusmão a criar duas comissões para abordar suas demandas: a Comissão para Assuntos dos Veteranos e a Comissão para Assuntos dos Antigos Combatentes, colocadas sob a autoridade do Escritório da Presidência. No entanto, o foco dos trabalhos nas estruturas formais da luta armada, significava que quase nenhuma, ou nenhuma mulher seria incluída nestes processos. Por sua vez, enquanto estas comissões realizavam seus trabalhos, uma terceira comissão foi criada para atender aqueles casos incluídos na categoria genérica dos “Esquecidos”: a Comissão

---

<sup>504</sup> ONU, S/2004/117, 2004.

<sup>505</sup> RODRIGUES, 2003, p.30.

<sup>506</sup> CEPAD, 2016.

para os Assuntos dos Quadros da Resistência, que se direcionava aos membros civis (não-combatentes) da Resistência, envolvendo assim uma porção mais significativa do gênero feminino. Não obstante, estas comissões tinham seu futuro incerto, uma vez que iniciaram seus trabalhos antes que fossem captados os fundos essenciais para o seu desenvolvimento e implementação de recomendações. Logo, também não estava claro se estas comissões abordariam qualquer tipo de compensação pecuniária.

Nesse ínterim, continuou-se a registrar a incidência de violência envolvendo grupos de segurança privados (de classe, artes marciais, etc.), levando a UNPOL e a PNTL a recorrerem a PKF/UNMISSET, visto que a UNPOL já começara a reduzir suas forças e a PNTL ainda não contava com um número adequado de oficiais adequadamente treinados no controle de massas. A ressurgência de grupos armados e distúrbios civis levou o Estado a buscar um diálogo mais aberto com os grupos de oposição, encorajado pela comunidade internacional e o Secretariado das Nações Unidas, que viam na unidade nacional uma condição essencial ao desenvolvimento do país<sup>507</sup>. Em 25 de janeiro de 2003, Gusmão propõe um Diálogo Nacional com o CPD-RDTL, que até então não concordara com o processo de transição política em desenvolvimento e, em diversos momentos, fora alvo de ações policiais. Neste período, oito partidos de oposição assinaram o Protocolo para o Estabelecimento de uma Plataforma para a Unidade Nacional.

Nota-se, porém, que o encorajamento para que se estabelecesse uma cultura de diálogo aberto no país, ocorre em um momento no qual se registra a perseguição política de funcionários do Estado e membros da polícia civil que participavam de protestos contra o governo. As incertezas econômicas e o aprofundamento da crise humanitária<sup>508</sup> contribuem para o aumento da insegurança social e a frequência de distúrbios civis. Um episódio marcante, em 19 e 20 de julho de 2004, foram os protestos organizados por um grupo de aproximadamente 100 pessoas, envolvendo muitos Veteranos da Falintil, em frente ao prédio central do governo em Díli. No segundo dia de protesto, oficiais da PNTL, atuando em conjunto com membros da unidade de elite da Força de Intervenção Rápida, utilizaram gás lacrimogênio para dispersar a multidão e prenderam em torno de 30 manifestantes. Segundo a *Human Rights Watch* (2006), relatos da brutalidade policial neste momento espalharam-se pela mídia, que notava com preocupação o

---

<sup>507</sup> ONU, S/2004/333, 2004

<sup>508</sup> No primeiro semestre de 2003, o Relatório do SGNU destaca que a ocorrência de desastres naturais, afetara a produção de alimentos local, colocando em risco eminente de desnutrição cerca de 1/8 da população timorense. Em torno de 110.000 pessoas precisavam de assistência alimentar imediata e esta demanda é absorvida pela WFP. (S/2003/944).

impacto deste incidente sobre a confiança da população na proteção policial. Um *survey*, realizado pela *Asian Foundation in Timor Leste*, durante o período, indicava

Dos 11% dos entrevistados que apresentaram litígios à polícia, a maioria fez isso porque considerou a disputa como séria e acreditou que seria tratada justamente pela polícia". No entanto, essas percepções provavelmente não permaneceram estáticas. A pesquisa também descobriu que "muitos acham que as leis não são realmente aplicadas, particularmente as leis promulgadas para proteger qualquer pessoa presa e acusada de um crime". Menos da metade do público (49 por cento) acredita que a lei que exige a aprovação do tribunal para prender um suspeito por mais de três dias é respeitada e apenas quatro em cada dez acham que a lei protege genuinamente o acusado da brutalidade policial ou permite o acesso a um defensor público." O mais revelador é uma das conclusões da pesquisa de que "os níveis de confiança na nova e inexperiente força policial de Timor-Leste provavelmente cairão dramaticamente a menos que sejam efetivamente treinados e profissionalizados."<sup>509</sup><sup>510</sup>

As investigações sobre o incidente de julho não produziram resultados adequados ou efetivos, impactando negativamente sobre o senso de impunidade social que prevalece entre a população local. À guisa de resposta para este incidente, ante a crescente preocupação suscitada com a “questão dos Veteranos”, Presidente Gusmão lançou um Diálogo Nacional entre as instituições estatais (particularmente a PNTL) e os veteranos, em 21 de Agosto, embora este não tenha gerado um resultado satisfatório para nenhuma das partes. Nesse período, começam a ocorrer às primeiras eleições locais para Chefes de Suco com o apoio da comunidade internacional e novamente se observa a maior incidência de violência entre grupos de artes marciais. A participação de Ramos Horta, nesse momento, é notada no Relatório do SGNU, como uma influência positiva no processo de pacificação social<sup>511</sup>.

A UNMISSET, por sua vez, com uma presença menos ostensiva durante o período, esteve atuando no processo de desmobilização dos diversos grupos armados, em que a presença de veteranos da Falintil fora registrada. Um destes processos envolveu o Comandante Elle Sete (Ely Fohorai Bo’ot ou L7), que liderava o grupo conhecido como a Sagrada Família. Segundo Scambray (2006), o líder do grupo deixara a região de acantonamento da Falintil em Abril de

---

<sup>509</sup> Asia Foundation, “Law and Justice in East Timor: A survey of Citizen Awareness and Attitudes Regarding Law and Justice in East Timor”, Fevereiro, 2004. Disponível em : [https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#\\_ftn91](https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#_ftn91). Acesso : 04/05/2017.

<sup>510</sup> HRW, 2006, online.

<sup>511</sup> ONU, S/2004/888.

2000, com suas tropas, seguindo para Laga, no distrito de Baucau. O comandante nutria desavenças pessoais com Xanana e o Alto Comando da Falintil. Um observador militar, que participou do processo de desmobilização deste grupo, relata seu encontro com ‘L7’:

Uma experiência muito forte que tive foi uma tarefa que me encomendaram que consistia em fazer contato pessoal com o líder máximo da guerrilha timorense, o líder guerrilheiro nº1, que se chamava o Comandante L7...para convence-lo a se desarmar. Eram cinco mil pessoas que estavam armadas na montanha, no “mato” não? Escondidos no mato...no período das primeiras eleições. E eu fui às montanhas, conheci L Sete, e Cobra Negra – estou te dando uns nomes muito ribombantes, coisa de novela – mas se tu visses a pessoa, em pessoa [referindo-se a estatura e o peso]... Pensaria, esse não pode ser comandante de nada. Por que um, quando pensa nessas figuras, imagina a Rambo, não? No entanto, eram gente muito brava...Sim, o timorense em si tem uma capacidade, uma potencialidade agressiva muito forte. De fato, o primeiro que fazem é queimar tudo quando há conflito, utilizam bastante a justiça com as próprias mãos. A justiça tradicional. E o Comandante L7, com quem fiquei por dois dias, em sua casa, com sua família... Com base em umas conversações de dois dias, em que falávamos de tal a tal hora, nos sentávamos em um lugar onde havia muita gente em volta, nos observando calados, enquanto sentávamos em uma mesa, frente à frente. Depois almoçamos, nos almoços não se falava em nada político. Depois, às 17h falávamos de novo. Bem, como resultado dessas 48 horas se conseguiu que se desarmasse e entregasse todas as armas. Tem uma foto muito interessante, de todo o movimento guerrilheiro, da guerrilha formada, em frente à casa do Governo, entregando as armas ao presidente eleito, que era Xanana Gusmão.<sup>512</sup>

### *Estado de Direito e Reconciliação (2002-2005)*

A aplicação da lei e o acesso à justiça em Timor Leste, entre 2002 e 2005, constituíram as áreas mais críticas de ação do novo Governo e das Nações Unidas. Os relatos de abuso de funções e brutalidade da polícia timorense progrediam na mesma medida em que crescia a população carcerária em Timor Leste, com detentos à espera de um julgamento, enquanto os tribunais se mostravam incapazes de responder rapidamente ao influxo de novos casos. Entre março e agosto de 2002, observam-se distúrbios nos centros de detenção. Em 16 de Agosto, em Díli, 179 dos 252 detentos conseguiram fugir da prisão, incluindo alguns detidos por crimes

---

<sup>512</sup> Entrevista, Op. Cit. p.207.

graves. A responsabilidade imediata pela fuga dos detentos recaiu sobre a PNTL e UNPOL, que falharam ao não impedir a fuga em massa e demoraram a responder a esta.

Observa-se que problemas de coordenação entre as duas, em particular no início do mandato da UNMISSET, eram frequentes, elevando as tensões entre a nova gestão do Governo e as autoridades da UNMISSET. De acordo com o Acordo Suplementar sobre as Responsabilidades Policiais, assinado em 20 de Maio de 2002, pelo SRSG da UNTAET, Sérgio Vieira de Mello, e o Primeiro Ministro, Mairi Alkatiri, as Nações Unidas reteriam a autoridade executiva de polícia no Estado Independente até a transferência completa desse mandato em Maio de 2004. No entanto, como destaca Hasegawa, em diversos momentos o Ministério do Interior buscou coordenar o serviço policial, criando crescente tensão institucional entre o Governo, as Cortes e a UNMISSET.<sup>513</sup>

No entanto, apesar das consideráveis dificuldades de articulação entre as agências de segurança, o problema por trás dos diversos incidentes de distúrbio da ordem, dentro e fora das prisões, não pode ser facilmente equacionado jogando-se a atenção, prioritariamente, sobre o preparo e treinamento da polícia para responder com efetividade a estas questões. Embora seus problemas fossem notáveis. A questão que aparece com maior preminência ao considerarmos o Estado de Direito é a intersecção entre os trabalhos dos Tribunais de Justiça e da PNTL, ao atuar de forma complementar. Três questões críticas podem ser destacadas: em primeiro lugar, a língua foi, com frequência, um dos maiores empecilhos na aplicação da lei, a adoção da língua portuguesa, em particular, num país em que menos de 20% da população falava esta língua produziu problemas básicos de comunicação, educação e aprendizado. Em inúmeros casos é possível destacar a dificuldade dos agentes da PNTL em interpretar, ou sequer compreender, o Manual de Conduta que deveria reger suas ações, uma vez que este fora escrito em Português, enquanto a maioria falava o Bahasa, Tétum, ou outra língua local. A língua também representou outra dificuldade com relação à interpretação da lei, baseada no sistema de direito civil português. A questão é ressaltada por Sukehiro Hasegawa, Vice SRSG, ainda no início do mandato da UNMISSET,

A maioria dos juízes leste timorenses, defensores públicos e procuradores permanece inexperiente, pouco familiarizados com o sistema de Direito Civil e sem proficiência na língua portuguesa, o que se constitui em um grave desafio à implementação da justiça. Os tribunais ainda estão funcionando na língua

---

<sup>513</sup> Hasegawa, 2003, p.193-4.

Indonésia, apesar do Governo ter decidido introduzir o Português, como uma das duas línguas nacionais<sup>514</sup>.

Uma segunda dificuldade emerge, portanto, com relação à lei aplicável e o sistema judicial. Enquanto os consultores internacionais do Judiciário se esforçavam para “mentorar” seus contrapartes timorenses, quando estes existiam de fato, no direito civil romano germânico, os agentes da UNPOL exerciam programas variados de treinamento e *mentoring* (ou treinamento na função) em suas respectivas localidades, uma vez que a UNPOL operava através de um sistema descentralizado e fomentado, basicamente, por escassos recursos advindos da cooperação com países membros da comunidade internacional. A complexa dinâmica que se estabeleceu entre o judiciário e a Polícia Nacional, peças-chaves na consolidação do Estado de Direito, foi observada por Patrick Hagan, que atuou como consultor para o Ministério de Defesa australiano a partir de 2008:

Tecnicamente, é como um sistema jurídico português, mas com influência do sistema jurídico indonésio. Assim, os promotores têm a responsabilidade de construir o caso e a polícia só pode fornecer informações. A polícia responde quando há um crime, identificar que é um crime e então eles têm que esperar pelas instruções dos promotores. Não é o sistema britânico de common law. Ele coloca muita pressão sobre o corpo do promotor, e os promotores não receberam muito apoio até mais tarde, e, como resultado, foi um ponto real de bloqueio para todos os casos.<sup>515</sup>

A terceira questão que se destaca na intersecção destes dois sistemas, o judiciário e policial, emerge em sua cumplicidade com os sistemas tradicionais de justiça ou solução de conflitos. Crimes sem gravidade, em geral, eram resolvidos com base nos sistemas tradicionais e, desta forma, possuíam um impacto positivo no precário sistema de justiça. No entanto, a complementariedade nem sempre produzia efeitos positivos, particularmente quando se considera o tratamento dispensado às mulheres e minorias. Ao colocar a coesão e a estabilidade social acima da aplicação da lei, os sistemas tradicionais podiam acabar minando a confiança da população nas recém-criadas e frágeis instituições, fomentando a cultura de impunidade herdada do Regime anterior. Como observa Hagan (2017), em relação ao tratamento de crimes graves,

---

<sup>514</sup> HASEGAWA, 2003, p.195,

<sup>515</sup> HAGAN, 2017, Op. Cit.

A maior parte da violência não se desconhece quem fez, numa sociedade realmente pequena como o Timor. Então, se a pessoa não foi pega pela polícia, então, foi por "razões" e se a pessoa foi pega, então irá para a prisão para esperar por um julgamento que pode vir daqui há quinze anos. Estes são os casos em que eles pensam que a pessoa cometeu o crime, então a/o colocam na cadeia pendente de julgamento e lá ele esperaria por anos.

A existência de uma cultura de impunidade, indicada em sua fala, é corroborada através relatório da *Human Rights Watch*, ao citar uma entrevista com um consultor da Polícia das Nações Unidas que atuava no distrito de Maliana,

Ele escutou um comandante da polícia distrital ameaçar um homem que viera reclamar do tratamento policial de algumas pessoas envolvidas em grupos marciais no distrito. O oficial da ONU ouviu o comandante dizer ao homem que eles queriam resolver o assunto através de mecanismos tradicionais de disputa. Quando o homem protestou, o comandante emitiu um amplo aviso, dizendo: "Vá para a unidade de direitos humanos da ONU e veja o que eles vão fazer. A ONU partirá em breve e então será apenas nós". O assessor da ONU disse à *Human Rights Watch* que, em sua opinião, era claramente uma ameaça.<sup>516</sup>

Em geral, a complementariedade entre sistemas modernos e tradicionais é reconhecida como uma interação positiva, porém impõe cautela e reflexão, a fim de não colocar em risco a consolidação do Estado de Direito, a perda de confiança da população nos aparatos de proteção estatais e, consecutivamente, um incremento na insegurança social. O clima de impunidade, observado entre 2002 e 2005, emerge tanto devido às ações de agentes individuais das forças de segurança; quanto, em geral, por uma brutalidade excessiva no exercício de suas funções por parte de oficiais da PNTL, em particular, como destaca Casson(2017), representante da *Asian Foundation* em Dili (ONG norte-americana), o comportamento militarizado de suas unidades de elite. Com a finalidade de coibir tais excessos e aperfeiçoar a governança das agências de segurança, foram estabelecidas instituições para supervisionar a atuação da Polícia, tanto internamente através do Escritório de Ética Profissional (posteriormente, Unidade de Ética Profissional e Deontologia), quanto externamente, com a promulgação, em 2004, da lei que criava o cargo de Provedor de Direitos Humanos e Justiça, uma entidade que atuaria de forma independente, ainda que seu orçamento estivesse atrelado ao Estado. No entanto, ambas as

---

<sup>516</sup> Entrevista da Human Rights Watch com o assessor de polícia da U.N. (nome não divulgado), distrito de Bobonaro, 24 de maio de 2005. Disponível em: [https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#\\_ftn107](https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#_ftn107)



instituições foram prejudicadas pela falta de recursos e capacitação profissional. Nota-se que o cargo do Provedor, o único que se destinava a garantir uma supervisão civil sobre a atuação das agências de segurança apenas foi preenchido em 16 de junho de 2005, mais de um ano após a promulgação da lei, quando Sebastião Dias Ximenes assumiu a função após o Parlamento rejeitar sucessivos candidatos.

Logo, dada à fragilidade institucional do setor de justiça, os mecanismos tradicionais para a solução de conflitos passaram a ser considerados como alternativas viáveis e capazes de conceder certo alívio aos tribunais, já sobrecarregados. Eram empregados, usualmente, para resolver desde crimes menores, como agressões e pequenos furtos, até aquelas atividades destinadas à reconciliação comunitária e integração social. De fato, o sistema de justiça tradicional será um importante veículo para a justiça de transição, dado o lugar de destaque da “cultura” como força de coesão social e, portanto, para a reintegração da sociedade profundamente dividida por décadas de conflito, repressão política e social.

Destaca-se, neste período, o início da fase operacional da CAVR, que realiza seu primeiro processo de reconciliação comunitária em 25 de agosto de 2002. A reconciliação comunitária, por sua vez, era realizada em complementariedade com o processo de repatriação e reassentamento daqueles timorenses que ainda vivem em campos de refugiados em Timor Oeste. O número de retornados caiu drasticamente nos anos subsequentes a independência, apesar das iniciativas pontuais de lideranças timorenses e agências das Nações Unidas. Em 2003, apenas 452 timorenses voltaram ao país, escoltados e monitorados por organizações humanitárias como a IOM e o UNHCR, a fim de impedir retaliações. Por sua vez, a repatriação de milhares de centenas de pessoas nos anos pré-Independência e imediatamente após esta, ainda em 2002, aumentou, significativamente, o número de processos associados às disputas por terras, atravancando ainda mais o sistema de justiça. Novamente, recorreu-se à justiça tradicional.

A questão dos refugiados na fronteira entre Timor Leste e Indonésia se manteve como um ponto central na agenda dos dois países, visto que a permanência dos campos preservava a volatilidade da região demarcada pela Linha de Coordenação Tática. Sem uma solução definitiva para esta questão, as negociações entre os dois países continuaram durante todo o período. No entanto, em âmbito nacional, importantes avanços foram feitos em direção a reconciliação nacional. Com o apoio do UNHCR e da *International Organization for Migration* (IOM), ambos os países preparam um plano para a repatriação e reassentamento dos

aproximadamente 28.000 refugiados que ainda permaneciam em Timor Oeste. A partir deste programa, 12.000 refugiados foram removidos para outras áreas de Timor Oeste, a fim de se integrarem a população local, enquanto 16.000 ainda permaneceriam no local, a espera de uma solução definitiva. E, em 13 de dezembro de 2004, com a CAVR entrando na última fase de seus trabalhos, com a elaboração do relatório final, os presidentes dos dois governos, Xanana Gusmão e Susilo Bambang, decidem estabelecer a Comissão da Verdade e Amizade (CVA), buscando dar continuidade ao processo de investigação das graves violações dos direitos humanos ocorridas em 1999 e resolver outras questões de importância para os dois países, a fim de estreitar os laços de cooperação entre ambos<sup>517</sup>. Uma destas questões envolve a investigação e identificação dos casos envolvendo as “crianças roubadas” ou “perdidas” de Timor Leste, tiradas de suas famílias e levadas para a Indonésia durante os anos de ocupação.

Desde o início do processo de paz, autoridades nacionais e internacionais priorizaram a reconciliação entre ambos os países, “vizinhos permanentes”, como forma de preservar a estabilidade e segurança da região. Não obstante, uma questão essencial emerge nesse processo: as centenas de casos registrados em que crianças timorenses foram separadas de suas famílias por soldados indonésios. Segundo o Relatório do SGNU, datado de 29 de abril de 2004, “apesar de um progresso significativo na reunificação de crianças timorenses separadas de suas famílias em 1999, aproximadamente 300 casos não resolvidos ainda demandam atenção”<sup>518</sup>. No entanto, o foco desta Comissão nas violações cometidas em 1999 e, portanto, nos raptos que aconteceram durante este episódio, aborda um tema delicado no processo de reconciliação regional, considerando o histórico de violência que conectou por mais de duas décadas as duas nações. Aos casos de 1999, associam-se outras centenas, que ocorreram nos anos anteriores.

Estes casos denotam a difícil tarefa que ainda confronta as lideranças timorenses no âmbito do processo de paz, pois enquanto a reconciliação com o vizinho avançava, novos pontos de tensão emergiam no processo de reconciliação intraestatal (e intra-social), como se observa na fala de uma destas “crianças”, atualmente adultos que cresceram como indonésios, sob influência linguística e cultural distintas, e deviam agora, reescrever sua história.

É difícil para eles, eles viveram uma vida muito difícil, precisaram ser fortes todo esse tempo. E agora precisam se encaixar novamente em suas famílias. Eles falam uma língua diferente, têm religiões diferentes. Eu sinto muito por

---

<sup>517</sup> ONU, S/2005/99.

<sup>518</sup> ONU, S/2004/333, p.6

eles também. Eles terão que se esforçar muito para construir confiança novamente com suas famílias.<sup>519</sup>

Pedro Rosa Mendes, que esteve na região durante este período, percebe a desconexão de narrativas emergindo no cenário de reconciliação social, a partir do qual afloram questões de identidade enraizadas em diversas clivagens sociais distintas daquelas que mantiveram coesos os esforços da Resistência em prol da unidade nacional.

O projeto de soberania não acomoda esta realidade. Aqueles que cresceram em famílias muçulmanas, como falantes de Bahasa, diferente daqueles que estudaram em Portugal, filhos do Comitê da FRETILIN. Sem a memória deste passado, da língua portuguesa ou das línguas étnicas como Fataluko ou outra coisa. “Sem memórias das narrativas do clã, que é, digamos, uma coisa antropológicamente importantíssima e que define o lugar do indivíduo, da família, do clã e da étnica em Timor. Portanto, cresceram como outra coisa e 20 tantos anos depois, essas pessoas serem...(soube ainda de mais histórias dessas, não era muito atípico), foram visitadas, por alguém da família delas...que disseram “tu não te chamas [nome muçulmano], te chamas [nome cristão]. Tu vens de uma família, não és filho biológico desse general indonésio, mas és filho de um membro do comitê central da Fretilin e das Falintil que foi massacrado nos primeiros meses da ocupação, da invasão.”<sup>520</sup>

Em sua fala, Mendes aponta para questões profundas que estão no centro da conflitualidade social, da fragilidade institucional do Estado, da construção da paz e reconciliação em Timor, questões que nem sequer entram na equação, não são acomodáveis, não são convidadas nem são bem-vindas na narrativa oficial que foi construída, de dentro e de fora, de um Estado cuja legitimidade é, em primeiro lugar, uma legitimidade moral, de um grupo de pessoas que foi massacrado, violentado e, portanto, é essa a origem para uma soberania política.<sup>521</sup> É isso que a comunidade internacional reconhece como justificativa para a independência do Estado Timorense.

A estrutura de violência, moldada durante um prolongado período de conflito interno, pressiona às emergentes estruturas de paz viabilizadas pela comunidade internacional após 1999, colocando em evidência a frágil enraização social de suas instituições. O caso destas crianças espelha, em parte, as dificuldades encontradas por muitos timorenses que retornaram

---

<sup>519</sup> Documentário BBC: *The Girl Stolen by a Soldier*, com Isabelina (Nina) Pinto. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/programmes/p050mgx3?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.co.uk/programmes/p050mgx3?ocid=socialflow_facebook).

<sup>520</sup> Entrevista com o jornalista português Pedro Rosa Mendes, Genebra, 18 de abril de 2017.

<sup>521</sup> Op. Cit.

ao país após-1999: a contração econômica e as taxas crescentes de desemprego, associados a um rápido processo de urbanização e modernização do Estado, que se abriu ao mercado internacional por meio de uma economia amplamente subsidiada através da assistência humanitária. Nesse cenário de profundas transformações, a lenta transição da intervenção internacional de uma operação de paz que priorizava “a estabilidade e segurança”, para uma operação tradicional de apoio “ao desenvolvimento sustentável”, que, segundo o SGNU, seria objetivo final da UNMISSET, não fora suficiente para conter as crescentes tensões sociais: eleva-se o número de incidentes envolvendo grupos de segurança privados e grupos de artes marciais, os protestos sociais continuam com a participação crescente de Veteranos da Resistência, aumentam os relatos de abusos e violações de direitos humanos cometidos por agentes de segurança, assim como os casos reportados de violência doméstica<sup>522</sup>. Contra esta volátil conjuntura social, o Judiciário e a Polícia Nacional, dois dos principais aparatos estatais para promover a pacificação interna permaneciam reportadamente deficitários, carentes de recurso e capacitação profissional. A frágil institucionalidade destes órgãos, bem como a falta de instrumentos formais para garantir sua independência e função social, resultara na crescente politização de suas bases.

Considerando a análise destas três dimensões de governança securitária, observa-se que o processo de transição e aprofundamento da paz buscava consolidar, antes, um Estado vigilante (policial), focado em preservar a estabilidade da segurança externa e a pacificação interna. No entanto, encontrara a sua frente a difícil tarefa de integrar uma estrutura moderna e tecnocrática num espaço em que a principal força de coesão não estava no Estado, mas na sociedade, tradicional e fragmentada por inúmeras clivagens sociais, mais ou menos recentes, porém intrinsecamente importantes como forma de mobilização social e socialização tanto das estruturas de violência, quanto das estruturas de paz.

## A CRISE

“Um problema de gestão”, assim definiu este momento, o Embaixador de Timor Leste, Marciano da Silva, que segue, “foi um problema meu, do Marciano, do Xanana, do Alkatiri, um problema nosso...”. Indicando a ausência de razões ou elementos externos, que contribuíram efetivamente para a erupção da chamada “Crise de 2006”, em que dezenas de pessoas morreram e centenas de milhares foram deslocadas internamente. A observação buscava desassociar este

---

<sup>522</sup> RSGs-CSNU, 2002 e 2005. (S/2002/1223, 2002; S/2005/99, 2005).

episódio do conflito anterior, com a presença marcante de potências estrangeiras. A noção de “crise” do Estado, do projeto de construção estatal, foi largamente explorada por analistas e autoridades internacionais. Não obstante, Maria Martins da Silva, funcionária do Ministério de Agricultura (Timor Leste), que na época ainda era adolescente e viveu aquele momento, descreveu o evento de outra forma, em sua opinião, tratava-se de uma guerra civil, realizada às vistas da comunidade internacional.

“Violência comunal” foi o termo empregado por James Scambary, referindo-se aos eventos que antecederam a Crise de 2006 e prosseguiram intermitentes, ao longo de 2007, período em que o Estado Nacional realizou suas primeiras eleições independentes.<sup>523</sup> Em “A anatomia de um conflito: a violência comunal de 2006-2007 em Timor Leste”, o autor identifica três fases neste conflito: 1) uma fase de crise política, combinada ao conflito armado entre as forças de segurança; 2) uma segunda fase, que se inicia com a dissolução da PNTL, envolvendo a generalização da violência em guerras de gangues, etnicamente motivadas e divididas entre aqueles leais aos Peticionários ou a F-FDTL; e 3) um período de conflito fluído entre grupos diversos, cujas bases sociais e alianças não poderiam ser claramente definidas. Nota-se que este último processo converge com o período eleitoral, o que motivou a instrumentalização destes grupos sociais na disputa partidária, como relataram os membros de gangues e grupos de artes marciais, inclusive os mestres locais (wargas)<sup>524</sup>.

Seguindo a cronologia apresentada pela Comissão Independente de Inquérito (CII) das Nações Unidas, coordenada por Iam Martim, o incidente se desenvolveu a partir de 8 de fevereiro de 2006, quando 418 membros das forças armadas protestaram em frente ao Escritório da Presidência, demandado uma resposta a petição assinada por 159 militares timorenses, em que estes alegavam sofrerem maus-tratos e discriminação em promoções por serem, originalmente, dos distritos à oeste do país. O Presidente então estabeleceu uma comissão formada por membros da F-FDTL e do Parlamento para investigar as acusações e os manifestantes regressaram as suas bases. Segundo o relatório do SGNU, sobre o período, o avanço nos trabalhos da comissão foi prejudicado pela falta de cooperação dos peticionários. Enquanto isso, o número de peticionários cresceu rapidamente e, em meado de março, já somavam em 591<sup>525</sup> peticionários, representando quase 40% das Forças Armadas. A resposta

---

<sup>523</sup> SCAMBARY, 2009.

<sup>524</sup> Op. Cit., CEPAD, 2016.

<sup>525</sup> Embora este seja o número apresentado pelo relatório da ONU (S/2006/251, par.3), há outras fontes, que apresentam números variando de 591 a 595.

da F-FDTL, com o apoio do Governo, foi demitir todos os envolvidos. Não obstante, no mesmo mês, o Presidente faria um comunicado afirmando que, “em sua capacidade de Comandante em Chefe das Forças Armadas, ele respeitava a decisão do Comandante das Forças, o Brigadeiro-General Taur Matan Ruak, em demitir os 591 tropas, mas que, em sua capacidade como Presidente, ele vê que esta decisão “focava mais a disciplina militar e não abordava as raízes do problema no interior da F-FDTL”.<sup>526</sup>. O comunicado inflamou ainda mais os ânimos, conferindo credibilidade às queixas apresentadas pelos petionários, alicerçada na discriminação no interior da F-FDTL entre aqueles que provinham dos distritos do leste (Lorosa’e) contra aqueles que provinham dos distritos a Oeste (Loromonu). Segundo o relatório da CII, o conflito que começara como um problema interno das forças armadas, rapidamente extravasou à sociedade em geral, que se dividiu em linhas similares. No entanto, quando a violência irrompeu nas ruas de Dili, muitos não saberiam explicar suas razões.<sup>527</sup>.

No final de março, uma série de episódios de violência ocorreu nos subúrbios de Díli, envolvendo apedrejamentos, agressões físicas e vandalismo. O relatório de ONU destaca os apelos realizados pelo Presidente Gusmão, o PM Alkatiri e o Ministro de Relações Exteriores, Ramos Horta, a fim de acalmar os ânimos. A polícia responderia imediatamente a estes incidentes, prendendo 48 suspeitos, oito dos quais eram parte do grupo de militares demitidos. Por seu turno, os protestos continuaram no mês seguinte, com o grupo de manifestantes definindo-se como “petionários” ou “Grupo dos 594”. Em 24 de abril, o grupo de petionários, seus aliados e simpatizantes, organizaram o que seriam quatro dias de demonstrações pacíficas em Díli. Os manifestantes demandavam que uma Comissão Independente fosse formada para tratar de suas queixas e, em 27 de abril, Alkatiri anunciou que esta comissão seria formada. No entanto, em 28 de abril, quando se decidiu continuar o protesto no quinto dia, um grupo de jovens rompeu a linha de segurança formada por agentes da PNTL, atacando o prédio central do Governo. Um agente da PNTL foi ferido e propriedades do governo destruídas. A violência rapidamente se espalhou pela cidade, motivando o governo a mobilizar a F-FDTL para controlar a situação e reestabelecer a ordem<sup>528</sup>.

---

<sup>526</sup> ONU, S/2006/251, par.3.

<sup>527</sup> A fim de mapear estas clivagens, entende-se que aqueles descritos como Lorasa’es/Orientais são originalmente dos distritos de Baucau, Viqueque e Lautem; por sua vez, os Loromonus/Ocidentais, incluem os distritos de Bobonaro, Covalima, Oecussi, Liquica, Ermera, Aileu, Ainaro, Manatuto e Manufahi. (TRINDADE e CASTRO 2007, p.7)

<sup>528</sup> ONU, SGNU, S/2006/628, par. 3.

A decisão de envolver a F-FDTL para controlar um protesto em que, no centro, estava um grupo de oficiais demitidos das forças e seus apoiadores, foi amplamente criticada, inclusive em relação às suas bases legais. Na violência imediata que se seguiu, cinco pessoas foram mortas e quarenta feridas. Prédios públicos, casas e veículos foram danificados e cerca de 15.000 pessoas buscaram refúgio em Igrejas, prédios públicos, bases das Nações Unidas ou abandonaram a cidade, em direção aos seus distritos de origem. As consequências desse episódio seriam sentidas nos dias seguintes, quando a maioria dos peticionários se deslocou para as cidades montanhosas à Oeste, Gleno e Aileu. Em 3 de Maio, o Major Alfredo Reinado, oficial comandante da Polícia Militar, desertou da F-FDTL com outros dois oficiais seniores, também loromonus, juntando-se ao grupo de peticionários. Em 8 de Maio, cerca de 500 manifestantes cercaram o escritório Regional do Secretário de Estado em Gleno afim de impedir que este saísse do prédio e, neste episódio, dois oficiais desarmados da PNTL, lorosa'es, foram agredidos, um deles morto e o outro gravemente ferido. O incidente exacerbou as tensões dentro da PNTL, colocando lorosa'es contra loromonus, e oficiais leais ao Ministro do Interior Rogério Lobato contra seus opositores<sup>529</sup>. Scambary observa que Rogério Lobato liderava então a Associação dos Ex-combatentes 1975 (AC75), que incluía uma série de grupos de segurança menores formados recentemente.<sup>530</sup> Esta organização, por sua vez, estaria conectada ao CPD-RDTL, embora este partido, formado em sua maioria por lorosa'es, também tenha sido visado durante o ápice da violência em Dili. Envolvidos nas manifestações dos Peticionários, desde o início, e no centro da organização destes protestos, também estavam os grupos Frente Nacional para Justiça e Paz (FNJP)<sup>531</sup>, liderado por Major Augusto Tara Araújo, e Colimau 2000, que reuniam amplas bases de apoio social, sobretudo nos distritos ocidentais de Bobonaro, Ermera, Aileu e Turiscai<sup>532</sup>.

Em 23 de Maio, o Major Alfredo Reinado, partiu de sua base em Aileu para Díli, onde se engajou com soldados da F-FDTL e oficiais da PNTL em uma prolongada troca de tiros, que resultou em mortes de ambos os lados. No dia seguinte, a sede da F-FDTL em Tasi Tolu foi atacada por um grupo que, reportadamente, consistia de peticionários, oficiais da PNTL e civis. Ao mesmo tempo, a residência do Comandante da F-FDTL, o General-Brigadeiro Taur Matan Ruak foi atacada por um grupo armado envolvendo oficiais da PNTL e civis. Em consequência,

---

<sup>529</sup> Op. Cit.

<sup>530</sup> SCAMBARY, 2009.

<sup>531</sup> O grupo seria renomeado Movimento Nacional de Unidade e Justiça (MUN), clamando ter ligações com principais grupos de ex-veteranos formados até então (CPD-RDTL, Sagrada Família e Colimau 2000). (SCAMBARY, 2009)

<sup>532</sup> Op. Cit.

após estes episódios, a PNTL se fragmentou ainda mais, com diversos oficiais lorosa'es se unindo a F-FDTL. A escalada na violência interna e a cisão das forças motivaram o Presidente Gusmão, o PM Alkatiri e o Parlamento a requisitarem, em 24 de Maio, a assistência policial e militar dos Governos de Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Portugal, que responderam ao pedido no dia seguinte e, em 26 de Maio, as forças internacionais chegaram ao Timor Leste, assegurando primeiro o aeroporto e outras instalações críticas para suas operações.

No dia anterior, entretanto, a F-FDTL, com o apoio de elementos da polícia e civis, lançaram um ataque contra a sede nacional da polícia e a base distrital da PNTL em Dili. Neste episódio, que contara com os esforços de mediação da UNOTIL, a missão reduzida da ONU que permanecera na região, 8 oficiais da PNTL foram mortos e 25 pessoas, envolvendo oficiais da PNTL e consultores policiais da UNOTIL, foram feridos. Nos dias que se seguiram a este ataque, a PNTL em Dili praticamente se desintegrou e a lei e a ordem foram rompidas por toda a cidade. Segundo relatório do SGNU<sup>533</sup>, “grupos organizados de jovens e gangues criminosas cometeram atos generalizados de incêndio e pilhagem. Dezenas de milhares de moradores de Díli procuraram refúgio em Igrejas e outros locais públicos, outros milhares fugiram para os distritos”. Na sequência, Presidente Gusmão anuncia que estava assumindo a responsabilidade pela defesa nacional, na qualidade de Comandante em Chefe das Forças Armadas e, ao seu pedido, os Ministros da Defesa e do Interior renunciaram aos cargos. Nos dias seguintes, a auditoria nos arsenais de armas da F-FDTL (Baucau, Metinaro, Hera, Tasi Tolu), presenciada por observadores militares da UNOTIL e das forças internacionais, revelou a presença de armas que não estavam registradas, bem como a ausência de outras que constavam nos registros.

Paralelamente, Ramos Horta, que assumira provisoriamente a pasta da defesa, com o apoio da UNOTIL, iniciou um processo de reconciliação com Major Reinado e os petionários, envolvendo também as lideranças da F-FDTL. Após se reunirem com Gusmão em 15 de Janeiro de 2006, o grupo de Major Reinado entregou suas armas em uma cerimônia oficial no dia seguinte, em Maubisse. Em 19 de junho, Ramos Horta também entrou em contato com um grupo de civis armados liderados por Vicente da Conceição (“Railos”) para que entregassem suas armas e, em um anúncio público, o grupo declarou que recebera as armas do Primeiro Ministro Alkatiri e Ministro do Interior Lobato, no início de maio, declaradamente para “usá-las contra seus oponentes políticos”<sup>534</sup>. O grupo afirmou que entregaria suas armas se Alkatiri

---

<sup>533</sup> ONU, S/2006/628, par.10.

<sup>534</sup> Ibid., par.14.



fosse preso e processado em um Tribunal Internacional. Apesar de negar as acusações feitas pelo grupo, a situação colocou Alkatiri e Gusmão em campos opostos. Alkatiri matinha o apoio unanime da FRETILIN, no entanto, acabou forçado a renunciar quando o então presidente, Xanana Gusmão, declarou que ele próprio renunciaria se o Primeiro Ministro, Mairi Alkatiri, não aceitasse sua responsabilidade sobre a crise e renunciasse. Em 26 de junho, Alkatiri renunciou.

A crise política, no entanto, não havia terminado. A renúncia do Primeiro Ministro, de acordo constituição, implicava na dissolução do Governo, que deveria ser formado, novamente, pelo partido com maioria no Parlamento, a FRETILIN, mas o Presidente se recusou a receber uma proposta da FRETILIN. O período de instabilidade política que se seguiu produziu novos protestos, tumultos e casas queimadas nas ruas de Dili. Face as crescentes tensões, Gusmão e a FRETILIN optaram por se engajar em novas negociações e, em 8 de julho, Ramos Horta foi apontado por Gusmão como o novo Primeiro Ministro. Nesse interim, a presença das forças internacionais, em Dili, segundo o relatório do SGNU, contribui para estabilizar os ânimos locais, sua presença tendo um efeito dissuasório sobre as forças políticas e sociais organizadas na região. Com a crise política concluída, no entanto, as lideranças do novo governo tinham a sua frente uma frágil situação de segurança:

Muitos dos elementos que deram início à crise original, incluindo os antagonismos entre as forças de defesa e policiais, assim como as fricções entre leste/oeste, continuam a existir, enquanto a própria crise criou novas fontes potenciais de instabilidade, incluindo um grande número de armas nas mãos de civis, dezenas de milhares de pessoas deslocadas de suas casas, e um grande número de membros descontentes das forças de segurança, muitos dos quais não estavam mais integrados as estruturas de comando.<sup>535</sup>

Quando a violência escalou pelas ruas de Díli, algumas pessoas se aproveitaram da situação caótica para resolver questões pessoais e a violência tomou conotações de revanchismo. Segundo Trindade e Castro (2007), algumas gangues de jovens, reproduzindo as clivagens entre as forças de segurança (Lorosa'e vs. Loromonus) estabeleceram *check points* ilegais, dividindo os diversos subúrbios (bairros) em locais associados a um destes dois grupos. Os autores expõe a anatomia de um conflito que passa da fase de crise política e no setor de segurança à uma fase mais abrangente de violência comunal.

---

<sup>535</sup> Ibid., parg.22.

Por que era difícil identificar qual pessoa vinha de qual região, algumas gangues de jovens usavam o Tétum (uma língua oficial) para determinar quem vinha de onde. Nos distritos, as pessoas falam tétum com pronúncias distintas. Subsequentemente, algumas pessoas de regiões agora consideradas “Outra” não conseguiam ter acesso a certos bairros (subúrbios) mesmo que tivessem vivido lá antes. Locais foram saqueados e as pessoas viveram com medo, criando um forte senso de animosidade e desconfiança entre a população das duas regiões e a população e o governo. O mesmo aconteceu nos distritos. Homens Lorosa’ e que tinham se casado com mulheres loromonu deixaram suas esposas e crianças nos distritos ocidentais em busca de locais seguros em Dili ou voltaram aos seus locais de origem.<sup>536</sup>

Nos seis meses seguintes, a anatomia da violência se transformou de um conflito deflagrado entre as forças de segurança, para conflitos menores entre os chamados Grupos de Artes Marciais (MAGs) e gangues de jovens, associados fluidamente a partidos rivais. Assim, como observou Scambary (2009), embora o ápice da violência de 2006 tivesse passado, uma nova fase deste conflito se iniciava. Inicialmente, no entanto, estes movimentos não tinham uma orientação política, muitos se declaravam neutros, embora seus membros também pudessem estar filiados a partidos políticos, estas filiações raramente respondiam a uma representação do grupo. A clivagem mais aparente nos conflitos prolongados entre estes diversos grupos, parece, em geral, estar associada, à divisão étnico-regional entre lorosa’ e e loromonu, seguindo sentimentos pró ou anti-F-FDTL.<sup>537</sup>

Ao identificar as várias causas subjacentes da crise, em seus discursos de inauguração do novo governo, Gusmão e Ramos Horta apontam “o fracasso do governo em se engajar com a população, as feridas não curadas do passado e alta taxa de desemprego entre os jovens”.<sup>538</sup> Além da destruição de residências privadas e prédios públicos, a “crise política e de segurança” resultara no deslocamento de quase dois terços da população em Dili. Em meados de julho de 2006, 72.000 pessoas estavam recebendo ajuda humanitária em 62 campos temporários, enquanto cerca de 80.000 residentes retornaram aos seus distritos de origem ou se encontravam dispersos em pequenos agrupamentos que se constituíam em campos menores. Como conclui o Secretário Geral das Nações Unidas, em seu relatório ao Conselho de Segurança, “A crise foi complexa, com dimensões política, institucional, histórica, social e econômica. A resolução do

---

<sup>536</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007, p.11.

<sup>537</sup> SCAMBARY, 2009; TRINDADE CASTRO, 2007. A fase de violência comunal que se iniciou após a crise de 2006, bem como a presença e atuação dos principais grupos envolvidos serão discutidas no processo capítulo, ao abordarmos a dinâmica de “pacificação”.

<sup>538</sup> ONU, S/2006/628, par.29

impasse político apenas criou a oportunidade para que estas demandas possam emergir e questões de longo-prazo sejam abordadas”<sup>539</sup>. No entanto, a complexidade desde momento não pode ser entendida olhando apenas para este período entre abril e maio de 2006.

O período seguinte e a as dinâmicas que se estabeleceram entre os vários atores, armados ou não, cujas ações intervínham diretamente nas condições de “estabilidade e segurança” nacionais, fomentam a percepção de esta crise poderia ainda ser explicada por uma sexta dimensão, a cultural, compreendendo a forma como todas as dimensões abordadas acima, e as questões atribuídas a estas, foram traduzidas nas relações sociais. Em uma carta aberta ao Primeiro Ministro Ramos Horta, datada de Agosto de 2006, o acadêmico e ativista político timorense, José “Josh” Trindade, escreveu:

Nossa nação é muito frágil, suas fundações são como as de uma casa que está sendo construída em areia... Nós negamos a nós mesmos ao negar nossas raízes e os valores tradicionais que existiram em nossa sociedade por gerações. As fundações para que Timor Leste forme uma identidade pós-independente sólida, nacional, ainda não foram estabelecidas. O país não tem nem espírito, nem alma. O país é algo isolado, sem valores ou princípios associados a este. O país é como um ‘morto vivo’, vivo, porém inanimado. Até agora, temos construído o país imitando valores e crenças de outros países, sem levar em condição nossas tradições locais e cultura<sup>540</sup>.

O “país sem espírito”, que se ergue sobre uma sociedade relativamente coesa em suas compreensões de poder e autoridade, pode ser observado ao considerarmos os inúmeros atores, que no período pós-crise, contestavam a legitimidade do Estado como poder representativo. A crise de 2006 apenas revelara as profundas divisões culturais de um país que por séculos construía suas relações sociais na presença de um poder externo: divisões entre os clãs, entre classes sociais, entre grupos étnico-linguísticos, entre gerações, entre as diferentes diásporas timorenses para a Austrália ou países lusófonos e, ainda, aquela que se tornou mais premente no contexto da crise, a divisão entre identidades Loromonu e Lorosa’e, distinguindo genericamente os diferentes grupos que, por séculos, habitaram as regiões leste e oeste do país<sup>541</sup>. A ressurgência de questões identitárias encontrou um cenário profícuo para se desenvolver: o Estado e suas forças de segurança estavam desacreditados; o Estado de Direito fora rompido com a fragmentação das forças de segurança; a cisão com a Igreja durante os

---

<sup>539</sup> Op. Cit.

<sup>540</sup> TRINDADE, 2008, p.3.

<sup>541</sup> SEIXAS, 2007.

protestos de 19 dias entre abril e maio de 2005, aumentou ainda mais a fenda de verticalização das relações entre o Estado e a sociedade; assim como a contração econômica e o desemprego crescente, particularmente entre os jovens. Em Díli, centro do poder moderno, a ordem fora, novamente, reestabelecida com o apoio de forças internacionais, cuja intervenção estava pautada na necessidade de assistir o Estado no exercício de suas funções; nos distritos, por sua vez, sobretudo em áreas rurais, o sistema de crenças tradicional, preservado através de um sincretismo dual entre o moderno (e externo) e o tradicional (e interno)<sup>542</sup>, fora essencial para a manutenção da ordem. Observa-se, no entanto, a notável ausência de um tratamento destas questões nos relatórios das Nações Unidas e, portanto, a ausência uma reflexão acerca do que, realmente significava definir aquela crise como “complexa”, bem como a capacidade de uma organização, securitária e tecnocrática como as Nações Unidas, em intervir neste cenário.

---

<sup>542</sup> Citando James Fox, Paulo Castro Seixas, desenvolve a noção de dualismo complementar como um fator estruturante, constitutivo da sociedade timorense, assim de outras sociedades do Leste Asiático (SEIXAS, 2007, p.71).

## CAPÍTULO 7. PACIFICAÇÃO E ESTABILIZAÇÃO

As fases anteriores de estabelecimento e construção da paz, transição e crise, informam o cenário sob o qual se desenvolveu a última operação de paz das Nações Unidas em Timor Leste. A crise de 2006 apontara diversas fraturas no processo de paz e criara, no mecanismo produtivo da violência desencadeada, a oportunidade para mudanças sociais necessárias e demandadas por aqueles, que, até hoje, percebem o *gap* entre o Estado e a sociedade. Neste capítulo, observa-se a abordagem da UNMIT e do Governo de Timor Leste na identificação das causas profundas e precipitantes da Crise, atribuídas em grande medida ao setor de segurança e a fraqueza institucional do Estado de Direito. A UNMIT (2006 - 2012) foi, essencialmente, a consolidação em campo do novo modelo operacional das Nações Unidas, as operações de manutenção da paz integradas, identificadas também como “operações de suporte a paz”.

Processo de Paz em Conflito Interno Armado				
Estágios	Construção da Paz		Consolidação da Paz	
Fases	Negociações	Cessação das hostilidades	Transição	Aprofundamento
Principais objetivos	Entrar em acordo com relação às principais questões em conflito (inclui atividades de diplomacia preventiva e ações coercitivas para forçar as partes ao diálogo e conter as hostilidades)	Negociações de alto-nível para a paz, que resultem em: 1) cessar-fogo; 2) acordo de paz (não necessariamente)  Intervenção militar: separação das forças e contenção/mitigação da violência armada.  Apoio humanitário (Gestão de Crises, Emergencial, Resposta a Desastres)	Reformas políticas: Estabelecimento de um governo com a legitimidade adequada para capacitá-lo a governar (re-construção das instituições políticas).	Continuar e aprofundar o processo de reforma política (consolidação da democracia: transparência e inclusão política).
			Reformas de segurança: Implementar as reformas necessárias para estabelecer a segurança interna: processos de DDR, SSR e (etc) e reforma penal.	
			Reconstrução social: promover a revitalização econômica e social	Recuperação econômica e social (Justiça Social)
			Promover a reconciliação social	Diálogo Interno e Consenso.

Figure 2 - Processo de Paz: Aprofundamento.

Para muitas analistas internacionais, a crise de 2006 representava o fracasso do projeto de construção estatal ou nacional. Outros, como Seixa (2007), a definem como a primeira guerra pós-colonial de Timor Leste. No âmbito desta tese, observamos que a estrutura de conflito que perfaz a violência comunal, entre 2006 e 2007, observa os padrões das guerras definidas como pós-modernas, tanto na diversificação de seus agentes, quanto no mapeamento de seu espaço,

visto ainda que suas manifestações mais visíveis ocorreram em áreas urbanas. O relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, citando reflexões preliminares da Comissão Independente de Inquérito, apresentou alguns dos fatores estruturantes da crise, começando pela clivagem geracional, ao indicar o considerável distanciamento, principalmente em termos de educação e linguagem, entre os combatentes da Resistência, aqueles que viveram nas cidades e vilas ocupadas pela Indonésia (incluindo a Rede clandestina), e aqueles que viveram na diáspora durante os anos de ocupação<sup>543</sup>.

Enquanto os timorenses, em âmbito internacional, são mais conhecidos por aqueles que combateram ativamente na Resistência ou atuaram na frente diplomática; em âmbito interno, os quadros da Resistência se encontravam regionalmente fragmentados e, durante as décadas de 1980 e 1990, operaram basicamente na clandestinidade. Esta característica da dinâmica interna acabou obscurecendo as contribuições particulares de indivíduos, grupos e, por associação, também de suas regiões.<sup>544</sup> Como destacou Clinton Fernandes, essa geração (conhecida como “Juventude”), em grande parte composta por jovens em idade escolar ou universitária, teve um papel fundamental em construir a rede de solidariedade internacional à causa timorense, sofreram a brutalidade do Regime Indonésio, foram presos, torturados e massacrados, em particular, no período que se seguiu ao Massacre de Santa Cruz, em 1991.

No entanto, quando a Independência foi conquistada, muitos tiveram suas expectativas frustradas, a maioria não teve uma educação formal completa ou de qualidade e, portanto, poucos encontrariam oportunidades de trabalho e, aqueles que o tem (ou tiverem), precisavam enfrentar os preços inflacionados de uma economia dolarizada, fomentada pelos altos salários dos funcionários internacionais. A contração econômica do PIB não associado ao petróleo indicava, ainda, uma tendência de agravamento desse cenário<sup>545</sup>. Uma quarta geração, que cresceu sobre a presença internacional globalizante das Nações Unidas e seus parceiros, ou seja, a geração da Independência<sup>546</sup> deve ser acrescentada a esse *mix*, incorporando elementos da cultura ocidental, particularmente aqueles que cresceram nos maiores centros urbanos da ilha, Díli e Baucau. Marginalizados pelo Estado, alguns destes jovens timorenses encontraram nas relações sociais e redes internas de solidariedade, uma fonte de proteção social. Associados em gangues, grupos de artes marciais, grupos de artes rituais ou por grupos de segurança não-

---

<sup>543</sup> ONU, S/2006/628, parg.31

<sup>544</sup> Op. Cit.

<sup>545</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>546</sup> SEIXAS, 2007.

oficiais, eles são identificados, amplamente, como um dos grupos “vulneráveis” no âmbito do processo de paz.<sup>547</sup> Não obstante, muitas destas associações juvenis, segundo Sophia Casson (2017), não correspondem a associações de gangues tradicionais e, portanto, não deveriam ser tratadas dessa forma. Normalmente, a violência relacionada a estes grupos não tem uma origem política, mas social (violência de classe, ‘inveja social’) ou particular (revanchismo, injúria, honra etc.).<sup>548</sup>

A segunda clivagem, citada no relatório, é aquela referida por analistas como o fator que contribui para sua qualificação como um conflito envolvendo a violência comunal ou étnica, ou seja, a distinção regional entre aqueles que vêm do Leste/Lorosa’e/Firaku e aqueles que vêm do Oeste/Loromonus/Kaladi. Esta divisão, baseada em fricções prolongadas<sup>549</sup> entre os dois “grupos”, teria sido a principal causa da cisão das forças armadas e da polícia e, subsequentemente, das configurações do conflito armado nos arredores de Díli. Para muitos, a emergência desta clivagem, no período pós-conflito, indicava o fracasso das lideranças timorenses em manter a unidade nacional<sup>550</sup>. Não obstante, a rápida escalada do conflito e seus efeitos sobre a sociedade timorense demonstram que esta unidade não era tão sólida quando aparentava em 1999.<sup>551</sup>

A terceira clivagem, político-institucional, está largamente associada ao desequilíbrio de poder nas instituições estatais, que permitiu ao Executivo operar com poucas restrições. Segundo o Relatório do SGNU, a cisão das agências estatais de segurança tem raízes políticas, institucionais e constitucionais<sup>552</sup>. Nota, ainda, que o Executivo e a Fretilin, como partido que retinha a maioria no Parlamento, foram acusados de politizar o maquinário estatal,

---

<sup>547</sup> CEPAD, 2016.

<sup>548</sup> SCAMBARY, 2009; BELUN, 2017.

<sup>549</sup> Segundo o pesquisador Timorense José “Josh” Trindade, os termos loromunu e lorosa’e indicavam divisões históricas no processo de formação social da sociedade timorense contemporânea: “Mostra-se como os Belos usaram seu idioma Tetum em um sentido para subjugar os dois maiores grupos étnicos em Timor Oriental, o Mambai e Makasae, desclassificando-os como *ema foho* (pessoas da montanha) em relação a si mesmos, o *ema fehan* (pessoas das planícies costeiras). O termo *Firaku*, que em Makasae significa “nossos camaradas” tornou-se uma palavra Tetum para “pessoas que vivem nas montanhas (norte-leste)”. O termo Kaladi poderia ter sido uma auto-classificação pelo Mambai e foi adaptado ao Tetum, referindo-se derogatoriamente a este grupo étnico como “pessoas das montanhas do Ocidente”. A imaginação pré-existente de Firaku e Kaladi foi transmitida e, embora existam muitos timorenses hoje dizendo que os termos realmente se originam de “virar -cu” e “calado”, é o contrário. Os portugueses em aliança com os Belos assumiram os termos derogatórios de Tetum e usaram tensões existentes para dividir e governar.” No entanto, o próprio autor afirma que não há nenhuma evidência histórica, até então, que estes estereótipos, empregados para indicar pessoas de regiões diferentes, tenham produzido relações violentas no passado. (TRINDADE e CASTRO, 2007, p.12).

<sup>550</sup> ONU, S/2006/628.

<sup>551</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007.

<sup>552</sup> Op. Cit.

especialmente as agências de segurança, F-FDTL e PNTL, e os ministérios responsáveis por sua supervisão, os Ministérios da Defesa e do Interior. A politização e centralização do processo decisório, bem como a ausência de marcos regulatórios abrangentes para o gerenciamento destes organismos e a falta de supervisão civil independente, pesavam negativamente sobre o desenvolvimento do setor de segurança. Destaca-se ainda, que o déficit de capacidade em gestão, administração e ‘fazer político’ (*policymaking*) corria, em paralelo, ao não aproveitamento da capacidade disponível, particularmente em nível local, em que lideranças tradicionais, jovens, mulheres e profissionais possuíam um variado grau de treinamento e especializações técnicas<sup>553</sup>. A natureza da violência, associada a esta cisão, portanto, apesar de sua divisão em linhas étnicas, não poderia ser explicada recorrendo meramente a esta clivagem, que mesmo hoje, poucos conseguiriam traçar o momento em que se tornou contenciosa<sup>554</sup>. O que se pode observar, em retrospectiva, é que esta emerge, oportunamente, em um momento de contestação das estruturas de poder estabelecidas no período da “outra governação” (UNTAET).

Com a desestruturação da Polícia Nacional de Timor Leste em Díli, epicentro do conflito, tem início um período de conflito entre as gangues locais, que se identificavam a partir de sua solidariedade Loromonu e Lorosa’ e, o primeiro com frequência associado à PNTL e o segundo, à F-FDTL, no entanto, as associações não respeitavam necessariamente estas linhas. Em paralelo às divisões étnicas e político-institucionais, estavam às associações tribais (entre clãs), ou mesma aos laços de lealdade que uniam os membros de uma fraternidade e a rivalidade entre estas. Segundo Scambary<sup>555</sup>, no curso dos seis meses que se seguiram à crise, 2000 casas foram queimadas e 140.000 pessoas deixaram suas casas em direção aos distritos ou para campos IDPs, embora estes números apresentem alguma variação nos relatórios oficiais e de outras analistas. O autor destaca ainda que este conflito, ao menos em sua fase inicial, esteve centrado entre quatro grupos organizados entorno de figuras proeminentes da resistência clandestina, dois grupos Loromonus, Sintu Kulao e Ameu Van Damme, que se associaram a grupos menores a fim de combater os dois principais grupos Lorosa’ es, organizados ao redor de Lito Rambo e o “Comandante” Mau Kiak, ex-guerrilheiro Falintil. No entanto, ainda que os líderes do conflito se identificassem a partir de diferentes etnias, as tensões entre os principais grupos, Lito Rambo e Sinto Kulao, que anteriormente tinham sido aliados, existia desde 2005,

---

<sup>553</sup> Op. Cit.

<sup>554</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007.

<sup>555</sup> SCAMBARY, 2009, p.274.



quando membros Kulao mataram um amigo de Lito Rambo. A fragmentação da polícia, por seu turno, criou o cenário perfeito para a conflagração da disputa anterior e sua escalada pelos subúrbios de Dili. Em contestação a versão de um conflito étnico, Lito Rambo foi ouvido declarando que o fato de ser Lorosa'e foi manipulado para a intensificação do conflito e, mais tarde, lideranças de outras gangues manifestaram que um sentimento de afinidade pro-Peticionários e anti-F-FDTL teve grande influência sobre suas ações. A F-FDTL, por seu turno, era vista como uma força predominantemente do Leste (Lorosa'e/Firaku) e sua associação à FRETILIN, denotam a complexidade das dinâmicas políticas e sociais que se inter-relacionavam nesta fase do confronto.

Os principais grupos de Grupos de Artes Marciais envolvidos, PSHT e KORK, dividiam-se basicamente nas mesmas linhas fluídas de solidariedade, parentesco, étnia e filiação política. O PSHT, conforme relata Scambary, esteve envolvido em algumas das mais proeminentes limpezas étnicas de Lorosa'es de determinados bairros (bairros) que passavam a ser predominantemente ocupados por um dos dois grupos. *Check points* ilegais foram estabelecidos para impedir a passagem daqueles que não fossem "da área".<sup>556</sup> Nota-se que Vice Comandante da PNTL, Abílio Mesquita, envolvido no ataque a casa do Brigadeiro General Ruak, em 24 de Maio, era um dos líderes do grupo que também estava popularmente associado ao Partido Democrático. Jaime Lopes, por exemplo, que era o líder do PSHT nesse momento, era primo consanguíneo de Fernando 'Lasama' de Araújo, líder do PD e um antigo membro da rede clandestina juvenil que atuara em Java, a RENETIL. O KORK, por sua vez, em 2006 estava associado à FRETILIN devido à liderança de Nuno Soares, mas sua base era predominantemente o distrito oeste de Ainaro. Como em outros grupos, a mudança de suas lideranças, modificava também suas associações. Para Scambary, a identificação dos MAGs com grupos políticos dependia basicamente de suas lideranças e das seções em que estavam organizados, ou seja, as bases regionais e familiares de cada grupo, que geralmente espalhava-se por diversos distritos<sup>557</sup>.

Desta forma, as dinâmicas entre os múltiplos atores que tomaram parte nesta fase do conflito caracterizam a principal fonte de sua complexidade, bem como das formas de violência produzidas em suas relações. Os fatores de proximidade para a escalada do conflito envolviam, em grande medida, rivalidades pessoais, revanchismos e disputas territoriais, para o controle de

---

<sup>556</sup> Op. Cit.

<sup>557</sup> Op. Cit.

mercados, rotas comerciais e ‘proteção’ de locais específicos, associados às atividades ilícitas. Outra questão que tornara o conflito entre estes grupos ainda mais virulento fora a disputa por propriedades, com a clivagem Leste-Oeste se tornando mais intensa no entorno dos complexos residenciais desocupados por membros do serviço civil Indonésio. De fato, o Timor Leste pós-1999 precisou lidar com complexas disputas envolvendo diferentes sistemas de títulos herdados do período colonial português e da ocupação indonésia.<sup>558</sup> Não obstante, as inúmeras formas, direta ou indireta, física ou estrutural, em que a violência se manifestou durante a crise de 2006 e as formas que assumiu na sequência não podem ser compreendidas apenas através de linhas de fraturas político-institucionais ou mesmo étnicas ou sociais: “É bem mais complexo que isso”, refletiu um jornalista português, ao relatar a conversa que teve com Eurico Guterres, líder de uma das milícias mais violentas em 1999.

Ilustro isso com uma coisa muito prosaica, em 2008, 2009 não sei, quando o símbolo da brutalidade e da violência das milícias pró-indonésias de 1999, que é um fulano chamado Eurico Guterres, que era o chefe da milícia mais *vicius*, a milícia Aitarack e fez algumas das coisas mais inacreditáveis e abjetas de violência em setembro de 1999. Ele foi preso posteriormente, condenado pelos *Dili Courts*, por crimes contra a humanidade, genocídio, aquela coisa toda...E ele saiu em liberdade, anistiado, em agosto de 2008. E eu o entrevistei por telefone, por que ele estava em Kupang, no Timor Indonésio (Ocidental), sobre questões de justiça, impunidade etc. E ele respondeu da seguinte forma: se tu me falas de 1999, eu vou te falar de 1991; se tu me falas em 1991, eu vou te falar de 1984 ou 1986; portanto, um outro episódio de violência que para ele e para a família dele e para seu grupo étnico, para o clã, eram importantes. Se tu me falas em 1984, eu vou te falar de 1975, da guerra...ou de 1976, da ocupação. Se tu me falas de 1976, eu vou te falar de 1975, da altura da curta guerra civil entre timorenses. Se tu me falas de 1975, eu vou te falar de 1959, onde houve um episódio de grande repressão e uma tentativa de rebelião em Viqueque, no sul da Ilha. E se tu me falas em 1959, ainda posso ir mais atrás, até 1912 e isso...Portanto, a resposta dele, e eu falei muito sobre isso com amigos meus, timorenses inclusive, e a resposta deles foi que é exatamente como isso, ou seja, tens...há uma perpetuação de linhas de fratura que nunca foram curadas, nunca passou demasiado tempo se que a mesma ferida fosse aberta outra vez e esta reconciliação está por fazer. Portanto, mais uma vez, essas linhas, esse sedimento é muito mais operativo e complexo do que *black and white*, pró-indonésio e resistência, eu sou pró-autonomista ou não. E eu acredito, foi isso que senti e que vi lá, é que as coisas mais profundas, que vão duas, três ou

---

<sup>558</sup> Ver CARAPIC e JUTERSONKE, « Dili Urban Conflict », 2012. Working paper n.4.

quatro gerações para trás, são mais importantes para definir as alianças, até no parlamento, como eu voto como deputado, eram mais importantes hoje no jogo da democracia parlamentar, do que aquilo que julgamos que é. Ele foi eleito pela FRETILIN, portanto vai votar...Ou foi eleito pela AMP, portanto vai votar contra a FRETILIN. É mais complexo do que isso. Portanto, há coisas que sempre vão mais para trás, e só encontra esse assunto na literatura antropológica, que é a diacronia do tempo em Timor, a forma como o tempo é vivido. A nossa noção de política e democracia parlamentar está baseada numa linearidade de tempo que não é aquela que é entendida pela maior parte do eleitorado...e ainda não se encontrou uma maneira de integrar nos programas de *peacebuilding* todas essas coisas que são relevantes, de um outro tipo de olhar de outras grelhas analíticas e de outras metodologias, que estão lá, nomeadamente da antropologia, da história, da linguística...<sup>559</sup>

Reconciliação, portanto, continuava sendo uma questão essencial no processo de paz. Apesar da reconciliação com a Indonésia avançar rapidamente para um desfecho positivo com a finalização dos trabalhos da Comissão da Verdade e Amizade (CVA), a reconciliação nacional, do Estado com a nação, não recebeu a mesma atenção e muitas vezes permaneciam sem canais apropriados de diálogo. No entanto, quando a própria constituição do Estado não encontra suporte na sociedade, como observam Trindade e Castro (2007), a tarefa que o Governo, as Nações Unidas e seus parceiros internacionais tinham a frente não seria facilmente abordada, ou ainda, compreendida. Isso se manifesta, com clareza, no mandato da nova operação de paz das Nações Unidas, deslocada à região em Agosto de 2006.

## A UNMIT

Com a crise de 2006 estava claro que Timor não fora uma história de sucesso, como inicialmente afirmado. A complexa emergência humanitária que se abateu sobre o país e a incapacidade da UNOTIL, missão que substituíra a UNMISSET, de responder efetivamente a questão motivaram os membros do Conselho de Segurança a aprovarem, em 25 de Agosto de 2006, a Resolução 1404 (2006) que estabelecia a *United Nations Integrated Mission in Timor Leste* (UNMIT), substituindo sua missão política no país por outra operação de manutenção paz que, por sua vez, seguia os novos padrões de engajamento das Nações Unidas envolvendo aquelas situações definidas como “complexas”. A UNMIT, ao funcionar como uma missão

---

<sup>559</sup> Entrevista com jornalista português, que esteve no Timor em 2004 e entre 2007 e 2009. Realizada em 18/04/2017, Genebra.

integrada agregaria sob uma coordenação centralizada os diversos atores de que compõe o Sistema das Nações Unidas, envolvendo atividades de manutenção da paz, construção da paz, assistência humanitária e desenvolvimento, cooperando e coordenando as atividades com todos os parceiros externos ao sistema ONU, e, desta forma, o envolvimento das organizações da sociedade civil, internacionais e domésticas, bem como países doadores e instituições financeiras. A nova missão estabeleceu como prioridade a coordenação efetiva dos esforços necessários à manutenção da paz e segurança na região, destacando cinco objetivos centrais de sua função: i) apoiar o governo e as instituições relevantes com o objetivo de consolidar sua estabilidade, fortalecer a cultura de governança democrática e facilitar o diálogo político, ii) apoiar o Timor Leste em todos os aspectos associados as eleições presidenciais e parlamentares de 2007; iii) prover apoio à polícia nacional e assistir o país na revisão abrangente do papel e necessidades do setor de segurança; iv) continuar apoiando o fortalecimento da capacidade nacional para monitorar, promover e proteger os direitos humanos; e v) cooperar e coordenar com todas as agências das Nações Unidas, fundos e programas, e com todos os parceiros relevantes, a fim garantir o máximo uso da assistência em construção da paz pós-conflito e construção de capacidades<sup>560</sup>.

No entanto, antes que a UNMIT fosse criada e atendendo ao pedido de assistência do Governo de Timor Leste, em coordenação com as Nações Unidas, foi estabelecida, sob a liderança do Governo Australiano, a *International Stabilization Force* (ISF), incluindo também as forças militares enviadas por Nova Zelândia. Até então, a Austrália mantivera um pequeno componente militar em Timor Leste, operando sobre a *Joint Task Force* 631, que foi incorporada à ISF. A presença contínua das forças australianas no país sinaliza os interesses geoestratégicos que unem e dividem, diplomaticamente, o Timor e a Austrália. Uma questão que emerge na fala de uma jovem economista timorense, como uma nova clivagem ‘complexa’ ao longo do processo de paz e do contínuo atrito entre os dois países sobre os recursos existentes em *Timor Gap*.

Eu tomei consciência da presença da Austrália em 1999. Eles agiam como se estivessem nos apoiando, de diversas formas. Eu, própria, fui para a Austrália como refugiada, com a minha família. Eu admito isso. A presença e apoio que nos deram de diversas formas. Até 2006. Mas quando eles retornaram, novamente, depois da crise, eu não acho que foi tão útil. E também não acho que teve o mesmo reconhecimento que em 1999. Acho que eles não ajudaram

---

<sup>560</sup> ONU, UNMIT, online. Disponível em : <https://unmit.unmissions.org/>.

tanto quanto antes. A presença deles também estava contribuindo para o conflito... Muitos acreditavam que eles apoiavam alguns dos grupos agindo naquele período.

Tinha militares por toda parte, mas ninguém fez nada. Eles estavam lá. Tinha algumas testemunhas. Bons vizinhos, alguns dos nossos vizinhos mais próximos, que viram os militares lá. [Quando queimaram sua casa] Não vou nomeá-los, mas quando chegaram lá, poderiam ter impedido, antes que tudo fosse queimado. E não fizeram isso, não fizeram. As pessoas que testemunharam, disseram que quem estava queimando sua casa acreditava que eles [estrangeiros] estivessem do seu lado, quero dizer, que os militares estão do seu lado, protegendo-os. Em oposição a detê-los, impedir que aquilo continuasse... Faz sentido, não? Eles não se sentiriam tão poderosos, queimando as casas, se não houvesse um quadro maior a considerar. Uma terceira parte protegendo-os.<sup>561</sup>

Nota-se que a ISF, de acordo o *Status Force Agreement*, assinado com o Governo de Timor Leste, teria, entre suas funções principais, os objetivos de assistir Timor Leste na “restauração da segurança, confiança e paz em Timor Leste, incluindo através da assistência no reestabelecimento e manutenção da ordem pública; e assistir a provisão de segurança e proteção das pessoas e propriedades, e na supressão de violência e intimidação”<sup>562</sup>. A força, liderada pela Austrália, reforçava um novo modelo de engajamento das Nações Unidas em Operações de Paz, ao manter um componente policial significativo em campo, coordenando suas atividades com um comando militar associado, mas não estruturalmente integrado, à operação das Nações Unidas. Operações similares ocorreram nos Balcãs, Afeganistão e Líbia. No entanto, o envolvimento das forças militares australianas em funções de pacificação da ordem interna representa um ponto importante para a coordenação das forças civis e militares em campo, dado sua extensa contribuição para a reforma do setor de segurança no âmbito da UNMIT, assim como o impacto imediato de suas ações. Como observa o SGNU em seus relatórios ao CS durante o período de agosto a janeiro de 2007, quando as forças internacionais chegaram ao Timor Leste, centralizadas inicialmente em Díli, a violência entre as gangues e MAGs foi gradualmente mitigada, embora incidentes continuassem a ocorrer, em menor escala, durante todo o segundo semestre de 2006. Não obstante, a presenças destas formas e da polícia da ONU,

---

<sup>561</sup> Entrevista com economista timorense, realizada em 26 Maio de 2017, Genebra. Sua família, conforme relatou, era conhecida por seu apoio a FRETILIN, porém, em sua opinião nem a filiação política, nem a divisão leste-oeste explicava a violência que sofreram. Em sua opinião, trava-se de « inveja social ».

<sup>562</sup> LAO HAMUTUK, «Status of Forces Agreements », online. Disponível em : <http://www.laohamutuk.org/reports/UN/06SOFAs.html#Note159>.

em Timor, segundo Maria Martins da Silva, não trouxe grande impacto para a percepção de segurança daqueles que viviam nos campos IDPs. Em sua opinião ela, esta dependera basicamente do Estado.

### *Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (2006-2012)*

Para os timorenses, o período de violência que se iniciou com a crise em abril e maio de 2006, representou reviver o trauma do conflito e violência política que devastou o país poucos anos antes. Novamente, casas foram incendiadas e as ruas de Díli se transformaram em cenário de guerra, rumores pela cidade e a falta de comunicação do Governo aprofundaram a sensação de insegurança, levando muitos timorenses a temer uma nova guerra. Segundo Trindade e Castro (2007),

Um sentimento generalizado de desconfiança agora persiste contra o governo, que é visto como tendo fracassado em tomar uma ação decisiva para as questões que levaram à crise. A falta de um senso de domínio sobre o Governo foi expressa pela população em diversos protestos anteriores, nas ruas, como a ‘demonstração de 2 de Dezembro’ e ‘os dezenove dias de protestos liderados pela Igreja em 2005’. As demandas desses dois protestos tinham como objetivo modificar políticas governamentais e as práticas das lideranças.<sup>563</sup>

A situação de insegurança, que ganhara nova complexidade ao se reconfigurar em conflitos menores entre MAGs e gangues juvenis, motivou o governo a lançar, com o apoio das Nações Unidas, ONGs locais e internacionais, uma série de medidas destinadas a fomentar o diálogo nacional e a reconciliação política. O Diálogo Nacional, sob os auspícios da Comissão de Diálogo, ocorreria em diversos níveis: começando com diálogos a nível intermediário, o Estado buscou envolver os partidos e as organizações da sociedade civil; a este, seguiu-se um diálogo de mais alto nível, com a participação de altos representantes do Estado, lideranças dos partidos políticos e comandantes das forças de defesa e da polícia nacional de Timor Leste. Uma cerimônia tradicional de paz reuniu as lideranças timorenses, incluindo o Presidente Gusmão, o PM José Ramos Horta, o Presidente do Parlamento Francisco ‘Lu-Olo’ Guterres e o ex-PM Alkatiri, em um reconhecimento público de sua responsabilidade coletiva sobre a crise. Declarações semelhantes foram feitas pelos comandantes da F-FDTL e PNTL<sup>564</sup>. A estas ações seguiram-se demonstrações públicas de reconciliação entre as duas agências de

---

<sup>563</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007, p.11

<sup>564</sup> ONU, S/2007/50, par.3-4.

segurança, por exemplo, através da cooperação prática entre soldados desarmados e oficiais da polícia, após uma triagem prévia, para prover assistência à reintegração de deslocados em Dili.

Simultaneamente, um terceiro processo de diálogos, em âmbito comunitário, foi desenvolvido como o objetivo de facilitar a reintegração dos IDPs em Dili, assim como abordar a fragmentação social que resultara da violência entre gangues; focando, em particular, aquelas instâncias de violência que ocorreram ao redor dos campos de IDPs. O projeto recebeu o nome de Simu-Malu, que significa “receber um ou outro” e o objetivo de abordar o que, talvez equivocadamente, foi definido como a “eticização” do conflito.<sup>565</sup> Estas atividades, coordenadas em conjunto com a UNMIT através do *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), eram também apoiadas por tropas australianas e neozelandesas. No entanto, apesar destes esforços, faltando poucos meses para as Eleições Nacionais, que elegeriam o novo Presidente e o Parlamento, a situação de segurança continuou frágil e as causas subjacentes à crise persistiam. Uma jovem timorense, no presente com 25 anos<sup>566</sup>, que permaneceu por quase um ano em um desses campos, descreve a situação:

Minha família lutou muito, no tempo da ocupação Indonésia, no tempo da Crise, lutávamos por que sabíamos que haveriam bênçãos depois. É o nosso jeito de pensar, em que temos esperanças para o futuro... Nós fomos refugiados por quase um ano, de 2006 a 2007, até setembro. [Onde vocês ficaram?] Então, primeiro ficamos na casa da ONG de minha mãe, um abrigo para pessoas traumatizadas, mas por causa das circunstâncias tivemos que ficar lá...Era uma casa, uma casa de abrigo. Nós ficamos lá, mas a área em que nós estávamos era uma área de refugiados e aqueles refugiados eram do Leste, eles achavam que minha mãe era do Leste, então nada nos acontecia. Mas, um tempo depois, a família da minha mãe começou a visita-la, e eles tinha o sotaque... Então as pessoas começaram a nos odiar! Eu quero dizer, estava tudo bem se a família do meu pai nos visitasse [do Leste], com o sotaque deles; mas se a família da minha mãe nos visitasse, com o sotaque deles, aí se tornava problemático. Então minha mãe teve que comprar uma terra em outra área, onde havia pessoas do oeste vivendo lá. Lá construímos uma casa bem pequena... Mas era melhor que uma tenda... Eu apenas vivi numa tenda em 1999 [base da UNAMET].<sup>567</sup>

---

<sup>565</sup> TRINDADE CASTRO, 2007 ; Entrevista com Januário Soares, professor timorense, 2017.

<sup>566</sup> Entrevista, Op. Cit. p.308.

<sup>567</sup> Op. Cit.

Buscando abordar algumas das questões consideradas centrais para a mitigação do conflito, o Governo estabeleceu uma Comissão de Notáveis, ainda em Maio de 2006, para analisar as demandas suscitadas pelos Peticionários. Com final da crise, os 594 soldados exonerados voltaram aos seus locais de origem, em particular aos estados à Oeste, contando com um programa do Governo que fornecia subsídios financeiros a soldados individuais<sup>568</sup>. Paralelamente, a prisão do Major Alfredo Reinado por forças australianas, em 25 de julho de 2006, provocara novos protestos populares, com a reemergência do FNJP e sua ala jovem, a Juventude para Justiça e Paz, que ameaçaram o governo com o uso de violência se Major Reinado não fosse solto. Segundo Scambary, Reinado contava com amplo apoio e popularidade, não apenas entre os jovens marginalizados, como também entre um largo espectro da sociedade, envolvendo organizações da sociedade civil e membros da elite política.<sup>569</sup> Em 30 de Agosto, Reinado e seu grupo, contando com 55 homens armados, escaparam da prisão de Becora. Para remediar a situação, o comando da F-FDTL, liderado por General Brigadeiro Taur Matan Ruak iniciou um processo de diálogo com Reinado em 21 de dezembro de 2006 e as negociações prosseguiram no início de 2007, com o estabelecimento de uma delegação tripartite, envolvendo autoridades estatais, o Procurador Geral, a F-FDTL, o SRSR da UNMIT e representantes das forças internacionais<sup>570</sup>.

Embora a violência por alegadas razões étnicas tenha perdido intensidade nos meses seguintes, a violência localizada entre gangues e MAGS se tornara mais frequente, escalando abruptamente em fevereiro de 2007 devido ao aumento nos preços do arroz, e sua escassez no mercado, o que revelava questões prementes associadas aos baixos índices de desenvolvimento econômico do Estado. Sob este cenário, a UNMIT tinha como objetivo primordial em seu mandato a restauração e manutenção da ordem pública, assumindo o controle executivo da polícia até que esta estivesse em condições de reassumir suas funções. A UNMIT e a ISF atuavam, portanto, em complementaridade, particularmente em Dili. E, com as condições em Dili significativamente mais calmas, a UNMIT dividiu seus oficiais por todo o território nacional, ajudando a conter e prevenir a violência que ocorria com frequência em Dili e, com menor frequência, nos distritos. Com as eleições marcadas para o primeiro semestre de 2007,

---

<sup>568</sup> Op. Cit, nota 14.

<sup>569</sup> SCAMBARY, 2009, p.277.

<sup>570</sup> Op. Cit.



as duas forças internacionais operaram em conjunto para rastrear e retomar as armas que foram distribuídas entre os civis durante a crise<sup>571</sup>.

No final de 2006, o Governo iniciou um programa de diálogo com os principais grupos em confronto e alguns avanços foram feitos em termos de reconciliação, com alguns grupos organizando demonstrações de paz nas vésperas da cerimônia planejada para o 12º Aniversário do Massacre de Santa Cruz. Estes avanços, ainda que atribuídos à liderança e personalidade de Xanana Gusmão, resultaram na cooptação destes grupos e movimentos de oposição para compor a base de apoio do novo governo, formado em 2007. Scambary (2009) ressalta que, com a exceção de Mau Kiak, todos os principais grupos estavam associados a partidos de oposição. Um exemplo claro aparece quando a Sagrada Família, apesar de sua aversão prévia a Xanana, formou o partido político UNDERTIM, que agora é parte da coalizão governante, formada através da Aliança Majoritária Parlamentar (AMP). Este processo de partidarização e fragmentação dos grupos responsáveis pela violência anterior dá início à terceira fase do conflito, conforme propôs James Scambary, caracterizando as violências pré e após as eleições de 2007.<sup>572</sup>

Novamente, a complexidade da violência em Timor Leste se revela na forma como estes grupos se associavam: as novas alianças e novos antagonismos, tanto refletiam associações e clivagens recentes, quando ligações e rivalidades históricas. Uma compreensão subjetiva da forma como a violência se manifesta em dada sociedade permite-nos entender como um conflito local entre o PSHT e Colimau 2000 no suco Estado, distrito de Ermera, rapidamente se espalhou pelos sucos das montanhas ocidentais, provocando a morte de sete pessoas. A antropóloga Andrea Molnar atribuiu a escalada deste conflito a tensões comunais prolongas entre os clãs que residem na região de Atsabe, em Ermera. Segundo Molnar, tensões entre o clã de Leimea Kraik, base de Colimau 2000, e as aldeias vizinhas, têm existido desde os tempos coloniais portugueses, devido aos antagonismos históricos dos antigos reinos, sobre os quais os portugueses souberam capitalizar no âmbito de sua estratégia em “dividir para reinar”. Originalmente, portanto, este conflito se vincula a uma disputa prolongada de poder, sobre a autoridade e vantagens econômicas locais que, para Molnar, foram reproduzidas nas divisões contemporâneas entre Colimau 2000 e PSHT.<sup>573</sup>

---

<sup>571</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>572</sup> SCAMBARY, 2009.

<sup>573</sup> Op. Cit.

O conflito com a PSHT, por sua vez, levou Colimau 2000 a se associar a outros grupos, antes clandestinos, como o 7-7, 5-5, 3-3, Bau Malus, e, com o antigo adversário destes grupos, o KORK. Uma aliança formal que adotou o nome de “Rai Na’in”, que em Tétum quer dizer Originais, opondo-se diretamente ao PSHT, introduzido durante a Ocupação Indonésia, embora a própria aliança incluísse grupos introduzidos da mesma forma. A seguir, intensificaram-se os confrontos entre estas duas frentes, PSHT e Rai Na’in, no período que antecedeu as eleições, particularmente em Dili, envolvendo membros do PSHT e o grupo clandestino 7-7. Disputas localizadas ocorreram por toda a cidade e foram particularmente intensas em Bairro Pite, extravasando o embate entre gangues, para envolver as redes de relações pessoais conectadas a estes.<sup>574</sup>

---

<sup>574</sup> SCAMBARY, 2009.



A violência que se precipitara no período pré-eleições de 2007, foi abordada em duas frentes: por um lado, realizaram-se iniciativas de diálogo, conduzidas por Ramos Horta, entre os principais agentes destes confrontos, o PSHT e o grupo 7-7; por outro, reforçou-se a presença das formas de segurança, da UNPOL e das forças internacionais, atuando em conjunto nas áreas de maior instabilidade no distrito de Dili. Observa-se que, no período que antecedeu as Eleições Nacionais de 2007, o componente policial das Nações Unidas foi incrementado, passando de 1.318 oficiais em 01 de fevereiro de 2007 para 1.641 no final de julho, entre os quais 991 estavam alocados em Dili e outros 633 deslocados para os demais distritos. Não obstante, apesar da centralização das forças em Dili, a violência no período pré-eleitoral, ainda que mais frequente em Díli, também foi registrada nos distritos de Viqueque, Ermera e Bobonaro. Um fato característico deste momento foi a sua generalização, em diversas linhas de fratura, nas comunidades timorenses fora de Dili, aprofundando a desconfiança e a distância entre o Estado (o poder em exercício) e a população (base da autoridade)<sup>575</sup>.

Ainda que suas causas fossem múltiplas e integradas, os relatórios das Nações Unidas durante o período, apontam que a violência entre os grupos atuantes esteve, basicamente, associada à disputa por terras contestadas entre ambos os lados, que hora reproduziam divisões Leste-Oeste, ora as associações políticas de suas lideranças ou as desavenças históricas entre os clãs que formavam a base social destes grupos. Uma anatomia das relações estabelecidas entre e internamente aos principais grupos envolvidos na violência comunal de 2006-2007, revela a importância dos vínculos pessoais e de parentesco, geralmente associados a determinadas regiões ou territórios. Outro fator, de igual importância, é o papel da liderança (social, política, tradicional) em sua mobilização e desmobilização. Maria Martins da Silva, economista timorense que desde muito jovem enfrentou a violência política e social em Timor Leste, ressalta a importância da ‘personalidade’ de um líder para os Timorenses, indicando se este será ou não ‘forte’ para liderar. Para ela, a personalidade das lideranças timorenses estava essencialmente vinculada aos fatores precipitantes de crise e a sua evolução nas fases seguintes<sup>576</sup>. Estes fatores emergem como componentes essenciais da violência observada e sua mitigação posterior.

---

<sup>575</sup> TRINDADE, 2008,

<sup>576</sup> Entrevista Op. Cit. p.308. Observação: um ponto importante desta entrevista aparece na identificação do líder como aquele que tem uma personalidade ‘forte’, capaz de impor respeito/medo: “Ele é assustador” e “você não mexe com ele(s)” foram expressões que aparecem com frequência em sua fala.

A influência das lideranças locais, na moderação de suas bases, também pode ser acessada para explicar o clima de relativa estabilidade durante as eleições nacionais de 2007, que ocorreram sem registrar graves incidentes até sua conclusão final em Junho, embora confrontos envolvendo o PSHT e 7-7 continuassem a transcorrer durante todo o período. Segundo o Embaixador Timorense, Marciano da Silva, no final, a crise poderia ser vista como uma “benção” em parte (*blessing*), pois o povo não parecia mais disposto a se engajar em novos conflitos. Ele observa uma moderação social, uma retração das bases de apoio à violência. Buscando ilustrar este ponto, ele comenta que a Crise foi “a agulha e linha que tornaram o tecido mais forte”.<sup>577</sup> A moderação política e social, particularmente no que tange as lideranças timorenses e sua rejeição pública da violência, também foi essencial no período pós-eleitoral. No entanto, como observaram alguns membros de MAGs e gangues locais, durante discussões em grupos focais, vínculos patronais sustentavam estes grupos e, desta forma, a violência durante o período; oferecendo a uma população majoritariamente jovem e desempregada, uma das poucas fontes de renda abertas a eles<sup>578</sup>.

Em 20 de Maio, o Primeiro Ministro José Ramos Horta foi empossado como novo presidente, substituindo Kay Rala Xanana Gusmão. Os 65 membros do Parlamento, por seu turno, foram inaugurados em 30 de julho, em que a FRETILIN obteve 21 assentos; o CNRT, 18; a ASDT/PSD, 11; o PD, 8; o PUN, 3; UNDERTIM, 2; e o KOTA/PPT, outros dois assentos. No entanto, após as eleições e antes que a FRETILIN pudesse formar o novo governo, como o partido com a maioria dos assentos no Parlamento e segundo a Constituição, Gusmão reuniu os partidos de oposição à FRETILIN na Aliança Majoritária Parlamentar (AMP), que passava a ter a maioria partidária no Parlamento. Na sequência, FRETILIN e AMP demandam o direito de formar o governo, cada um interpretando a constituição a sua maneira. Para alguns, este momento demonstrara que a “constituição” do país compunha um mero pedaço de papel, nas mãos de lideranças políticas, uma visão mais frequente em regiões afastadas do centro do poder, em Dili.<sup>579</sup>

Seguindo as eleições parlamentares em 30 de junho, Ramos Horta se reuniu por diversas vezes, com ambas as partes, promovendo a ideia de um governo inclusivo. No entanto, em 30 de julho, o novo Parlamento elegeu seu presidente, indicado pela AMP e, em 6 de agosto, Ramos Horta convidou a AMP para formar o novo governo, que, por sua vez, empossou Xanana

---

<sup>577</sup> Entrevista com o embaixador timorense, Marciano da Silva, em 24.04.2017.

<sup>578</sup> CEPAD, 2016.

<sup>579</sup> TRINDADE, 2008.

Gusmão para o cargo de Primeiro Ministro. A FRETILIN, referindo-se ao parlamento, em 7 de agosto, anunciou que considerava inconstitucional o novo governo, uma vez que a AMP não tinha uma base legal para governar. De fato, ao formar a coalizão após as eleições (e não antes), a FRETILIN estaria justificada em suas afirmações, porém, optou por não tomar outras medidas legais, além daquele protesto formal, no qual comunicou que suspenderia, temporariamente, suas atividades no parlamento. Para Josh Trindade<sup>580</sup>, o fato da constituição do país estar escrita em Português, uma língua que não era falada pela maioria da população, não ajudou a aclarar as confusões fomentadas por esse impasse.

Apesar do clima de moderação política, indicado acima, a clara cisão política no Governo teria novas consequências sobre a frágil situação de segurança, que se deteriorou em diversas regiões do país, particularmente nos distritos a leste, que continham a maior base de apoio a FRETILIN, com incidentes mais graves ocorrendo em Baucau e Viqueque, e, com menor intensidade, também em Lautem e Díli. Durante o período, escolas públicas e escritórios do Governo foram fechados em vários distritos do Leste e um comboio das UNMIT, viajando de Baucau a Viqueque, foi apedrejado e incendiado por coquetéis Molotov.<sup>581</sup> Embora a violência nesse período seja, genericamente, atribuída a manifestações de apoio a FRETILIN, cujos líderes condenaram publicamente o recurso à violência, a dinâmica que estes conflitos assumiram nos distritos, ao longo de 2007, insinuam origens mais antigas. A violência pós-eleitoral em Uatolari, sub-distrito de Viqueque, por exemplo, pode ter como fator precipitante a clivagem política contemporânea ou a rivalidade entre os principais grupos de segurança não oficiais na região, mas deve ser traçada ainda, segundo a antropóloga Janet Gunther (2007), ao conflito comunal que exacerbava as tensões locais após a fracassada rebelião anti-colonial de 1959.

Seguindo esta escalada na violência comunal, a polícia da UNMIT, em apoio às autoridades nacionais do Estado e da PNTL, iniciou uma série de diálogos envolvendo os distritos a leste, considerados então os focos prioritários para a segurança nacional. O presidente José Ramos Horta apoiaria novamente estes esforços com visitas aos distritos de Viqueque, Lautem e Baucau. Durante este período e até 11 de fevereiro de 2008, também foram desenvolvidos inúmeros esforços para mediar o conflito com o Major Reinado e seu grupo, que contava ainda com amplo apoio social. No entanto, embora a violência entre MAGs ou gangues

---

<sup>580</sup> Op.cit.

<sup>581</sup> ONU, S/2007/513, parg.20

e mesmo a caçada ao grupo armado de Reinado constituíssem sendo prioridades para as forças de segurança estatais e internacionais, no âmbito da sociedade doméstica, a violência e o sentimento generalizado de insegurança eram fomentadas pela presença constante de forças armadas, partidarismos pró-F-FDTL ou pró-PNTL e a polarização crescente entre os grupos sociais de Leste ou Oeste. Em seu período num dos campos IDPs, em Dili, Maria Martins da Silva observou este processo e comenta que as fraturas sociais não correspondiam a esta visão dualista e simplificada do conflito, uma vez que sua casa também fora queimada por seus próprios vizinhos, que conheciam sua família: “que seu pai é Lorosa’e e sua mãe, Loromonu”. Maria acredita que a “inveja social” foi a razão daquele ato, indicando a existência de outros fatores de mobilização dos diversos grupos, sobretudo dos jovens, para a violência social. Questões prementes associadas ao baixo desenvolvimento econômico social, ao nível de educação da população e a fácil manipulação destes grupos por interesses diversos, emergem em sua fala<sup>582</sup>.

Segundo alguns observadores internacionais e timorenses entrevistados, a relativa estabilização da violência no período que precedeu e se seguiu a tentativa de assassinato ao Presidente José Ramos Horta, em 11 de fevereiro de 2008, deve-se, em particular, as ações de uma figura central e centralizadora, o Primeiro Ministro Xanana Gusmão. Ataques separados contra o Presidente e Primeiro Ministro ocorreram, simultaneamente, e foram atribuídos ao grupo do Major Alfredo Reinado, morto no mesmo momento em que Ramos Horta foi ferido. Versões diversas acerca deste episódio se encontram amplamente divulgadas em veículos midiáticos. No entanto, interessa-nos, particularmente, o impacto que estes eventos tiveram sobre o setor de segurança e o Estado de Direito, ante a iniciativa do governo em intervir diretamente nas ações desenvolvidas pela F-FDTL e PNTL sob o Estado de Sítio que se instaurou nesse momento.

### *Reforma do Setor de Segurança (2006-2012)*

A crise começou no setor de segurança – este era o consenso entre as autoridades internacionais e o Governo de Timor Leste, foi esta a razão popularmente conhecida. Assim, desde o início da missão foi dada prioridade ao deslocamento da polícia da UNMIT afim a apoiar a restauração e manutenção da ordem pública, particularmente em Dili, como uma pré-

---

<sup>582</sup> Entrevista, Op. Cit. p.308.

condição para se atingir os demais objetivos da missão<sup>583</sup>.<sup>584</sup> Neste período, a desestruturação da PNTL em Dili e a chegada das forças internacionais, com a sucessiva estabilização da autoridade estatal, contribuíram para a retração das forças de segurança. Contudo, à medida que a fase mais intensa da violência entre as forças de segurança estatais começava a ser apaziguada, aumentaram os incidentes de violência entre gangues juvenis e grupos de artes marciais. Nestes confrontos, que em alguns casos resultavam em ferimentos graves ou morte, as armas empregadas eram geralmente pedras, facões ou dardos de aço. Raramente, armas de fogo ou granadas foram usadas.

No entanto, como destacaram testemunhas desse processo<sup>585</sup>, as ruas de Díli continuavam inseguras, dificultando o retorno dos IDPs. Neste período inicial, a polícia da UNMIT e suas unidades policiais formadas se ocuparam em restaurar e manter a ordem em Dili. Como definira o Governo de Timor Leste, o objetivo primário deveria ser a condução das eleições nacionais de 2007 em um ambiente seguro e estável. Portanto, a partir de Novembro, pequenos números de policiais da UNMIT foram deslocados para os outros 12 distritos, atuando em conjunto com os oficiais da PNTL que continuaram operando depois da crise.<sup>586</sup> Em 1 de Dezembro de 2006, foi assinado o “*Arrangement on the Restoration and Maintenance of Public Security in Timor-Leste and Assistance to the Reform, Restructuring and Rebuilding of the Timorese National Police (PNTL) and the Ministry of Interior*”, entre o Governo de Timor Leste e a UNMIT. O acordo não apenas indicava o papel das forças policiais nacionais e

---

<sup>583</sup> Para o Timor Teste foram deslocados, inicialmente, 1099 oficiais individuais, incluindo quatro unidades formadas de polícia (Portugal, Malásia, Paquistão e Bangladesh). Segundo o Relatório do SGNU, durante os UNMIT *Police Induction Programme* o treinamento em polícia comunitária e direitos humanos foi priorizado. No entanto, como destacou um ex-oficial da UNPOL, este treinamento não era suficiente contextualizado. Preparado para o policiamento em uma zona de conflito, o primeiro-tenente, descobriu uma situação completamente diversa em campo: « Eu estava acostumado até então, em fazer polícia em São Paulo. Fazer polícia em São Paulo, mesmo dentro de São Paulo não é a mesma coisa que fazer segurança...ou manter a ordem, ou o que é ordem, ou o que umas pessoas percebem como segurança no Capão Redondo, que é onde eu trabalho, e outros locais em São Paulo não é a mesma coisa e quando eu cheguei em Timor Leste, este foi um outro choque. Eu lembro que uma atitude minha, que causou impacto, foi que, em São Paulo, eu estava acostumado a quando entrar em uma viatura, botar o rosto para fora e observar. Olhar para ver se está tudo certo, quando a pessoa passa olhar a cintura. Até mais invasivo. E as vezes a gente está indo para um país em que a idéia é um país saindo de conflito, mas violento...Na verdade, era completamente diferente, qual não foi minha surpresa ! Assim que entrei na viatura da ONU e coloquei o rosto pra fora, não totalmente, mas olhando pra fora. Nenhum dos outros oficiais...era a primeira vez que eu entrava em uma viatura, ainda em Dili, antes de ser desdobrado em Covalima. Nenhum dos policiais internacionais que estava comigo fizeram isso...e a população me olhou de cara assustada ou de cara feia. (Entrevista com ex-oficial da UNPOL, São Paulo, 16/12/2016).

<sup>584</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>585</sup> Destacam-se as entrevistas realizadas: em primeiro lugar, com uma jovem timorense, que vivera em campos de IDPs durante o processo, migrando entre eles, devido a própria faccionalização dos campos entre Loromonus e Lorosa'es. E, em segundo, com uma consultora internacional para a ASIAN Foundation, que trabalhou junto ao Governo de Timor buscando facilitar o processo de reinserção dos IDPs. Ela ressalta que as ruas de Díli neste período estavam particularmente inseguras para as mulheres.

<sup>586</sup> ONU, S/2007/50.



internacionais durante o período de estabelecimento da UNMIT, como também previa uma avaliação abrangente da PNTL, incluindo sua sede em Díli, as unidades especializadas e postos distritais. Esta avaliação seria a base para um plano de reforma, reestruturação e reconstrução da instituição. A partir deste primeiro acordo, a UNPOL estabeleceu um processo de rastreamento dos oficiais da PNTL a fim de verificar o seu histórico envolvendo graves violações dos direitos humanos e aqueles que fossem aprovados seriam enviados de volta aos seus postos, desarmados, sob o programa de treinamento na função (“*mentoring*”) desenvolvido pelas Nações Unidas em outras áreas. A pedido do governo foi dada prioridade a Unidade de Intervenção Rápida, uma vez que seu trabalho seria essencial durante as eleições. A consultora internacional da *Asian Foundation*, corroborando as informações do relatório publicado pelo *International Crisis Group*, em 2013, comenta que estas unidades foram priorizadas desde o início, no processo de desenvolvimento da força policial nacional, recebendo a maior parte dos recursos destinados ao setor.

Com relação a F-FDTL, em 11 de novembro, o Governo informou a UNMIT e as forças internacionais de sua intenção em ‘normalizar’ as operações das forças armadas, visto que a Comissão Independente de Inquérito concluíra que o alegado massacre perpetrado pela F-FDTL na realidade não ocorreu. A partir desta data, observa-se a presença crescente dos soldados da F-FDTL em público, provendo segurança para instituições estatais, inclusive para o Judiciário, e eventos públicos, particularmente no julgamento daqueles indiciados por crimes graves durante a crise de 2006. Em seu relatório ao Conselho de Segurança, o SGNU informou que a presença das forças armadas passava a ser percebida por alguns membros da população como “intimidação”, exacerbando o senso de insegurança que continuava a persistir ao redor da cidade. A presença das F-FDTL em questões de segurança interna, após a crise de maio e abril de 2006, tornava ainda mais complexa a gestão do sistema de segurança. Novos choques entre as duas forças, mesmo que infrequentes, continuaram a ser registrados durante todo o período em que as Nações Unidas estiveram na região.

Não obstante, em cooperação com a UNMIT, o governo iniciou uma revisão completa do setor de segurança, incluindo a F-FDTL e o Ministério da Defesa, bem como a PNTL e o Ministério do Interior. O Representante Especial para o apoio ao Setor de Segurança e Estado de Direito recebeu a função a apoiar o governo, facilitando uma visão holística para a reforma dos setores de policiamento e defesa, em particular para a Polícia Nacional, considerada como o elemento fundamental para a preservação da ordem pública e prevenção de novos conflitos.

Por uma iniciativa do Governo, também foi estabelecido o Fórum de Coordenação Trilateral, com participantes do Governo, da UNMIT e das forças de segurança internacionais. As Nações Unidas e o governo da Austrália, como a nação que liderava a ISF, assinaram em 25 de janeiro um Acordo Técnico Militar, em que foi acordado que as forças militares internacionais forneceriam um apoio ad hoc à polícia da UNMIT, fornecendo segurança estática a determinadas instalações do Governo em Díli, bem como lidando com os incidentes de segurança em outros distritos.

O sistema de segurança e a cooperação entre suas partes, entretanto, foi essencialmente alterado com os eventos de fevereiro de 2008, ainda que esta mudança não tenha sido formalmente estabelecida. No entanto, seguindo o ataque ao presidente Ramos Horta, o Parlamento imediatamente decretou Estado de Sítio por todo o país e, em 17 de fevereiro, aprovou uma resolução autorizando o Comandante da F-FDTL a criar um Comando Conjunto, integrando as forças armadas e a polícia nacional para as operações de segurança que seriam conduzidas durante o Estado de Sítio. Nos meses seguintes, porém, a situação de segurança permaneceu estável e o estado de sítio foi gradativamente reduzido. Em fins de abril, restringia-se apenas ao Distrito de Ermera, onde se encontravam concentrados o grupo de Reinado, agora sob a liderança de Gastão Salsinha<sup>587</sup>.

Apesar do Comando Conjunto não interferir diretamente no “Acordo de Policiamento” firmado entre a UNMIT, a PNTL e o Ministério do Interior, na prática os problemas eram diversos. Por um lado, a ausência de policiais individuais em seus postos impedia a continuação do programa de treinamento, atrasando o processo de certificação necessário para a transferência do comando executivo.<sup>588</sup> Por outro lado, a ausência destes oficiais complicava o planejamento das operações, uma vez que a UNMIT não foi informada por quanto tempo os oficiais individuais estariam participando das operações do Comando Conjunto. Apesar do Fórum de Coordenação Trilateral, problemas de coordenação entre as forças internacionais, a polícia das Nações Unidas, a PNTL e o Governo foram frequentes. Nota-se que apesar do Estado de Sítio, entre abril e junho, estar, essencialmente, restrito ao território do distrito de Ermera, na prática se observava que a F-FDTL e a polícia assumiam funções adicionais de segurança interna e estas não eram coordenadas com a UNMIT. O Comando Conjunto, ao integrar as duas forças acabara dificultando ainda mais a diferenciação de seus papéis. Desta

---

<sup>587</sup> ONU, S/2008/501, par.17.

<sup>588</sup> Op. Cit. par.18.

forma, em junho de 2008, os soldados da F-FDTL podiam ser vistos conduzindo patrulhas noturnas nas ruas de Díli, alegadamente a fim de deter confrontações entre grupos de artes marciais. Apesar de ter sido oficialmente dissolvido em 19 de junho de 2008, as atividades do Comando Conjunto continuaram constantes, mesmo depois que Nações Unidas se retiraram, com o desenvolvimento de operações conjuntas integrando as duas forças para atuar em questões de segurança interna<sup>589</sup>. Um professor timorense da UNTL, natural de Baucau, observa o uso excessivo do aparato de segurança, percebido ao longo desse período, que também teria o potencial de produzir insegurança.

Na realidade, a segurança que vemos também ofende outras, por exemplo, se alguém causa problema em uma vila, aquele que fez o problema foge e aqueles que não fizeram nada passam a serem vítimas. Por que há sempre a questão de quem causou esse problema? Logicamente, eu tenho dois olhos, mas posso ver o que está a minha frente, não tenho olhos nas costas. Este é o lado ruim da segurança. Outro exemplo, na crise de 2006 em Timor, Sr. Alfredo com Salsinha, subiram para Ermera, e aqueles que tinham que viajar da Indonésia, passando por Batugade Migir, até Atabae e então Díli, eles não tinham relação com o senhor Alfredo e seus membros, mas o Comando Conjunto fazia a população se sentir insegura. Por que alguns deles sentiam o trauma e se preocupavam ao ver as armas. Enquanto os militares tentavam assegurar a estabilidade, as pessoas se sentiam psicologicamente oprimidas. Portanto, para que a segurança seja adequada, a própria segurança precisa limitar seu espaço, quando e onde acontece.<sup>590</sup>

Com a realização das eleições e a estabilização das condições de segurança após o final do Estado de Sítio, a fase inicial do Arranjo de Policiamento entre o Governo de Timor Leste e a UNMIT fora concluída, entrando em sua fase de consolidação, que pressupõe o início do processo de transferência do comando executivo à Polícia Nacional. Cinco critérios foram adotados para a transferência gradual (em fases) desse comando: i) o ambiente de segurança; ii) o nível de certificação dos oficiais; iii) a disponibilidade inicial dos requisitos logísticos operacionais; iv) a estabilidade institucional e v) o respeito mútuo entre as forças da F-FDTL e PNTL.<sup>591</sup> No entanto, no final de 2008, a polícia e, em particular, suas unidades especiais, continuavam a despertar preocupação da comunidade internacional. Os desafios eram muitos,

---

<sup>589</sup> ONU, S/2008/501.

<sup>590</sup> Entrevista com representante do Sindicato dos Professores de Timor Leste, Díli, 18/04/2017.

<sup>591</sup> ONU, S/2008/501, parag.22.

em particular com relação ao programa de *mentoring* da Polícia das Nações Unidas, conforme relatou o ex-oficial da UNPOL,

Minha impressão é de que isso [*mentoring*] não foi aceito completamente por eles. Chegar, assim, olha agora aqui quem faz polícia não são vocês, somos nós, os internacionais. Era assim. Formalmente, era assim. Na prática, isso era muito difícil. Até, porque, a UNPOL não tinha gente o bastante, para estar com todos os policiais, ou com todas as unidades policiais do distrito, que saiam o tempo todo. No meu distrito tinha uma vantagem, que assim, polícia local quase não tinha viatura. Então para fazer patrulhamento, para atender uma situação, tinha que sair com a viatura da ONU, por que eles não tinham. Agora tinha bases da polícia, mais isolados, mais avançados, nos sucos e aldeias, e a gente não tinha ninguém lá permanentemente, nós fazíamos visitas. Então isso era uma dificuldade. Questão de número mesmo. Nós tínhamos 23 ou 25...nunca passou de 30. Para um distrito que tinha cerca de 128 policiais nacionais para o distrito inteiro e uma população de 15.000 se não me engano. [Covalima].

Dado os desafios encontrados, o início do processo de transferência do mandato executivo sobre o policiamento dos distritos despertava a preocupação das autoridades internacionais, que destacavam a necessidade de uma atenção continuada ao desenvolvimento institucional da PNTL, através de programas como o *Timor Leste Police Development Programme*, desenvolvido em parceria com o Governo Australiano e planejado pela Polícia Federal Australiana. O foco das Nações Unidas, nesta segunda fase de operações, estivera fundamentalmente centrado no aperfeiçoamento institucional da PNTL, seu enquadramento legislativo e supervisão civil. Para estas funções, buscando estruturar uma abordagem holística para o setor de segurança timorense, a UNMIT contava com o apoio da *Security Sector Support Unit*, que deveria apoiar o governo em reavaliar o setor de segurança, seu papel e necessidades<sup>592</sup>.

Em particular, as questões suscitadas pelo Comando Conjunto ilustravam a necessidade de uma visão holística para o setor de segurança, que se traduziu em iniciativas destinadas a obter uma separação clara entre questões de segurança interna e externa, bem como entre a F-FDTL e a PNTL, a fim de fortalecer o seu enquadramento legal. Nesse sentido, em maio de 2008, foi aprovado o decreto legislativo que organizava o Ministério da Defesa e Segurança,

---

<sup>592</sup> A Unidade representava uma inovação institucional para as Nações Unidas, o projeto que embassou suas atividades está disponível online : <https://unmit.unmissions.org/security-sector-support-unit>.

definindo o papel deste ministério. Por seu turno, em 10 de dezembro de 2009, foi promulgada a nova Lei Orgânica da Polícia Nacional, introduzindo significativas mudanças em sua estrutura organizacional com o objetivo de aperfeiçoar, particularmente, as linhas de comando e a eficiência de suas unidades especiais, associadas em uma única unidade. Por um lado, observa-se que a nova legislação delineava uma abordagem integrada para as funções de segurança e defesa, incluindo mecanismos de cooperação e integração que, na prática, permitiam um maior escopo de ação para o envolvimento da F-FDTL em questões de segurança interna, sobre certas circunstâncias. Por outra, esta lei não deixava suficientemente claro o papel de ambas as forças de segurança em questões de segurança interna, ou garantia a estas uma supervisão civil apropriada.<sup>593</sup>

Observa-se que uma questão premente para o Governo, ao longo de todo esse processo, fora garantir que a F-FDTL tivesse um papel no período pós-Independência. Não obstante, a formação das Forças Armadas não foram algo inicialmente idealizado por membros da comunidade internacional<sup>594</sup>. Desde o início das operações da ONU em Timor, a prioridade em termos de cooperação técnica e financiamento, conforme informou a especialista da *Asian Foundation* em Dili, fora orientada para o desenvolvimento da polícia e, em particular, para suas unidades especiais. As unidades especiais da PNTL e a F-FDTL, por sua vez, no quadro da nova legislação, poderiam, de fato, desempenhar funções similares, gerando novos pontos de tensão e competição por recursos entre as duas forças de segurança<sup>595</sup>. Contudo, estes incidentes passaram a ser menos frequentes com a integração operacional de seus quadros e com estabilização das condições de segurança em meados de 2008. Em 27 de agosto daquele ano, os dois principais protagonistas dos confrontos populares, o PSHT e o 7-7, assinaram um “acordo de paz” mediado pelo Governo<sup>596</sup>.

O ano de 2009 marcou, então, uma nova etapa no programa das Nações Unidas para a reforma do Setor de Segurança, com as forças policiais da UNMIT gradualmente transitando de sua função prioritária na manutenção da ordem, para um papel voltado à reforma, treinamento, desenvolvimento institucional e fortalecimento da polícia nacional como todo. O projeto incluía, em particular, o treinamento em polícia comunitária, com o apoio dos Governos da Austrália e da Nova Zelândia. No entanto, como ressalta o Assessor para o Setor de

---

<sup>593</sup> ONU, S/2009/504.

<sup>594</sup> Op. Cit.

<sup>595</sup> ICG, 2013.

<sup>596</sup> SCAMBARY, p.280.

Segurança e Justiça (ISSAT/DCAF), que esteve em Timor Leste, existiam questões fundamentais a serem resolvidas neste processo.<sup>597</sup>

Eles tinham uma unidade de SSR por lá, que deveria coordenar todos os atores para produzir algum tipo de estrutura holística e sensível de segurança e justiça no final disto. O problema é... O governo timorense, a esta altura, apesar de ter passado por um grande susto, está bastante confiante sobre o que pode ou não fazer. Gusmão comandando, que conhece sua própria mente e entende [o que deve ser feito]. Então, ele concentra o poder do setor de segurança sob ele. O que não é o que a ONU recomendaria, eu suspeito, mas isso não importa, porque não é a organização que decide. Então eles tentam fazer policiamento e desenvolvimento institucional no nível superior, mas no nível tático eles têm policiais da UNPOL espalhados por todo o território em programas de orientação. Não é assim que você constitui e uma instituição efetiva de trabalho, mas também não é assim que a UNPOL foi estruturada. A UNPOL é feita apenas de policiais que foram selecionados com pressa para obter a quantidade de pessoas necessárias lá a tempo. Mas depois, eu sei que... Bem, a UNMIT foi a primeira missão da ONU a enviar um contingente civil para sua missão policial. Eles enviaram 50 civis, tentaram abordar todos os aspectos que têm a ver com o funcionamento da própria organização. Foi avaliado e obteve uma avaliação muito positiva. Então, essa é uma nova estrutura que eles fizeram.<sup>598</sup>

Quando se observa o número de crescente de denúncias envolvendo abuso de autoridade e uso da força, prisões ilegais, maus tratos, intimidação e mesmo abuso sexual por parte de Policiais e, em menor proporção, pelas Forças Armadas, é difícil concluir que o programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e reforma do setor de segurança e a consolidação do Estado de Direito estivesse respondendo adequadamente às expectativas da população. Entre os principais problemas apresentados, está o processo de seleção e recrutamento de seus oficiais, como observa um advogado timorense, trabalhando para a Fundação HAK, ao avaliar o papel das Nações Unidas em seu país,

[E]m alguns aspectos, a missão da ONU também criou problemas múltiplos que permanecem não resolvidos. Por exemplo, o processo de seleção e recrutamento para a Polícia Nacional de Timor-Leste. Agora, muitos policiais cometeram violações de direitos humanos porque não estavam bem treinados, sua educação era muito baixa, pois o processo de recrutamento não foi

---

<sup>597</sup> Entrevista com acessor do ISSAT/DCAF, 2017; ICG, 2013.

<sup>598</sup> Op. Cit.

conduzido da maneira correta, alguns policiais foram transferidos da polícia indonésia sem um mecanismo de seleção adequado. Além disso, alguns funcionários internacionais também cometeram violência sexual contra meninas timorenses, mas nenhuma investigação foi iniciada até que deixassem o cargo.<sup>599</sup>

A necessidade de uma “polícia que trabalhe para a comunidade”<sup>600</sup> também foi salientada, uma vez que o setor de segurança fora desenvolvido sem significativa participação popular desde o período da UNTAET e esta tendência persistia. A necessidade se torna ainda mais premente ao considerarmos os problemas de segurança que passavam a ser prioridade para as forças de segurança nos anos seguintes, como a violência entre gangues e grupos de artes marciais, a persistente presença de alguns grupos dissidentes, como o CPD-RDTL, a recente conexão do Timor com a rota do tráfico de drogas e crime organizado internacional e uma fraca estrutura institucional de comando que tem operado mais com base em personalidades que sobre um sólido arcabouço institucional.<sup>601</sup> Estas questões e seu impacto sobre a população contrastam com as recentes tendências deste setor em, por um lado, comprometer o orçamento do Estado com o desenvolvimento e expansão das Forças Armadas de Defesa (F-FDTL), quase dobrando seu orçamento no âmbito da estratégia de desenvolvimento associada à Política de Segurança Nacional (Maio, 2012); e, por outro lado, a dependência excessiva na instrumentalização das unidades especiais em lidar com questões de ordem pública<sup>602</sup>.

### *Estado de Direito e Reconciliação (2006-2012)*

Considerando o mandato da UNMIT em consolidar o Estado de Direito e apoiar os esforços de reconciliação nacional, seria imprescindível considerar a conexão entre os setores de segurança e justiça. Os relatórios do SGNU indicavam os esforços contínuos de suas missões e da comunidade internacional em promover o desenvolvimento institucional de ambos. No âmbito do processo de consolidação da paz, a justiça é considerada tanto como condição para reconciliação nacional e comunitária, como uma forma de evitar que novos conflitos escalassem para a via armada, em um ambiente permissivo de impunidade. No entanto, em um espaço em que a reconciliação nacional e comunitária acerca dos eventos que ocorreram no

---

<sup>599</sup> Entrevista com advogado timorense, Fundação HAK, por correio eletrônico em 2017.

<sup>600</sup> Entrevista com Chefe do Centro de Investigação da Polícia Nacional Timor-Leste, 2017, Timor Leste

<sup>601</sup> ICG, p.18.

<sup>602</sup> Destacam-se as chamadas operações «anti-ninjas» em Covalima e Bobonaro, no início de 2010, para combater ameaças que, na opinião de muitos, não existiam. Em julho de 2011, foi realizada a operação Quelicai 88, em Baucau, que poduziu inúmeras denúncias envolvendo prisões indevidas e mais tratos. (ICG, p.20-23).

final do século XX e, especialmente, ao longo da década de 1990, ainda não haviam produzido resultados sustentáveis em longo prazo, os efeitos da chamada Crise de 2006 tiveram consequências abrangentes e prolongadas para a sociedade, em particular quando se observa a forma como o Governo de Timor Leste buscou abordar a questão.

As causas subjacentes à Crise de 2006 persistiram e se aprofundaram nos anos seguintes, contribuindo para o prolongamento da instabilidade política e social, agravada com o declínio da economia produtiva não associada ao petróleo e gás. Durante a crise, mais de 2.200 casas foram destruídas e outras 1.600 danificadas, isso quer dizer que, neste processo, mesmo com o reestabelecimento da segurança, cerca de 20.000 pessoas ainda permaneceriam sem um local de retorno. Por sua vez, os planos de reconstrução iniciais apenas atendiam a uma pequena porcentagem desse montante, um agravante para as questões envolvendo as complexas disputas de terra e propriedade em Timor Leste. Estas questões se intensificaram durante o processo de retorno e reintegração desta nova onda de IDPs, dificultando ainda mais o processo de verificação de demandas por compensação<sup>603</sup>. Nos campos de refúgio, sob a proteção internacional, a sociedade se polarizava e reproduzia as linhas de fratura que permearam o conflito anterior, instrumentalizando a divisão entre Loromonus e Lorosa'es nas novas disputas por terras e propriedades com o retorno dos IDPs aos seus locais de origem. Não obstante, nota-se que estudos sobre a permanência dos campos salientavam a fragilidade do desenvolvimento econômico e social do país: um *survey* conduzido pelo *Norwegian Refugee Council*, em 2009, indicava que 58% das 420 famílias que ainda permaneciam em abrigos transitórios, após o fechamento dos campos de IDPs em agosto de 2009, não possuem casas próprias antes da crise<sup>604</sup>.

Em relação à 2002, a economia não associada ao setor de petróleo e gás decrescera em 20% (2008), demonstrando o aumento geral da pobreza em âmbito nacional. Observa-se, porém, uma disparidade crescente nos níveis de renda da população, entre aqueles que partilham ou não dos recursos estatais, associados em larga medida ao “Fundo Petrolífero”, desenvolvido sob um projeto de cooperação técnica com a Noruega. A retração econômica refletia nas altas taxas de desemprego, que em Díli chegavam a 23%, dentre a qual 40% dos desempregados pertenciam a uma faixa etária entre 15 a 29 anos de idade<sup>605</sup>. Os tumultos em Díli, no final de 2006, devido ao aumento no preço do arroz, irrompem sobre este contexto. Em

---

<sup>603</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>604</sup> ONU, S/2009/504, par.46.

<sup>605</sup> ONU, S/2008/501.



contrapartida, durante o segundo semestre de 2006, o número de prisões nesta cidade se elevou abruptamente, sobrecarregando o sistema judicial, que passou a priorizar os casos mais graves. No mesmo período, em que violência comunal começava a extravasar seu epicentro nos subúrbios de Dili, observa-se um número considerável de casos de intimidação das testemunhas. Todos estes fatores contribuíam para a crescente percepção de impunidade na população.<sup>606</sup> O cenário apresentado durante a entrevista que Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel realizaram como o Padre Jovito Araújo, em 2004, fornece uma compreensão diversa desse processo:

P. Já pensou em deixar o Timor?

R. Eu não sei. É difícil. Na expressão verbal, na expressão de emoção, na expressão de uma atitude injusta e que não satisfaz... Eu não estou a exigir que quem está no poder tem que satisfazer todos os agrupamentos, todos os interesses, mas apenas que canalize os que servem o interesse comum. Segundo nós – os restos mortais – , há certas coisas que se esqueceram, essas coisas importantes, que são o centro de um problema, que poderia ser resolvido ali, nas comunidades...

P. Há pessoas excluídas dessa independência?

R. Bastantes...As que tinham feito ilustres atos do passado e que, hoje em dia, estão encerradas na cinza do esquecimento deste processo todo. Estão ali a ver aquela grande manifestação do processo no Palácio do Governo, os membros da Frente Clandestina que estão insatisfeitos e se sentem marginalizados. Eles vão lá e fazem qualquer coisa. A Polícia correu com eles, mas também não resolveu nada com isto, é o que eu estou a ver.<sup>607</sup>

Na situação de pós-conflito que emergira da Crise de 2006, três questões foram priorizadas pelo Governo de Timor Leste e a comunidade internacional, atuando sob a esfera de influência da UNMIT: garantir um ambiente de segurança e estabilidade para as novas eleições; encontrar uma solução para a questão dos petionários, em particular para o grupo do Major Reinado e Gastão Salsinha; e garantir o retorno e a reintegração dos IDPs. Passada as eleições, as duas questões seguintes ganharam terreno nas ações de autoridades nacionais e internacionais. Para lidar com a questão dos IDPs que, em 2008, continuavam a representar uma preocupação securitária, o Governo, com o apoio da comunidade internacional, lançou a

---

<sup>606</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>607</sup> MENDES e CORBEL, 2004, p.77-78.

“Estratégia de Recuperação Nacional” a fim de apoiar e acelerar o retorno, reassentamento e reintegração dos IDPs. A assistência aos retornados incluía a distribuição de pacotes de recuperação (i.e. compensação monetária) e assistência às comunidades de retorno através de pequenos projetos de infraestrutura, destinados a promover maior coesão social e prevenir a reincidência do conflito ao engajar estas comunidades no planejamento e implementação de projetos que beneficiassem tanto os IDP retornados quanto as comunidades que os recebiam. Em agosto de 2009, os 65 campos de IDPs em Díli e Baucau foram oficialmente fechados e cerca de 3.000 pessoas ainda permaneceram em abrigos transitórios, fechados no mês seguinte. Esforços de diálogo e reconciliação se intensificaram durante o período, a fim de facilitar o retorno, reassentamento e reintegração dos IDPs, que, segundo a consultora britânica Sophia Casson, trabalhando para o Governo entre 2007 e 2008, ocorreu de forma marcadamente pacífica. Ela explica<sup>608</sup>,

Então, estava muito tenso nas ruas, mas, no período em que cheguei, acredito que as coisas estavam começando a se acalmar [2007]. Em geral, acho que as pessoas estavam cansadas de viver em campos de IDPs, eles já estavam vivendo lá por cerca de um ano e queriam ir para casa... O Governo foi afortunado, por que teve condições de pagar para que as pessoas voltassem para suas casas. Por que eles “encontraram” um valor que a maioria das pessoas considerou razoável, que foi USD 4.500,00. As pessoas aceitaram essa quantia, regressaram e reconstruíram suas casas. Foi extraordinário que não houve nenhum incidente de violência ou pessoas tendo seu dinheiro roubado, depois que retornaram para casa. Nós tínhamos um time, no Ministério [de Solidariedade], realizando diálogos com as pessoas que retornavam para casa e as comunidades não queriam aceitá-los, para tentar fazer com que fossem aceitos. Mas foi notavelmente pacífico, o retorno, como eu disse, de mais de 100.000 [que permaneciam nos campos ao final de 2007]. ...Acho que quase todo mundo recebeu uma compensação monetária, então não havia muito amargura entre as pessoas.

Em paralelo, impunha-se a questão dos Peticionários. Muitas aéreas de retorno, particularmente em Díli, estiveram sob o controle de gangues e grupos de artes marciais e foram priorizadas nos esforços de estabilização, compreendendo o policiamento ostensivo dessas áreas e

---

<sup>608</sup> Entrevista com consultora internacional da Asian Foundation, 2017, Díli/Genebra. Sophia trabalhou para o Ministério de Solidariedade a partir de 2007. Ela relata inicialmente o clima que observa : « Tinha 200.000 pessoas vivendo em acampamentos ao redor de Díli. E era muito inseguro, as pessoas estavam tendo suas casas apedrejadas, você tinha que ser bem cautelosa ao andar à noite. Não era seguro. Tinha muitas lutas entre gangues nas ruas, pessoas atirando umas nas outras como arcos, flechas e lanças... »

a diálogo político com os diversos grupos. No entanto, àquela altura, as questões que precipitaram a conflito entre as forças de segurança já tinham produzido seus efeitos sobre os confrontos entre os grupos locais. Segundo Scambary (2009), um mapa do DPA das Nações Unidas, em 2006, mostrava que as localizações em que os agrupamentos ‘étnicos’ (loromonus e lorosa’es), mercados e antigas residências do serviço civil da Indonésia, onde os confrontos foram mais intensos, correspondiam aos novos pontos de tensão, em 2007, entre gangues e MAGs, que, formando clusters ou agrupamentos, dominavam estas regiões. Os mapas, por seu turno, também notavam a alta concentração de jovens nestes locais que, segundo um relatório da AusAID, pertenciam a famílias migradas para a região e, em sua maioria, os membros de cada grupo vinham dos mesmos distritos ou vilas<sup>609</sup>. Neste cenário, é possível observar que o crescente apoio à causa dos Peticionários extravasara os confrontos localizados em Dili, despertando a preocupação do Governo, que insistiria em tratar as questão dos Peticionários e a ameaça representada pelo ex-Comandante da Polícia Militar, Alfredo Reinado, como problemas distintos.

Sob esta abordagem, a Comissão de Notáveis, estabelecida em 2006 para analisar as demandas dos peticionários, recomendou uma compensação monetária através de pensões e bolsas escolas para casos específicos<sup>610</sup>. Com a morte de Reinado, cuja presença fora, em diversos momentos, associada ao prolongamento de impasse com os “Peticionários” da F-FDTL e a permanência dos IDPs nos campos de refugiados, abriu-se uma oportunidade para resolver estas duas questões. Antes do incidente, o governo convocara os Peticionários para um diálogo no campo Aitarak Laran, em Dili. Até a morte de Reinado, porém, poucos peticionários tinham chegado ao local e, com sua morte, as chegadas aceleraram rapidamente, somando 709 integrantes em Maio. Em 4 de junho, o Governo adotou um decreto legislativo em que oferecia pacotes de compensação financeira para aqueles peticionários que decidissem retornar a vida civil, em geral, a maioria optou por aceitar a oferta. Com o fim deste impasse e a normalização das condições de segurança nas áreas centrais de Dili, a partir de Março, os retornos dos IDPs também foram acelerados<sup>611</sup>. No entanto, a Crise de 2006 e violência produzida em seu decurso não foram vivenciadas da mesma forma, ou mesmo a insegurança produzida pela instabilidade e transformação do setor de segurança seguindo este período, como manifesta um jornalista timorense, natural de Los Palos.

---

<sup>609</sup> SCAMBARY, 2009, p.281.

<sup>610</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>611</sup> ONU, S/2008/501.

No caso do conflito de 2006, sei que o exército de Timor-Leste lutou entre si em nosso país porque o Major Alfredo morreu. Naquele momento eu segui a crise de 2006, sou jornalista, e vi a luta deles (loromonu e lorosa'e), matando uns aos outros. Em alguns distritos, o conflito aconteceu porque alguns dos líderes provocaram a situação.<sup>612</sup>

Com o ataque ao presidente Ramos Horta, em 11 de fevereiro de 2008, o início do Estado de Sítio e o estabelecimento do Comando Conjunto, em 17 de fevereiro, o Estado de Direito em Timor Leste sofreria um novo revés. Nota-se que Estado de Sítio foi rapidamente reduzido e, em fins de abril, já estava restrito ao Distrito de Ermera, onde a Comando Conjunto executava as operações expressas em seu mandato, pressionando grupo de Reinado liderado por Gastão Salsinha.<sup>613</sup> O desenvolvimento das operações de segurança, no âmbito do Estado de Sítio, entretanto, revelou as falhas persistentes das instituições de segurança, em termos de conduta profissional e respeito ao Estado de Direito, atividades consideradas essenciais ao mandato da UNMIT. As ações do Comando Conjunto foram bastante criticadas nesse período, incentivando o Escritório do Provedor de Justiça e Direitos Humanos, a UNMIT e a ONG local *Hak Foundation* a empreenderem esforços para monitorar e vistoriar as áreas de operações do Comando. Quando o Estado de Sítio foi oficialmente encerrado, em meados de junho, o Escritório do Provedor abriu 44 casos de violações cometidas pelas forças conjuntas, envolvendo alegações de maus tratos, uso excessivo da força, intimidação (particularmente durante as prisões), além de ameaças de morte, prisões ilegais, buscas e apreensões sem mandato e abuso de autoridade<sup>614</sup>. Não obstante, com a reforma do setor de segurança promovendo uma maior integração destas forças, as operações conjuntas se tornaram mais frequentes nos anos seguintes e, por conseguinte, também as denúncias de práticas abusivas.

Em termos de contribuição da UNMIT para os desenvolvimentos desse período, destaca-se o apoio das agências do sistema das Nações Unidas, em particular do UNDP, OHCHR, UNICEF em apoio ao Provedor e a PNTL para combater a impunidade e as práticas abusivas de violação dos direitos humanos, continuamente reportadas com relação à polícia e, em menor grau, também a FDTL<sup>615</sup>. Buscava-se, sobretudo, fortalecer o papel do Provedor no

---

<sup>612</sup> Entrevista com jornalista timorense em Abril, 2017, Timor Leste.

<sup>613</sup> ONU, S/2008/501.

<sup>614</sup> Op. Cit.

<sup>615</sup> Em sua entrevista, a consultora internacional da Asian Foundation observou o comportamento militarizado da polícia, e em particular, de suas unidades especiais, cujo treinamento seguia, em sua opinião, o sistema de instrução adotado pela GNR, a unidade de polícia formada que Portugal deslocara a região, com o propósito de apoiar o treinamento dos agentes de polícia. (Op. Cit, nota 22)

monitoramento e proteção dos direitos humanos, incluindo os grupos vulneráveis como IDPs, mulheres, crianças e idosos. A UNMIT e suas agências, com o apoio da comunidade internacional, também conduziu treinamentos para a construção de capacidades da polícia nas áreas de policiamento comunitário, fortalecimento da Unidade de Pessoas Vulneráveis e da justiça juvenil<sup>616</sup>. Duas importantes leis foram desenvolvidas, com o apoio técnico da *Security Sector Support Unit*: o Código Criminal, que entrou em vigor em 8 de junho de 2009, e a Lei Contra Violência Doméstica, aprovada em 19 agosto de 2009, transformando a violência doméstica em um crime público. Contudo, apesar de um aumento nos recursos humanos dos Tribunais e investimento em sua capacitação profissional, o número de casos aguardando processo continuou a aumentar e, entre estes, estimava-se que, em 2008, um terço destes envolvia crimes baseados em gênero.<sup>617</sup>

A violência baseada em gênero constitui uma das principais preocupações nesse período, frequentemente “resolvidos” por mecanismos tradicionais de resolução de disputas. Ao longo da gestão da UNMIT, as Nações Unidas reforçaram seus esforços para encorajar mulheres a participarem de atividades de mediação e resolução de conflito em suas comunidades, adotando também uma política de tolerância zero a violência sexual. Todos os relatórios do SGNU para o período enfatizaram este ponto. Sob esta perspectiva e, reconhecendo a contínua fragilidade do sistema de justiça formal, foram feitos esforços em regular as práticas e legislação em vigor, a fim de aperfeiçoar o acesso à justiça, avaliando a forma como a lei tem sido aplicada ordinariamente e os mecanismos de justiça local, com o objetivo de conferir um enquadramento legislativo à justiça tradicional. A consultora da Asian Foundation ressalta os progressos nesse sentido, no que diz respeito às questões de violência doméstica, que correspondem a cerca de 50% dos crimes reportados, atualmente.

No caso de assalto a uma mulher adulta, os membros da comunidade, os lianain, líderes tradicionais, os chefes de suco e chefes de aldeia, eles realizam um miniconselho com a família da mulher e também com a família do homem. Com frequência, se eles se casaram em uma cerimônia tradicional, já ocorreu muitas trocas de bens entre eles [búfalos, jóias etc]. Então, por causa dessa troca, que a família tem o direito de receber de certa forma e se o marido está batendo na mulher, causando graves danos, então a família da mulher vem em sua defesa, de certa forma, e demanda outra compensação formal. Mas geralmente, eles fazem ela ficar com ele, não importando quão abusivo ele seja.

---

<sup>616</sup> ONU, S/2007/50.

<sup>617</sup> ONU, S/2008/501.

Mas ele será obrigado a pagar algum tipo de compensação para a família da vítima. No entanto, tem havido alguns casos, mais recentes, em que mesmo que o perpetrador tenha pago alguma compensação para a família da vítima, os casos chegaram ao Tribunal, e o Tribunal diz “Sim ele pagou compensação a família, mas não pagou compensação há vítima. Então também forçam o perpetrador a pagar uma compensação civil à vítima, como indivíduo. Então este é um jeito interessante em que as cortes têm, em realidade, reconhecido a existências destes mecanismos tradicionais de mediação de conflitos, mas, também, impondo uma solução formal de justiça para o problema e dando mais atenção ao direito das vítimas. ...Acho que as comunidades em Timor sempre vão preferir seus mecanismos tradicionais, mas por causa da Lei contra a Violência Doméstica, violência doméstica agora é um crime público. Portanto, a Polícia, se recebe uma denúncia, é obrigada a proceder através do sistema formal de justiça...Então não é como se o sistema formal se opõe ao sistema tradicional, eles meio que se complementam, e as pessoas, em geral, parecem satisfeitas com isso. Com os dois resultados<sup>618</sup>.

No âmbito de seu mandato, a UNMIT também apoiou os esforços do Presidente Ramos Horta que, após sua recuperação na Austrália, voltou comprometido a se engajar em diálogos de reconciliação nos diversos níveis, fosse estes entre os partidos políticos e as forças de segurança, ou em diálogos comunitários. Nota-se, porém, que o objetivo dos diálogos comunitários nesse momento era, essencialmente, facilitar a reintegração dos retornados, a partir do qual fora lançado o “*Road to Peace and National Unity*”, apoiando iniciativas de paz e reconciliação em comunidades urbanas e rurais<sup>619</sup>. No entanto, em Timor Leste, a unidade nacional que aos poucos se organizava sob a liderança de personalidades centralizadoras e carismáticas como Xanana Gusmão, Ramos Horta, Taur Matan Ruak e Mairi Alkatiri, erguia-se sob uma base social fragilizada e sistematicamente vitimada pela falta de desenvolvimento econômico e acesso à justiça formal<sup>620</sup>. Como destacou o advogado timorense da HAK Foundation, ao refletir sobre o Estado de Direito em Timor Leste.

A paz significa muito para o povo timorense, como para outras pessoas, acredita-se que apenas uma situação de paz, permitirá que os timorenses de todas as origens possam desenvolver o país e a sociedade. É por isso que o lema do governo para o desenvolvimento é “Adeus violência, bem-vindo

---

<sup>618</sup> Entrevista realizada com Sophia Casson, consultora da Asian Foundation NGO (EUA). Realização de video conferência, Dili/Genebra, 23 de Maio de 2017.

<sup>619</sup> ONU, S/2008/501, p.10.

<sup>620</sup> Justiça, segurança e desenvolvimento foram temas que frequentemente se inter-relacionaram nas entrevistas em campo, em particular, ao questionarmos o que, para os timorenses entrevistados, significava « paz ».

desenvolvimento”. Reconhecemos que no momento nossas instituições estaduais estão enfrentando um grande desafio devido à falta de recursos humanos, ainda em um estado frágil de desenvolvimento e com necessidade de mais esforço a ser feito. O setor de justiça, um componente de nossa instituição estatal democrática, está lutando muito para consolidar sua independência, enquanto atores estatais/políticos tentam pressionar o tribunal em alguns casos que envolvem algum interesse político ou que colocam em risco seus interesses pessoais. (...)

O Estado de Direito está enfrentando muitos desafios em termos de recursos humanos, financiamento, barreiras linguísticas como estamos usando o Português como língua oficial, juntamente com o Tetum como língua local. Conforme destacado acima, em alguns casos que envolvem interesse político, haverá muitos esforços para pressionar o ator judicial [judiciário].

A percepção de influência política, bem como as dificuldades abordadas por Luis Sampaio e ressaltadas em outros momentos dessa análise, evidenciam aqueles que foram os problemas mais graves do setor de justiça, ao menos entre 2002 e 2010, quando o número de casos à espera de processamento era significativamente maior que no período recente. Segundo Sophia Casson<sup>621</sup>, que acompanhou diariamente este processo como especialista em Direitos Humanos e Segurança Humana, residindo em Dili durante a maior parte do período em que o país foi independente, uma mudança significativa começou a operar no setor de justiça a partir de 2010 com o objetivo de facilitar o acesso à justiça para a população. Em sua opinião, a mudança se deve a uma troca oportuna de lideranças, fortemente comprometidas em aperfeiçoar os trabalhos do Judiciário. No entanto, devido aos problemas que atravessaram e atravancaram os trabalhos do Judiciário desde sua origem e, particularmente após a Independência, entre 2002 e 2010, com a retração dos investimentos direcionados ao setor, observou-se uma paulatina divisão de trabalho entre os sistemas de justiça formal e informal (tradicional), em que os casos mais graves eram direcionados aos tribunais e os casos menos graves seriam resolvidos em âmbito familiar ou comunitário, através dos sistemas tradicionais de resolução de conflito (*lisan*).

Para resolver conflitos comunitários, os nativos têm diversos recursos associados às práticas ancestrais, destacando-se os sistemas de *nahe-biti bo'it* (“deitar o grande tapete”), o sistema *tara-bando*, *Juramentu* e outras práticas tradicionais e rituais que compreendem a

---

<sup>621</sup> Entrevista realizada com consultora internacional da Asian Foundation NGO (EUA). Realização de vídeo conferência, Dili/Genebra, 23 de Maio de 2017.

pluralidade do sistema de crenças timorense. O sistema *nahe-biti bo'it*, um processo tradicional de diálogo, desenvolve-se na presença dos líderes comunitários e o diálogo é liderado pelos Lia-Nain, articuladores das leis informais. O sistema *tara-bando*, por sua vez, constitui uma prática associada à proteção do meio ambiente e, atualmente, esta prática tem sido usada para reorganizar ou proibir determinadas práticas associadas ao sistema 'barlaque' (sistema de dotes) e 'estilo' (rituais). O Juramentu, por seu turno, um juramento de sangue, geralmente envolvendo o sacrifício de animais domésticos, a partir do qual duas famílias se unem, estreitando os laços entre si e formando uma aliança entre as partes conflitantes, o que impediria o desenvolvimento de novos conflitos. O sistema de alianças envolve também o casamento tradicional, em que uma família (a casa que entrega) entrega sua filha a outra (a casa que recebe) através de um sistema compensatório, negociado a satisfação de ambas as partes: o sistema *barlaque*.<sup>622</sup>

Os Lian-Nains argumentam que o sistema de justiça formal não consegue resolver os problemas até a raiz, permitindo que estes problemas reapareçam em outros tempos. Os sistemas de leis informais (*lisan*) condenam os perpetradores com penas de morte de maneira espiritual, para quem as violaram. Com este tipo de pena, causa-se medo na comunidade, que evita cometer problemas. As leis nativas e centralizadas no Uma-*lisan* (casa ancestral), onde liga com a história da origem das pessoas, é um aspecto fundamental, por que os timorenses tem medo para obedecer a lei informal.<sup>623</sup>

O processo tradicional de diálogo, o *nahe-biti bo'it*, foi amplamente instrumentalizado nos processos de diálogos comunitários conduzidos com o apoio da comunidade internacional, particularmente para os crimes considerados de menor gravidade, como furtos e agressões. Aos tribunais, sobrecarregados, normalmente eram direcionados apenas os casos de maior gravidade, que estes tendiam a priorizar. Esta prática, aos poucos, contribuiu para a formação de um sistema de justiça plural, em que a justiça formal e informal se reforçavam mutuamente a fim de garantir a estabilidade e segurança em âmbito comunitário. Esta evolução é visível principalmente em áreas rurais, onde tanto o judiciário, quanto a Polícia Nacional, eram extremamente deficitários, senão ausentes, ao menos no caso do primeiro, dado que o sistema formal de tribunais continuava bastante limitado em questões de acesso público até 2012. Por sua vez, a participação da PNTL nestes processos foi ressaltada como evolução significativa e um impacto positivo sobre o Estado de Direito, como destaca o ex-oficial brasileiro da UNPOL.

---

<sup>622</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007 ; Maria Martins da Silva (2017) .

<sup>623</sup> Grupo de Discussão Focal, Suco de Hera, Timor Leste, em 10 de Maio de 2017. Facilitador : Antero Benedito da Silva, Peace Centre - UNTL. Participantes : lideranças comunitárias, quatro homens.



Tinha muito problema por honra, entre as vilas. Teve até um problema mais sério. Um professor, em sala de aula, que era de uma outra vila, ele fez uma brincadeira jocosa, meio ofensiva sobre o grupo de artes marciais da vila em que ele estava dando aula. Os alunos não gostaram, e foram falar para o mestre de artes marciais da vila dele, que vou cobrar a bronca com o professor da escola. Bateu no cara, machucou bem. A outra vila não gostou e pronto, estava instaurado o conflito entre as vilas. Aí entra o processo de reconciliação, mediação, que a gente participou. Participou a UNPOL, as lideranças, a polícia local...aí foi feito uma grande reunião, juntou lideranças e membros das duas vilas, trouxeram os alunos, que foram lá oficialmente pedir desculpas...aí as duas vilas fizeram as pazes, com a mediação, aí estava um promotor, que era internacional, estava o comandante da PNTL no distrito, enfim [Nessa caso, quem foi o ator principal para resolver a questão?] Foram as lideranças locais, foi muito importante a presença da polícia como mediador...No dia, quem participou mais foram as autoridades formais, agora eu acho que por trás, para chegar a este ponto, teve um trabalho muito forte da liderança tribal, tradicional, que no dia não se manifestou.<sup>624</sup>

No entanto, dada à ineficiência prolongada dos sistemas de justiça formal, casos envolvendo disputas por terras e propriedades ou violência sexual e baseada em gênero, temas que respondiam por mais da metade dos casos em análise no judiciário, segundo estudos recentes<sup>625</sup>, eram resolvidos com mais eficiência através dos mecanismos tradicionais, dada a necessidade de reestabelecer a “harmonia” na sociedade. Sob estes sistemas, o objetivo central seria restabelecer a paz e a estabilidade em âmbito familiar ou comunitária, e, portanto, em contraste aos sistemas modernos de justiça, em desenvolvimento nos tribunais, os sistemas tradicionais não se tratavam de sistemas voltados à proteção das ‘vítimas’, enquanto indivíduo portador de direitos, mas da comunidade como um todo. O que denota a compreensão comunitária de conflito e crime que embasa o sistema de crenças timorense.

### *Justiça vs. Harmonia*

A palavra harmonia é essencial para compreender como os Timorenses, em geral, vivenciam um conflito e como buscam abordá-lo. Harmonia não está apenas relacionada ao mundo físico, terreno, mas também ao mundo espiritual. Os efeitos de um ‘conflito’, a violência e o trauma que pode gerar, não são apenas resultado de um “feito ruim” no plano físico, como

---

<sup>624</sup> Entrevista com o ex-oficial da UNPOL, São Paulo, em 16/12/2016.

<sup>625</sup> ICG, 2013; CARAPIC e JUTENSONKE, 2012; TLAVA, 2010.

também do desrespeito ao mundo espiritual, habitado por seus ancestrais. Desta forma, muitos timorenses compreendem que o estabelecimento da paz e a justiça, paz e reconciliação deve abordar os dois planos: as injúrias cometidas contra as vítimas e contra os ancestrais, reestabelecendo as relações harmoniosas na sociedade e impedindo que outros conflitos ocorram. Segundo Trindade e Castro (2007), processos *nahe biti* habitam a gestão de conflitos nos dois mundos, trazendo paz (*dame*) e estabilidade (*hakmatek*) para as comunidades. A compreensão de paz e reconciliação, portanto, estão essencialmente associadas à forma como a sociedade tem, por séculos, organizado seu sistema de justiça e convivência social. *Nahe biti*, como observou-se acima, tem lugar, na esfera pública, uma vez que o ‘conflito’ ou ‘crime’ não é compreendido como uma ação individual, que pode ser remediada através de procedimentos direcionados ao indivíduo que desrespeitou a lei, tratam-se de problemas comunitários, que colocam todos os membros da comunidade em risco devido ao desequilíbrio na ordem social e ancestral que este causou<sup>626</sup>. Portanto, reconciliação e justiça exigem um diálogo mediado entre a família do perpetrador e a família da vítima, em que uma compensação adequada será definida, a fim de que a harmonia entre as partes (comunitárias) conflitantes seja reestabelecida. Em sua reflexão sobre a situação de paz em Timor Leste, o professor universitário de Timor Leste, Januário Soares, comentou

Nós estabelecemos a reconciliação, porém esta reconciliação não foi feita segundo sua base fundamental. Por que a palavra reconciliação vem da religião Católica. Por exemplo, quando alguém comete um erro, ele ou ela deve ir ao confessionário a fim de receber sua penitência. O Padre ou Bispo pedem a ele ou ela que reze 10 ou 20 Ave Marias, depois de realizarem estas preces, ele ou ela podem receber o perdão, e então a reconciliação, para a reencarnação, para recebermos uns aos outros e vivermos em comunhão, este é o exemplo da religião Católica. No processo político, nós podemos fazer a reconciliação, mas precisamos reconhecer que agora estamos em uma posição de Independência, e se reconhecemos isto, precisamos pagar a penitência. Nós erramos ao ir diretamente para a reconciliação, em alto nível eles podem fazer a reconciliação e a paz, porém em níveis mais baixos não pode haver paz, por que eles estão ofendidos. Um outro exemplo, se eu mato ou agrido sua família, o alto nível faz a reconciliação, você pode me receber? É impossível, por que a inveja ou a injúria continuam. Se colocarmos a reconciliação no lugar certo, então o causador do problema tem que receber uma penitência, depois receber o perdão e, então, passamos a reconciliação, o perpetrador e a vítima recebem

---

<sup>626</sup> TRINDADE e CASTRO, 2007, p.25.

um ao outro, acho que é isso que acontece em todos os países. Assim a vítima pode se sentir satisfeita pelo que a família dela ou dele sofreu. Se o perpetrador ainda não recebeu a penitência, e passamos para o perdão e reconciliação, ele se sentirá feliz, sentirá que ganhou. Então a vítima, ou aquele que lutou pela independência se sentirá ofendido, esta é a razão porque a paz não aconteceu em Timor. Em Timor nós temos duas culturas, a Religião Católica e, além desta, temos também nossa fé nos ancestrais [animismo]. Com base na religião católica, eu expliquei antes. Com base na cultura Timorese, quando nós matamos alguém, precisamos informar a vítima e ficar para receber o perdão da família da vítima, para que eles possam receber um ou outro, mas isso não foi o que aconteceu<sup>627</sup>.

O reestabelecimento de relações harmoniosas, como condição para paz e estabilidade, portanto, não prescinde dos mecanismos de justiça formal, tais como se observou em outros países com relação aos mecanismos de justiça de transição. No entanto, envolve necessariamente o diálogo entre as partes que realizaram a ação e aqueles que foram vítimas dessa ação, bem como o estabelecimento de uma penitência ou compensação, através da qual as vítimas tem sua dignidade restaurada. A reconciliação, portanto, deve ocorrer em diversos níveis e envolver mais que um reconhecimento formal de culpa: deve haver compensação! Como destacaram muitos dos entrevistados, não pode haver paz enquanto aqueles que foram vítimas dos conflitos anteriores, em particular as longas décadas de luta pela independência, não forem compensados e continuarem a ser vitimados, diariamente, por poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e social.<sup>628</sup>

Com relação ao processo de reconciliação nacional, em foros formais, os relatórios da Comissão da Verdade e Amizade e da CAVR<sup>629</sup>, apesar de sua recepção e reconhecimento no Parlamento, continuam a produzir poucos resultados concretos com relação à implementação das suas recomendações. Vítimas e familiares continuam a demandar uma resposta do Governo, que até o momento buscou preservar boas relações com o governo da Indonésia<sup>630</sup>. A posição do Governo e sua interferência no avanço do processo de responsabilização daqueles

---

<sup>627</sup> Entrevista com o representante do Sindicato dos Professores de Timor Leste (SPTL), em 18 de abril de 2017.

<sup>628</sup> Op. Cit. 23.

<sup>629</sup> Um fato, definitivamente curioso, será a queima de arquivos ressaltada no relatório do SGNU em 2007. Segundo o SG das Nações Unidas, os arquivos da Unidade de Crimes Graves, desenvolvidos desde sua criação, foram queimados durante a crise de 2006. (ONU, S/2007/50). Assim, quando a UNMIT, retomou seus trabalhos, foi essencialmente através do relatório produzido pela CAVR (2005).

<sup>630</sup> Embora até 2010 ainda existissem problemas a serem resolvidos na fronteira entre os dois países, 3% de sua área ainda precisava ser demarcada, e a segurança na fronteira continuava a receber a assistência da UNMIT. (ONU, S/2007/50)

responsáveis por graves violações dos direitos humanos em 1999 foi evidenciada com a prisão do líder da milícia Lakseur, Martenus Bere, por crimes contra a humanidade, em 8 de Agosto de 2009. Bere esteve envolvido no massacre da Igreja de Suai, em 6 de setembro de 1999, no distrito de Covalima, em que cerca de 200 pessoas foram mortas, incluindo mulheres, crianças e três padres. Ele foi preso pela PNTL e levado à prisão de Becora, para aguardar seu julgamento. No entanto, acabou sendo libertado em 30 de Agosto e entregue às autoridades da Embaixada da Indonésia, que o aguardavam. A decisão foi amplamente criticada e gerou protestos entre a sociedade civil e membros do Parlamento, fossem estes de oposição ou membros da coalização governante, a AMP.

Com a mesma hesitação, foram registrados poucos avanços em termos de Justiça formal e responsabilização daqueles que cometeram graves violações dos direitos humanos durante a crise de 2006 e do período de violência comunal nos meses seguintes, o progresso foi lento e pouco significativo, muito dos indiciados puderam permanecer em liberdade durante o período em que aguardavam seu julgamento às vítimas. O julgamento do ex-Ministro Rogério Lobato e outros, indiciados com ele, sofreu diversos empecilhos, sendo inicialmente adiado, período em que a casa de uma das principais testemunhas foi alvejada. Quando, por fim ocorreu, cerca de 800 pessoas protestavam, manifestando apoio ao ex-ministro. Alkatiri fora investigado pelo Procurador Geral em função da alegação de que distribuía armas para civis, mas o processo foi arquivado.<sup>631</sup> Em 20 de Maio um decreto presidencial concedeu perdões e comutações de pena aos 94 indivíduos indiciados por crimes graves durante a crise de 2006, destruindo os esforços da procuradoria-geral até então e instigando ainda mais o senso de impunidade e interferência política no Judiciário.<sup>632</sup> No entanto, reparações foram, generosamente, distribuídas. Em 12 de dezembro, o Governo aprovou um Decreto lei através do qual estabelecia um regime especial de pensão para as famílias dos membros da F-FDTL e PNTL, que morreram em serviço durante a crise, bem como para aqueles que foram permanentemente lesados durante o processo. Reparções também foram oferecidas aos IDPs e aos Peticionários, acalmando os ânimos de muitos que poderiam, potencialmente, causar problemas no futuro, como a consultora internacional da Asian Foundation.

Digo, em parte, uma das razões da crise, foi por que as pessoas queriam ver algum benefício em terem se tornado independentes, incluindo benefícios monetários. Então ao mesmo tempo em que começamos a pagar os IDPs para

---

<sup>631</sup> Op. Cit.

<sup>632</sup> ONU, S/2008/501, parg.30.

voltarem a suas casas, os Veteranos começaram a receber pagamentos, pensões para idosos foram distribuídas, programa de apoio materno sendo desenvolvidos. Então o governo foi capaz de começar a distribuir muitos benefícios às pessoas e acho que as pessoas consideraram que seu papel na resistência estava sendo respeitado, por causa desses pagamentos. Mesmo que a maioria não estivesse diretamente associada à Resistência, além dos veteranos. No entanto, as pessoas percebiam essas transferências monetárias como um reconhecimento ao papel deles em vários momentos da história timorense e, em geral, pareciam satisfeitos com isso...Mas não acho que os problemas foram resolvidos, acho que pode haver outra crise em Timor, as disputas por terras não foram resolvidas. Ainda persistem tensões sociais sobre o papel que cada pessoa desempenhou durante o período da Indonésia. Ainda há uma percepção de que algumas pessoas se beneficiaram mais da Independência que outras<sup>633</sup>.

Paz e estabilidade, em sua opinião, foram conquistadas através de compensações monetárias e investimentos no reforço do aparato de segurança, em particular nas Unidas de Intervenção Rápida. Estes benefícios, no entanto, continuavam limitados a determinados grupos e regiões. Neste processo, uma população majoritariamente jovem e empobrecida, encontraria poucas oportunidades em termos de atividades econômicas formais. Os chamados grupos de artes marciais (MAGs), ou mesmo os grupos de artes rituais<sup>634</sup> que apareceram recentemente em alguns relatórios, são, em geral, oficialmente tratados como atividades de lazer, reguladas pela Comissão Reguladora das Artes Marciais (CRAM), âmbito do Ministro de Estado, e informalmente abordados como potenciais fatores de risco à ordem pública<sup>635</sup>. Todavia, como destacam a maioria dos entrevistados, seu real potencial como ameaça à ordem pública é contestável, o problema que representam seria resolvido com maiores investimentos na consolidação de um Estado de Direito que “trabalhe para a comunidade” e “faça cumprir a lei em todas as esferas” e no desenvolvimento econômico, com uma particular ênfase na economia agrícola, cujo potencial produtivo do passado foi severamente afetado pelo rápido processo de urbanização e investimentos no setor público, financiados, em grande parte, pelas receitas do Fundo Petrolífero.

---

<sup>633</sup> Entrevista, Op. Cit. nota 622.

<sup>634</sup> Belun, 2017; CEPAD, 2016.

<sup>635</sup> CEPAD, 2016



## CAPÍTULO 8. NARRATIVAS DE PAZ EM TIMOR LESTE

Quais eram as expectativas dos Timorenses com a chegada dos mantenedores da paz em Timor? Como estas expectativas foram abordadas desde então? Estas questões, quando realizadas em campo, buscaram compreender o que o “Outro” Timorense (outros, em realidade) almejava em 1999, e, por conseguinte, em 2006. Por trezes anos as Nações Unidas estiveram no país com cinco missões diferentes. Em geral, as pessoas esquecem a UNOTIL<sup>636</sup>: recordam que “teve uma missão no meio”, referindo-se a UNMISSET, mas as missões, seus nomes e funções, raramente são lembrados de acordo com o período que foram sendo estabelecidos, ao menos para os locais. Os internacionais certamente se recordavam dos momentos de maior turbulência na construção da paz: o período pós-independência, com a UNTAET, entre 1999 e 2002; o período pós-Crise, com a UNMIT, entre 2006 e 2012. Para os locais, o processo é avaliado em todo seu desenvolvimento e a ONU avaliada por suas ações em um espaço contínuo.

As respostas para estas questões iniciais convergiram em dois aspectos: por um lado, a efetividade das Nações Unidas em produzir um ambiente de estabilidade (“paz”) e segurança, para que os timorenses conhecessem a liberdade, fossem livres para ir e vir e livres para expressar suas opiniões, sem temer o “inimigo interno”, o “espião”, que visitava a casa do vizinho para em seguida delatar suas atividades ao inimigo (Indonésia). Ideias de liberdade e democracia foram ressaltadas como valores positivos introduzidos com a “nova governação”. Por outro lado, a presença prolongada das Nações Unidas trouxe consigo uma diversidade de interesses que, em geral, não correspondiam às visões locais, isso se manifesta claramente em suas referências ao desenvolvimento do Estado de Direito. A resposta do advogado timorense da HAK Foundation sintetiza este ponto.

Todas as pessoas timorenses colocam a sua confiança no pacificador internacional, e todos acreditam que as forças de paz internacionais restaurariam nossa liberdade, liberdade e ajuda para construir nosso país independente, para se tornar totalmente independente. Isso agora é realmente com a maior contribuição de nosso líder. Como mencionei acima, a intervenção da ONU com a missão de restaurar a ordem [“ausência de medo”]

---

<sup>636</sup> Por não ser uma operação de paz, não a incluíamos nesta análise, a relevância maior da UNOTIL se manifesta no entendimento de que a “ONU” continuava presente e mantinha, executando o mandato de apoiar a consolidação do Estado de Direito e desenvolvimento da PNTL, o que garantiu uma visão crítica de que: no momento em que a PNTL entre em conflito com a F-FDTL, as Nações Unidas é que estava no controle da força.

e a liberdade é um aspecto e conquista positivos. Mas, ao mesmo tempo, envolvem um aspecto negativo, já que essas forças de paz internacionais vieram de diferentes países com diferentes sistemas e práticas, o que nos colocava em dificuldade para aprender de qualquer um deles. A missão também tem menos poder para se envolver com nosso líder em alguns casos que realmente precisamos de sua intervenção.<sup>637</sup>

Liberdade e democracia, baseadas em costumes e leis estrangeiras, resultaram em interpretações e perspectivas diversas sobre sua implementação, como tem sido ou deveria ser. Uma questão essencial, nesse processo, é a língua sob o qual se escolheu desenvolvê-lo, ou ainda, as línguas: o Português e o Tétum. As duas línguas, em momentos históricos diferentes, foram as línguas do conquistador. O Tétum, utilizada pelos Belos, dominou a região até a chegada dos portugueses. Por seu turno, o Português, introduzido no período colonial, não subverteu o uso do Tétum, uma vez que os portugueses – como os indonésios e a Igreja, de certa forma – souberam incorporar elementos das estruturas tradicionais com o objetivo de ter o seu controle sobre o território legitimado socialmente. Os portugueses, em particular, chegaram a utilizar o método local de estabelecer a paz, o *juramentu* ou juramentos de sangue, com a finalidade de conter a resistência da população local e seus “poderosos liurais”. Os portugueses, ao se conectar desta forma ao poder político, obtiveram – na percepção dos timorenses – a autoridade para ocupar posições políticas e a transferência de poder ocorria, simbolicamente, na entrega de uma bandeira ou rota (bastão de vime), símbolo do poder local.<sup>638</sup> Conferidos aos timorenses pelos portugueses, que passavam a representar o poder colonial, muitos desses símbolos continuam preservados nas casas sagradas (uma lulik), que constituem o coração das “culturas” locais.<sup>639</sup> O catolicismo, por sua vez, foi integrado ao sistema de crenças locais. Segundo Trindade (2008), as histórias cristãs foram ouvidas e interpretadas de forma a confirmar as crenças timorenses e não as contradizer. Os indonésios também fizeram uso das estruturas de poder e sistemas de crenças locais, realizando juramentos de sangue e conferindo poder aos “líderes certos”. De forma que, as primeiras eleições para

---

<sup>637</sup> Entrevista com advogado timorense por correio eletrônico, maio de 2017, Dili/Genebra.

<sup>638</sup> HOHE e OSPINA, apud TRINDADE, p.165-66.

<sup>639</sup> Usa-se “culturas” para representar as muitas divisões etno-linguísticas que perfazem esse território, bem como as distintas percepções de como o poder se manifesta em âmbito social. Observa-se que em Timor, apesar da imagem de “machismo”, sustentada nos estudos recentes, muitos realizados em Díli e distritos da costa Norte, o país agrega “culturas” patriarcais e matriarcais, como informou a economista timorense Maria Martins da Silva. Desta forma, a proporção relativamente alta de mulheres no Parlamento poderia ser atribuída tanto aos esforços das Nações Unidas em promover políticas de inclusão baseada em gênero, quanto a própria representação e influência crescente das culturas locais sobre o Governo.



chefe de suco, realizadas durante a Ocupação em 1982, embora sob a aparência de eleições democráticas, confirmaram a permanência dos poderes tradicionais.

Em contraste, ao conversarmos com os agentes internacionais, em particular àqueles que trabalhavam junto às comunidades, nota-se que muitos desconheciam a estrutura de poder local, relatando o esforço pessoal de entender em campo, no exercício de suas funções, como aquela sociedade funcionava. Quando mencionavam sucessos, fossem pessoais – no cumprimento de suas funções; fossem do programa, atividade ou projeto em que estiveram envolvidos, estes vinham acompanhados, quase sempre, de referências à participação da comunidade local (i.e. suas lideranças políticas e tradicionais).<sup>640</sup> Noções de poder e autoridade, particularmente distintas, constituem um elemento essencial em nossa aproximação às respostas obtidas em campo e o universo de tensões que elas agregam. Como informa Tanja Honje,

No olhar de internacionais, as eleições dão aos líderes locais a legitimidade para assumir um mandato que lhes autoriza a governar o país e exercer o poder. Para criar um governo legítimo, seguindo os propósitos nacionais, eleições são geralmente conduzidas como eventos únicos, seguidos da retirada da comunidade internacional, deixando para trás um novo ou velho regime, internacionalmente reconhecido, sem legitimidade local.<sup>641</sup>

Segundo Honje, a legitimidade para o exercício do poder em Timor Leste, sob os sistemas tradicionais, é obtida quando as autoridades rituais designam àquele que pode exercer a função, com base em seu conhecimento da ancestralidade e linhagens “reais”. Apenas os membros de famílias reais poderiam receber esta autoridade.<sup>642</sup> A falta de compreensão das autoridades internacionais que “facilitavam” a construção do Estado e suas visões distintas sobre os fundamentos em que repousam a legitimidade do exercício de poder, no âmbito da sociedade timorense, suas culturas e valores tradicionais, engendrou a afirmação de estruturas de poder historicamente contestadas: “mas porque a língua portuguesa foi adotada como língua oficial, e porque a política de fazer da única [outra] língua oficial o Tétum?”<sup>643</sup>

---

<sup>640</sup> Estas visões aparecem, sobretudo, na descrição dos programas de treinamento policial e de atividades associada ao setor de justiça, particularmente, na intersecção de ambos, integrando sistemas “modernos” (ocidentais) aos sistemas tradicionais.

<sup>641</sup> HONJE, 2002, p.83; apud TRINDADE, 2008, p.165.

<sup>642</sup> Op.cit, p.81.

<sup>643</sup> Discussão no Grupo focal I, facilitado pelo Professor Antero Benedito Da Silva, em 10 de Maio de 2017.

As línguas oficiais foram escolhidas para narrar à história desse jovem nação. No entanto, os timorenses, como ressaltou uma das entrevistadas, “preferem falar a escrever” e falam em diversas línguas, portanto, muitas narrativas caem no silêncio ou ficam sem tradução.

A ausência de espaço em que estas narrativas possam ser incluídas possibilitou identificarmos três clivagens contemporâneas, manifestas através da língua e introduzidas ao longo de nossa análise sobre processo de paz: i) uma clivagem política, que diferencia aqueles que apoiaram ou não a Resistência e instrumentalizaram ambas as línguas para construir redes de solidariedade, locais e internacionais; ii) uma clivagem social (“étnica”), ao reproduzir a distinção derogatória, introduzida pelo grupo étnico Tétum, e mais tarde manipulada pelos portugueses, entre lorosa’e/firaku/orientais e loromonus/kaladi/ocidentais. Salienta-se que a ressurgência destas identidades estava ainda associada à posição que cada grupo ocupou durante o conflito anterior, os que lutaram mais durante a Resistência (lorosa’es) em oposição àqueles que lutaram menos (loromonus) e foi, subsequentemente, instrumentalizada nas disputas por terras e propriedades, que continuam fomentando tensões políticas e sociais 15 anos após a independência; iii) A última clivagem é aquela geracional, que divide a população em quatro grandes grupos, segundo Seixas (2007): a geração colonial, alfabetizada em português; a geração, que nasceu e/ou cresceu sob o domínio Indonésia, alfabetizada em Bahasa e falando esta ou uma das outras 16 línguas timorenses em suas respectivas comunidades; a geração na Diáspora; e a geração da Independência, que recomeçou a ser alfabetizada em Português, mas pode também encontrar cursos em Tétum ou Bahasa, que algumas escolas e universidades privadas voltaram a adotar. Esta geração, no entanto, tem também como língua funcional o Inglês. E, através de todas estas línguas e suas influências culturais, esse nova geração (a maior parte da população timorense hoje) incorpora a corrente tensão e o esforço de assimilação entre o moderno e o tradicional, suas práticas e valores diversos.

Para a população em Timor Leste, o conhecimento do Português, ao menos na etapa de construção da paz foi, particularmente, importante ao definir aqueles com a capacidade de atuar na esfera pública, legislar e interpretar as leis. Assim, enquanto uns poucos timorenses na Diáspora, vivendo na Austrália, Estados Unidos ou em um dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), conseguiram mais facilmente um lugar no novo Estado, os jovens que cresceram sob o regime militar da Indonésia encontraram menos oportunidades dentro de uma economia globalizada, aberta a concorrência do mercado internacional. A língua se tornou uma dificuldade ainda maior para acessar os canais de comunicação com o Estado. O

Tribunal e a polícia trabalhavam com sistemas diferentes, introduzidos através de uma pluralidade de vozes que contribuíram para o seu desenvolvimento<sup>644</sup>. Embora tenha sido feito um esforço de centralizar estas instituições e garantir a padronização dos procedimentos, com base no Direito Civil, observa-se que tanto o novo Código de Conduta, quanto a Lei Orgânica da PNTL estão em Português, dificultando a compreensão daqueles responsáveis por sua aplicação. Igualmente, no setor de justiça, aplicava-se a lei do Regime anterior, mas as sentenças e os processos são escritos em Português. A língua, no entanto, não é tanto a origem, quanto o instrumento que sedimenta a nova configuração do poder estatal, garantindo o espaço para que determinados interesses prevaleçam. A percepção de impunidade, que atravessa quase todas as narrativas em campo, pode ser vista como um efeito desse processo.

Os Maum Boot (os líderes) produzem as leis, mas as leis se aplicam para uns e para outros não. Alguns não cometem erros mas são punidos, a polícia procura os perpetradores mas nunca os encontra. O Tribunal manda capturar, mas, no caminho, a autorização da captura desaparece. A polícia que leva as cartas, mas a polícia também destrói as cartas. Eles foram pagos, então? Com que dinheiro? O direito, a lei está errada! Os timorenses ganharam a vitória, mas não podem utilizar as armas para atacar uns aos outros.<sup>645</sup>

A aplicação da Lei é, em diversos momentos, descrita como arbitrária. No entanto, emerge como uma questão crítica, quando consideramos que suas estruturas-chave foram desenvolvidas sob uma pluralidade de práticas, perspectivas e níveis de investimento em construção de capacidades. Alguns setores foram priorizados, como as unidades especiais de polícia, outros marginalizados, como o setor de justiça em áreas rurais e nestas, durante a primeira década ao menos, a lei tradicional continuou a ser a base da autoridade e da manutenção da ordem.

Nas cidades, por sua vez, as tensões sociais foram hiperdimensionadas: a massa de jovens vulneráveis a cooptação por grupos dissidentes ou crime organizado foi constantemente observada. No entanto, como ressaltaram os integrantes desta pesquisa (nacionais e internacionais), o problema de segurança representado por “gangues” e “grupos de artes marciais” é, fundamentalmente, uma questão social e emerge na ausência de um Estado de

---

<sup>644</sup> Entrevistas com policiais, analistas e agentes de organizações não-governamentais, internacionais e nacionais, ressaltaram a divergência de práticas entre o common law (que muitos treinadores utilizavam, principalmente no programa de desenvolvimento e treinamento policial) e o Direito Civil, que de fato era a base dos sistemas administrativos e jurídicos em construção. Em Grupo Focal I, Op. Cit. p.344.

<sup>645</sup> Op. Cit.

Direito consolidado, como observa o advogado timorente, especialista em Direitos Humanos, que monitora a aplicação e o cumprimento da Lei, assim como as violações de Direitos Humanos em Timor Leste.

Atualmente [2017], não há tanta violência, o único pequeno incidente que continua até hoje envolve grupos de artes marciais. Isso talvez seja por falta de aplicação da lei, desemprego e interesses dos partidos políticos. Normalmente, as pessoas se sentem preocupadas em evento eleitorais/eleições, como atividades de campanha política. Mas depois disso, todos vivem com seus próprios negócios.<sup>646</sup>

Em sua fala a conexão entre violência, justiça e desenvolvimento, bem como a presença implícita de práticas de politização e corrupção da máquina pública ressaltam aqueles que são os pontos de maior fragilidade da “paz” em Timor Leste. No entanto, a paz considerada frágil, na opinião de especialistas internacionais, é aquela que Kofi Annan, definiu como paz sustentável, que emerge

[N]ão quando todos os conflitos foram removidos da sociedade, mas quando todos os conflitos naturais de uma sociedade puderem ser resolvidos pacificamente, através do exercício da Soberania do Estado e, em geral, de governança participativa. Em muitos casos, uma estratégia efetiva para realizar este objetivo seria ajudar as partes beligerantes a moverem seus confrontos políticos ou econômicos do campo de batalha e para um framework institucional onde as partes possam se engajar em um processo de solução pacífica e disputas futuras possam ser solucionadas da mesma forma. Para facilitar esta transição, o mandato de uma missão deve incluir a consolidação da paz e incorporar elementos como construção-institucional, promovendo instituições de boa-governança e o Estado de Direito, ao assistir as partes no desenvolvimento de instituições legítimas, com bases abrangentes.<sup>647</sup>

Paz sustentável, desta forma, é um conceito abrangente, que pressupõe intervenções consistentes e de longo prazo em diversas esferas da vida social. Caracteriza, portanto, uma paz positiva. Todavia, a paz que emerge na fala dos entrevistados, em relação ao cotidiano das comunidades, expressa-se na palavra “hakmatek” e se traduz como “tranquilidade na comunidade”. Observa-se que a dificuldade emerge na própria tradução do conceito “paz”, uma vez que não há, em Tétum, uma palavra correspondente. Paz é, portanto, compreendida em seu

---

<sup>646</sup> Op. Cit, nota 638.

<sup>647</sup> NAÇÕES UNIDAS, “No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations.” Report of the Secretary-General, (S/2001/394), 20 de abril de 2001.

sentido negativo, ao buscar, fundamentalmente, preservar a harmonia da comunidade, conservar a tranquilidade entre seus membros<sup>648</sup>. “Há paz, mas também a conflito” – Comentou Antero, um de nossos entrevistados. O conflito, por sua vez, denota a presença e o impacto de outras formas de violência, que se tornaram predominantes no processo de paz: i) a violência estrutural, principalmente através da marginalização econômica dos jovens timorenses, expressa em altas taxas de desemprego, foi ressaltada como a principal causa da emergência de “situações conflituosas”, normalmente indicando a presença de conflitos entre gangues e grupos de artes marciais; e ii) a violência física, particularmente, a violência doméstica, interna as famílias, geralmente referidas como *bikan* e *kanuro*. Ambas as formas de violência são apresentadas como problemas da “comunidade” e, no entanto, nenhuma delas encontra os canais apropriados para serem resolvidas nesse espaço, em que o mecanismo central para solução de conflitos continua sendo o sistema de arbitragem, baseado nos costumes tradicionais (*nahe-bititi*). A ausência de uma solução adequada para estas questões marca a falta de uma presença efetiva do Estado de Direito e a pouca legitimidade de suas instituições frente ao sistema de crença tradicional.

Assim, pressupondo que “internacionais” e “locais” poderiam compreender de formas distintas conceitos e processos semelhantes, ou mesmo adaptar certos conceitos e práticas globalizadas ao contexto localizado através de seu sistema de crenças, questionamos o que se entende por paz, na perspectiva daqueles que foram consultados. Algumas das respostas oferecidas sintetizam a diversidade de respostas encontradas.

A paz é da nossa família, entre Estado e indivíduo. Família também às vezes em conflito. Eu vou falar sobre Timor, as pessoas timorenses são fáceis de fazer um problema e também fácil de resolver, que é o personagem de Timor. Então, como vamos resolver esses problemas, eu acho que o acordo entre duas partes sobre idéias diferentes. Depois de duas partes fazer um problema, então eles fazem reflexão para a sua atitude que eles fizeram, eles também estão pensando em como resolvê-lo

- Acadêmico, UNTL

Paz significa respeito, tolerância, viver o seu dia a dia em tranquilidade e confiança. Paz requer que o povo viva e encontre aquilo pelo qual lutou: bem-estar, ter o suficiente para viver, olhar pela família e pela educação dos filhos. Paz significa que a riqueza que a mãe-natureza deu a Timor, o petróleo e o gás,

---

<sup>648</sup> Grupo Focal I, Op. Cit. p.344

chegue para todos. Como poderia ser alcançada? Que os políticos trabalhem por e para Timor, por e para o povo de Timor.

- Luis Costa, escritor e linguista timorense

A paz que emerge na reflexão desses timorenses, aponta para alguns dos problemas mais prementes ao longo do desenvolvimento do processo de paz: a desconexão entre as a forma como as operações de paz buscara estabelecer, manter e construir a paz em Timor Leste, e o quê de fato buscavam aqueles que lutaram por ela. Claramente, o ideal emancipatório de segurança humana – liberdade de necessidades (básicas, socioeconômicas), liberdade do medo (civis e políticas) – aparece nas diversas perspectivas daqueles que foram consultados. Ao refletirem sobre a paz e como esta se desenvolveu, o nexo entre desenvolvimento e segurança é realizado com o recurso aos relatos de justiça/injustiça, que emergem em avaliações sobre o Estado de Direito. No entanto, as estruturas tecnocráticas sob o qual se constituiu, como um sistema de lei e valores que replicam a cultura de democracias ocidentais, suas diversas formas e estilos, muitas vezes contraditórios, não encontrou um alicerce sólido sob o sistema de crença timorense.

O Estado de Direito em Timor foi constituído sob uma diversidade de sistemas jurídicos, bastante distintos entre si, em que se aplicava a lei Indonésia, sob um Código Civil inspirado no sistema português, a partir do qual o judiciário se formava. No judiciário se falavam uma diversidade de línguas, mas insistia-se no uso corrente do português, que para muitos não era compreensível. Por outro lado, aqueles que deveriam aplicar a lei e manter a ordem, não entendiam os fundamentos básicos sobre como a nova ordem se desenvolvia. Voltando, com frequência, às práticas passadas. O Código Civil, a Lei Orgânica, os manuais de treinamento, as leis e a própria Constituição estavam em Português. Enquanto a maioria das timorenses, nas instituições que compõe o cerne do Estado de Direito, falavam o Tétum ou Bahasa e, em geral, foram alfabetizados nesta última. O Tétum ainda não é uma língua escrita fluente e disseminada, mesmo entre aqueles que o falaram a vida inteira, ainda que a prensa nacional tenha feito grandes avanços nessa direção.

A questão da língua oficial dividiu muitos e, até hoje, desperta questionamentos, em particular com a adoção do português. Note-se que o campo, realizado por jovens e entre aqueles que eram membros da Juventude, durante a ocupação da Indonésia, foi realizado em inglês. A língua e sua função social na tradução de valores, princípios e práticas de uma cultura

a outra, é essencial para entendermos a forma embebida de violência estrutural que foi engendrada no processo de estabelecimento da paz e consolidada durante as fases de transição e aprofundamento. As formas de violência manifesta que predominam nos relatórios de organizações internacionais com relação ao Timor Leste, em particular a violência sexual e baseada em gênero e os confrontos envolvendo disputas por terras ou propriedades, são o efeito somático desse processo de exclusão social.

### **A governança securitária em Timor Leste**

A construção e consolidação de uma paz sustentável, sob a perspectiva internacional, assentavam-se sob dois pilares estratégicos de intervenção: reconstrução do aparato estatal, sob um modelo liberal e democrático; e a governança participativa, a fim de que este modelo fosse congruente com o contexto sob o qual estava sendo desenvolvido. Governança é um elemento essencial no processo de paz, pois, ao integrar em campo atores domésticos e internacionais, teria o efeito de produzir a legitimidade e adesão sociais necessárias à socialização de um modelo externo de organização da sociedade. É também a forma como a comunidade internacional escolheu abordar a complexidade dos sistemas sociais sobre os quais deve intervir, pressupondo uma visão holística e não-linear. No entanto, em qualquer lugar, para haver paz (como ausência de violência direta, real ou potencial) deve haver segurança, seja esta entendida em termos mais restritivos, como proteção física ou pessoal (“ausência de medo”), seja esta entendida em termos mais abrangentes, abordando um conjunto amplo de temas que colocam em risco o bem-estar dos indivíduos.

Destarte, a dimensão de segurança foi hiperdimensionada nas fases iniciais do processo de paz, face à permanência das estruturas de conflito sob o qual se precisava atuar e a necessidade de condições estáveis para que as demais atividades de gestão da ordem, justiça e desenvolvimento tivessem lugar. A primeira força de paz que entrou em Timor foi a INTERFET, uma força multinacional sob o comando do Governo australiano, com o objetivo de obter justamente estas condições mínimas de segurança. Seu mandato não incluía expressamente a proteção da população, mas como vimos ao analisar a missão, certamente a proteção de civis era uma questão fundamental para o seu desenvolvimento. No entanto, o objetivo estratégico da INTERFET era restaurar a segurança interna, assegurando a segurança externa. E desde cedo os soldados da INTERFET se envolveram em atividades paralelas, cumprindo tanto a função de Defesa, quanto de Polícia.

A governança securitária foi, então, essencial na construção desse processo, envolvendo os atores diretamente associado ao conflito armado: a TNI foi solicitada a cooperar, até que sua retirada estivesse completa; a FALINTIL, a partir de um acordo entre os “comandantes do mato” e as Nações Unidas, foi agrupada em um único espaço de aquartelamento, onde permaneceria até sua desmobilização; e aquelas milícias (de timorenses), que atuaram sob a batuta do exército indonésio e ainda permaneciam em Timor Leste, foram empurradas para frente com a parte Oeste da ilha. A população, traumatizada e vulnerável a uma série de riscos, foi colocada aos cuidados de organizações humanitárias, organizadas pelo OCHA. A dificuldade de acesso ao Timor facilitou a organização da assistência humanitária, no entanto, o deslocamento destes agentes, sob a proteção das forças de paz, implicou uma associação dos agentes humanitários com as forças militares, dificultando a manutenção de uma imagem de neutralidade e imparcialidade no exercício de suas funções. Esta sobreposição de imagens pode ser vista como um desafio fundamental das missões integradas, em suporte a paz, e uma das múltiplas consequências, não intencionais, da governança securitária em operações de paz.

Enquanto governança, em geral, se refere aos “processos e instituições, tanto formal quanto informal, que orientam e limitam a ação coletiva de um grupo”<sup>649</sup>, a governança securitária aborda os “mecanismos e estruturas através dos quais a segurança (em um sentido abrangente) é provida”.<sup>650</sup> No esforço de mapear este processo, questionamos os entrevistados locais sobre sua perspectiva em segurança e, analisando suas respostas nos deparamos com a segunda consequência, não intencional, da forma como a governança securitária em operações de paz se desenvolve.

Quando estamos a falar de segurança, segurança de que as pessoas podem ver são policiais e militares, a segurança de que as pessoas não podem ver é o nosso caráter, que se mostra em nossa atitude e palavras, enquanto estamos falando.

- Acadêmico, UNTL

Eu não vou dar uma definição com base em especialistas, com base em minha compreensão de que esta palavra se divide em duas partes. A primeira é a segurança para as pessoas pobres, segurança para as minorias e segurança para aqueles que não têm capacidade suficiente, com o objetivo de sentir que vivemos livres no país em que vivemos. Com a conclusão de que segurança é assegurar que todos possam viver em paz, para que todos tenham suas

---

<sup>649</sup> KEOHANE e NYE, p.2002.

<sup>650</sup> BRYDEN et al., p.3.



atividades e dar um limite àqueles que têm um grande poder para não oprimirem aqueles que estão embaixo. Em segundo, segurança significa limitar o espaço para aqueles que não vivem dentro das normas, leis, regulação, de um país. Limitar o espaço deles para que não causem insegurança aos outros, esta é a minha compreensão de segurança

- Sindicalista e professor, SPTL

Hoje já está a ser implementada condições para uma democracia, numa visão mais ocidental do que da realidade local. Os intervenientes da ONU agiram sob a batuta ocidental, uma civilização ocidental, o conceito de pobreza é ocidental, é-se pobre quem não tem poder de compra; vejamos a estrutura administrativa. Nunca deram valor e/ou nem deram valor à cultura do povo, a maneira como vive e a maneira de estar do povo no mundo; etc...). Então para os líderes, para quem está no governo e no parlamento/deputados não se coloca o problema da insegurança. Mas o povo sente-se e vive inseguro, pois não confia nas autoridades de segurança.

- Luis Costa, escritor e linguista,

Meu nome é António. Quando falamos sobre a segurança em geral, nós pensamos em segurança nacional e internacional. A segurança nacional, nossa segurança em nosso estado e a segurança internacional são as forças internacionais aqui. Eu sou uma segurança, me assegurei em minha casa, eu me importo com toda a minha família ou quando eu ando por aí, alguém mal pensou em mim, eu me protejo.

- Chefe da Aldeia Mota Ki'ik.

Meu nome é Fernando. Quando falamos sobre a segurança do Latin grego "segurate" significa que alguém trabalha para salvar alguém e cuidar de alguém, como proteger alguém. Por exemplo: temos dois tipos de segurança, é segurança interna e externa. Polícia, segurança civil, bombeiros são segurança interna, mas a segurança externa é F-FDTL ou força de defesa.

- Policial timorense, PNTL

Segurança significa proteger ou proteger a vida dos outros. Segurança interna como F-FDTL e PNTL, segurança externa como a força internacional de outro país que veio ajudar a segurança nacional.

- FGD III, 24 Abril, 2017

Suas respostas denotam as diferentes dimensões sob as quais segurança se manifesta e é percebida: externa e interna; nacional e internacional; civil e militar; objetiva e subjetiva. Em geral, convergem com o esforço internacional em separar as duas esferas de exercício da segurança, mas esta distinção é menos visível quando questionamos sobre os atores que compõe esse campo. Em particular observa-se a crescente intersecção entre a F-FDTL e a PNTL, mais visível quando entramos na fase de consolidação do processo de paz, durante o período final da UNMISSET, que converge com o momento em que as tropas internacionais estão começando a implementar sua estratégia de saída. Até que ponto esta intersecção é “não intencional” pode ser debatida. Conforme observa Penska, “como um imperativo nas modernas operações de suporte a paz, a doutrina de cooperação civil-militar (CIMIC) enfatiza a cooperação entre o componente militar e os Governos locais e cidadãos”, o que se torna particularmente relevante ao considerarmos o atual foco em “reforma do setor de segurança”, que passou a ser a principal prioridade da UNMIT, particularmente após o período eleitoral<sup>651</sup>. Observa-se que, enquanto CIMIC, no contexto de missões integradas, passa a priorizar as relações entre as forças militares e os agentes civis que atuam no setor humanitário ou de reconstrução, as consequências desta inter-relação, nos esforços de cooperação civil-militar, ainda não foram completamente compreendidas ou geridas.<sup>652</sup>

A Reforma do Setor de Segurança, ao adotar uma visão holística sobre segurança, envolve uma agenda multissetorial destinada a reestruturar, democratizar e modernizar um sistema de segurança, que abarca uma pluralidade de atores estatais e não-estatais relacionados ao setor militar, à defesa, à polícia, à inteligência, ao judiciário e ao sistema penal. Com este objetivo, as normas de pautam às ações relacionadas ao SRR enfatizam a necessidade do controle civil sobre as funções de garantia da lei e da ordem (GLO), assim como a separação das forças militares, destinadas à segurança externa, das agências de segurança interna. Em contextos de pós-conflito, em que estas atividades, com frequência, desenvolvem-se em conjunto ou paralelo a programas de DDR, a importância de uma distinção entre as agências e da supervisão civil sobre ambas se torna ainda mais premente. No entanto, em Timor Leste, como em outros países, estas duas atividades, DDR e SSR, apesar de integradas, não se desenvolveram de forma complementar.

---

<sup>651</sup> PENSKA, 2010, p.40-41.

<sup>652</sup> Op. Cit.

A questão dos Veteranos se provou essencial desde o início, dado o respeito e apoio popular que detinham e a formação de grupos dissidentes, alguns deles reportadamente com mais de 20.000 integrantes, como o AC75, bem como sua associação com grupos políticos de oposição. No âmbito da SSR, este seria um importante ponto de fricção entre as estruturas que compunham a governança securitária no passado e àquelas que buscavam se estabelecer no presente, embora não fossem as únicas. Nos primeiros anos de gestão autônoma, a presença constante de percepções de ameaça à segurança interna (grupos de segurança não-oficiais, tráfico e tumultos civis) e, em especial, de evidências que milicianos estariam atuando na fronteira, levou o Governo a encorajar a uma descentralização das forças de segurança, particularmente nos distritos ocidentais. Neste período, em que as forças internacionais suplantavam a segurança na região de fronteira, passou-se a priorizar o desenvolvimento de unidades especiais de polícia, que pudessem se responsabilizar tanto por segurança das fronteiras, quanto por atividades de GLO. Convergingo, assim, com as funções das Forças Armadas, que viam a PNTL, em grande medida, como uma continuidade da POLRI, a polícia indonésia. Pontos de fricção entre ambas as instituições podiam ser identificados desde sua origem. A crise de 2006, por sua vez, representava o *spill-over* desse processo sobre a sociedade.

O conflito, que começou em meados de abril com o protesto pacífico daqueles que foram exonerados da F-FDTL, passou a violência armada entre 23 e 26 de maio de 2006, com a decisão do governo de usar as Forças de Defesa para conter a desordem civil, colocando-os diretamente em conflito com os membros da F-FDTL que estavam entre os manifestantes, a maioria dos quais originários dos distritos ocidentais do país. Alegadamente, as forças da F-FDTL armaram cerca de 200 civis em resposta a ataques liderados por soldados, policiais e civis durante os protestos. As tensões entre soldados das regiões oriental e ocidental do país se intensificaram na sequência de eventos que levaram a um aumento da violência armada. Imediatamente, a partir daí, a Polícia Nacional se dividiu nas mesmas linhas, com diferentes facções enfrentando as Forças de Defesa, enquanto outros se aliaram a elas.<sup>653</sup> Os conflitos entre facções das duas forças passaram às ruas e a interrupção da ordem interna produziu altos níveis de violência entre as "gangues". Os relatórios indicam que 37 pessoas foram mortas durante esse período e várias casas e edifícios públicos destruídos, alguns queimados como na guerra civil. Em consequência, aproximadamente 150.000 timorenses (15% da população)

---

<sup>653</sup> Small Arms Survey (SAS), 2010, p.16; PEAKE, p167-68.

procuraram refúgio como pessoas internamente deslocadas (IDPs) em campos improvisados e a maioria deles ainda vivia nestes campos em 2008.<sup>654</sup>

O clima político de instabilidade persistiu nos anos seguintes. Por um lado, a busca dos responsáveis pela crise de 2006, que ocupava as principais fileiras da Força Nacional de Defesa, era considerada politicamente indesejável.<sup>655</sup> Por outro lado, os casos de violência armada continuaram a surgir, impulsionados por tensões entre a elite política. A fraqueza latente das instituições estaduais, sem legitimidade e representação; as altas taxas de desemprego dos jovens, considerados vulneráveis à cooptação por gangues ou MAGs; e o crescente empobrecimento da sociedade local contra a população internacional que se deslocava à região, contribuindo para inflação dos preços na economia dolarizada que se optou por desenvolver no país. O ambiente macroeconômico instável exacerbou as demandas políticas entre vários grupos que participaram da luta por um Estado independente, muitos dos quais agora estavam olhando com insatisfação o desempenho de seus novos líderes políticos.<sup>656</sup> Em 2008, em um contexto de desilusão com o projeto de construção do Estado, noticiava-se que “um soldado renegado” tentou assassinar o Presidente José Ramos-Horta e o PM Xanana Gusmão. Em resposta, nesse mesmo ano, o governo liderou o Operasaun Kilat, um programa nacional para colecionar armas.<sup>657</sup> No entanto, de acordo com o Relatório Especial do *Small Arms Survey*, publicado em abril de 2010, a maioria dos incidentes envolvendo alguma forma de violência entre civis ou contra eles foram cometidas por armas de baixa tecnologia de pedras as setas e explosivos caseiros. Há, no entanto, algumas armas leves e armas pequenas circulando entre a população, particularmente após a crise de 2006.<sup>658</sup>

Nos últimos anos, o controle sobre a distribuição e posse de armas tornou-se mais rigoroso. As instâncias envolvendo membros da nova força policial e casos de abuso ou uso excessivo de força envolvendo armas de fogo levaram David Ximenes, ex-líder da rede clandestina do CNRT conectado com a resistência e atualmente membro do Parlamento Nacional de Timor-Leste, a criticar o estilo militarizado de Policial Nacional. O anúncio foi feito após o assassinato de um jovem líder local, que liderava grupos de protesto nas ruas. A ausência de uma solução adequada para este caso atesta a fragilidade contínua do Estado de Direito estabelecido na região: o oficial responsável foi brevemente removido de sua posição e

---

<sup>654</sup> PEAKE, 2008, p.168.

<sup>655</sup> SAS, 2010, p.16.

<sup>656</sup> Ibidem.

<sup>657</sup> Ibidem.

<sup>658</sup> SAS, 2010, p.16-22.

reintegrado quando a PNTL concluiu que um civil havia obtido uma arma "perdida" da polícia e cometeu o crime.<sup>659</sup> Em 2009, em uma retrospectiva da Polícia Nacional de Timor-Leste 10 anos de formação, fontes relataram ao jornal local, *Tempo Semanal*, que as divisões entre facções leste-oeste continuavam a dominar o Serviço de Polícia e a população timorense, de acordo com uma pesquisa de *Asian Foundation* (2008-2009), mostrava pouca confiança na instituição. O relatório apresentou um cenário de insegurança social, relatando os acontecimentos da crise: “Após a crise de 2006, praticamente todo o país considerou que essas armas não contribuíram para a construção de um serviço de polícia orientado para a comunidade, mas “estavam militarizando a Polícia, confundindo as forças armadas e ameaçando a população”.<sup>660</sup>

Em consulta, integrantes do programa de Cooperação Internacional da CAPES em Timor Leste, corroboram estes fatos, informando que a corrupção é generalizada na polícia timorense, sob um sistema de pagamento de suborno que obriga as pessoas a suportar os custos de sua segurança.<sup>661</sup> No entanto, a polícia timorense não é o único ator que demanda para si função de proteção social. A desconfiança da população em relação aos agentes estatais produziu outras formas de associação para fins de segurança, demonstrando a natureza resiliente da sociedade timorense em lidar com os conflitos locais, adaptando-se à dinâmica introduzida por um processo acelerado de modernização política e econômica. É possível observar que, ao longo do processo de paz, foram desenvolvidas formas híbridas de associação que integraram a nova dinâmica social com formas tradicionais de organização social e justiça. De acordo com James Scambary (2013), a expansão dos MAGs em número e influência em certos distritos ou municípios (sistema atualmente implementado) confrontou a polícia e os líderes tradicionais da sociedade com outras formas de agência que disputam esse espaço, que, na história das sociedades ocidentais, teve seu desenvolvimento alocado sob a prerrogativa do Estado: a proteção do cidadão.<sup>662</sup>

Observa-se, desta forma, que os efeitos não intencionais da governança securitária, no âmbito de um processo de estabilização e reconstrução social, estão diretamente associados à maneira como se buscou promover a reforma do setor de segurança sob as estruturas de paz que estavam sendo gestadas, num espaço de exclusão, em que a confrontação com os “Outros” era

---

<sup>659</sup> SAS, 2010, p.18-20.

<sup>660</sup> TEMPO SEMANAL, 10 Years of UNPOL in Timor Leste: A Failure, Dili, 24/11/2009.

<sup>661</sup> Em entrevista concedida a autora no dia 18/06/2015.

<sup>662</sup> SCAMBARY, James 2013, “Conflict and Resilience in a Urban Squatter Settlement in Dili, East Timor” *Urban Stud* 2013 50:1935, p.1947.

temporal e espacialmente adiada. Primeiro, negava-se a presença de narrativas alternativas, empurrando para além das fronteiras os violadores, ao invés de envolvê-los em processos – formais ou informais – de justiça e reconciliação; e negando reparação àqueles/as cujas identidades foram transformadas nesse processo, mulheres, homens e crianças, abusados ou raptados, que removidos de suas casas, enfrentavam um novo trauma em sua reintegração. Segundo, negava-se a Outros, que formavam parte dos quadros da Resistência, combatentes e não combatentes, a agência que, antes, tinha sido parte de suas identidades e ora foram negadas pelo não-reconhecimento.

### **Pacificação ou Proteção**

A governança securitária, integrada ao campo de espaço humanitário, correspondia a uma perspectiva alargada das questões que envolvem segurança, e através do princípio de “proteção” passou a abrigar uma multiplicidade de atores e práticas, que, por seu turno, interpretavam o mandato de “proteção” de formas diversas. No século XXI, a “proteção de civis” se transformou no princípio organizacional das operações de paz e a “segurança humana” o seu princípio legitimador<sup>663</sup>. Com crescente frequência, estas expressões passaram a figurar na agenda internacional da comunidade humanitária, atenta aos novos espaços das intervenções internacionais: Estados ou comunidades políticas, ou invés de um espaço mediado entre eles; zonas de conflito prolongado e não espaços de armistícios, negociado entre as partes em conflito. A emergência destes termos, proteção de civis e segurança humana, correspondia à contínua necessidade de integrar, em campo, operações de manutenção e construção da paz, dada a complexidade das tarefas que designavam seus mandatos, geralmente ambíguos quanto aos meios para sua implementação. No entanto, a emergência destas operações integradas, e seus efeitos não intencionais contribuindo para resultados limitados, impôs a necessidade de reavaliação das práticas correntes, em particular no que concerne à coordenação das atividades em campo e à adequação do uso da força.

Sob a esfera das missões integradas, os mandatos de operações de paz passaram a incluir desde a estabilização imediata e proteção de civis; ao apoio à assistência humanitária; organização de eleições; assistência ao desenvolvimento de novas estruturas políticas; engajamento em reformas do setor de segurança; desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes; reconstrução de infraestrutura pública; até o desenvolvimento

---

<sup>663</sup> ZANOTTI, 2010, p.17-31.

econômico e social. Por seu turno, a ampliação das atividades apenas às operações de paz ocorre de forma quase orgânica em campo, em meio a mandatos ambíguos acerca do seu escopo de ação. No entanto, a necessidade desta abrangência, refletira em uma necessidade urgente em ampliar também o escopo de proteção. A expansão do espaço humanitário, desta forma, viabilizara a expansão das operações de manutenção da paz, levando os capacetes azuis a se engajarem em cenários cada vez mais instáveis. Recentemente, as operações de manutenção da paz se tornaram mais robustas e as Nações Unidas, com crescente frequência, passaram a assumir uma posição efetiva nos conflitos em desenvolvimento, assim como na direção das mudanças em cenários pós-conflitos.<sup>664</sup>

No entanto, apesar do termo “pós-conflito” ser extensivamente utilizado para se referir aos cenários que emergem após um processo de paz, este termo tende a mascar a realidade crua da “paz” que emerge do acordo, muitas vezes impondo um processo de normalização das configurações sociais produzidas ao longo de um conflito, particularmente, quando este, como no caso de Timor Leste, desenvolveu-se por várias décadas. Sociedades pós-conflito, transitando da guerra a paz, carregam consigo as relações, clivagens e configurações de poder que possibilitaram e condicionaram as iniciativas de paz sobre as quais o processo político se desenvolve. Sob este cenário, a governança securitária não envolveria apenas as atividades e atores associados, tradicionalmente, às operações de construção da paz, Estados, organizações internacionais e não-governamentais, como também práticas sociais desenvolvidas de forma mais orgânica, fundadas no contexto social e cultural que dão significado a vida e as relações sociais de indivíduos e coletividades. Assim, para entender as estruturas de paz em que se desenvolveram as intervenções das Nações Unidas em Timor Leste, era antes necessário compreender as estruturas de conflito que conduziram o processo até 1999, fossem estas internas e externas.

A forma como a comunidade internacional veio a conhecer o Timor, passava a imagem de um povo oprimido, lutando por sua independência: o último bastião do colonialismo no mundo moderno. E, de fato, a história que se desprende das páginas do Relatório Final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (Chega!) é o registro, por excelência, dessa luta e do sofrimento de seu povo. Uma contribuição essencial para a imagem da nação que emergia em 2002.<sup>665</sup> No entanto, esta imagem, por mais honesta que seja em seu ideal de

---

<sup>664</sup> EIDE et. al, 2005.

<sup>665</sup> GRENFELL, 2009.

construção nacional, não era uma imagem completa. A violência que emerge no período de pós-conflito, através dos grupos dissidentes, grupos de artes marciais, gangues e entre as novas agências de segurança do Estado, bem como a ampla base de apoio social que estes grupos, em diversos momentos obtiveram, desafia a ideia de que o Timor foi um sucesso em termos de construção do Estado ou da nação. As principais formas de violência que hoje tencionam este cenário, notadamente a violência doméstica e a disputa por terras e propriedades, também constituem emergências relacionadas ao período pós-conflito.

Por sua vez, a geopolítica continua sendo um fator de extrema importância no processo de formação nacional. Particularmente no imaginário local: em que o poder político esteve sempre associado, em aliança, a um poder externo, que transformava o ator interno em “agente externo”. Assim fora para aqueles que entraram em aliança com os Portugueses, depois com Indonésios, e, recentemente com as Nações Unidas e as forças aliadas, em particular a Austrália. Essa perspectiva, para alguns analistas, resultava na “externalização” do próprio Estado, que muitos timorenses não vêm como representado seus interesses, mas interesses próprios, em aliança com um poder externo. Atualmente, os timorenses tendem a se identificar localmente, ao invés de nacionalmente<sup>666</sup>, impulsionando o fortalecimento da cultura local em diversas regiões, particularmente em áreas rurais.

Este *gap* de legitimidade não foi observado por atores internacionais. Quando a violência que fermentara durante os anos de presença das Nações Unidas, com seu robusto aparato de segurança, começa a se intensificar no decurso de uma gradativa retirada, os sinais de alerta foram ignorados por membros da comunidade internacionais e autoridades políticas locais. Não se faz menção à crise em 2004, 2002, ou antes. A ONU cumprira sua missão: o arcabouço funcional de um Estado, com todos os seus setores operacionais, fora estabelecido; as forças de segurança estavam formadas e os índices de violência estabilizados. A “Crise”, por sua vez, demonstrou o contrário para muitos.

Com a Crise de 2006, abre-se um momento de inflexão no processo, uma oportunidade de reavaliar “o que não anda bem”. No entanto, o momento para essa reflexão foi perdido, como denota a falta de um planejamento estratégico em longo prazo nas operações seguintes. A crise, compreendida como uma emergência humanitária complexa (em oposição à guerra pós-colonial, que se desenhava no horizonte) foi respondida por uma estrutura especificamente

---

<sup>666</sup> TRINDADE, 2008, p.161.



elaborada para atender situações de emergência: o uso robusto de força para a estabilização interna; e a coordenação sob o novo modelo de gestão das Nações Unidas.

O processo de paz não estava concluído e precisava ser consolidado. A nova fase de intervenção internacional tinha, portanto, o objetivo de apoiar a consolidação das estruturas estabelecidas e a transição da sociedade de condições políticas, sociais e econômicas facilitadas em tempos de emergência para estruturas políticas, sociais e econômicas mais permanentes, voltadas ao desenvolvimento sustentável e a consolidação de uma cultura de valores democráticos. Assim, as quatro prioridades do mandato da UNMIT compreendiam avaliar e reformar o setor de segurança; fortalecer o Estado de Direito, promover o diálogo e uma cultura de governança democrática; e o desenvolvimento econômico e social.<sup>667</sup>

Ao compreender a Crise como “complexa”, o SGNU certamente compreendia que o ‘golfo de incompreensão’ entre o Estado e a sociedade timorense não seria solucionado com a mera mudança de governo e uma abordagem holística precisaria ser adotada, a fim de tornar a sociedade mais resiliente e prevenir novos conflitos. O remédio onusiano foi a apoio para o desenvolvimento institucional daquelas estruturas consideradas críticas para a prevenção de novos conflitos, sob o nexos segurança e desenvolvimento, que embasa uma abordagem voltada à segurança humana. Ou seja, priorizou-se a estabilização das condições de segurança, a consolidação do Estado do Direito e a coordenação da estrutura de assistência humanitária, a fim de que estas concentrassem suas intervenções em áreas específicas e essenciais para o desenvolvimento humano<sup>668</sup>.

Como efeito imediato desta nova intervenção, o Estado reforçou sua base política, manteve o controle sob as forças de segurança e dissuadiu a emergência de novos concorrentes ao poder estatal, particularmente após a conclusão da ameaça representada por Major Reinado e seu grupo. Os demais grupos, apesar da complexa rede de relações que os associavam ao Estado, agências estatais, partidos políticos, lideranças políticas e líderes tradicionais, foram categorizados como “ilegais”, “dissidentes” ou “delinquentes”. Os jovens, que compõe a maioria da população timorense, são aqueles que contribuem com a maior parte dos membros desses grupos, cujas lideranças, em geral, são indicadas a partir do papel que desempenharam

---

<sup>667</sup> ONU, S/2009/504, par. 49.

<sup>668</sup> Em março de 2009, as Nações Unidas introduziram o sistema de clusters em Timor Leste, organizando 11 clusters destinados a aperfeiçoar a assistência humanitária na região. Seu foco, porém, estava em assistir o governo em desenvolver estratégias de recuperação antecipadas, resposta às situações de emergência, planos de contingência e preparo a desastres naturais.

na Resistência. Nota-se que muitas “gangues” contemporâneas em Timor foram formadas nos porões da rede clandestina, que esteve ativa durante a maior parte da década de 1990. No entanto, a juventude clandestina naquele período, em sua maioria, não encontrou os canais apropriados para a reintegração na sociedade. Padre Jovito, que no período desta entrevista participava do processo da CAVR, comentou a este respeito

R. ...O Timor que agora que agora quer dar saltos de gigante esquece-se que estamos a caminhar num outro processo, que temos uma outra história, uma outra cultura, uma outra coisa que temos que considerar minimamente. Não exijo muito. Os sobreviventes da luta pela Independência merecem consideração, aquela honra.

P. Essa honra esta a ser negada?

R. Em Outubro de 2000, quando voltou a Timor, o primeiro-ministro usou uma frase que desmentiu aquele processo todo de luta: “Nem caixas, nem caixotes, nem elementos, nem segmentos, nem quadros, nem quartos.” Isto é uma ofensa para as pessoas que se envolveram na luta. Ele referia-se a um certo momento em que havia “caixas”, no sentido de postos clandestinos que funcionavam como ponto entre os guerrilheiros e os clandestinos na cidade. Recebiam cartas, medicamento, mantimento, que eram levados para a caixa e as pessoas da caixa levavam para a montanha. Havia, portanto, elementos e quadros que coordenavam, havia estafetas que levavam, haviam elementos que faziam tudo isso. Por isso aquela frase é uma desvalorização, uma desconsideração para com quem esteve envolvido. Eles martirizaram-se sem interesse. Até hoje continuam sem interesse, o único era atingir a independência e isto nós atingimos, por causa da doação, da abnegação e do sofrimento de muitos que foram esquecidos.<sup>669</sup>

Logo, aqueles que um dia foram agentes fundamentais para o processo de transformação social, sob as novas configurações políticas de poder, tiveram essa agência negada, ao não serem envolvidos no processo de construção nacional. O termo “*spoilers*”, representando uma ameaça direta ou um fator de risco ao processo de paz, fica subentendido através da forma como o Estado procurou abordar ou considerar sua presença. Práticas provisórias de estabilização, destinadas transformar potenciais *spoilers* em agentes com um investido interesse no período de transição foram realizadas no início do processo de paz, com a UNTAET, porém, visaram, basicamente, os atores armados que constituíam a ameaça mais direta e urgente ao processo,

---

<sup>669</sup> Entrevista com Padre Jovito. Em: MENDES e CORLBEL. “Madre Cacau - Timor”, Coleção Arquipélago. 2004.

abordando-os através de programas de DDR, com um impacto pensado em curto prazo e, segundo analistas, problemático no longo prazo. Estas atividades, contudo, avançaram rapidamente. Por seu turno, questões envolvendo um comprometimento de longo prazo, como aquelas destinadas a abordar os fatores de risco em um processo de paz (“*accidental spoiling*”), desenvolveram-se mais lentamente. Não apenas devido à hesitação inicial das Nações Unidas em promover um diálogo mais abrangente, quanto do próprio Governo Timorense em descentralizar o poder político que conquistara arduamente, no período seguinte, face à presença contínua de potenciais concorrentes aos recursos estatais.

Quando a UNMIT e as forças internacionais voltaram ao Timor, a visão era de que a crise política fora resolvida, mas questões estruturais acerca do desenvolvimento institucional das operações de paz ainda precisavam ser resolvidas. Com as eleições nacionais se aproximando, porém, estas forças entraram no terreno com o objetivo imediato de estabilizar as condições de segurança, substituindo às agências estatais na manutenção de ordem pública. Como a INTERFET, que um dia garantiria a UNTAET tempo suficiente para se organizar em campo. A ISF faria o mesmo, mas a favor do Estado. Embora dissidentes internos, agrupados ao “soldado renegado” contestassem sua legitimidade. Claramente, tanto a ISF, quanto a ONU, assumiram uma posição.

O mandato não expresso em “proteção de civis”, no âmbito de uma compreensão alargada de segurança, compreendia que esta era uma função primordial do Estado, portanto a nova abordagem de intervenção das Nações Unidas se desenvolveria em dois momentos: primeiro, ocupando provisoriamente o papel das agências estatais no reestabelecimento e manutenção da ordem interna (algo urgente, com as eleições no ano seguinte); e, em segundo, apoiando e consolidando o desenvolvimento destas agências para que operassem com maior autonomia, em particular a Polícia. Paralelamente, as Nações Unidas se engajaram na coordenação tecnocrática dos diversos atores humanitários que atuavam naquele espaço, coordenando a ação dos países doadores e clusters humanitários a fim de otimizar suas atividades. Não obstante, a falta de um planejamento estratégico de longo prazo coordenado com o Governo e demais atores domésticos, a fim de mapear adequadamente as estruturas que deveriam ser priorizadas para garantir o desenvolvimento de um processo de paz sustentável, permitiu que muitos dos problemas que a ONU entrara com o objetivo de abordar, continuassem presentes em sua retirada.

A pacificação, em grande medida, representara um adiamento do engajamento com o Outro, e, assim, do encontro de seus constituintes como “nação”. Preservava-se em Timor uma paz compreendida em seu sentido negativo, que deveria, na consolidação do processo de paz, avançar o projeto de uma paz positiva e sustentável. A UNMIT, sob esta perspectiva, representava a atualização do projeto de paz liberal, que precisava ser consolidado em âmbito social, justificando a presença dos mais de 1500 oficiais da UNPOL em campo em seu auge. No entanto, no âmbito de suas operações de manutenção da paz, não foi capaz de garantir a sustentabilidade do processo que colocara em curso, repassando esta tarefa àqueles que, de fato, deveriam construir a nação.

### *Segurança Humana vs. Segurança Ontológica*

Em 2002, avaliando os esforços da UNTAET, Roque Rodrigues afirmou: “A paz foi restaurada em Timor Leste... é nosso dever proteger a paz”. No entanto, esta era uma paz frágil na melhor das hipóteses. Uma paz que se erguia, sem reforçar suas bases, ao criar instituições estatais que não apenas careciam de legitimidade social, mas competiam entre si pelo domínio da violência organizada, sob a qual se funda o Estado Soberano e de Direito. A emergência dessas divisões, internas ao próprio Estado, e a forma como escalaram rapidamente para fora da esfera político-institucional, demonstra não apenas a incipiência da cultura democrática, como uma incompreensão acerca das estruturas de poder sobre as quais a sociedade timorense se organizava e continuaria a se organizar, na ausência de um Estado de Direito consolidado ou representativo.

O Estado de Direito em Timor Leste é hoje uma mistura de atores, práticas, leis e linguagens. Um sistema plural, que une o moderno ao tradicional, ora consolidando a coesão social, ora desafiando seus limites. O espaço físico, político, social, econômico e cultural em Timor está em transição. No entanto, isso não significa dizer que o resultado disso tudo será uma sociedade à imagem das democracias ocidentais liberais. A emergência de múltiplas clivagens sociais, particularmente, aquelas envolvendo questões de identidade, definidas sobre regiões, grupos sociais e étnico-linguísticos, indicam uma pluralidade de narrativas que perfazem e atravessam a narrativa nacional oficial. Como em outros lugares, o processo de paz em Timor Leste envolveu vencedores e perdedores, e seu sucesso foi testado à medida que buscava equacionar os diversos interesses e posições, desenvolvendo um espaço de diálogo em que a deliberação não repressiva pudesse ter lugar: um espaço de inclusão e não de exclusão. A própria noção de segurança humana está no centro desse processo, mas suas bases

emancipatórias, foram solapadas devido à própria abrangência dos termos sobre os quais se define.

No período em que a UNTAET teve em sua mão a soberania do Estado de Timor Leste, o termo segurança humana já encontrava ampla aceitação nos fóruns internacionais, definida, como as demais formas de segurança, em termos de ausência. Os principais desafios à segurança humana global envolviam questões como o terrorismo internacional, pressões migratórias, disparidades econômicas, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, crescimento populacional descontrolado, degradação ambiental, expansão epidêmica da AIDS/HIV etc. Todos estes temas têm em comum a natureza social e transnacional de seu impacto e difusão e, por conseguinte, o espaço natural dos programas e ações destinados a abordá-los era, invariavelmente, a sociedade. Subentendido nesta compreensão estava a interdependência entre insegurança global e insegurança local. Assim, a segurança pensada em Timor estava diretamente voltada a estas inseguranças interdependentes. A noção foi defendida por alto-funcionárias das Nações Unidas, como Sukehiro Hasegawa<sup>670</sup>, que considerava serem estas atividades não tradicionais e ilícitas, desenvolvidas por grupos particulares, as questões mais prováveis a ameaçar a estabilidade do país. A mesma noção foi expressa pelo Brigadeiro-General Matan Ruak, ao expor os planos de expansão do Exército, em 2004:

[T]endo em conta que a ONU não iria permanecer muito tempo aqui. Assim estaremos em condições de apoiar a Polícia em caso de extrema necessidade, já que pensamos que as ameaças para o nosso país não são ameaças tradicionais, convencionais, mas são muito transnacionais. Para combatê-los é preciso um esforço conjugado de várias instituições do nosso país...Refiro-me ao terrorismo, à venda de armas, à AIDS, à droga, à imigração ilegal, à pesca ilegal, as ações que parecem não ter muita importância num país desenvolvido mas que, num país recém criado e ainda com dificuldades, são ameaças visíveis e com potencialidade de afetar o Timor.<sup>671</sup>

A abrangência de temas em questões de segurança, sob o enquadramento normativo da segurança humana, contribuiu decisivamente para interseção das esferas de segurança interna e externa, e, em Timor, contribuíram para a consolidação das estruturas militarizadas para a manutenção da ordem pública. Na presença de um fraco Estado de Direito e uma gestão eficiente dos recursos alocados ao setor, estas ameaças não tradicionais certamente se tornaram

---

<sup>670</sup> HASEGAWA, 2003. Hasegawa foi Vice SRSG para UNMISSET e SRSG para a UNOTIL em Timor Leste, entre 2002 e 2006.

<sup>671</sup> MENDES e CORBEL, 2004, p.84.

mais frequentes<sup>672</sup>. No entanto, ao considerarmos as principais formas de insegurança no âmbito da sociedade timorense, envolvendo violência doméstica, disputa por terras e violência de base econômica, o que emerge como temas prementes para a governança securitária apontam para questões mais localizadas que transnacionais. Ainda que a importância dos temas acima não seja negada; quando pensamos num caso específico, e no Timor, em particular, há de se contextualizar o que segurança humana de fato significa sob este contexto, quais as reais questões de insegurança que afetam a sociedade e recordar a noção defendida pelo Professor Januário Soares, da UNTL: “a própria segurança deve limitar seu espaço, onde e quando deve ocorrer”.

O Estado de Direito, para funcionar bem, necessita de uma Lei, claramente expressa e aplicável a todos (a língua em que esta escrita é um problema fundamental); a delimitação clara dos papéis entre F-FDTL e a PNTL; e a definição da função social desta última para a sociedade (uma polícia “que trabalhe para a comunidade”), essas questões apareceram com frequência nos relatos de campo e merecem reflexão. Por sua vez, a emergência de novas clivagens com base em identidades, coloca em relevo a ausência de uma identidade que una todos os fragmentos sociais e todas as narrativas que emergem de um processo de transição e transformação social. No cenário de transição, “os esquecidos” no processo de paz e os mais vulneráveis a este, foram, sobretudo as mulheres e jovens, que hoje se transformaram no foco de programas de desenvolvimento fomentados pelo Governo e comunidade internacional. No entanto, esta inclusão não é para todos e muitos continuam vulneráveis a manipulação política e violência social. Na transição de um regime autoritário para uma democracia pluralista, o dissenso fora abafado, enfraquecido ou deslegitimado, com a sombra a violência política e as estruturas do conflito social ignoradas, em favor de uma política de “segurança e estabilidade” que, de certa forma, negava todo o processo social a partir do se viabilizara a construção de Estado independente em Timor Leste. Ao fazê-lo, apagava-se da história a agência destes grupos, mormente jovens e mulheres, na promoção da paz antes que esta chegasse ao Timor. Um exemplo marcante aparece no papel da “Juventude”, mulheres e homens, que mostraram o Timor ao mundo na década de 1990. Seus rostos, durante a implementação do processo de paz, foram esquecidos. Ironicamente, sem encontrar oportunidades nesse novo cenário, muitos jovens, hoje em dia, deixam o país.

---

<sup>672</sup> ICG, 2013.

A crise de 2006 sinalizara que o processo de estabilização, conduzido com o recurso à governança entre os diversos atores securitários, domésticos e internacionais, falhara em abordar os condutores latentes da violência na sociedade, àquelas clivagens essenciais que dividiram os timorenses entre 1974 e 1975, e reemergiam no contexto pós-independência, sobre novas roupagens, apresentando-se como riscos à evolução do processo de paz. No entanto, eles também estavam mudando, adaptando-se ao novo contexto, como mostrado na crescente presença de MAGs. Como Beatrice Pouligny ressalta, "a violência transforma tanto quanto destrói. Esta cria novas realidades e formas de relacionamentos, particularmente quando durou décadas".<sup>673</sup> Em 2006, a comunidade internacional reconhecera o que as vozes mais críticas da UNTAET e suas sucessoras já apontavam por algum tempo: as abordagens de estabilização não levariam, automaticamente, a um processo de paz sustentável.

A sustentabilidade do processo de paz dependia e se baseava na capacidade de uma comunidade em gerenciar as dinâmicas que produziam o conflito violento e, portanto, os construtores da paz se voltaram para a noção de "resiliência". A resiliência envolve a capacidade de uma comunidade optar por excluir ou evitar a escalada da violência e, como tal, desafia a terminologia e a semântica nas abordagens tradicionais de gerenciamento e resolução de conflitos. As concepções de fraqueza, fracasso e fragilidade institucional começam a perder a centralidade nas discussões em curso acerca da força inata de comunidade políticas para a consolidação da paz, do poder e do valor de seus laços e redes sociais existentes que mantêm as comunidades unidas nas condições mais venais e sua capacidade de adaptação".<sup>674</sup>

O pensamento de resiliência parece ser a solução mais eficaz para a fraqueza crônica nos atuais modelos de intervenção. No entanto, o uso extensivo por parte de acadêmicos em muitos campos (psicólogos, economistas, cientistas ambientais e sociais), bem como profissionais e autoridades políticas que se envolvem ativamente na programação de resiliência, chamam nossa atenção para a falta de características definidoras do que é envolve um programa de resiliência. A noção corre o risco de se tornar uma panacéia para todos, uma vez que não é facilmente traduzida de um campo para o outro, ou de um contexto para o outro. Construir a paz é um esforço profundamente político e transformador. Assim, qualquer programa que busque promover a resiliência local específica do contexto terá que considerar o papel do poder

---

<sup>673</sup> POULIGNY, Beatrice. "The Resilience Approach to Peacebuilding: a New Conceptual Framework." Insights, USIP, Summer 2014.

<sup>674</sup> VAN METRE, Lauren. "Resilience as peacebuilding practice: to realism from idealism." Insights, USIP, Summer, 2014.

e da cultura nas dinâmicas que moldam as respostas adaptativas das sociedades à violência, perguntando, por exemplo: a resiliência de alguns atores da comunidade resulta na vulnerabilidade de outros? <sup>675</sup>

No projeto denominado “*Frameworks for Assessing Resilience*” (FAR), a INTERPEACE, uma IONG, e CEPAD, ONG timorense, identificaram quatro elementos de Resiliência, cuja noção foi traduzida para o Tétum como coesão social. Os quatro elementos de resiliência, apontados em uma consulta nacional envolvendo 252 timorenses, eram a cultura, a liderança, a religião, a lei e a segurança. Segundo os realizadores do projeto, os quatro fatores podem ser elementos essenciais na promoção de uma cultura de paz, quanto podem ser instrumentais para a intensificação de tensões sociais e mobilização para a violência, debilitando a paz alcançada. Neste trabalho tivemos oportunidade de observar a dinâmica social em que estes elementos foram constitutivos do processo de paz, à medida que este se desenvolvia em campo. Com base nos narrativas acessadas, observamos cada um destes elementos:

A cultura, ou culturas locais, foram ressaltadas como um elemento essencial na manutenção da ordem social, face à crescente instabilidade política, mesmo durante a ocupação Indonésia e a proibição das práticas e culto animista, a sociedade se preservou coesa através dos sistemas tradicionais que se assimilavam às práticas do lado oeste da Ilha. Na restauração da Independência, a sociedade timorense recuperou a liberdade de culto e desde então se observa um fortalecimento da cultura local através dos esforços de lideranças tradicionais. A cultura também se constitui na força coercitiva que garantiu a “lei e ordem” face ao enfraquecimento do Estado de Direito, com a partidarização e faccionalização do aparato estatal de segurança. Não obstante, a cultura tende a priorizar a harmonia na comunidade e, como observamos em relação aos sistemas de justiça tradicionais, isso pode significar a complacência com práticas consideradas abusivas por observadores internacionais e ativistas locais.

As lideranças, por seu turno, foram tanto apresentadas como aqueles cujo poder pessoal (a personalidade) é capaz de manter a coesão social, e a unidade nacional, quanto subvertê-la. A Crise de 2006 foi um problema de gestão, resolvida por seus próprios gestores. Suas consequências sobre a sociedade, no entanto, foram prolongas. Lideranças, em geral, tanto são definidas pela via tradicional, através de sua ancestralidade, quanto em relação ao papel que

---

<sup>675</sup> Ibidem.



tiveram durante os anos de Resistência. Com frequência, ambos. A liderança pessoal de Kay Rala Xanana Gusmão, em particular, foi ressaltada como um elemento de estabilidade no presente, mantendo o controle sobre as forças de segurança e a unidade política. Sua ausência no futuro, por outro lado, face à carência de um Estado de Direito consolidado e um processo democrático sólido, que acomode o dissenso, é percebida como um fator de “instabilidade futura”. A contínua preocupação com a violência política, no âmbito das eleições nacionais, distritais ou municipais, para chefes de suco ou chefes de aldeia denota que um sistema democrático e de Direito ainda está em desenvolvimento e transição. Em geral, às lideranças políticas têm sido acusadas de promoverem interesses políticos ou partidários, sobre os interesses nacionais, e fomentarem redes de clientelismo, identificadas através de um elemento que, de fato, atravessa todas as esferas sociais, desde transações políticas às mais ordinárias transações sociais: a “corrupção, conluo e o nepotismo”, localmente referidos como “KKN”.

Religião, por sua vez, teve um papel central na resistência. Seus representantes não eram apenas atores sociais, mas atores políticos e agentes da transformação social (*actors of change*). Durante a Ocupação, a religião Católica foi um importante elemento de coesão e, portanto, de resiliência social. Durante este período, a Igreja se converteria em um polo social importante, tornando-se predominante na sociedade. A religião católica, ao ser integrada ao sistema de crenças locais, possibilitou, ainda, a manutenção das forças de coesão social em que se baseavam os sistemas tradicionais. Foi também um importante elo para a mobilização das redes de solidariedade que fomentaram a Questão do Timor. No entanto, segundo alguns dos entrevistados, a Igreja Católica também tem um papel significativo nos atuais impasses envolvendo disputas por terras e propriedades.

Por fim, a lei e ordem têm uma função essencial nesse processo como elementos constitutivos da ordem social e potencial promotores de uma paz positiva, sustentando princípios de igualdade e justiça. No entanto, e a fragilidade crônica de suas instituições, hoje responde pela permanência das principais questões abordadas como fatores de insegurança e conflito. Percepções de insegurança, que por décadas estruturaram as relações sociais entre as comunidades timorenses, envolvendo muitas vezes a totalidade de aldeias ou sucos, não poderia ser facilmente reconfigurada no período de paz. Observou-se que as distintas regiões não vivenciaram o conflito da mesma forma bem; nem foram abordadas com igual zelo pelos gestores da paz. Alguns ainda viveram situações de instabilidade e insegurança anos depois das chegadas das forças de paz e, em geral, as áreas rurais foram menos visadas pelos esforços e

recursos destinados à construção da paz. O desenvolvimento policial é um exemplo claro deste processo: enquanto em Dili e outros centros de maior urbanização, como Baucau, as unidades especiais de polícia receberam recursos materiais e armamentos modernos, as polícias distritais contavam com pouquíssimos recursos humanos, materiais e logísticos.

Para concluir o diagnóstico, questionamos o que é paz ou o que deve representar paz na visão dos entrevistados e grupos focais. Algumas respostas foram discutidas anteriormente. O objetivo desta questão era, essencialmente, mapear as estruturas de paz, que possibilitaram à sociedade timorense continuar avançando, inexoravelmente, para o futuro, apesar de todos os desafios discutidos aqui. O que une suas comunidades, suas histórias e narrativas? Família, cultura e os sistemas tradicionais, que unem as famílias e culturas distintas em uma intrincada rede de relações pessoais. Estes elementos, que indicam formas de coesão social são, em última instância, as fontes de resiliência da sociedade timorense. Considerando os problemas de desenvolvimento econômico e social, atualmente enfrentados, à ressurgência das práticas animistas e a revalorização dos costumes locais demonstra o seu potencial para manter a sociedade coesa em meio às “crises” futuras. Não obstante, estes elementos também podem ser fontes de divisão ou em contradição com as visões modernas de paz e segurança. Em Timor-Leste, programas de resiliência começaram a ser desenvolvidos após a crise de 2006, buscando promover a coesão social, o mapeamento e a conexão das comunidades com o Estado emergente, procurando as novas fontes de estabilidade na sociedade timorense. No entanto, seus efeitos em abordar “o golfo de incompreensão” que existe entre ambos, Estado e sociedade, permanece como num problema a ser analisado, particularmente depois de 2012, quando após treze anos de presença, a ONU se retirou, deixando o país para gerir a si mesmo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Timor Leste não migrou facilmente do conflito interno à paz, pós-Independência, nem esta constituía um todo homogêneo em sua aclamada unidade nacional. Desde o início, havia dissidentes e vozes que narravam outras histórias. Em Timor, não se fala em cultura, mas “culturas” e estas têm um impacto fundamental na forma como muitos timorenses hoje olham para os “internacionais” e para o próprio Estado, uma criatura mais internacional que local. Esta conclusão aparece no trabalho de campo do timorense José “Josh” Trindade (2008),

Como uma nova nação, os timorenses ainda não desenvolveram uma identidade nacional bem definida que garanta a unidade nacional. Supunha-se que uma identidade nacional comum simplesmente se desenvolveria por si só com base na identidade timorense mais familiar e compartilhada - a resistência contra o domínio colonial - e que não havia necessidade de novos esforços para unificar Timorenses. No entanto, como mencionado, a resistência agora se transformou em um tópico bastante divisivo na conversa diária. Ao mesmo tempo, os sistemas e valores ocidentais de governança democrática foram adotados sem um debate societário mais amplo sobre as implicações e consequências, o que levou a uma sensação de desconexão entre as pessoas e o governo. Muitos timorenses sentem que não têm um senso de propriedade sobre os processos de governança atuais. Eles desconfiam do governo atual e percebem que a ideia do Estado-nação (que, a seus olhos, é identificada com o atual governo e suas práticas) é imposta a eles, assim como o sistema colonial. Os entrevistados afirmaram que o Estado-nação parece beneficiar apenas as elites políticas, que, por sua vez, provém principalmente da região leste que afirmou ter lutado mais na resistência e na diáspora timorense retornada.

Com efeito, o Estado que hoje se consolida sobre uma sociedade plural, não reflete essa pluralidade. E ainda, reproduz em sua burocracia e exercício do poder, o modelo provisório e o princípio autoritário sobre o qual foi erguido. Sérgio Viera de Melo e Kai Rala Xanana Gusmão tem isso em comum, ambos caminharam ou caminham para o futuro com cautela. Visionários, talvez. Mas estamos falando de uma nação que passou por um dos maiores massacres do século XX há menos de duas décadas e viveu por mais tempo que isso em estado de guerra ou, na ausência deste reconhecimento, um conflito interno prolongado. Portanto, a sociedade que emerge desse processo podia não estar orientada para paz (democrática e liberal), tendo vivido até então sobre o domínio colonial, mas tinha suas próprias ideias do que seria necessário para

que a paz fosse estabelecida em Timor Leste. E, como observamos neste trabalho, essas ideias não seriam agregadas facilmente.

A presença da ONU, em 1999, foi festejada pela população local. Embora aqueles que estavam envolvidos na Resistência soubessem do perigo que se espreitava com a presença do Batalhão *Lorosa'e*, formado pelo exército Indonésio, a garantir a segurança da população durante o processo de Consulta Popular conduzido pela UNAMET. No entanto, o Timor que até então lutara na clandestinidade, com a chegada da ONU, emergiu para o mundo. E as narrativas desse processo certamente enfatizam a “segurança” como a primeira imagem que vem associada às Nações Unidas: segurança física, pessoal, familiar e comunitária. Grande parte da população timorense cresceu associando sua “proteção” ao aparato de segurança da Indonésia, que mantinham a ordem, enquanto os “comandantes do mato” lutavam, na clandestinidade, com ideias de liberdade: liberdade de ir e vir e de expressar suas opiniões – este foi outro significado corrente para segurança. Com a chegada da ONU e a retirada das forças indonésias, por sua vez, a “proteção” passava a ser feita fundamentalmente pelas forças de paz das Nações Unidas. A ONU, ao incorporar a soberania do Estado, assumira para si esta função. Sob uma conjuntura regional favorável e uma comunidade internacional ávida em apoiar o processo, como demonstraram as primeiras reuniões da comunidade de países doadores, a ONU se lançou em um de seus projetos mais ambiciosos: construir o Estado e, assim, a paz em Timor Leste.

Uma das questões iniciais dessa análise, no esforço em construir um diagnóstico sobre o processo de paz, foi mapear os atores e as estruturas de conflito sobre as quais esse processo teria de se desenvolver. Duas questões foram apresentadas aos entrevistados e grupos focais: em primeiro lugar, questionou-se qual momento marcava o início da violência armada contemporânea em Timor Leste? E como o entrevistado percebe os eventos que levaram à intervenção da ONU? Em segundo, quais eram os principais atores desse processo? As respostas para ambas às questões variavam de acordo com a idade, posição ao longo do período de ocupação e sua posição no processo de paz. Assim, alguns recuperaram os eventos de 1974-75, quando houve a guerra civil; outros responderam que a década de 1990 foi fundamental, começando pelo Massacre de Santa Cruz; teve outros, ainda, que falaram diretamente de 1999 e a violência brutal que a comunidade internacional presenciou. A indicação dos atores, por seu turno, variara um pouco menos: as posições políticas dos grupos que lutaram durante a guerra civil, a emergência dos “comandantes do mato”, os Veteranos, as lideranças tradicionais, o

papel da Igreja e da Juventude, todos estes aparecem com alguma frequência. Bem menos frequente, no entanto, foram as vozes femininas, tanto nas entrevistas quando no próprio processo de paz.

Considerando estas repostas, começamos a observar o processo de paz seguindo o modelo adaptado a partir daquele proposto por Nicole Ball, em “*The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies*”<sup>676</sup>, em que duas fases de “construção” e “consolidação da paz” foram divididas em quatro: negociações, cessação de hostilidades, transição e aprofundamento. Observa-se, no entanto, que as fases não são lineares, os processos envolvidos por estas avançaram em tempos distintos, portanto, cada fase indicou – de maneira geral – o processo fundamental que estava sendo concluído em cada etapa. As bases sobre as quais começava a se desenvolver este processo foram extensamente trabalhadas nos primeiros capítulos e como expressou e economista timorense Maria Martins da Silva (2017), a “nova governação” representou uma onda de liberalização no país e, ainda, um fardo para a geração (divida entre dois mundos) que nasceu e cresceu nesse processo. Logo, o modelo democrático e liberal adotado com a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste não é contestado em princípio, mas em seu desenvolvimento: liberdade e democracia são vistas como “valores positivos”, desde que sejam para todos. Para garanti-las, seria necessário, fundamentalmente, um Estado de Direito consolidado.

No entanto, nem paz, nem justiça, nem desenvolvimento, poderiam vir antes da segurança, segurança pessoal e física que se manifesta na percepção de “estar seguro”, a palavra *safety* se traduz tanto para “segurança” quanto “proteção”. O próprio objetivo da ONU, em 1999, era garantir a proteção da população, impondo uma paz que deveria, naquele primeiro momento, ser compreendida em seu sentido negativo, como ausência de violência armada em larga escala. Impor a paz significava, fundamentalmente, lidar com as “forças” da Indonésia, as milícias e as forças armadas do país, a TNI. No entanto, um fator de complexidade é adicionado a este processo, uma vez que, no momento que a INTERFET entra em campo, a Indonésia ainda matinha a soberania de fato. E enquanto as forças internacionais avançavam pelo território timorense até a fronteira deste país com a Indonésia, a TNI era informada de seus passos. Ainda assim, a imposição da paz logrou constituir um espaço em que condições

---

<sup>676</sup> Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, eds. *Turbulent Peace*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace 2001 pp. 721-722

mínimas de segurança podiam ser mantidas. Essa foi a primeira fase do período de construção da paz.

A INTERFET continuou no terreno, enquanto a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste se “inventava em campo”, alheia a população. No contato direto com os timorenses estavam as forças de paz e as organizações humanitárias; assim como os “comandantes do mato”, as lideranças tradicionais, os combatentes da Resistência e alguns oficiais remanescentes da polícia local, herdada da Indonésia. Uma nota desse processo é a forma como cada comunidade, em regiões distintas, viveu esse momento de forma diferente. Enquanto Díli dava saltos de modernização, e, em menor escala, Baucau, em outras regiões, com seus campos destruídos, estruturas queimadas e população traumatizada, os sinais de mudança tardaram a chegar. Assim, entende-se que o espaço sob o qual o processo de paz se desenvolvia e a hiperdensidade dos processos simultâneos e integrados que compreendia, não se manifestaram de forma homogênea por todo o território estatal: espaços de continuidade e mudança emergiam sobre um complexo sistema de relações sociais que, por séculos, mantivera as comunidades timorenses ligadas entre si. Com efeito, a hiperdensidade associada aos processos de construção da paz, concentrados em Díli, refletir-se-ia de maneira distinta nas demais localidades. Por exemplo, o enclave de Oecussi, no interior da Indonésia, cuja estabilidade foi, durante o UNTAET, uma preocupação central para o governo transitório.

Em Timor Leste, o espectro de violência no período pós-conflito como observamos até aqui, compreende, em alguma medida, todas as categorias tradicionalmente encontradas em cenários pós-conflito, como delineado no capítulo 4. A *violência política* estivera presente desde cedo, manifestando-se principalmente em relação ao confronto entre as forças governantes e o CDP-RDTL, que se organizara como um movimento político dissidente e, durante as primeiras eleições nacionais, fora visado pelas forças de segurança estatal. No entanto, os confrontos mais violentos desse período não eram entre as agências estatais e os partidos de oposição, porém entre seus partidários. A violência política é uma característica marcante da sociedade que emerge então. É a partidarização e o “grupismo” das agências estatais de segurança, a F-FDTL e a PNTL, que respondem pela maioria dos incidentes envolvendo violência armada estatal.

Por seu turno, a crescente diferenciação de renda entre aqueles que desfrutavam dos recursos estatais e aqueles afastados do centro político e econômico nacional, bem como a aumenta das taxas de pobreza e um sistema educacional que (este sim) se reinventava através

do ensino em língua portuguesa, alterava profundamente a divisão de classes na sociedade local, contribuindo para o aumento da incidência de crimes comuns e aqueles associados à genérica categoria de “inveja social”. Assim a *violência por motivações econômicas* se deve, em grande medida, a programas pouco eficientes de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes e membros da rede clandestina, que, segundo muitos, não tiveram seus esforços e sacrifícios reconhecidos com a Independência, formando grupos de segurança não oficiais, gangues juvenis ou fraternidades, cujos vínculos sociais formavam redes de proteção para muitos jovens e comunidades marginalizadas ou distantes do aparato de proteção estatal. Neste processo, associações que já existiam, herdadas do período colonial ou da Ocupação, como os grupos de artes marciais (MAGs) emergem como um poder de mobilização social considerável, seus membros envolvidos nas mais diversas esferas da vida social e política: são lideranças locais, oficiais de polícia, autoridades políticas, militares ou ainda, o que era mais comum, associados a todos estes por laços de parentesco.

Uma última categoria, relativa à justiça informal ou comunitária, encontra-se certamente presente, embora possam emergir de outras formas, como “crimes de honra” ou “karma”. No entanto, nenhuma destas formas de violência é mais visível ou brutal que a violência estrutural, num país que hoje preside o grupo dos sete países mais frágeis do mundo. A situação fica ainda mais grave quando consideramos que o Timor Leste não é apenas uma jovem nação, mas uma nação de jovens, em que 46% da população têm menos de 15 anos<sup>677</sup>. A justiça social, nas questões relativas à paz e segurança, foi uma questão transversal em quase todas as narrativas obtidas em campo. Emergindo, em geral, como onexo fundamental entre segurança e desenvolvimento.

Quando a ONU regressou ao Timor Leste, em 2006, encontrou um cenário bem menos receptivo. Uma população dividida em velhas e novas clivagens e mais desigual que antes. No entanto, voltava sustentando o antigo refrão: sem segurança, não pode haver paz, nem desenvolvimento. “Paz sustentável é um Estado sustentável”, portanto a UNMIT entra em campo com o firme propósito de pacificar e manter a ordem interna, preservando um ambiente de estabilidade para as novas eleições nacionais, as primeiras que seriam realizadas num Estado independente. Por um lado, reforçava-se o aparato policial e as forças de segurança no terreno; por outro, distribuíam-se recompensas monetárias e se organizavam novas alianças políticas, em uma típica abordagem “do porrete e da cenoura”. Não obstante, a UNMIT certamente

---

<sup>677</sup> OMS, 2015.

reconheceu o vazio que existiu entre o Estado e a sociedade e a ênfase em programas de desenvolvimento e domínio local denota esta consciência mais recente dos problemas associados à construção da paz. No cumprimento do seu mandato, a missão buscou reforçar aquela que é considerada uma estrutura essencial nesse processo: o Estado de Direito, através do qual a sociedade poderia, de fato, exercer seu domínio sobre o processo de construção estatal/nacional.

No entanto, a própria estrutura organizacional da ONU, em particular da UNPOL, bem como o caráter provisório e de curto prazo das atividades que desenvolve em campo, no âmbito de uma operação de paz, não são adequados para o longo processo de maturação das mudanças institucionais que buscava implementar. Um exemplo claro emerge em relação às políticas de gênero, em contraposição à crescente incidência de violência sexual e baseada em gênero reportada durante os anos de gestão da UNMIT. Ou ainda, das leis de anti-corrupção aprovadas no período, face às mais recentes denúncias de clientelismo e lavagem de dinheiro. Observa-se que mudanças institucionais para serem efetivas, implicam, não apenas em mecanismos eficazes de monitoração, mas antes, em mudanças de atitude e comportamento. A falta de um planejamento e engajamento de longo prazo, acerca dos objetivos da missão, que possa realmente influenciar mudanças comportamentais no interior destas instituições, foi uma questão central para os agentes internacionais consultados. Uma paradoxal simbiose entre estabilidade e fragilidade sintetizava o desenvolvimento institucional doméstico sob um aparato de governança global (ao local).

Não obstante, em alguma medida, as missões das Nações Unidas em Timor Leste foram um laboratório para o aprendizado organizacional, em mais de uma década de presença no país. Por um lado, a experiência das Nações Unidas durante a UNTAET, assim como as dificuldades que emergiram em sua retirada, demonstrou a natureza integrada das atividades de segurança e desenvolvimento. Por outro, ficou evidente as limitações de sua estrutura organizacional em responder, adequadamente, às chamadas “emergências complexas”. O modelo tradicionalmente empregado para a gestão de transições da guerra à paz, o sequenciamento das atividades que este implica, falhara ao “adiar” o engajamento efetivo com a complexidade observada, seja por uma questão de eficiência e agilidade no processo decisório; seja pelas restrições impostas sob os princípios basilares de soberania estatal e não intervenção. A UNMIT, como a UNTAET, não adotara um planejamento estratégico de longo prazo considerando a sociedade timorense, deixara este planejamento para o Estado. No entanto, seu mandato incluía uma intervenção



direta na gestão do Estado de Direito, base da soberania estatal, e as dificuldades encontradas na execução do seu mandato, em coordenar mesmo as atividades claramente definidas entre ambos, denotam os limites da intervenção internacional no âmbito de operações de paz. Por sua vez, a permanência da organização no país evidenciara sua fragilidade política e os problemas que trazia ao fomentar uma microeconomia de paz, colocando em questão a sustentabilidade da ingerência internacional em processos de consolidação da paz e despertando o antagonismo da população. As operações de suporte à paz da ONU não foram desenhadas a fim de ser uma estrutura permanente em qualquer parte, no entanto, continuam a enfrentar sucessivos desafios no desenvolvimento das estruturas necessárias para substituí-la. As questões levantadas nesse diagnóstico continuam a desafiar a efetividade de mandatos tanto mais abrangentes, quanto mais ambíguos, envolvendo processos de construção estatal ou nacional em operações de paz.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZIMI, Nassrine, Li Lin Chang, United Nations Institute for Training and Research, United Nations, Institute of Policy Studies (Singapore), e Nihon Kokusai Mondai Kenkyūjo, orgs. *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, org. “Denis McNamara, UNHCR, Former Deputy SRSG for East Timor, UNTAET.” In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, orgs. “Emília Pires”. In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, orgs. “James Batley”. In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, orgs. “Roque Rodrigues”. In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, orgs. “Sergio Vieira de Mello” In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

\_\_\_\_\_, orgs. “Sukehiro Hasegawa”. In *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): debriefing and lessons: report of the 2002 Tokyo Conference*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff Publishers, 2003.

BELLAMY, ALEX J.; WILLIAMS, PAUL D. (2011): The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. Em: *International Affairs* 87 (4), pág. 825–850. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2011.01006.x.

BHABHA, Homi K.: O local da cultura. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BIGO, Didier: Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon, Última verificação em 19/03/2017.

BJÖRKDAHL, Annika, e Kristine Höglund. "Precarious Peacebuilding: Friction in Global–local Encounters". *Peacebuilding* 1, nº 3 (setembro de 2013): 289–99. Doi:10.1080/21647259.2013.813170.

BJÖRKDAHL, Annika; HÖGLUND, Kristine (2013): Precarious peacebuilding. Friction in global–local encounters. Em: *Peacebuilding* 1 (3), pág. 289–299. DOI: 10.1080/21647259.2013.813170.

BOEGE, Volker, Anne Brown, Kevin Clements, e Anna Nolan. "Building Peace and Political Community in Hybrid Political Orders". *International Peacekeeping* 16, nº 5 (novembro de 2009): 599–615. Doi:10.1080/13533310903303248.

BOOTH, Ken. Theory of world security. Cambridge, England, New York, N.Y: Cambridge University Press, 2007 (Cambridge studies in international relations, v. 105).

BRAITHWAITE, John, Hilary C. Charlesworth, e Adérito Soares. *Networked Governance of Freedom and Tyranny: Peace in Timor-Leste*. ANU E Press, 2012. [https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/\\_documents/Manuscripts/Networked\\_governance.pdf](https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Manuscripts/Networked_governance.pdf).

BREWER, John D. *Peace processes: a sociological approach*. Cambridge: Polity, 2010.

BROWN, M. Anne, e Alex Freitas Gusmao. "Peacebuilding and Political Hybridity in East Timor". *Peace Review* 21, nº 1 (março de 2009): 61–69. doi:10.1080/10402650802690086.

BRYDEN, Alan; DONAIS, Timothy; HÄNGGI, Heiner. Shaping a security governance agenda in post-conflict peacebuilding. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Policy paper, no. 11), 2005.

BRYDEN, Alan; HÄNGGI, Heiner. Security governance in post-conflict peacebuilding. 2nd ed. Münster, London: Lit; Global [distributor] (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), 2006.

BURGESS, Heidi. "Peace Processes." *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: May 2004

<<http://www.beyondintractability.org/essay/peace-processes>>. Última atualização em 01/06/2017, Última verificação em 03/06/2017.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The evolution of international security studies. Cambridge [U.K.], New York, N.Y.: Cambridge University Press, 2013, 2009

CALL, Charles T. (Ed.): Why Peace Fails: Georgetown University Press (The Causes and Prevention of Civil War Recurrence), 2012.

CAPLAN, Richard; “Governance: rule and reconstruction after war.” In: Grenfell, Damian, Paul James, orgs. *Rethinking insecurity, war and violence: beyond savage globalization?* Rethinking globalizations 15. London ; New York: Routledge, 2009.

CARAPIN; JÜTERSONKE. Understanding the tipping point of Urban Conflict: the case of Dili, Timor Leste. The University of Manchester (Urban Tipping Point, Working Paper #4), 2012. Última verificação em 05/06/2017.

CAVR. Comissão de Acolhimento, Verdade, e Reconciliação Timor Leste: Chega! The final report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation (CAVR). Jakarta: KPG in cooperation with STP-CAVR, 2013.

CEPAD (Centre of Studies for Peace and Development) and the National Working Group on Resilience: Understanding and Strengthening Resilience for Peace. Timor-Leste Final Report, 2016. Public. por INTERPEACE. Disponível em <http://3n589z370e6o2eata9wahfl4.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/05/2016-FAR-Timor-Understanding-and-Strengthening-Resilience-for-Peace-v3...pdf>, Última verificação em 28/03/2017.

CHANDLER, David; RICHMOND, Oliver. Contesting postliberalism. Governmentality or emancipation? Em: *J Int Relat Dev* 18 (1), pág. 1–24. 2015, DOI: 10.1057/jird.2014.5.

CHESTERMAN, S. “East Timor in Transition: Self-Determination, State-Building and the United Nations”. *International Peacekeeping* 9, nº 1 (março de 2002): 45–76. doi:10.1080/714002704.

CHOPRA, J. (2010): The UN's Kingdom of East Timor. Em: *Survival* 42 (3), pág. 27–40. DOI: 10.1093/survival/42.3.27.

CHOPRA, J. “The UN’s Kingdom of East Timor”. *Survival* 42, nº 3 (janeiro de 2000): 27–40.

doi:10.1093/survival/42.3.27.

CHOW, Y. W., R. Pietranico, e A. Mukerji. “Studies of Oxygen Binding Energy to Hemoglobin Molecule”. *Biochemical and Biophysical Research Communications* 66, nº 4 (27 de outubro de 1975): 1424–31.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Oxford: Oxford University Press (Oxford world's classics), 2007.

COTTON, James. “Against the Grain: The East Timor Intervention”. *Survival* 43, nº 1 (março de 2001): 127–42. doi:10.1080/00396330112331343015.

CRAWFORD, Adam; HUTCHINSON, Steven (2016): Mapping the Contours of ‘Everyday Security’. *Time, Space and Emotion*. Em: *CRIMIN* 56 (6), pág. 1184–1202. DOI: 10.1093/bjc/azv121.

DA SILVA, Antero Benedito. *Reconciliation and its limits as a Political Process. A case study: Timor Leste*. Dissertação. Trinity College, Dublin. Peace Studies. 2005.

DAASE, Christopher; FRIESENDORF, Cornelius. *Rethinking security governance. The problem of unintended consequences*. London, New York: Routledge (Contemporary security studies), 2010.

DARBY, John, e Roger Mac Ginty, orgs. *Contemporary peacemaking: conflict, violence, and peace processes*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan, 2003.

DAVIES, Shawn, Therese Pettersson & Magnus Öberg (2023). *Organized violence 1989-2022 and the return of conflicts between states?*. *Journal of Peace Research* (Forthcoming)

DAVIS, Paul K. *Dilemmas of intervention. Social science for stabilization and reconstruction*. Santa Monica CA: RAND, 2011.

DECLARACIÓN DE GINEBRA: *Global burden of armed violence*. Geneva: Geneva Declaration Secretariat, 2008.

DE CONING, Cedric. *From peacebuilding to sustaining peace: implications of complexity for resilience and sustainability*. Resilience, 2016.

DEE, Moreen. “‘Coalitions of the Willing’ and Humanitarian Intervention: Australia’s

Involvement with INTERFET”. *International Peacekeeping* 8, nº 3 (setembro de 2001): 1–20. doi:10.1080/13533310108413905.

DIDIER Bigo. “Protection: Security, Territory, Population.” In *The Politics of Protection: Sites of Insecurity and Political Agency*, organizado por Jef Huysmans, Andrew Dobson, e Raia Prokhovnik. Routledge Advances in International Relations and Global Politics 43. London: Routledge, 2009.

DOMINGUES, José Maurício. Reflexividade, individualismo e modernidade. Em: *Rev. bras. Ci. Soc.* 17 (49), pág. 55–70, 2002. DOI: 10.1590/S0102-69092002000200005.

DONAIS, Timothy. Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. Em: *Peace & Change* 34 (1), pág. 3–26, 2009. DOI: 10.1111/j.1468-0130.2009.00531.x.

ELIAS, Norbert, Robert van Krieken, e Eric Dunning. “Towards a Theory of Social Processes: A Translation”. *The British Journal of Sociology* 48, nº 3 (setembro de 1997): 355. doi:10.2307/591136.

ESCOBAR, Arturo. Encountering development. The making and unmaking of the Third World. Princeton, N.J.: Princeton University Press (Princeton studies in culture/power/history), 1995.

FERNANDES, Clinton. *Reluctant saviour: Australia, Indonesia, and the independence of East Timor*. Scribe short books. Carlton North, Vic: Scribe Publications, 2004.

———. *The independence of East Timor: multi-dimensional perspectives--occupation, resistance, and international political activism*. The Sussex library of Asian studies. Brighton [England] ; Portland, Or: Sussex Academic Press, 2011.

FISAS, Vicenç. “The design and architecture of peace processes: lessons learned in the wake of crises”. NOREF - Norwegian Peacebuilding Resource Centre, abril de 2015. [http://noref.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/4408bde5007e7fe2698cddb81c4790e0.pdf](http://noref.no/var/ezflow_site/storage/original/application/4408bde5007e7fe2698cddb81c4790e0.pdf).

FOWLER, Andrew H.; Millen, Raymond A. (2016): Stability operations in East Timor 1999-2000. A case study. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press.

FREIRE, Maria Raquel, e Paula Duarte Lopes. “Peacebuilding in Timor-Leste: Finding a Way between External Intervention and Local Dynamics”. *International Peacekeeping* 20, nº 2 (abril

de 2013): 204–18. doi:10.1080/13533312.2013.791577.

FREIRE, Maria Raquel, org. *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor Leste e a contribuição de Portugal*. Acessado 10 de novembro de 2016.

FREIRE; Raquel Maria Lopes; DUARTE, Paula (2009): A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas. Centro de Estudos Sociais. On-line Disponível em <https://eces.revues.org/315?lang=en>, Última atualização em 01/12/2009, Última verificação em 17/03/2017.

FRY, Douglas P. *Beyond war. The human potential for peace*. New York, N.Y.: Oxford University Press, 2007, 2009.

GALTUNG, J. *Violence, Peace, and Peace Research*, 1969. On-line Disponível em <http://www.jstor.org/stable/pdf/422690.pdf>, Última verificação em 14/04/2017.

GRENFELL, Damian, e Paul JAMES, orgs. *Rethinking insecurity, war and violence: beyond savage globalization?* Rethinking globalizations 15. London ; New York: Routledge, 2009.

GUNTER, Janet. Communal Conflict in Viqueque and the ‘Charged’ History of '59. Em: *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 8 (1), pág. 27–41, 2007. DOI: 10.1080/14442210601177977.

HD, Humanitarian Dialogue. “Timor Leste | HD Centre”. Acessado 24 de março de 2017. <https://www.hdcentre.org/activities/timor-leste/>.

HEGARTY, P. *Editorial: The Need for Historical Understanding in the Psychology of Peace and Conflict*. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 2014, V.d.20, No. 3, 337-340.

HIGATE, Paul; Henry, MARSHA (2010): Space, Performance and Everyday Security in the Peacekeeping Context. Em: *International Peacekeeping* 17 (1), pág. 32–48. DOI: 10.1080/13533311003589165.

HOLZGREFE, J. L., e Robert O. Keohane, orgs. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. 1. publ., 5. print. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007.

HRW - Human Rights Watch. *Tortured Beginnings: Police Violence and the Beginnings of Impunity in East Timor: V. Reforms, Institutions and Practices Needed to Create Police Accountability in East Timor* (2016). On-line Disponível em

[https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#\\_ftn91](https://www.hrw.org/reports/2006/easttimor0406/7.htm#_ftn91), Última atualização em 11/08/2016, Última verificação em 22/05/2017.

HUYSMANS, Jef, Andrew Dobson, e Raia Prokhovnik, orgs. *The Politics of Protection: Sites of Insecurity and Political Agency*. Routledge Advances in International Relations and Global Politics 43. London: Routledge, 2009.

ICG - International Crisis Group, Timor-Leste - Security Sector Reform.doc (Asia Report, 143), Última verificação em 05/06/2017, 2008.

ICG. International Crisis Group. Timor-Leste. On-line Disponível em <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/timor-leste>, Última verificação em 03/06/2017.

IGNATIEFF, Michael. “State Failure and Nation Building”. In *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, organizado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane, 1. publ., 5. print. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007.

INCLUSIVE PEACE AND TRANSITION INITIATIVE. Dialogues in Peace and Mediation Processes: definitions, types, goals and success factors for sustainability. The Graduate Institute of International and Development Studies. Geneva, 2016. On-line Disponível em <http://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-National-Dialogues-12-pager.pdf>, Última verificação em 23/03/2017. Jan, Última verificação em 05/06/2017.

JABRI, Vivienne. “The Limits of Agency in Times of Emergency”; In *The Politics of Protection: Sites of Insecurity and Political Agency*, organizado por Jef Huysmans, Andrew Dobson, e Raia Prokhovnik. Routledge Advances in International Relations and Global Politics 43. London: Routledge, 2009.

———. “War, Security and the Liberal State”. *Security Dialogue* 37, nº 1 (março de 2006): 47–64. doi:10.1177/0967010606064136.

JAGO, Marianne. “InterFET: An Account of Intervention with Consent in East Timor”. *International Peacekeeping* 17, nº 3 (junho de 2010): 377–94. doi:10.1080/13533312.2010.500149.

KALDOR, M. *New & Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*. Stanford: Stanford University Press, 2007 (1998).



KALYVAS, Stathis N. “New” and “Old” Civil Wars. A Valid Distinction? Em: *World Pol.* 54 (01), pág. 99–118, 2001. DOI: 10.1353/wp.2001.0022.

KALYVAS, Stathis N. The Ontology of “Political Violence”. *Action and Identity in Civil Wars*. Em: *APSA* 1 (03), pág. 475–494, 2003. DOI: 10.1017/S1537592703000355.

KOLSSON. Timor-Leste - Stability at What Cost. ICG - International Crisis Group (Asia Report, 246), 2013. Última verificação em 05/06/2017.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C.; *Critical security studies. Concepts and strategies*. London: Taylor & Francis, 2015.

LAO HAMUTUK. Status of Forces Agreements, May 2006 (2013). On-line Disponível em <http://www.laohamutuk.org/reports/UN/06SOFAs.html#Note159>, Última atualização em 26/11/2013, Última verificação em 03/06/2017.

LARRINAGA, Miguel de, e Marc G. DOUCET, orgs. *Security and global governmentality: globalization, governance and the state*. PRIO new security studies. Milton Park, Abingdon, Oxon, [England] ; New York, NY: Routledge, 2010.

LEDERACH, John Paul. *Building peace. Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2006.

LUPOVICI, Amir. Pacification: towards a theory of the social construction of peace. *International Studies Review* 15, 204-228, 2013.

MAC GINTY, Roger. *No War, No Peace*. London: Palgrave Macmillan UK, 2006. doi:10.1057/9780230625686.

———. “Routine Peace: Technocracy and Peacebuilding”. *Cooperation and Conflict* 47, nº 3 (setembro de 2012): 287–308. doi:10.1177/0010836712444825.

MALEY, William. “Australia and the East Timor Crisis: Some Critical Comments”. *Australian Journal of International Affairs* 54, nº 2 (julho de 2000): 151–61. doi:10.1080/713613513.

MARCOVITCH, Jacques, Sérgio Vieira de Mello, e Celso Lafer, orgs. *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. São Paulo, SP, Brasil: Edusp : Editora Saraiva, 2004.

MARTIN, Ian, e Alexander Mayer-Rieckh. “The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building”. *International Peacekeeping* 12, nº 1 (março de 2005): 125–

45. doi:10.1080/1353331042000286595.

MENDES, Pedro Rosa; CORBEL, Alain (2004): *Madre Cacau*. Timor. 1a ed. Lisboa: Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP).

MILLAR, Gearoid, Jaïr van der Lijn, e Willemijn Verkoren. “Peacebuilding Plans and Local Reconfigurations: Frictions between Imported Processes and Indigenous Practices”. *International Peacekeeping* 20, nº 2 (abril de 2013): 137–43. doi:10.1080/13533312.2013.791556.

MILLAR, Gearoid. “Expectations and Experiences of Peacebuilding in Sierra Leone: Parallel Peacebuilding Processes and Compound Friction”. *International Peacekeeping* 20, nº 2 (abril de 2013): 189–203. doi:10.1080/13533312.2013.791564.

MINORITY RIGHTS GROUP. Timor-Leste. On-line Disponível em <http://minorityrights.org/country/timor-leste/>, Última verificação em 03/06/2017.

MUGGAH Robert; SISK, Timothy D., Eugenia Piza-Lopez, Jago Salmon, Patrick Keuleers. *Governance for peace. Securing the social contract*. New York, NY: United Nations Pubns, 2012.

MUGGAH, Robert; LEBRUN, Emile. *Timor-Leste armed violence assessment final report*. Geneva: Small Arms Survey (Special report / Small Arms Survey, [12]), 2010.

MÜNKLER, HERFRIED. The wars of the 21st century. Em: *IRRC* 85 (849), pág. 7–22. On-line Disponível em [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc\\_849\\_munkler.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_849_munkler.pdf), Última verificação em 14/04/2017, 2003.

NASH, Catherine: Performativity in practice. Some recent work in cultural geography. Em: *Progress in Human Geography* 24 (4), pág. 653–664. DOI: 10.1191/030913200701540654, 2000.

NEOCLEOUS, Mark. The logic of pacification. War-police-accumulation. Em: *ATHENEAD* 16 (1), pág. 9, 2016. DOI: 10.5565/rev/athenea.1738.

NEOCLEOUS, Mark; Rigakos, George S. (Ed.): *Anti-security*. Ottawa: Red Quill Books, 2011.

ONEAL, John R.; ONEAL, Frances H.; MAOZ, Zeev; RUSSETT, Bruce: The Liberal Peace. Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-85. Em: *Journal of Peace Research* 33 (1), pág. 11–28, 1996. DOI: 10.1177/0022343396033001002.

ONU. “End of Mandate report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor”. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/339/40/IMG/N0533940.pdf?OpenElement>.

———. “Progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor”. Security Council. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/587/60/PDF/N0458760.pdf?OpenElement>.

———. “Progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor”. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/238/59/PDF/N0523859.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Mission of Support to in East Timor”. Security Council, 29 de abril de 2004. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/323/42/IMG/N0432342.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Mission of Support to in East Timor”. Security Council, Outubro de 2006. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/535/96/IMG/N0353596.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Mission of Support to in East Timor”. Security Council. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/675/89/IMG/N0267589.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Transitional Administration in East Timor”. Security Council, Outubro de 2001. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/583/27/IMG/N0158327.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Transitional Administration in East Timor”, 16 de janeiro de 2001. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/213/11/IMG/N0121311.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary General on the United Nations Transitional Administration in East Timor”. Security Council, abril de de 2002. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/040/02/IMG/N0204002.pdf?OpenElement>.

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/327/74/IMG/N0232774.pdf?OpenElement.

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 9 August 2006 to 26 January 2007)”. Security Council. UNMIT, 1º de fevereiro de 2007. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2007/50](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/50).

———. “Report of the Secretary-General of the United Nation Transitional Administration in East Timor”. Security Council, Abril de 2002. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/327/74/IMG/N0232774.pdf?OpenElement>.

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 21 August 2007 to 7 January 2008)”. Security Council. UNMIT, 17 de janeiro de 2008. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/26](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/26).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 9 July 2008 to 20 January 2009)”. UNMIT, 4 de fevereiro de 2009. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2009/72](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/72).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 21 January to 23 September 2009)”. Security Council, 2 de outubro de 2009. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2009/504](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/504).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 7 January through 20 September 2012)”. Security Council, 15 de outubro de 2012. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/765](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/765).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 8 January 2011 to 20 September 2011)”. Security Council, 14 de outubro de 2011. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2011/641](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/641).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 8 January to 8 July 2008)”. Security Council. Acessado 5 de junho de 2017. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/501](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/501).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 21 January to 20 September 2010)”. Security Council, 13 de outubro de 2010. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2010/522](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/522).

———. “Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-

Leste (for the period from 27 January to 20 August 2007)". Security Council, 28 de agosto de 2007. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2007/513](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/513).

———. "REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL ON THE UNITED NATIONS TRANSITIONAL ADMINISTRATION IN EAST TIMOR". Security Council. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/261/62/PDF/N0026162.pdf?OpenElement>.

———. "Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor". Security Council. Acessado 5 de junho de 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/215/64/PDF/N0221564.pdf?OpenElement>.

———. "Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690 (2006)". Security Council. UNMIT, 8 de agosto de 2006. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2006/628](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/628).

ONU, UNMISSET. "Resolution 1410 (2002)", 17 de maio de 2002. S /RES/1410 (2002). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/387/02/PDF/N0238702.pdf?OpenElement>.

ONU, UNMIT. "Resolution 1704 (2006)", 25 de agosto de 2006. S /RES/1704 (2006). [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1704\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704(2006)).

ONU, UNTAET. "Resolution 1272 (1999)", 25 de outubro de 1999. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>.

PAFFENHOLZ, Thania, e Nicholas ROSS. "Inclusive Peace Processes - an introduction." *Development Dialogue*, 2015: 28-37.

PARIS, Roland: International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'. *Review of International Studies* 28 (4), pág. 637–656, 2002.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D.: The dilemmas of statebuilding. *Confronting the contradictions of postwar peace operations*. London, New York: Routledge, 2009 (Security and governance series).

PEAKE, G.; SCHEYE, E.; HILLS, A. *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*: Taylor & Francis, 2013. On-line Disponível em <https://books.google.ch/books?id=MbjaAAAAQBAJ>.

RAMSBOTHAM, Oliver, Hugh Miall, e Tom Woodhouse. *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. 3rd ed. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity, 2011.

REIS, Eliana Lourenço de Lima: Pós-colonialismo, identidade e mestiçagem cultural. A literatura de Wole Soyinka. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

RICHMOND, O. P.: Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. Em: *Alternatives: Global, Local, Political* 38 (4), pág. 271–287, 2014. DOI: 10.1177/0304375413512100.

RICHMOND, Oliver P.: The problem of peace. Understanding the ‘liberal peace’. Em: *Conflict, Security & Development* 6 (3), pág. 291–314. DOI: 10.1080/14678800600933480, 2006.

RICHMOND, Oliver P.: Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding. *International Journal* 62 (3), pág. 458–477, 2007.

RICHMOND, Oliver P.: A Post-Liberal Peace: Eirenism and the Everyday. *Review of International Studies* 35 (3), pág. 557–580, 2009.

RICHMOND, Oliver P.: *Palgrave Advances in Peacebuilding*. London: Palgrave Macmillan UK, 2010.

RICHMOND, Oliver P.: Resistance and the Post-liberal Peace. Em: *Millennium* 38 (3), pág. 665–692, 2010. DOI: 10.1177/0305829810365017.

RICHMOND, Oliver P.: Failed statebuilding versus peace formation. Em: *Cooperation and Conflict* 48 (3), pág. 378–400, 2013. DOI: 10.1177/0010836713482816.

RICHMOND, Oliver P.: Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. *Alternatives: Global, Local, Political* 38 (4), pág. 271–287, 2013.

RICHMOND, Oliver P., e Jason Franks. “Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor’s New Clothes?” *International Peacekeeping* 15, n° 2 (abril de 2008): 185–200. doi:10.1080/13533310802041436.

RICHMOND, Oliver P.; FRANKS, Jason (Ed.): *Liberal Peace Transitions: Edinburgh University Press (Between Statebuilding and Peacebuilding)*, 2009.

RICHMOND, Oliver P.; KAPPLER, Stefanie; BJÖRKDAHL, Annika (2015): The ‘Field’ in the Age of Intervention. Power, Legitimacy, and Authority Versus the ‘Local’. Em: *Millennium* 44 (1), pág. 23–44. DOI: 10.1177/0305829815594871.

RICHMOND, Oliver P.; MITCHELL, Audra: Peacebuilding and Critical Forms of Agency: From Resistance to Subsistence. *Alternatives: Global, Local, Political* 36 (4), pág. 326–344, 2011.

ROBERTS, David: Beyond the metropolis? Popular peace and post-conflict peacebuilding. *Review of International Studies* 37 (5), pág. 2535–2556, 2011.

ROTMANN, Phillip. Towards a realistic and Responsible idea of Stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, 5(1): 5, 2016, pp.1-14.

SAUNDERS, Harold H. Sustained dialogue in managing intractable conflict. *Negotiation Journal*, 2003, vol. 19, no 1, p. 85-95.

SCAMBARY, James: Anatomy of a conflict. The 2006–2007 communal violence in East Timor. Em: *Conflict, Security & Development* 9 (2), 2009, pág. 265–288. DOI: 10.1080/14678800902925184.

SCHIRCH, Lisa: Microsoft Word - Human Security Roundtable Report.docx. On-line Disponível em <http://3phumansecurity.org/site/images/stories/PolicyBriefs/hsrt.pdf>, Última verificação em 03/06/2017.

SCOTT, Bernard; MESJASZ, Czesław: Complex systems studies and the concepts of security. Em: *Kybernetes* 35 (3/4), 2006, pág. 471–488. DOI: 10.1108/03684920610653755.

SEIXAS, Paulo Castro. “Dualismo, Violência Mimética e Cultura de Tradução - A Crise em Timor Leste”. In *Timor-leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*, organizado por Kelly Cristiane da Silva, Daniel Schroeter Simião, Universidade de Brasília, e Universidade Federal de Minas Gerais. Humanitas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SELBY, Jan: The myth of liberal peace-building. Em: *Conflict, Security & Development* 13 (1), 2013, pág. 57–86. DOI: 10.1080/14678802.2013.770259.

SILVA, Kelly Cristiane da: As nações desunidas. Práticas da ONU e a estruturação do estado em Timor-Leste. Belo Horizonte: Editora UFMG (Humanitas), 2012.

SILVA, Kelly Cristiane da, Daniel Schroeter Simião, Universidade de Brasília, e Universidade Federal de Minas Gerais, orgs. *Timor-leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Humanitas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SMALL ARMS SURVEY, Graduate Institute of International Studies (Geneva) (2009): *Shadows of war*. Cambridge: Cambridge University Press (Small arms survey, 2009).

SOARES, Dionísio da Costa Babo. “O Desenvolvimento do Setor de Justiça em Timor Leste”. In *Timor-leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*, organizado por Kelly Cristiane da Silva, Daniel Schroeter Simião, Universidade de Brasília, e Universidade Federal de Minas Gerais. Humanitas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SOUSA, Domingos de; Pereira, Daniel A.: *Vozes da resistência timorense*. Brasília, DF: Thesaurus, 2014.

STEVENS, Daniel; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick: *Everyday security threats. Perceptions, experiences, and consequences*. Manchester: Manchester University Press, 2016.

SUHRKE, Astri (2001): *Peacekeepers as nation-builders. Dilemmas of the UN in East Timor*. Em: *International Peacekeeping* 8 (4), pág. 1–20. DOI: 10.1080/13533310108413917.

SVOBODA, Eva; DAVEY; Eleanor: *The search for common ground: Police, protection and coordination in Timor-Leste - HPG Working Papers - Research reports and studies*, 2012.

THERIK, Tom. *Wehali: the female land: traditions of a Timorese ritual centre*. Monographs in anthropology series. Canberra: Pandanus Books, in association with the Australian National University, Dept. of Anthropology, Research School of Pacific and Asian Studies, 2004.

TLAVA - TIMOR-LESTE ARMED VIOLENCE ASSESSMENT: *Groups, gangs, and armed violence in Timor-Leste (Issue Brief, 2)*, 2009. Última verificação em 05/06/2017.

TRINDADE, Josh. *An Ideal State for East Timor: Reconciling the Conflicting Paradigms*, 2008, pág. 160. On-line Disponível em [http://www.indopubs.com/An\\_Ideal\\_State\\_for\\_East\\_Timor.pdf](http://www.indopubs.com/An_Ideal_State_for_East_Timor.pdf), Última verificação em 03/06/2017.

TRINDADE, Josh; CASTRO, Bryant; *Rethinking Timorese Identity as a Peacebuilding Strategy: The Lorosa'e – Loromonu Conflict from a Traditional Perspective*, Dili, Timor Leste,



6 de Junho de 2007. Disponível em: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Rethinking-Timorese-Identity-as-a-Peacebuilding-Strategy-The-Lorosa-e-Loromonu-Conflict-from-a-Traditional-Perspective>. Acesso em: 05/06/2017.

UNMIT (2017). On-line Disponível em <https://unmit.unmissions.org/>, Última atualização em 03/06/2017, Última verificação em 03/06/2017.

VISOKA, Gëzim (2016): *Peace Multitudes. Liberal Peace, Local Agency and Peace Formation in Kosovo*. Colaborador: Oliver P. Richmond e Sandra Pogodda. Em: *Post-Liberal Peace Transitions: Edinburgh University Press (Between Peace Formation and State Formation)*, pág. 65–82.

WHALAN, Jeni. *How peace operations work: power, legitimacy, and effectiveness*. First Edition. Oxford, United Kingdom ; New York, NY: Oxford University Press, 2013.

WILLMOT, Haidi; Sheeran, Scott: The protection of civilians mandate in UN peacekeeping operations. Reconciling protection concepts and practices. Em: *Int. rev. Red Cross* 95 (891-892), 2013, pág. 517–538. DOI: 10.1017/S1816383114000095.

WORLD BANK. *World development report. Conflict, security, and development*. Washington, D.C: World Bank, 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Timor-Leste, 2017*. On-line Disponível em <http://www.who.int/countries/tls/en/>, Última atualização em 31/05/2017, Última verificação em 03/06/2017.

ZARTAMAN, I Willian. The timing of peace initiatives: hurting stalemates and ripe moments. *The Global Review of Ethnopolitics*. Vol. 1, No. 1, September, 2001, 8-18.