

Pedro Tarrisse da Fontoura

**Convertendo espadas em espadas:  
a ONU e a reforma das Forças Armadas do Timor-Leste**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo  
Programa de Pós-graduação em Relações  
Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Mônica Herz

Rio de Janeiro  
Junho de 2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Pedro Tarrisse da Fontoura

**Convertendo espadas em espadas:  
a ONU e a reforma das Forças Armadas do Timor-Leste**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo  
Programa de Pós-graduação em Relações  
Internacionais do Centro de Ciências Sociais  
da PUC-Rio.

**Prof. Mônica Herz**

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

**Prof. Eugênio Diniz**

Departamento de Relações Internacionais - PUC-Minas

**Prof. Nizar Messari**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Nizar Messari**

Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 27 de junho de 2008

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

**Pedro Tarrisse da Fontoura**

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Tem interesse por Segurança Internacional.

Ficha Catalográfica

Fontoura, Pedro Tarrisse da

Convertendo espadas em espadas: a ONU e a reforma das Forças Armadas do Timor-Leste / Pedro Tarrisse da Fontoura; orientadora: Mônica Herz. – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2008.

100 f.: il.; 30cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais - Teses. 2. Segurança internacional. 3. Relações civil-militares. 4. Operações de paz. 5. ONU. 6. Reforma do setor de segurança. I. Herz, Mônica. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para os meus avós,  
Marcel e Arlete, João e Ibé.

## Agradecimentos

À minha orientadora, Professora Mônica Herz, pela paciência e o incentivo.

Aos professores membros da banca.

À PUC-Rio, à CAPES e à FAPERJ, pelo auxílio concedido.

À equipe do Instituto de Relações Internacionais, professores e funcionários.

Aos parentes e amigos que me ensinaram como viver no Rio,  
e aos que não me deixaram esquecer como viver em Brasília.

Aos meus pais e os meus irmãos.

## Resumo

Fontoura, Pedro Tarrisse da; Herz, Mônica. **Convertendo espadas em espadas: a ONU e a reforma das Forças Armadas do Timor-Leste**. Rio de Janeiro, 2008. 100 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Durante a Guerra Fria, as relações civil-militares eram uma questão essencialmente interna; a cooperação militar se concentrava na capacitação. Com a ascensão da agenda de reforma do setor de segurança (SSR), a ONU e doadores internacionais procuram conformar as relações civil-militares de países que emergem do conflito. O tema é herdeiro do impacto do declínio da Guerra Fria sobre a integração europeia, a agenda de desenvolvimento e as operações de paz da ONU. A agenda é contestada por ONGs e o Movimento Não-Alinhado, preocupados com o desvio de recursos do desenvolvimento e o aumento do arbítrio do Conselho de Segurança. No caso do Timor, a administração transitória de 1999 considerou que não lhe cabia papel no apoio às forças armadas. Após a crise de 2006 - em que exército e polícia se envolveram em extrema politização, violações de direitos humanos e deserções em série – a nova operação de paz recebeu mandato explícito para apoiar a reavaliação do setor de segurança. O estudo analisa como a postura da ONU no terreno acompanhou a evolução da agenda de SSR na sede.

## Palavras-chave

Operações de Paz - Relações Civil-Militares - Reforma do Setor de Segurança.

## Abstract

Fontoura, Pedro Tarrisse da; Herz, Mônica (Advisor). **Beating swords into swords: the UN and military reform in Timor-Leste**. Rio de Janeiro, 2008. 100 p. MA Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

During the Cold War, civil-military relations were essentially an internal matter; military cooperation focused on capacities. With the rise of the security sector reform (SSR) agenda, the UN and the donor community seek to actively shape the civil-military relations of countries emerging from conflict. The theme is heir to the impact of the Cold War's decline on European integration, the development agenda, and UN peacekeeping operations. The agenda is contested by NGOs and the Non-Aligned Movement, concerned with the reduction of resources for development and increasing authority of the Security Council. In the case of Timor, the transitory administration of 1999 considered it had no role in support of the armed forces. After the 2006 crisis – in which army and police were involved in extreme politicization, human rights violations and serial desertion – the new peacekeeping operation was given an explicit mandate to support the review of the security sector. The study analyzes how the UN's position in the field followed the evolution of the SSR agenda at headquarters.

## Keywords

Peacekeeping; Civil-Military Relations; Security Sector Reform.

# Sumário

1	Introdução	10
2	A charada do aço	15
2.1.	Um velho dilema	16
2.2.	O Soldado e o Estado	20
2.3.	Após a Guerra Fria	29
3	A ONU e a Reforma do Setor de Segurança	37
3.1.	A agenda da SSR	37
3.1.1.	O vetor europeu	39
3.1.2.	O vetor do desenvolvimento	42
3.1.3.	O vetor da ONU	45
3.2.	O conceito de SSR	49
3.2.1.	Sub-agendas	54
3.2.2.	Agendas correlatas	56
4	O Timor-Leste e suas Forças Armadas	62
4.1.	A herança da resistência	63
4.2.	A ONU no Timor	65
4.3.	Crônica de uma crise anunciada	71
4.4.	A UNMIT	77
4.5.	2020 e além	80
5	Conclusão	87
6	Bibliografia	90
6.1.	Documentos das Nações Unidas	95
7	Anexo: Mapa do Timor (UNMIT, 2008)	100

## Lista de Figuras

Figura 1 – Um Velho Dilema	20
Figura 2 – Modernização de Forças Armadas	25
Figura 3 – Envolvimento Militar na Política	28
Figura 4 – Os EUA nas Três Fases	32
Figura 5 – Instituições e reformas afins à SSR	49
Figura 6 – SSR, DDR e RoL	60
Figura 7 – As Armas do Timor	62
Figura 8 – Cronologia de Mandatos	85
Figura 9 – Pessoal da ONU e do Governo do Timor	86
Figura 10 – Mapa do Timor	100

## A Origem da Ilha de Timor<sup>1</sup>

Em tempos que já lá vão, vivia na ilha Celebes um crocodilo muito velho, tão velho que não conseguia caçar peixes no rio. Certo dia, apertado pela fome, decidiu aventurar-se nas margens, em busca de algum porco distraído que lhe servisse de refeição. Andou, andou, até cair exausto e desesperado, pois não encontrara nada e perdera as poucas forças que lhe restavam. Como havia de regressar à água? Valeu-lhe um rapaz simpático e robusto que teve pena dele e o arrastou pela cauda.

Em paga pelo serviço prestado, o crocodilo ofereceu-se para o transportar às costas sempre que quisesse navegar. O rapaz aceitou e fizeram várias viagens juntos.

Isso não impediu, no entanto, que sentindo fome de novo, o crocodilo se lembrasse de comer o companheiro. Antes, porém, quis ouvir a opinião dos outros animais e todos se mostraram indignadíssimos. Devorar quem o salvara? Que ingratidão!

Envergonhado e cheio de remorsos, o crocodilo resolveu partir para longe e recomeçar a vida onde ninguém o conhecesse. Como o rapaz era o único amigo que tinha, chamou-o e disse-lhe:

- Vem comigo à procura de um disco de ouro que flutua nas ondas perto do sol nascente. Quando o encontrarmos seremos felizes.

Mais uma vez viajaram juntos, agora sulcando o mar que parecia não ter fim... A certa altura o crocodilo percebeu que não podia continuar. Deteve-se por um instante e logo o corpo se transformou numa ilha magnífica.

O rapaz viu-se homem feito de um momento para o outro e verificou encantado que trazia ao peito o disco de ouro com que sonhara o crocodilo. Percorreu então as praias, as colinas, as montanhas, concluindo que ali realizaria o seu destino. Instalou-se para ficar e deu à ilha o nome de Timor, que significa Oriente.



<sup>1</sup> MAGALHÃES, Ana Maria e ALÇADA, Isabel. Disponível em <[http://www.citi.pt/cultura/politica/ramos\\_horta/origens.html](http://www.citi.pt/cultura/politica/ramos_horta/origens.html)>. A imagem está disponível em <<http://www.trussel.com/detfic/easttimor.htm>>. Acesso em 19 de junho de 2008.

# 1 Introdução

*Forjem espadas das vossas enxadas,  
e lanças das foices. Diga o fraco: Sou forte!*  
Joel 3:10

Os termos de Joel são mais conhecidos na fórmula de seu possível contemporâneo, Isaías (2:4), exposta em frente à sede das Nações Unidas: “e estes converterão as suas espadas em relhas de arado, e as suas lanças em foices; uma nação não levantará espada contra outra nação, nem aprenderão mais a Guerra”. Para os últimos dias, este profetiza uma nova e definitiva paz, aquele a retribuição devida aos inimigos de Israel. Nas situações pós-conflito encontradas pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos 1990, houve significativo apoio internacional para desarmar, desmobilizar e reintegrar (DDR) ex-combatentes à vida civil. Houve menos apoio, entretanto, para o outro braço de qualquer programa de DDR: a integração a novas forças armadas – eficazes e comprometidas com valores democráticos e direitos humanos – que garantem a segurança daquela vida civil. Tradicionalmente, esta é uma área sensível a ser tratada com aliados bilaterais, fechada a doadores ou organizações internacionais (Schnabel et al., 2005:21).

Isso começa a mudar com a ascensão da agenda de reforma do setor de segurança (SSR). Com o declínio da Guerra Fria, instituições regionais europeias voltaram-se para o controle civil dos militares dos países do leste; doadores internacionais deram nova atenção à ligação entre segurança e desenvolvimento; e as operações de paz da ONU aumentaram em frequência e escopo. Surge a percepção de que o setor de segurança é necessário à construção da paz, e que a ONU pode ter competência e legitimidade para atuar nessa área. Se “não há saída sem estratégia” para uma missão de paz, não há estratégia sem a consolidação sustentável da segurança interna e externa (S/2001/394:4; Doyle et al., 2006:338). O setor pode ser definido amplamente como a rede de instituições que afetam positiva ou negativamente a segurança pública e o império da lei (Rees, 2006:8).

A definição inclui as forças “estatutárias” (armadas e policiais), sua gestão pelo executivo, sua supervisão pelo legislativo e pela sociedade civil, o sistema judicial e mesmo desafiante ao monopólio da força. A meta é um “sistema acessível, eficaz e eficiente... que proveja segurança ao Estado e às pessoas, em arcabouço de supervisão civil e controle democrático” (Hänggi, 2006:3).

O Timor-Leste demonstra ser um caso produtivo para estudar a evolução do papel da ONU na SSR. Por um lado, a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi discutivelmente uma das operações de paz mais intrusivas já vistas quando administrou o país entre 1999 e 2002. Entretanto, Conselho e Secretariado inicialmente não ofereceram orientação sobre a DDR e reforma da guerrilha timorense, a Falantil (Hood, 2006:70). As missões sucessoras UNMISSET e UNOTIL mantiveram o envolvimento mínimo com o desenvolvimento das forças armadas (FDTL), deixado a cargo de parceiros bilaterais e o Alto Comando. Disparidades regionais na seleção e no tratamento da tropa desembocaram em uma crise política em maio de 2006, em que números significativos de policiais e militares desertaram ou foram expulsos (ICG, 2006:1). A crise levou à intervenção da Força Internacional de Estabilização (ISF), liderada pela Austrália, e nova operação de paz, a UNMIT, com mandato explícito para SSR. O Timor ilustra a um tempo a omissão da SSR apesar dos poderes de administração transitória, as consequências dessa omissão para a construção da paz e o encontro de percepções sobre a necessidade da situação e as modalidades concebíveis de ação na elaboração da resposta da ONU.

A dissertação procura dar conta dos diferentes graus de envolvimento da UNTAET e da UNMIT no desenvolvimento da FDTL, estranhamente inversos à autoridade concedida por seus respectivos mandatos. A hipótese é que o maior envolvimento se deu não apenas pela deficiência tornada clara pela crise de maio de 2006, mas pela percepção – fruto da agenda de SSR - de que o envolvimento da ONU poderia ser eficaz e apropriado. Para tanto, a dissertação traça a evolução da agenda de SSR na ONU desde os anos 1990 e o desenvolvimento da FDTL e do respectivo papel da ONU no Timor entre 1999 e 2006.

Nos termos de Jan Rittberger et al. (2006), o trabalho procura acompanhar a evolução de um novo programa de políticas (SSR) e sua implementação no caso do Timor. Os mandatos das operações de paz são aprovados formalmente pelos 15 membros do Conselho. Na prática, têm maior peso os membros permanentes e

– estejam ou não no Conselho – países contribuintes de tropas, países vizinhos interessados, grandes doadores, e outros países que tenham “apadrinhado” a SSR ou o Timor. A influência do governo anfitrião é crescente, semelhante ao modelo da “barganha obsolescente” aplicado a empresas multinacionais: o investimento da organização em um país ao longo do tempo a compromete com um resultado positivo. O Secretariado não possui grande poder formal, mas tem vantagem informacional sobre os Estados e algum poder sobre a agenda (Ruggie, 1992: 596). Parte da sua influência está em propor pontos de equilíbrio para a negociação intergovernamental (Rittberger et al, 2006:88). Organizações não-governamentais exercem influência por meio de sua informação e conhecimento. ONGs respeitadas como International Crisis Group e Anistia Internacional tem seus relatórios lidos por Estados e organizações internacionais, além de se reunir com o Conselho pela fórmula Arria e influenciar diretamente públicos domésticos.

O mandato referente a SSR autorizado pelo Conselho é interpretado e implementado com autonomia relativa pela hierarquia do Departamento de Operação de Paz (DPKO) e da missão, sujeito a pressões de Estados interessados e disputas burocráticas no interior do sistema ONU. O programa é convertido em atividades por meio de decisões operacionais (Rittberger et al., 2006:106) que especificam e concretizam normas e as implementam. A implementação de um programa não deixa de ter repercussões políticas, na medida em que dirige os demais autores a acreditarem que ela pode e deve ser feita de determinada forma e – principalmente – por determinado ator. A missão também é responsável pelo monitoramento do avanço das reformas. O processo de formulação e implementação repete-se no nível nacional, onde, além das facções internas, organizações e doadores internacionais são atores relevantes.

O capítulo 2 apresenta o debate em torno do controle civil na literatura de relações civil-militares à partir da Segunda Guerra, e a reflexão ainda mais antiga sobre o desafio de manter meios violentos ao mesmo tempo efetivos, confiáveis e financeiramente viáveis. A apresentação da discussão após a Guerra Fria traz o contexto em que se desenvolvem agendas inovadoras como DDR e SSR. O capítulo 3 apresenta o desenvolvimento da agenda de SSR a partir dos três vetores apontados – a integração europeia, a agenda do desenvolvimento, as operações de paz da ONU – suas sub-agendas, e a relação com as agendas

correlatas de DDR e império da lei. O capítulo 4 traça a evolução das forças armadas do Timor e dos diferentes esforços da presença da ONU para o seu desenvolvimento. O capítulo 5 traz considerações finais.

## 2

### A charada do aço

No filme *Conan – O Bárbaro* (1982), o vilão interpretado por James Earl Jones declara a Schwarzenegger, no papel-título: “o aço não é forte, rapaz, a carne é mais forte... o que é o aço, comparado à mão que o empunha?”. A questão do controle civil dos militares é um caso particular do problema geral de se manter um governo forte o suficiente para resistir à anarquia interna e externa, mas não forte a ponto de tyrannizar a população que protege (Feaver, 1999:215; Deudney, 2007:39). O montante de força tolerável depende da qualidade do controle. Inis Claude (1962:237) recorda que o ideal jurídico do monopólio legítimo da violência pelo Estado tem uma relação incerta com a capacidade material de coerção: “trata-se, em última instância, de uma questão de lealdade humana [...] da capacidade do Estado de manter o apoio dos portadores de armas”. A tensão entre eficácia e controle é exemplificada na distinção de Buzan (2003:22) entre o Estado forte militarmente e aquele forte enquanto Estado, definido pelo grau de coesão sócio-política entre a sociedade civil e as instituições governamentais.

O debate contemporâneo sobre a reforma do setor de segurança é herdeiro da discussão desde a Segunda Guerra sobre relações civil-militares, e, mais amplamente, forças armadas e sociedade. O dilema de como manter meios de violência efetivos, confiáveis e financeiramente viáveis é ainda mais antigo, recebendo tratamento específico de Maquiavel. O capítulo passa pelas soluções encontradas pelo Estado moderno ao longo do seu desenvolvimento na Europa, a discussão clássica de Huntington posterior à Segunda Guerra, e o impacto do final da Guerra e a democratização no que Moskos chama a era da organização militar “pós-moderna”.

## 2.1. Um velho dilema

Na definição clássica de Max Weber, o Estado é a comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física em um território. A história da consolidação desse monopólio é parte da história da formação do Estado moderno: na formulação de Charles Tilly, como o Estado fez a guerra, e a guerra, o Estado. A concentração de instrumentos de coerção contra adversários internos e externos exige um aparelho Estatal para administrá-los, bem como para extrair os recursos necessários à sociedade e para compensá-la suficientemente em segurança e bem-estar (Tilly, 1996:68-69). Tilly (1996:79) oferece uma aproximação da evolução dos meios de coerção do Estado europeu: o patrimonialismo (até 1500), em que o monarca depende de seus vassalos e de sua renda pessoal; a corretagem (1400-1700), em que empréstimos são contraídos junto a capitalistas para a contratação de mercenários; a nacionalização (1700-1850) em que exércitos são recrutados na própria população nacional e, juntamente com o aparelho fiscal, são administrados diretamente pelo Estado; e a especialização (desde 1850), em que a força militar é um ramo especializado do governo, distinto do aparelho fiscal e da polícia, e instituições representativas têm influência sobre seu orçamento. Uma eventual fase pós-2ª Guerra poderia contemplar o retorno ao exército voluntário, a crescente privatização do esforço de guerra, e o uso multilateral da força.

Em cada um desses momentos – aliás, desde que “a Suméria usara pela primeira vez sua receita para pagar soldados” – o governo teve o mesmo dilema: como manter exércitos eficientes, confiáveis, e financeiramente viáveis (Keegan, 1995:249). John Keegan (1995:282-283) considera Roma a precursora do exército moderno não apenas pela burocratização de seu recrutamento, organização, comando e suprimento, mas por seu centuriato: “a primeira corporação conhecida de oficiais profissionais da história”. A força da instituição mostrar-se-ia letal ao governo quando César lançou sua sorte às margens do Rubicão em 49 a.C. Ao concluir o processo centralizador em 27 a.C., Otaviano tratou de enquadrar as legiões (Keegan, 1995:290-291): reduziu o efetivo de 500 para 250 mil; formou a Guarda Pretoriana para guarnecer Roma; distribuiu o exército de campo pelas fronteiras; centralizou o comando das legiões,

sobrepondo-se aos cônsules provinciais; e criou um serviço público imperial para coletar e administrar os recursos necessários. Em 68 d.C., entretanto, a própria Guarda Pretoriana derrubaria Nero. Keegan (1995:283) afirma que “nem República, nem Império jamais deixaram de considerar que o direito de governar era legitimado, em última instância, pela capacidade de comandar em campo”. Em democracias modernas a experiência prática do comandante-em-chefe pode ser compensada em parte por sua abertura à assessoria das forças armadas, mas sua familiaridade com assuntos militares continua a ser fator significativo para as relações entre a caserna e o palácio.

Um milênio e meio após Otaviano, o *princeps* original, Nicolau Maquiavel (2007:127) explicaria que os principais fundamentos de qualquer Estado são boas leis e boas armas – sendo as primeiras dependentes e decorrentes das últimas. No arranjo patrimonial, as boas armas do monarca dependem da lealdade de seus vassalos nominais. No feudalismo europeu, a hereditariedade do feudo estimulava seu desenvolvimento e a qualidade da contribuição militar, mas também as ambições do senhor; no sistema islâmico da *iqta*, a não-hereditariedade aumentava a autoridade do suserano, mas também o incentivo para a espoliação do domínio (Keegan, 1995:243). Cidades e pequenos reinos a quem faltasse escala mas sobrassem recursos poderiam contratar as armas necessárias – sob o risco de que a guerra ultrapassasse o orçamento previsto (Keegan, 1995:246). A advertência de Maquiavel (2007:129) contra o emprego de mercenários e aliados retoma a tensão entre eficiência e confiabilidade: sendo “excelentes”, tornam-se ameaça ao governante ou a outros a quem não interessa oprimir no momento; não o sendo, a ameaça vem dos demais príncipes.

Mas em que o uso de armas próprias seria diferente? “[R]eplicarei que... o príncipe deve ir pessoalmente e fazer ele mesmo o ofício de capitão; a república tem que mandar um cidadão seu... e, quando for o caso, detê-lo com as leis, para que não ultrapasse o prescrito” (2007:129). No caso da república, são as boas leis que garantem as boas armas que garantem o Estado, mas Maquiavel não sugere quais sejam, ou porque o exército se sentiria por elas compelido. Pelo contrário: “não é razoável que quem está armado obedeça voluntariamente a quem está desarmado, e que o desarmado esteja seguro entre os servidores armados, porque, havendo em um o desprezo, e noutro a suspeita, não é possível agirem bem juntos” (2007:147-149). O príncipe só será estimado pelos soldados – e neles

poderá confiar - quando “entender de milícia”. Esse entendimento seria obtido pela visita ao terreno e o estudo dos “homens excelentes” da história (2007:149-151).

Três das formas principais de organização militar descritas por Keegan (1995:242) são particularmente relevantes para fornecer as armas próprias: a milícia, a tropa regular, e o recruta. Na Grécia antiga, era dever do cidadão, homem livre e de posses, comprar seu equipamento e treinar para a guerra (1995:246). Keegan também aplica o termo ao costume germânico anterior ao século X, quando a obrigação passou a ser concentrada apenas na aristocracia. O arranjo resolvia o problema da viabilidade financeira e da confiabilidade, na medida em que cada soldado pagava por si e a classe militar coincidia com a classe política, unida em seus interesses contra os não-cidadãos (Keegan, 1995:247). Há limitações, entretanto, a sua eficácia. O emprego de cidadãos restringe necessariamente seu treinamento para a guerra, suas atividades civis, ou a extensão da cidadania entre a população - e, portanto, o volume de recursos que podem ser extraídos. No filme *Os 300 de Esparta* (2007), o arcadiano Daxos reclama a Leônidas: “Mas você traz apenas esse punhado de soldados? Contra Xerxes?”. O rei espartano pergunta então quais as profissões dos arcadianos – oleiro, escultor, ferreiro – e conclui: “Veja, velho amigo, trouxe mais soldados que você”. De uma forma ou de outra, a milícia de cidadãos parece sofrer uma limitação de escala, similar à da democracia direta, além da qual as classes política e militar passam a se diferenciar do conjunto dos cidadãos. No caso grego, mostraram-se fortes quando associadas contra o invasor persa, mas não contra macedônios ou romanos.

Com a expansão da República Romana, os pequenos fazendeiros tornaram-se menos competitivos contra os latifúndios escravagistas, e passaram a receber um *salarium* por seu serviço militar (Keegan, 1995:279). A tropa regular promete maior eficiência, a um custo em confiabilidade e, principalmente, fardo financeiro. Keegan (1995:242) compara tropa ao mercenário que goza de cidadania, adotando o serviço militar como carreira. Em contraste com a milícia, a falta de coincidência entre a elite militar e a política exige a negociação entre ambas. Diferente do mercenário, a tropa regular espera em prestígio o que não recebe em remuneração. Keegan (1995:285) afirma dos valores do centurião romano: “orgulho de um modo de vida diferente... preocupação em gozar de bom

nome entre os camaradas, satisfação nos sinais em larga medida simbólicos do sucesso profissional, esperança de promoção, expectativa de uma aposentadoria confortável e honrosa”. Quando reconhecido, o *ethos* da tropa regular oferece maior confiabilidade a um menor preço. Entretanto, o mesmo *ethos* pode levar a tropa a procurar salvar o Estado de uma classe política vista como corrupta ou inepta. No aspecto financeiro, a tropa precisa ser mantida mesmo em tempo de paz, enquanto uma força mercenária poderia ser dispensada. O mercado para mercenários, entretanto, só funciona enquanto houver demanda por seus serviços em outras terras (Keegan, 1995:245). Seja no Japão feudal ou em um país que emerge do conflito no século XXI, há poucos fatores mais perigosos para a paz que soldados desempregados.

O nacionalismo aumentou a confiabilidade de um exército de patriotas, contanto que a política desejada pudesse ser enquadrada remotamente como “interesse nacional”. Através da conscrição, permitiu a mobilização de maior proporção dos recursos financeiros e humanos da sociedade, contanto que os primeiros existissem e aos últimos fossem concedidos direitos políticos ao menos nominais (Keegan, 1995:247). Os custos da mobilização – a militarização da sociedade, a manutenção da máquina de guerra – foram escamoteados pelo nacionalismo, a pilhagem e baixa remuneração dos conscritos (Keegan, 1995:248). A eficácia dos grandes exércitos industriais de conscritos talvez seja menor apenas que a dos arsenais nucleares, a um custo muito superior. Quanto à confiabilidade, o orçamento militar aumenta sua influência no processo político, ao mesmo tempo em que o estigma de “antipatriótico” ou “fraco” limita o espaço legítimo de discussão. A aproximação da eficácia à guerra absoluta levaria à exaustão dos soldados e da sociedade compelida a financiá-la (Keegan, 1995:375). Após a Segunda Guerra, é nesse ambiente que surge a discussão moderna sobre relações civil-militares.

Consquência da especialização apontada por Tilly, a formação do exército moderno no século XIX coincide com a reorientação de sua missão para a defesa externa e a institucionalização da polícia para a segurança interna. Ainda em 1730, Daniel Defoe alertava o *Lord Mayor* de Londres (Silver, 1967:1): “maldades são praticadas dentro dos limites do seu governo como nunca antes aqui o foram (ao menos não nesse grau) e que, continuando, exigirão exércitos, não magistrados, para sua repressão”. O exército mostrava-se insuficiente para o

policiamento da nascente sociedade industrial, seja pela falta de afinco dos oficiais da elite agrária na defesa da propriedade da burguesia urbana, seja por sua dificuldade em manter uma presença difusa para prevenção e investigação (Silver, 1967:12). Em um paralelo com os impérios e cidades de Tilly, a elite agrária estava disposta a contribuir para o policiamento tradicional (magistrados, milícias), aceitando o risco do confronto e da retaliação pessoal (Silver, 1967:9).

A burguesia, entretanto, preferiu pagar pela solução burocrática representada pela criação da polícia londrina em 1829. A distinção não é estanque nem universal. A *gendarmerie* estabelecida na Revolução Francesa, “particularmente destinada à segurança do campo e das estradas principais” (Gleizal, 1985:31), representa até hoje modelo de polícia paramilitar, chegando aos *Formed Police Units* (FPU) de alguns componentes policiais em operações de paz. A orientação dos militares para a defesa externa permite, em tese, ganhos eficácia (especialização) e confiabilidade (distanciamento da vida civil). Ao mesmo tempo, oferecia com maior eficiência segurança à população, legitimando a extração de recursos.

Um velho dilema				
Keegan	Eficácia	Confiabilidade	Viabilidade	Tilly
Guerreiro	Média	Média	Alta	Patrimonial
Mercenário	Média	Baixa	Baixa	Corretagem
Milícia	Baixa	Alta	Alta	
Tropa regular	Média	Alta	Média	Nacionalismo e Especialização
Conscrito	Alta	Alta	Baixa	

Quadro 1 Um velho dilema

## 2.2. O Soldado e o Estado

Em 1938, Mao Tse-tung avisara: “o poder político brota do cano da arma... [n]osso princípio é que o Partido comanda a arma, e que a arma não deve jamais comandar o Partido”.<sup>1</sup> Peter Feaver (1999:212) remonta a literatura moderna sobre relações civil-militares a trabalhos anti-militaristas da Segunda Guerra, preocupados com a usurpação por essa arma. Martin Edmonds (1988:13-

<sup>1</sup> Disponível em <[http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2\\_12.htm](http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_12.htm)>. Acesso em 19 de junho de 2008.

14) destaca a influência do esforço intelectual para compreender a Segunda Guerra, que ressaltara a dimensão militar da política, e o desenvolvimento do estudo acadêmico das ciências sociais, principalmente nos EUA. Um dos pioneiros, Lasswell (1941:455) considera a hipótese de que a mobilização da sociedade para a guerra total e a “socialização do perigo” pelo bombardeio aéreo transforme o Estado empresarial no “Estado-guarnição”, administrado de forma autoritária por especialistas da violência. Os regimes fascista e comunista seriam estágios de transição, organizados pela propaganda e pela burocracia do partido dominante. A ação da *Luftwaffe* na guerra civil espanhola e na Batalha da Inglaterra já havia demonstrado a capacidade do poder aéreo de atingir a sociedade inimiga sem antes derrotar seu Exército, como esperava Clausewitz; mas sem produzir, até o momento, o efeito dissuasório esperado por teóricos como Giulio Douhet (Moran, 2002:37). Assim como o bombardeio eleva o risco civil a níveis militares, as exigências técnicas e psicológicas do processo de produção moderno obrigariam os militares a adquirirem habilidades administrativas civis para garantir sua efetividade (1941:458). Lasswell marca a temática das implicações para a democracia da militarização da sociedade bem como das implicações para os militares da potencial “civilianização” exigida pela tecnologia.

A primeira onda culmina no clássico *O Soldado e o Estado* (1957). Nele, Samuel Huntington argumenta que as questões operacionais da política militar do Estado (tamanho, características, e emprego das forças armadas) dependem do padrão de relações civil-militares. Diferentes combinações de poder e atitudes entre grupos civis e militares aproximariam em grau variável a meta da segurança militar com menor sacrifício de outros valores sociais (1964:1). Quando o controle civil é subjetivo, os militares são dominados politicamente por algum dos diversos grupos civis, seja em recorte institucional (legislativo vs. executivo), classista (aristocracia vs. burguesia) ou constitucional (democracia vs. autocracia). Com a emergência do oficialato profissional, esse controle entra em choque com imperativos funcionais militares. O controle objetivo é aquele em que a distribuição de poder entre grupos civis e os militares maximiza seu profissionalismo, removendo-os da política civil e aumentando a eficácia da manutenção da segurança. Esse controle depende do poder político dos militares (exigido pelo nível de ameaça) e da ideologia da sociedade. Liberalismo,

fascismo e comunismo são exemplos de ideologias “anti-militares”, em que seu poder político (portanto, eficácia) deve ser limitado para não sacrificar o profissionalismo através da politização. Apenas um “conservadorismo realista” é compatível com os valores militares, permitindo aos militares maior poder político (portanto, eficácia) sem sacrifício do profissionalismo. (1964:80-97)

Huntington é um corretivo para a idealização da autoridade civil e demonização dos militares comum em discussões mais liberais sobre o controle civil, mas seu próprio ideal de oficialato profissional alimenta estereótipos. Reconhece que o modelo de profissionalismo é uma criação ocidental recente (1964:81), mas afirma que a ética militar é “concreta, permanente, universal” (1964:89). O interesse militar por autonomia tecnocrática é legitimado como “objetivo”, contra os interesses “subjetivos” dos civis. Huntington postula os militares como inerentemente conservadores para então constatar sua harmonia com uma sociedade conservadora. O exemplo dado é a Prússia de Bismarck e Moltke (1964:97). Há algo de circular no argumento de que o militar profissional está pronto a obedecer qualquer grupo civil que chegue ao poder (1964:84), mas que será tão mais profissional quanto o grupo for conservador. Huntington pretende resolver desavenças sobre políticas recomendando que preferências militares sejam adotadas de antemão. A exaltação de valores marciais pela sociedade poderia assemelhar-se ao fascismo, mas este é distinguido de forma tênue do “conservadorismo militar” pela glorificação da violência e a crença na superioridade do líder, acarretando a politização dos militares (1964:91-92).

O ideal militar tomado por universal por Huntington é bastante particular, o regimentalismo prussiano descrito por Keegan (1995:29). Para Clausewitz, se a guerra apresenta uma tendência para o absoluto, seu emprego de recursos limitados para objetivos políticos limitados apresenta uma contra-tendência para o real. Há sempre uma acomodação entre o fim político e o meio militar (1979:87). A guerra pode ser analisada como uma trindade de trindades: a paixão e o instinto, associados ao Povo; o acaso e a alma, associados ao Exército; e a instrumentalidade política e a razão, associadas ao Governo (1979:89). Entretanto, Clausewitz não legou uma elaboração da relação entre Povo, Governo e Exército, limitando-se a recomendar que o comandante seja parte do gabinete para que possa assessorar o soberano (1979:741). A subordinação militar ao controle civil não é posto em questão. Huntington enfatiza a metade mais popular

da dialética de Clausewitz, a possibilidade de uso racional do instrumento militar para fins políticos, subestimando o potencial da guerra e seus guerreiros escaparem ao controle. A crítica cultural de Keegan recorda que em outras ocasiões em que a divisão do trabalho levou a uma “classe distinta de especialistas na gestão da violência” – critério de Huntington para a possibilidade do controle objetivo (1964:85) – sua ética militar foi tão variada quanto seu contexto.

Que o modelo de Huntington pudesse ter feito sentido na Europa conservadora do século XIX não garante sua aplicabilidade contemporânea. Liberalismo, fascismo e comunismo oferecem concepções alternativas para a organização da sociedade industrial de massa – a revolução industrial e a mobilização das massas não podem ser simplesmente desfeitas. O conservadorismo é definido de forma sumária: o reconhecimento do papel do poder nas relações humanas e a busca e objetivos limitados, compatíveis com as instituições existentes (1964:93). Da sua semelhança com a ética militar derivamos a necessidade da subordinação de indivíduos, maus e irracionais, ao interesse do grupo (1964:90) – pouco desejável a contemporâneos olhos liberais. Resta saber em que medida uma ideologia liberal compromete o profissionalismo conservador dos militares. Joseph Nye (1996:153) define uma tradição militar liberal familiarmente “objetiva”, em que as forças armadas são subordinadas à lei e à autoridade civil e não se envolvem na política, recebendo em troca reconhecimento, financiamento, certa autonomia e interlocução com civis com conhecimento do assunto. O risco, para Huntington, parece estar na menor proporção de recursos materiais e humanos, a pior qualidade dos últimos (dado o menor prestígio), a disposição para aventuras idealistas (1964:88-89) e possivelmente obstáculos à eficiência como direitos humanos. Huntington aborda a tensão entre segurança militar e valores liberais, fazendo um prognóstico pessimista sobre sua compatibilidade em tempos de Guerra Fria. Em 1961, Eisenhower despedia-se da presidência alertando para as pressões do “complexo industrial-militar” (Edmonds, 1988:16).

Independente da ideologia, Samuel Finer argumentou em 1962 que o controle civil pode ser a exceção de uma norma em que a considerável influência dos militares é exercida em questões as mais variadas, particularmente nos países de cultura política menos desenvolvida (Edmonds, 1988:5). Ampliando seu

escopo dos EUA para os países do terceiro mundo, Huntington (1968:1) constata que sistemas funcionais de controle civil dos militares dependem de sistemas políticos efetivos – o Estado “forte” de Buzan – em que governo e sociedade compartilham uma visão sobre o interesse público, e os princípios e tradições que regem a política. Diferentemente de 1957, o liberalismo da sociedade americana ou o comunismo da soviética não são mais automaticamente obstáculos ao controle civil. O grau de consenso na sociedade suaviza o dilema de Keegan, ao aumentar a capacidade de extração de recursos, de recrutamento de soldados, e de implementar políticas. Escrevendo em tempos de Guerra Fria, mais de uma forma de regime mostrava-se efetiva, não necessariamente democrática. Huntington (1968:2) cita Walter Lippman: “não há maior necessidade para homens que vivem em comunidade do que serem governados, o auto-governo se possível, o bom governo se tiverem sorte, mas, de qualquer forma, um governo”.

Huntington (1968:4) argumenta que a instabilidade dos países “em modernização” (para adaptar uma expressão contemporânea) do terceiro mundo, pontuado por golpes militares, deriva do descompasso entre a ampliação da participação política e a capacidade de suas instituições. Rompido o equilíbrio tradicional, haveria uma transição potencialmente turbulenta até um novo ponto de equilíbrio, moderno. Em regimes “cívicos”, as instituições impõem a socialização política como preço pela participação política: há limites aos recursos que podem ser empregados, aos procedimentos para obtenção do poder, e às atitudes dos que o detém. Regimes “pretorianos”, por outro lado, padecem de um vácuo institucional ante a demanda crescente. Nessas condições, instituições relativamente mais fortes - como a burocracia civil, militar (pretorianismo *strictu sensu*), ou determinado partido – têm fortes incentivos para exercer a função de agregar interesses, à sua maneira. (Huntington, 1968:83-85)

Huntington (1968:193-194) não acredita que a propensão ao golpe militar possa ser explicada pelo apoio e treinamento dado pelas grandes potências ou pelas características da instituição militar (como quer Morris Janowitz, 1974). Argumenta que a causa está na indevida politização das forças e instituições sociais, que ultrapassam sua área de interesse para se envolverem na política da sociedade como um todo. A superioridade organizacional e o controle da violência dão aos militares um papel de destaque nos regimes pretorianos: “no mundo da oligarquia, o soldado é um radical; no mundo da classe média ele é um

participante e um árbitro; quando a sociedade de massa surge no horizonte, ele se torna o guardião conservador da ordem existente” (1968:221). Mas Huntington também sugere um surpreendente papel construtivo: o engajamento dos militares na política, aliados aos camponeses, até sua diluição em um regime cívico participativo (1968:242). Não surpreende o conservadorismo da aliança, mas a expectativa de que os militares sejam transformados pela experiência a ponto de aceitar a erosão da base pela urbanização ou contra-mobilização dos camponeses pela “intelectualidade urbana”.

<b>Modernização e Forças Armadas (Huntington, 1968)</b>			
<b>Participação</b>	<b>Cívico</b>	<b>Pretoriano</b>	<b>Soldado</b>
Baixa	Orgânico	Oligárquico	Reformador
Média	Liberal	Radical	Árbitro/Guardião
Alta	Participativo	Massa	Construtivo?

Quadro 2 Modernização e Forças Armadas

Como o próprio Huntington admite, nem todos os grupos são criados iguais: é geralmente mais fácil resistir a uma revolta estudantil quando se tem o apoio dos militares que resistir a uma revolta militar quando se tem o apoio dos estudantes. O que distingue um regime pretoriano de um cívico não é o escopo de questões abordadas por cada grupo, mas o consenso em torno de mecanismos para mediar as múltiplas divergências. É legítimo e até desejável, num regime liberal, que empresários, estudantes e religiosos tenham posições em questões para além da relação do Estado com o mercado, a educação ou a religião. Mas não os militares. A influência dos empresários, para Huntington, seria exercida através da corrupção. Mas o empresariado tem uma alternativa lícita: o lobby. Não há o mesmo equivalente lícito para a revolta militar. Esperam-se pressões por benefícios profissionais, orçamento e políticas favorecidas, mas são restritas quando comparadas às da burocracia civil, especialmente quanto a sua publicidade. Não se espera dos militares opiniões sobre questões percebidas como não-militares. Mesmo em questões reconhecidamente militares, a definição da esfera apropriada de autonomia – à partir da qual o legítimo controle democrático passa a ser nociva interferência e até politização – é um debate à parte.

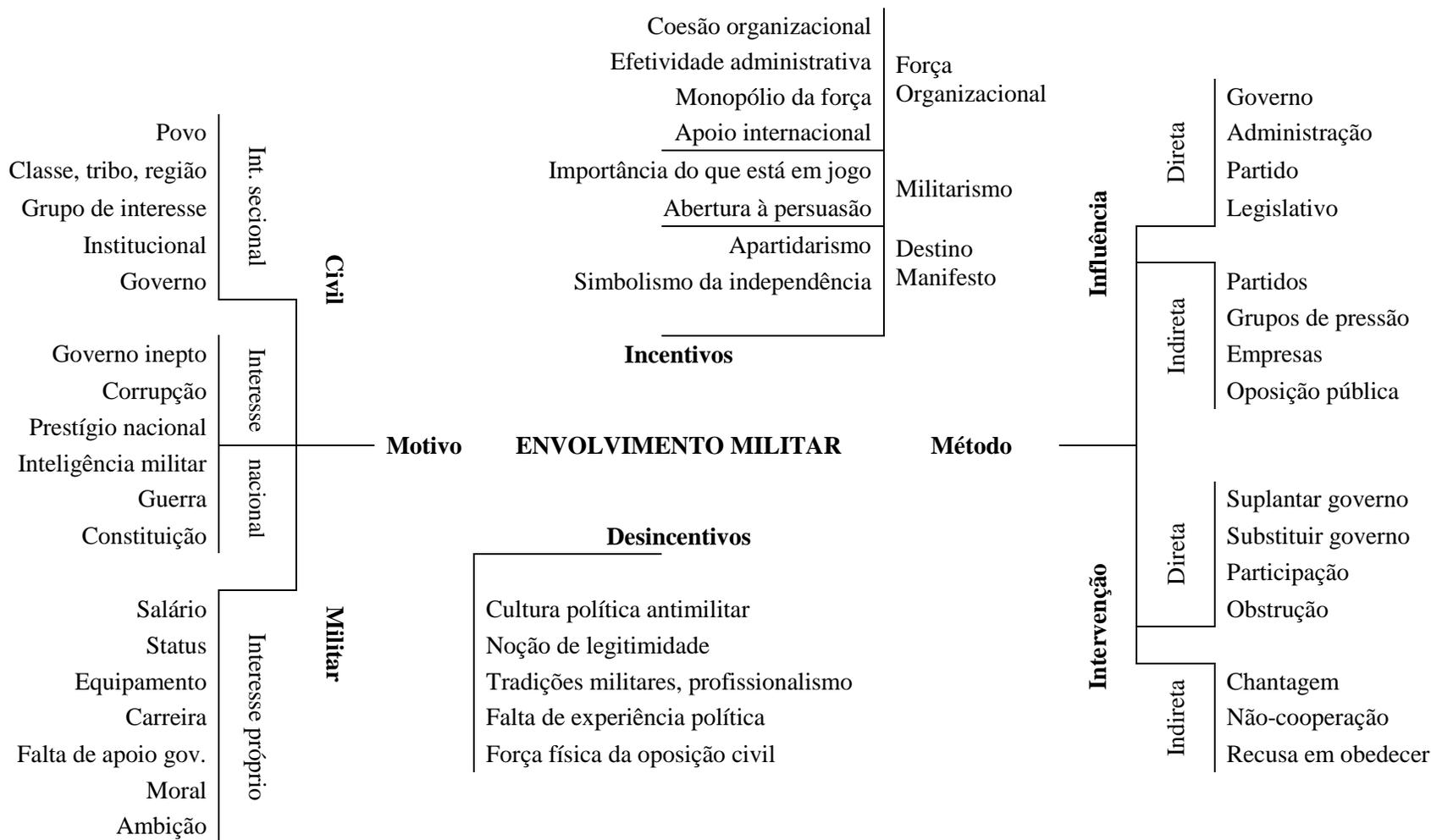
Se o envolvimento militar na política é uma condição permanente, variando apenas em grau, Edmonds (1988:102) apresenta uma relação de motivações, circunstâncias relevantes, e métodos possíveis. Há motivos especificamente civis e militares para determinado envolvimento. Diferentes facções civis podem procurar politizar os militares em torno de interesses particulares. Uma facção à parte, é claro, são os próprios militares, com seus interesses pessoais e institucionais. Atendendo a interesses um pouco mais abrangentes, Edmonds se aventura pela reconhecida e ambígua categoria do “interesse nacional”. Esta incluiria não apenas o envolvimento exigido pela Constituição, mas também naquelas “circunstâncias em qualquer sociedade quando é evidente que as coisas vão mal e sente-se a necessidade urgente de que algo firme, decisivo ou radical seja feito”. Partindo dos critérios de Kornhauser para a revolta popular, a derrubada de um governo visto como inepto, distante da população, corrupto ou arbitrário “provavelmente seria percebida por todos como uma contribuição ao interesse nacional” (exceto, concebivelmente, pelo governo sendo derrubado).

Edmonds praticamente adiciona ao interesse nacional aqueles interesses institucionais ligados ao cumprimento da função constitucional, considerados perfeitamente legítimos. Mas o fundamento do controle civil é que a recusa do governo em aumentar o orçamento militar, por exemplo, não o torna uma ameaça ao “interesse nacional”. As constituições não compelem a obediência ao governo apenas quando conveniente. Sendo o mandato constitucional uma das características essenciais dos serviços armados, sua violação os transforma em mais um bando armado. É fácil para uma facção, particularmente os militares, acreditar (e mais ainda afirmar) que seus interesses particulares coincidem com o “interesse nacional”. Na falta de uma solução negociada, entretanto, resta apenas o insatisfatório argumento da força. Edmonds utiliza os critérios de Kornhauser para reconhecer um “direito ao golpe”. Uma versão rígida das alternativas abertas ao militar ante uma ordem da qual discorda inclui apenas a obediência, a renúncia ou a revolta. O estudo das relações civil-militares se debruça também sobre o contínuo que existe entre a obediência e a revolta plenas, e mesmo os efeitos políticos da renúncia. Por melhores que as razões pareçam aos militares ou a Edmonds, entretanto, não fica eliminada a natureza de revolta, e sua legitimidade polêmica. Parte da força da linguagem talvez se explique pelo autor incluir

missões internas, como desastres naturais e garantia da ordem, como interferência “política”. Mas se em alguma dimensão tudo é política, não é bom sinal para o controle civil a erosão entre a distinção de tarefas constitucionais e política em sentido mais estrito.

As motivações identificadas levam os militares a procurar exercer influência sobre as decisões do governo, seja por *lobby* direto ou via outras organizações que também procuram influência. Quando a influência é considerada insuficiente, pode-se recorrer a um ato distinto de desafio à estrutura institucional do governo: a intervenção. Em sua forma indireta, os militares usam a desobediência ou sua ameaça para forçar a mão do governo. Na forma direta, os militares impedem a ação do governo, derrubam-no, ou mesmo participam do processo político (possivelmente com beneplácito constitucional). Edmonds (1988:108) propõe que a motivação militar tende a levar à busca por maior influência no regime existente, enquanto as limitações formais para sua expressão implicam que a demanda de facções civis, quando ocorrer, envolverá mais frequentemente a intervenção. A ampliação do grau de envolvimento dos militares também depende de circunstâncias como sua força organizacional e profissionalismo, e a cultura política e grau de militarismo na sociedade.

### Envolvimento Militar na Política (Edmonds, 1988:102)



Quadro 3 Envolvimento Militar na Política

### 2.3 Após a Guerra Fria

A experiência dos militares no poder mostraria que não há soluções simples para o subdesenvolvimento, com consequências nefastas para a disciplina da corporação, enquanto políticos civis perceberiam que a politização da caserna é uma faca de dois gumes (Huntington, 1996:7). Nas palavras de Elio Gaspari (2002:41), “o regime militar, outorgando-se o monopólio da ordem, era uma grande bagunça”. A “terceira onda” de democratização nos anos 1980 renovou o interesse sobre o controle civil. Huntington (1994:76) traça suas bases ao desenvolvimento econômico dos anos 1950, com a ampliação da educação, da classe média e de atitudes cívicas. Para Diamond et al (1996:xxxiii), à medida que a sociedade se torna mais complexa e melhor educada, a cultura política favorece a tolerância e resiste o autoritarismo. É o dilema liberal-realista de Buzan (2003:169), em que o mesmo desenvolvimento que fortalece a capacidade do Estado autoritário mina suas condições políticas. Admitindo uma causalidade mais complexa, Huntington nota que no período atual golpes só obtiveram sucesso em países com renda per capita inferior a US\$500, sendo sequer tentados em países com renda superior a US\$3.000 (Diamond et al, 1996:9).

Os militares raramente entendem sua estada no poder como permanente, e geralmente (recorde-se o Haiti e a Costa Rica) têm um lugar assegurado na nova ordem (Huntington, 1994:119). Afinal, “os militares são o apoio básico do regime... caso retirem seu apoio, dêem um golpe contra o regime ou se recusem a usar a força contra os que ameaçam derrubar o regime, o regime cai” (Huntington, 1994:146). Huntington (1994:228) identifica três formas de transição das Forças Armadas para seu novo papel democrático. Nos regimes em que um Partido único comandara a arma, o desafio foi transferir o comando para o novo sistema multipartidário e despartidarizar as forças armadas. Naqueles em que os militares foram derrubados do poder, ou altamente politizados por ditadores personalistas, o processo de transição foi frequentemente ameaçado por intervenção do médio escalão. Naqueles em que os militares abriram mão voluntariamente, por outro lado, o desafio foi a permanência

da influência do alto escalão. Em ambos, o risco se diluiu com a operação regular da democracia.

Huntington (1994:239) descreve como os novos governos democráticos trataram de consolidar o controle civil das forças armadas. Doutrina, treinamento, o currículo das escolas militares e o sistema de promoções valorizaram o profissionalismo apolítico. Missões não militares ou voltadas internamente foram eliminadas em favor da segurança externa. A mudança deslocou a presença dos centros políticos para fronteiras e locais estratégicos, reduzindo a capacidade de intervenção política. Os cargos de chefia das forças armadas foram substituídos por oficiais leais ao regime democrático. A criação e fortalecimento de um Estado Maior e um Ministério da Defesa, chefiado por um civil, ajudou a garantir a subordinação das forças armadas. Orçamentos militares foram cortados, reduzindo seu peso e gerando um “dividendo da paz” para gastos sociais. A redução do efetivo permitia também aumento de salários e reaparelhamento, mas este nem sempre foi o caso. Governos democráticos também procuraram prestigiar o status legítimo das forças no novo regime.

A redução na frequência e na taxa de sucesso de golpes militares levou à investigação de fenômenos mais sutis como a influência militar e sua disposição em contrariar publicamente o governo civil ou implementar suas decisões (Feaver, 1999:218-224). Para Feaver, o controle democrático significa que o argumento democrático supera o tecnocrático: especialistas podem propor alternativas, mas a decisão é sempre política. A autoridade civil tem o direito de errar, mesmo em questão de segurança nacional (1999:216). Presumivelmente, é preferido o risco de destruição externa à certeza da destruição interna. Diamond et al consideram requisito para a supremacia civil na formulação da política de segurança um ministério da defesa efetivo (responsável pelo orçamento, tamanho da tropa, estratégias, compras de armas, doutrina) e a revisão e monitoramento dessas decisões pelo legislativo. A capacidade desses órgãos tomarem decisões adequadas e respeitadas pelos militares depende do conhecimento dos seus membros, e este de uma rede mais ampla de conhecimento civil em universidades, *think-tanks*, a imprensa e organizações da sociedade civil. A esfera apropriada de participação

militar incluiria promoções (exceto de alto nível), treinamento, táticas, e assessoria aos civis nas decisões anteriores (1996:xxviii). Em última instância, a delimitação das esferas é uma decisão *política*, portanto *civil*.

A motivação prática inicial da literatura permaneceu: como evitar os extremos do fracasso ou golpe militar, bem como a desobediência ou influência desmedida intermediárias? Algumas medidas procuram limitar a capacidade dos militares para a usurpação. Seu problema é a dependência da anuência dos militares (por definição, não sujeitos a coerção maior – *quis custodiet ipsos custodes?*) ou o enfraquecimento simultâneo de sua eficácia militar (Feaver, 1999:225). A alternativa é limitar a vontade dos militares de usurpar, através do culto do “profissionalismo”: o sacrifício e a obediência em troca do reconhecimento, da honra e de não-interferência na esfera propriamente militar (Boëne, 2000:12). Feaver enquadra como caso do problema principal-agente, dependente de uma estrutura de incentivos que favoreça a obediência. Um governo civil legítimo aos olhos da caserna e da população diminui os incentivos para a usurpação. Em um modelo de teoria dos jogos, os militares escolhem seu grau de obediência de acordo com a disposição do governo de monitorar e punir desvios (1999:226-229).

Enquanto 3º e 2º mundos caminhavam para o controle democrático, Charles Moskos et al (2000:1) argumentam que o 1º passava para formas “pós-modernas” de organização militar. O tipo moderno que se consolidou no século XIX era caracterizado pelo emprego de recrutas ou milícias no escalão inferior, quadro de oficiais profissionais, a orientação para a guerra, composição e valores masculinos, e estrutura e cultura claramente distintos da sociedade. À partir da Segunda Guerra prevaleceu um tipo intermediário, o moderno tardio, caracterizado pela conscrição em massa e o aprofundamento do profissionalismo do oficialato, em contraste com sua origem aristocrática. Com o final da Guerra Fria, a redução da ameaça sobre o 1º mundo permitiu a resolução do dilema de Huntington entre segurança e valores liberais em favor dos últimos. O tipo pós-moderno é caracterizado pela força de voluntários, orientada a diversas missões, cada vez mais diversa em composição e valores, e mais permeável à sociedade. Ao mesmo tempo, as forças da globalização agem sobre a soberania nacional tradicional na qual o exército moderno foi gestado.

Um aspecto relacionado é o seu emprego em missões internacionais autorizadas por entidades além do Estado, e mesmo sua internacionalização na OTAN e na União Européia. A declaração da Guerra ao Terror e o espectro do terrorismo nuclear indicam novo nível de ameaça, mas a natureza da resposta parece antes confirmar que contradizer o tipo pós-moderno.

<b>Os EUA nas Três Eras (Moskos, 2000:15)</b>			
	<b>Moderna (1900-1945)</b>	<b>Tardia (1945-1990)</b>	<b>Pós-Moderna (1990- )</b>
<b>Ameaça</b>	Invasão	Nuclear	Subnacional
<b>Força</b>	Conscrição em massa	Grande, profissional	Pequena, profissional
<b>Missão</b>	Defender pátria	Apoiar aliança	Novas missões
<b>Profissional</b>	Líder de combate	Gerente, técnico	Acadêmico, estadista
<b>Público</b>	Apoio	Ambivalente	Indiferente
<b>Mídia</b>	Incorporada	Manipulada	Cortejada
<b>Civis</b>	Poucos	Médio	Muitos
<b>Mulheres</b>	Excluídas, separadas	Integração parcial	Integração plena
<b>Cônjuge</b>	Parte integral	Envolvimento parcial	Distante
<b>Homossexuais</b>	Punidos	Expulsos	Aceitos
<b>Dispensa</b>	Limitada, proibida	Bastante permitida	Serviço cívico

Quadro 4 Os EUA nas Três Eras

Parte dessas tendências já havia sido apontada em 1960, no mais sociológico *O Soldado Profissional*. Nele, Morris Janowitz retoma o tema de Lasswell da erosão da distinção civil-militar ante as exigências da guerra total. Especificamente, a importância da iniciativa, do moral e do conhecimento técnico valorizam a explicação e o consenso no grupo; as habilidades técnicas militares encontram equivalência no meio civil, e o comandante militar precisa de maior habilidade política para com seus subordinados, com o governo e com o público; e a necessidade de mais indivíduos e de conhecimento técnico (meritocrático) torna a elite militar mais representativa da sociedade (1974:8-10). Em longo prólogo de 1974, entretanto, Janowitz aponta as contra-tendências da era nuclear, nascida no ápice da guerra total, e a transição do exército de massa para o “profissional” (voluntário). Assim, há resistência ideológica e organizacional a mudanças vistas

como minando a autoridade militar; o emprego de civis para funções de logística e suprimento leva a nova especialização dos quadros militares; e as famílias tradicionais são substituídas por outros grupos específicos, como indivíduos do interior, minorias e trabalhadores de “colarinho azul” (1974:xvii-xxxii).

No panteão grego, a guerra tem dois padroeiros: Ares, deus da guerra sanguinária, e Atena, deusa da guerra estratégica. Janowitz encontra a tensão de Clausewitz entre a guerra absoluta e real, alma e razão, no interior do próprio Exército. No comando, ela se reflete na oposição entre “líderes heróicos, personificação da tradição e da glória, e administradores militares, preocupados com a realização científica e racional da guerra” (1974:21). Na doutrina, ela se reflete na oposição entre absolutismo, em que objetivos políticos são conquistados pela vitória militar total, e pragmatismo, em que a ameaça da violência deve ser ajustada à situação e combinada com recursos ideológicos e econômicos (1974:264). Num mundo nuclear, Janowitz especula sobre o desenvolvimento do pragmatismo rumo a uma nova “força constabular”, não-policial, dedicada ao mínimo uso da força e a relações internacionais estáveis ao invés da vitória. O controle civil do oficial constabular passaria pela integração com valores civis (distintos do conservadorismo de Huntington), o conhecimento do legislativo e do executivo, e a resistência a uma visão militar (pessimista) das relações internacionais. Além de instrução sobre a supremacia civil, oficiais receberiam treinamento político-militar desde cedo, serviriam em agências civis, e acumulariam experiência internacional (1974:418-426). Janowitz encontra elementos do modelo constabular no exército voluntário, habilitado a contribuir para “operações de paz, controle de armamentos e a meta de longo-prazo de um mundo sem guerra” a despeito de objeções quanto ao moral e à eficácia de combate da tropa (1974:li).

Em outro eixo, James Burk (2002:14) critica tanto Janowitz quanto Huntington por restringirem as relações civil-militares ao Estado, o que seria cada vez menos sustentável ante as alianças político-militares desde a Segunda Guerra. Edmonds (1988:68) insiste que serviços armados “são, por definição, parte integral da sociedade compreendida nas fronteiras do estado nacional territorial... não há serviços armados ‘internacionais’; há no máximo alianças de forças armadas

nacionais que servem juntas na busca de objetivos comuns, como no caso de forças das Nações Unidas, da OTAN ou do Pacto de Varsóvia”. Mas o próprio Edmonds (1988:134) reconhece em seguida que na OTAN e no Pacto de Varsóvia “espera-se que os serviços armados de Estados membros moldem suas políticas de segurança, gastos de defesa, equipamento militar, planos operacionais e doutrina aos da aliança... tais arranjos são um limite à soberania nacional, para qual a contra-parte é a percepção de aumento da segurança nacional”. Referindo-se aos Ministérios da Defesa, Edmonds (1988:120) afirma que decisões em questões de segurança dependem de substancial apoio administrativo e burocrático: “nem é preciso dizer que esse apoio administrativo tem influência própria em questões de segurança, ainda mais considerando que os envolvidos têm a responsabilidade de coordenar e facilitar o fluxo de informação com o qual decisões de segurança e defesa são tomadas, e apresentam uma continuidade que falta aos militares”. À medida que organizações regionais e a própria ONU assumem parte dessas funções administrativas e burocráticas, é concebível que recebam parte da influência. Para uma definição mais abrangente do que compreendem as relações civil-militares, é necessário investigar o que poderia tornar alianças político-militares ou missões de organizações internacionais algo mais do que a simples soma de forças nacionais.

Para Burk (2002:20-21) tanto a OTAN como a União Européia criaram novas camadas de relações civil-militares ao antecipar a cooperação militar e coordenar o controle civil através de fronteiras nacionais. Consulta e coordenação transnacionais foram necessários para decidir sobre o uso da força em operações de paz, a ação da OTAN na Sérvia, ou a Guerra contra o Terror. Relações civil-militares também precisariam dar conta da interação com novas entidades, como organizações internacionais, ONGs e empresas privadas de segurança. Para Moskos et al (2000:4), “as fronteiras que criam domínios soberanos separados (que tornaram possível o Estado-nação moderno no nível global e tornaram possível o indivíduo autônomo dentro do Estado) são desintegradas pelo caráter transnacional de organizações culturais, econômicas e até militares... na medida em que o Estado-nação é o *sine qua non* do exército moderno, esses acontecimentos alteram fundamentalmente as

relações civil-militares”. Se o exército moderno está atado por definição ao Estado-nação, não pode ficar incólume à sua reinterpretação.

Relações civil-militares dizem respeito a autoridade e violência. Olhar para arranjos anteriores ao Estado, como os guerreiros de Keegan e o patrimonialismo de Tilly, ajuda a enxergar alternativas. Burk (2002:24) sugere vagamente que a meta deva ser um equilíbrio federal entre a proteção dos valores democráticos e o controle que impeça seu sufocamento pelos próprios protetores. Da parte da violência, Daniel Deudney (2007:39) argumenta que o aumento da interdependência de segurança com o progresso tecnológico (em interação com a geografia física) tornou a anarquia insuportável e o governo necessário em escalas cada vez maiores. Na era nuclear, isso não exigiria um Estado mundial, tirânico, mas controles internacionais sobre armas nucleares e material físsil (2004:259). Da parte da autoridade, David Held (1992:21) chama atenção para o crescente descompasso entre governança e o Estado-nação, na medida em que comunidades não conseguem tomar decisões em isolamento, e as consequências dessas decisões ultrapassam fronteiras – um descompasso que já estava claro para os povos colonizados pela Europa. O modelo da Carta da ONU acrescenta ao modelo Westfaliano maiores restrições legais ao uso individual da força, mas ainda que fosse plenamente aplicado (ou mesmo incrementado), não transcenderia a organização interestatal (1992:31). Held (1992:35) oferece a perspectiva de um modelo cosmopolita, em que instâncias de decisão regionais, funcionais e globais devem maior prestação de contas a seus diversos públicos, e parte das forças militares e policiais dos Estados é rotineiramente cedida a autoridades internacionais, culminando em forças propriamente internacionais.

Aqui e agora, o modelo da Carta de 1945 continua parcialmente implementado, mas também mais transnacional do havia sido previsto, com o reconhecimento da influência de ONGs e empresas multinacionais. Na eventual integração de Estados-nação em Estados maiores, as atuais ferramentas para estudar suas relações civil-militares poderiam ser suficientes. Há menos ferramentas para entender uma eventual fase intermediária. Em sua versão pós-moderna, a efetividade é entendida como relativa a missões não-tradicionais, a lealdade é devida a valores

democráticos e liberais, e a viabilidade financeira esperada é mais austera. Talvez a questão mais fundamental do estudo das relações civil-militares seja justamente identificar quem são os civis e os militares. O Estado-nação ofereceu uma solução altamente eficaz e persistente, ora colocada em dúvida. O capítulo seguinte discutirá outro desenvolvimento da era “pós-moderna” de Moskos et al: o esforço multilateral para conformar as relações civil-militares de países que emergem do conflito, de acordo com padrões internacionais.

Held oferece uma visão liberal otimista, em que a hegemonia do Estado cede espaço a uma harmoniosa pluralidade de entidades. Mesmo em termos liberais, o lado escuro da globalização lembra como o crime organizado, o terrorismo, a desigualdade social e a xenofobia podem dificultar o controle democrático do uso da força. Indo além, não há - como Moskos et al recordam - indivíduos modernos fora de Estados modernos. Held aponta a perspectiva de que possam se mudar para uma nova ordem cosmopolita moderna. É concebível que tal ordem seja construída e venha a ser habitada pelos mesmos indivíduos. Desestabilizar a solução do Estado moderno, entretanto, também dá margem a alternativas mais radicais para a relação entre autoridade e violência.

### 3

## A ONU e a Reforma do Setor de Segurança

### 3.1.

#### A agenda da SSR

Em 12 de maio de 2008, na presidência rotativa do Reino Unido, o Conselho de Segurança considerou o relatório *Securing Peace and Development* (S/2008/39), que reflete sobre os esforços *ad hoc* da ONU no apoio à reforma do setor de segurança até então. O Conselho endossou a elaboração de uma abordagem mais sistemática ao tema e pediu que fossem incluídas recomendações na área em futuros relatórios das missões (S/Prst/2008/14). A reunião é capítulo significativo na história de pelo menos vinte anos de envolvimento da organização em parte dessas atividades e dos dez anos de uso crescente do conceito de SSR por países doadores e organizações internacionais e não-governamentais.

O conceito não surge do vácuo: é herdeiro do debate mais antigo sobre relações civil-militares e da experiência histórica de apoio externo a forças de segurança. Por outro lado, sua multilateralização – como a de tantas dimensões das relações internacionais do século XX – é inovadora. Não menos pela sensibilidade política das reformas, ligadas diretamente ao monopólio estatal da força: delicadamente, o relatório não faz referência à assistência a forças de segurança pelos Estados Membros antes dos anos 1990. O capítulo acompanha a ascensão da agenda de SSR a partir de três vetores: a ampliação da comunidade de segurança européia, a evolução da agenda do desenvolvimento, e a evolução das operações de paz da ONU. O conceito de SSR é apresentado conforme utilizado pela ONU, e sua trajetória é comparada à das agendas precursoras de DDR e império da lei.

Tradicionalmente, a configuração das forças de segurança é assunto “essencialmente da jurisdição interna do Estado”, na linguagem do Artigo 2.7 da Carta. Assim, muitos exemplos históricos de envolvimento externo coincidem com períodos de ocupação estrangeira. A imposição das metrópoles européias

sobre os arranjos de segurança de suas colônias poderia ser visto como exemplo extremo. Por outro lado, esforços eventuais para modernizar instituições locais de segurança – seja pela moralidade que legitimava sua missão ou a economia de custos que a viabilizava – sugerem analogias com esforços contemporâneos (Doyle, 1986 ; Marten, 2006). De modo menos formal, o envolvimento dos EUA com os aparelhos de segurança do hemisfério ocidental atravessa o século XX (Chanaa, 2002:14).

No pós-Segunda Guerra, os aparelhos de segurança da Alemanha e do Japão foram profundamente reformados pelos Aliados (Law, 2006:111). O apoio dado pelos EUA e a URSS a seus clientes durante a Guerra Fria formou um paradigma de assistência militar, centrado no treinamento e no aparelhamento (Schnabel, 2005:21). A cooperação militar foi componente importante das relações da França e do Reino Unido com suas antigas colônias (Clapham, 1996). Essa assistência foi frequentemente apresentada como ajuda ao desenvolvimento, mas o encanto da comunidade de doadores com o efeito modernizador das forças armadas terminou com a sucessão de golpes no Terceiro Mundo nos anos 1960 (Chanaa, 2002:14).

Jane Chanaa (2002:13) identifica três fontes para a moderna agenda de SSR: o papel da ONU em acordos de paz e administração internacional; o alargamento da comunidade de segurança europeia a leste; e o maior envolvimento das agências de desenvolvimento nas políticas dos países em desenvolvimento. Feaver (2003:9) afirma que o desafio das relações civis-militares é conseguir “servidores armados” (em contraste a “civil servants”) capazes porém obedientes, militarmente fortes e politicamente fracos. A vertente do desenvolvimento é retomada na onda de democratização dos anos 1980 enfatizando justamente o segundo componente, a subordinação das forças armadas ao poder civil (Chanaa, 2002:15). O declínio da Guerra Fria reduziu percepções de ameaça, ampliou o debate sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, e abriu espaço para a atuação da ONU, das agências de desenvolvimento e das instituições europeias.

### 3.1.1. O vetor europeu

Na Europa, a retração da influência soviética abriu caminho para o alargamento a oeste da então Comunidade Européia e, a despeito de promessa em contrário dos EUA à URSS, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Se na Guerra Fria Berlim fora símbolo da questão alemã; a Alemanha, símbolo da questão européia; e a Europa símbolo da disputa mundial bipolar, é nítido o significado da reunificação da cidade, do país e do continente - ou do deslocamento de uma cortina modificada a oeste, a depender do ponto de vista. A URSS abria mão da direção de seus clientes na Europa Oriental (em breve “Europa Central”), reconhecendo sua perda de capacidade econômica e legitimidade política de fazê-lo (Lessa, 2003:98); muitos abraçaram a democratização e liberalização por um futuro no Ocidente.

No caso da OTAN, o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte criado em 1992 institucionalizou o diálogo com países do leste europeu, inclusive a respeito de concepções democráticas de relações civis-militares.<sup>1</sup> A Parceria para a Paz iniciada em 1994 apoiou reformas – como transparência no orçamento de defesa e promoção do controle democrático de ministérios da defesa – para aumento da cooperação com a Aliança.<sup>2</sup> Estudo sobre o alargamento apresentado em 1995 endossou esses critérios para a admissão à Aliança.<sup>3</sup> Após a adesão da República Tcheca, Hungria e Polônia em 1999, foi criado o Membership Action Plan para auxiliar os demais países candidatos. Com a admissão de sete países em 2004, permanecem Albânia, Croácia e Macedônia no programa.<sup>4</sup> Os programas nacionais analisados pelo MAP cobrem a eliminação do serviço militar obrigatório, revisão das necessidades de defesa, planejamento, doutrina, organização das forças armadas, treinamento, aparelhamento, infra-estrutura e viabilidade financeira.<sup>5</sup> Em 2008 iniciaram-se novas rodadas de negociação: Albânia e Croácia, para sua adesão plena à Aliança (sendo a Macedônia retida pela controvérsia terminológica com a Grécia); Ucrânia e Geórgia, para sua

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911220a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/issues/map/index.html>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://nato.gov.si/eng/documents/action-plan-2003-2004/>>. Acesso 19/06/2008.

adesão ao MAP; e Bósnia e Montenegro, para seus planos de ação da Parceria para a Paz.<sup>6</sup>

No caso do projeto europeu, dez países do Leste (inclusive as antigas repúblicas soviéticas bálticas) assinaram Acordos da Europa no início dos anos 1990, formalizando sua candidatura até 1996.<sup>7</sup> Em 1993 o Conselho Europeu definiu como critérios básicos para a adesão instituições que garantam a democracia, o Estado de Direito, direitos humanos e proteção a minorias, e uma economia de mercado.<sup>8</sup> Com o início de negociações formais em 1998, a Comissão passou a publicar relatórios sobre o progresso das reformas, inclusive do sistema de justiça, da polícia e o controle sobre as futuras fronteiras externas do bloco.

Políticas nessas áreas continuam a ser harmonizadas no pilar de cooperação em Assuntos Internos e da Justiça, sob o lema da formação de uma área de “liberdade, segurança e justiça”.<sup>9</sup> O Pacto de Estabilidade firmado em 1999 com os candidatos de longo-prazo nos Bálcãs lida com segurança de fronteira, reintegração e re-treinamento, destruição de armamentos, controle civil das forças armadas, revisão de doutrinas de defesa, transparência de orçamentos militares e adequação de porte e gastos militares (Chanaa, 2002:20). A Iniciativa para o Sudeste Europeu, criada pela OTAN também em 1999, menciona explicitamente a reforma do setor de segurança, incluindo a adaptação de doutrinas e estratégias militares.<sup>10</sup>

Externamente, a União Européia (UE) apoiou cerca de 20 programas de DDR desde o início dos anos 1990, aprovando arcabouço de política específico em 2006.<sup>11</sup> O acordo de Cotonou de 2000 com antigas colônias da África, Caribe e Pacífico prevê diálogo político a respeito de gastos militares, princípios democráticos e o Estado de Direito, bem como apoio ao sistema de justiça e à

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50017.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>8</sup> Disponível em:

<[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/intro/fsj\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/2001/0105-bdp/d010612a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.eplo.org/documents/EU\\_Joint\\_concept\\_DDR.pdf](http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

DDR.<sup>12</sup> Mais especificamente em relação à África, a Cúpula de Cairo de 2000 faz referência a DDR,<sup>13</sup> e a Estratégia para o continente lançada em 2005 adiciona uma agenda madura em SSR.<sup>14</sup> Criada em 2000, a Agência Europeia de Reconstrução administra os programas de ajuda ao desenvolvimento da UE na Sérvia, Montenegro e Macedônia, tratando inclusive de reforma policial e judicial.<sup>15</sup>

Como parte da Política Europeia de Segurança e Defesa (ESDP), em 2000 o Conselho adotou como prioridades da gestão civil de crises o apoio à polícia, sistema judicial e correcional.<sup>16</sup> Missões foram enviadas para a Bósnia, Kosovo, Macedônia, Territórios Palestinos, Iraque, Geórgia, RD Congo, Darfur, Indonésia (Aceh) e Afeganistão.<sup>17</sup> Em 2005 o Conselho aprovou estratégia para a dimensão externa da área de “liberdade, segurança e justiça” mencionada acima, com apoio à reforma do sistema de justiça e polícia em países externos ao bloco.<sup>18</sup> Por fim, após o alargamento de 2004 a UE adotou Política de Vizinhaça com os novos Estados limítrofes que inclui apoio à gestão de fronteiras, fortalecimento do judiciário e cooperação policial.<sup>19</sup> A UE se considera envolvida no apoio à SSR em mais de 70 países, passando pela reforma da polícia, sistema de justiça e instituições de gestão e supervisão. Missões sob a ESDP em apoio à reforma das forças armadas e serviço de inteligência, entretanto, ainda são consideradas território novo.<sup>20</sup>

Ambos os casos ressaltam a importância da perspectiva de adesão como poderoso incentivo para as reformas, e da ajuda externa das organizações para torná-las viáveis. O caso europeu tem repercussões extra-regionais não apenas

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cairo\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cairo_declaration_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2005\\_0489\\_F\\_EN\\_AC TE\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_EN_AC TE_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.eur.europa.eu/sectors/sectors.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_en.htm#an1](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background\\_JPO\\_2007-Civilian\\_aspects\\_compressed.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background_JPO_2007-Civilian_aspects_compressed.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0253en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

pela interação das organizações com a ONU, mas também pelo peso de seus Estados membros no processo político da Organização e na assistência internacional ao desenvolvimento, atuando tanto independentemente como em bloco.

### **3.1.2. O vetor do desenvolvimento**

O paradigma de ajuda ao desenvolvimento pós-Segunda Guerra procurou combater a pobreza promovendo o crescimento econômico, na expectativa de que a paz seria conseqüência natural (Chanaa, 2002:21). Entretanto, o crescimento do bolo não tem implicações necessárias sobre seu consumo, e – conforme Huntington - as tensões da modernização podem agravar conflitos na sociedade, especialmente com as agendas de liberalização e democratização a partir dos anos 1980 (Paris, 2004:151; Kreimer et al, 1998:55). Com a onda de ajuste estrutural econômico o Estado foi visto como obstáculo ao desenvolvimento, e as forças armadas como obstando o “dividendo da paz”. Desde então a política dos principais provedores de ajuda ao desenvolvimento tem se aproximado ao setor de segurança.

Na intercessão dos vetores da ONU e do desenvolvimento, o Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD) implementa programas de DDR desde 1991. Nos anos 1990 seus escritórios nacionais apoiaram a reforma policial, o fortalecimento do Estado de Direito e o controle civil das forças armadas (Chanaa, 2002:18), mas de forma não-sistemática. Isso começa a mudar com a criação do Fundo Temático para Prevenção de Crises e Recuperação (CPR-TTF, em 2000) e do o Escritório para Prevenção de Crises e Recuperação (BCPR, em 2001), já com mandatos para SSR. Relatórios específicos sobre SSR foram produzidos em 2002 e 2003 (PNUD, 2002 e 2003).

O envolvimento do Banco Mundial começa nos anos 1990 com a análise de despesas militares (Chanaa, 2002:22). O Banco assumiu papel na coordenação dos patrocinadores dos programas de DDR em Uganda, Ruanda, Bósnia, Moçambique, Etiópia, Camboja e Serra Leoa, com redução de orçamentos militares, culminando na criação da Unidade Pós-Conflito em 1997 e nova política operacional em 2001 (Colleta et al, 1996; Holtzman et al, 1998; Kreimer

et al, 1998). A atividade do Banco se reflete na pesquisa por ele patrocinada, passando por simpósio sobre gastos militares (1993); a economia da guerra civil, crime e violência (1999); e instituições, desenvolvimento e uma paz civil interna (2005).<sup>21</sup> A partir de 1999, o Banco apoiou diretamente programas de DDR em Serra Leoa, Etiópia, Camboja, República do Congo, Eritréia, Ruanda, Angola, Burundi, RD Congo e na região dos Grandes Lagos, além de reforma do sistema de justiça e fortalecimento do Estado de Direito.

De forma semelhante, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE/DAC) inicia seu envolvimento com análise de gastos militares e relações civil-militares, publicando orientação a respeito em 1993 (Chanaa, 2002:24). A criação da Força-Tarefa sobre Conflito, Paz e Desenvolvimento em 1997 é um marco, apresentando uma agenda para SSR e a recomendação de que a cooperação para o desenvolvimento nesse quesito seja coordenada com outras formas (militares) de assistência.<sup>22</sup> Relatório de 2001 faz um *mea culpa* ao reconhecer que a freqüente condicionalidade de redução de gastos militares pode ser contra-producente.<sup>23</sup> Relatórios específicos foram produzidos em 2005<sup>24</sup> e 2007<sup>25</sup>, além de manual para tornar operacional as políticas descritas.<sup>26</sup>

Apesar de toda a discussão sobre a relação entre desenvolvimento e segurança, elementos da SSR se arriscam a cair no vazio entre ambas: militares demais para a assistência ao desenvolvimento, mas não uniformemente atrativos para a lógica estratégica que motiva a cooperação bilateral. O DAC define Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) como aquela voltada para o bem-estar e desenvolvimento econômico, excluindo fins militares.<sup>27</sup> Desmobilização e

---

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://go.worldbank.org/84GRAQ0KY0>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>22</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#\\_Toc522438195](http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#_Toc522438195)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#Part1III>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>25</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_38072540\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34567_38072540_1_1_1_1,00.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>26</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_37417926\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34567_37417926_1_1_1_1,00.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

reforma policial e judicial são incluídos – reforma militar, não.<sup>28</sup> Em 2005 foram admitidas atividades ligadas a controle financeiro e democrático das forças armadas, mas rejeitados o treinamento de soldados em direitos humanos ou maior cobertura para gastos com operações de paz.<sup>29</sup> Isso não impediu a ONG Concord de acusar a medida de desviar recursos do combate à pobreza e aumentar a motivação estratégica de sua alocação, em debate que remete às vantagens e perigos da securitização.<sup>30</sup> O DAC discrimina o volume de ajuda externa para o setor de Conflito, Paz e Segurança desde 2004, chegando a US\$ 1,7 bilhão em 2006.

Com o fim da Guerra Fria, agências nacionais de ajuda externa assumiram papel crescente no apoio a forças de segurança, alterando os termos da cooperação tradicional centrada nos ministérios de defesa. Um dos maiores patronos estatais da agenda de SSR tem sido o Reino Unido. O país presta assistência policial desde o início dos anos 1990 e em 1997 reformou seu programa de assistência militar e criou a Missão Diplomática da Defesa para fortalecer o controle democrático das forças armadas (Chanaa, 2002:26). Com a criação em 2001 da *Global Conflict Prevention Pool*,<sup>31</sup> reunindo recursos do Ministério da Defesa, do Departamento para Desenvolvimento Internacional e do *Foreign Office*, foram lançadas a Equipe de Assessoria ao Desenvolvimento do Setor de Segurança (SSDAT)<sup>32</sup> e a Rede de Facilitação Global para SSR (GFN-SSR).<sup>33</sup> Em 2004 foi criada a Unidade de Reconstrução Pós-Conflito, subordinada aos mesmos ministérios, re-batizada Unidade de Estabilização em 2007.<sup>34</sup>

No caso dos EUA, relatórios e programas de apoio a reforma policial, militar e judicial são lançados em meados dos anos 1990 (Chanaa, 2002:25).

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#Part1III>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>30</sup> Disponível em:

<[http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyon\\_laatu/kannanotot/oecd\\_dac\\_2006](http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyon_laatu/kannanotot/oecd_dac_2006)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>31</sup> Disponível em:

<<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1091891937471>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>32</sup> Disponível em:

<<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/SSDAT/SecuritySectorDevelopmentAdvisoryTeam.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.ssrnetwork.net/index.php>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.html>>. Acesso 19/06/2008.

Elementos de SSR transitaram pela estratégia da *US Agency for International Development* (USAID) e do Departamento de Estado desde o enfoque de democracia e direitos humanos (1999)<sup>35</sup>, passando pelo combate ao crime organizado internacional (2000)<sup>36</sup> até receberem destaque próprio (2007)<sup>37</sup>. A Associação para Cooperação Técnica (GTZ) financiada pelo governo alemão publicou relatório sobre DDR em 1996<sup>38</sup> e SSR em 2000.<sup>39</sup> Os temas também são abordados por relatório do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento em 2004.<sup>40</sup> Por fim, a Holanda seguiu o exemplo britânico ao criar um Fundo de Estabilidade em 2004, usado principalmente em apoio a SSR e DDR (Ruysenaars e Metz, 2006:195).

### 3.1.3. O vetor da ONU

A Organização tem dois precedentes no apoio a forças de segurança durante a Guerra Fria. Entre 1962 e 1963, a Autoridade Executiva Temporária da ONU (UNTEA) administrou o território do Írian Ocidental para facilitar sua transferência da Holanda para a Indonésia. Com a retirada dos funcionários holandeses, a missão introduziu a língua, procedimentos e quadros indonésios na polícia, nas forças armadas e no judiciário. Significativamente, funcionários locais ocuparam 83% dos cargos no serviço público, mas “todos os oficiais da força policial haviam sido holandeses, na falta de Papuenses qualificados”.<sup>41</sup> Neste caso, a carência local foi suprida pela relativa superioridade de qualificação dos quadros indonésios. No Congo, em contraste, entre 1960 e 1964 a ONUC foi encarregada de prestar assistência técnica e treinamento às forças armadas de um país independente. A secessão da província de Katanga foi impedida, mas o golpe

---

<sup>35</sup> Disponível em:

<[http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/99\\_stratplan\\_goals4.html#democracy](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/99_stratplan_goals4.html#democracy)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>36</sup> Disponível em:

<[http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/2000\\_dos\\_stratplan\\_ptb.html#law](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/2000_dos_stratplan_ptb.html#law)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/html/82951.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-0688.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-1327.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/diskurs/diskurs001en.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>41</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unsfbackgr.html#five](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unsfbackgr.html#five)>. Acesso 19/06/2008.

do General Mobutu e o histórico de rebeliões sugerem que as forças armadas não avançaram muito seja em capacidade ou obediência.

Missões comparavelmente intrusivas só retornariam no final da Guerra Fria, com acordos abrangentes de paz que previam papel para a ONU em DDR (Chanaa, 2002:16), como na Nicarágua, Moçambique, Angola, Croácia, Libéria, Ruanda e Serra Leoa. No caso de El Salvador, a ONU monitorou a implementação do acordo de paz, que previa a reforma e redução das forças armadas, criação de nova polícia e reforma do sistema judicial.<sup>42</sup> Em Angola, a ONU também monitorou a formação das novas forças armadas – até o descarrilhamento do processo de paz em 1999.<sup>43</sup>

A ONU também passou do simples monitoramento para a ativa assistência, tanto à DDR como à SSR. No Haiti, após a dissolução das forças armadas em 1995, a ONU apoiou a profissionalização da polícia. Na Bósnia, a ONU prestou treinamento e assessoria à força policial. Desde o final dos anos 1990, as missões na Libéria, Haiti, República Centro-Africana, Côte d'Ivoire, Serra Leoa, R.D. Congo, Sudão e Chade receberam mandato explícito em apoio à reforma das forças armadas e reforma e treinamento da polícia, sempre em coordenação com outros parceiros. Com a criação da Comissão de Construção da Paz em 2005, seus dois primeiros escritórios integrados, em Serra Leoa e Burundi, também carregam mandatos para SSR. Em seu primeiro ano de funcionamento, o Fundo de Construção da Paz autorizou projetos como a reforma de casernas, gestão da polícia e apoio financeiro emergencial, implementados pelo PNUD (A/62/137).

Em alguns casos, a ONU voltou a assumir a administração transitória de territórios. No Camboja, a missão recebeu controle direto sobre a defesa nacional e a segurança pública, mas se limitou a manter sua neutralidade para realização do pleito.<sup>44</sup> Na Eslavônia Oriental, a Organização foi encarregada de criar e treinar força policial e monitorar o sistema correcional até a incorporação do território à Croácia em 1998. No Kosovo, o arcabouço constitucional provisório

---

<sup>42</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onusalmandate.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusalmandate.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua/monuam.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>44</sup> Acordo de Paris, 1991. Disponível em: <[http://www.usip.org/library/pa/cambodia/agree\\_comppol\\_10231991\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/cambodia/agree_comppol_10231991_toc.html)>. Acesso 19/06/2008.

aprovado em 2001 atribuiu à administração, além da responsabilidade pela segurança pública, a capacitação da polícia kosovar. Nos casos europeus, entretanto, os territórios não contavam com forças armadas próprias. Por fim, o mandato inicial da administração no Timor-Leste incluía a criação e treinamento de força policial, serviço de aduana e sistema de justiça.

A inovação nos mandatos desempenhados no campo acompanhou mudanças na organização e “doutrina” na sede. O DPKO foi criado em 1992, sucedendo ao Escritório de Assuntos Políticos Especiais no manejo das missões. Contava com Assessor Policial (A/47/181) e Divisão Militar e Policial para apoiar o crescente trabalho de treinamento realizado pelos policiais civis nas operações (Chanaa, 2002:17). A Agenda para a Paz lançada por Boutros-Gahli naquele ano exemplificava o conceito de *peacebuilding*, entre outras atividades, como desarmamento das partes e assessoria e treinamento ao pessoal de segurança (A/47/277). Seu Suplemento, em 1995, expande o campo para desmilitarização e reforma institucional e dos sistemas policial e judicial (A/50/60). A Agenda para o Desenvolvimento de 1994, sob o guarda-chuva do conceito de “segurança humana”, trata de atividades como a reintegração de ex-combatentes, restauração do Estado de Direito e redução de gastos militares (A/48/935).

Na Assembléia, o Comitê Especial sobre Operações de Paz foi criado em 1965 para realizar revisão abrangente de questões relacionadas às operações. O Comitê reconhece crescente papel desempenhado por policiais civis em 1991 (A/Res/46/48), passando a discutir sua prontidão para envio (A/47/253, 1992), o fortalecimento da Unidade Policial no DPKO (A/50/230:13, 1995) e a assistência às forças policiais locais (A/51/130:12, 1996). Para além da polícia, o Comitê “nota” a existência de atividades de DDR em 1998 (A/53/127:12), recomendando posteriormente seu adequado financiamento (A/54/839:12, 2000). Como parte de suas sessões “temáticas” pós-Guerra Fria, o Conselho reconheceu a importância crescente, nas missões, do componente policial civil (S/Prst/1997/38) e da DDR (S/Prst/1999/21), solicitando relatório a respeito da última.

Em 2000 o Relatório Brahimi, marco na reforma das operações de paz, fornece definição mais completa de *peacebuilding* que inclui reintegração de ex-combatentes, fortalecimento do Estado de Direito, treinamento e reestruturação da polícia, e reforma judicial e correcional (A/55/305). Para tanto, o relatório

recomenda o treinamento de policiais civis e especialistas em sistemas judicial, correccional e direitos humanos prontos a formarem equipes colegiadas no início das missões. Parte das recomendações foram endossadas pelo Comitê Especial ainda naquele ano (A/C.4/55/6) e pelo Conselho (S/Prst/2000/10). Dentre elas, a Divisão Policial foi separada da Militar e recebeu unidade de assessoria em direito criminal.

O relatório de 2002 do Comitê Especial valoriza a contribuição da DDR e convida o Secretariado a incluí-la no planejamento de novas missões (A/56/863:11). Em 2003 sua discussão aborda pela primeira vez o apoio do componente policial civil (CivPol) ao desenvolvimento institucional da polícia local – desde que em conformidade com o mandato aplicável (A/57/767:15). Sua primeira referência a SSR é cautelosa, reconhecendo a necessidade de maiores estudos a respeito, “ainda que as operações de paz da ONU possam não ser responsáveis por qualquer ou algum dos aspectos” (A/57/767:17). O relatório de 2004 pede uma estratégia coerente para SSR e sua inclusão no planejamento de missões; e dá novo destaque ao fortalecimento do Estado de Direito, contemplando assessoria técnica a sistemas de justiça criminal compatíveis com a cultura local e padrões internacionais (A/58/19:15-16). Nesse ano o Conselho discutiu a importância de restaurar o Estado de Direito em situações pós-conflito, e as capacidades necessárias de gestão de crise (S/Prst/2004/33 e 34).

O relatório Um Mundo Mais Seguro, de 2005, recomendou um fundo permanente para a reintegração de ex-combatentes, bem como maiores investimentos em reforma policial, judicial e do Estado de Direito (A/59/565). Parte de suas recomendações foi endossada no relatório de Kofi Annan (A/59/2005) e no resultado da reunião de cúpula da Assembléia (A/60/1). Assim, a Comissão de Construção da Paz foi criada em 2005, subordinada tanto à Assembléia quanto ao Conselho (A/Res/60/180). O Fundo para a Construção da Paz foi criado em 2006 para financiar a primeira onda de projetos em situações pós-conflito, inclusive reintegração de ex-combatentes (A/60/984). Em 2005 o Conselho faz sua primeira referência “temática” à SSR (já presente no mandato para a Libéria, por exemplo, desde 2003), ressaltando sua ligação com o fortalecimento do Estado de Direito e a DDR (S/Prst/2005/30).

Em 2007, o DPKO passou por novo processo de reforma. Significativamente, a Divisão Policial foi subordinada a novo Escritório para o

Estado de Direito e Instituições de Segurança (RoLSI), que agregou também Seção de Direito Criminal e Assessoria Judicial, Seção de DDR e o Serviço de Ação contra Minas (A/Res/61/256). Nesse ano o Comitê Especial ressaltou a prerrogativa soberana do Estado em guiar o processo e solicitou relatório específico do Secretário Geral sobre SSR. O pedido foi endossado pelo Conselho (S/Prst/2007/3) em reunião convocada pelo presidente rotativo, a Eslováquia. O Secretário-Geral formou força tarefa para propor uma estratégia coerente para a ONU em SSR.<sup>45</sup> Seu relatório avalia que a atividade da ONU ligada a SSR se deu de forma *ad hoc*, sem planejamento estratégico ou integrado. Uma abordagem coordenada facilitaria a formação de consenso internacional a respeito de SSR, o financiamento de suas atividades e a eficácia dos atuais esforços (S/2008/39:23-24). Tomando como exemplo os grupos de trabalho para DDR e RoL, foi criada Unidade de Apoio a SSR para coordenar os diferentes parceiros e entidades-líderes dentro da ONU (S/2008/39:33).

#### Instituições e reformas afins à SSR

	Reforma Militar	Reforma Policial	Reforma Judicial	Estado de Direito	DDR	Gasto Militar	Controle Civil
OTAN	1999					1994	1994
UE	1999	1998	1998	1998	1990s	1999	1999
PNUD	2000	2000	2000	1990s	1991		1990s
BM	1999	1999	1999		1990s	1990s	
OCDE	1997	1997	1997			1993	
DPKO	2003	1992			1990		

Quadro 1 Instituições e reformas afins à SSR

### 3.2.

#### O conceito de SSR

SSR é uma categoria de evolução rápida e recente, discutida por uma diversidade de atores – não espanta a diversidade de sua definição. Começando pela primeira palavra da sigla, o significado mesmo de “segurança” é notoriamente contestado. Stephen Walt afirma categoricamente que Estudos de Segurança tratam da guerra entre Estados (1991:212). O debate sobre a

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/news/1325News/Issue90.htm>>. Acesso 19/06/2008.

ampliação do conceito de segurança a partir dos anos 1980 procurou investigar outros sujeitos, além do Estado, e outras ameaças, além da militar. Edmonds (1988:116) associa segurança a previsibilidade e a organização de recursos para enfrentar eventos esperados e inesperados, sejam relativos a direitos civis (violência, prisão arbitrária, perseguição política, invasão da privacidade) ou sociais (carência, doenças, ignorância, desemprego).

Em 1990, o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano definiu o desenvolvimento como o aumento das escolhas abertas às pessoas para que tenham vidas dignas, criativas e longas – livres, entre outros, de crime ou violência física (PNUD, 1990:9). O relatório de 1994 definiu segurança humana como estar livre tanto do medo como da carência, protegido de interrupções repentinas e dolorosas no dia-a-dia (PNUD, 1994:3). O Estado é visto como muitas vezes insuficiente ou ele próprio uma ameaça. O foco passa de ameaças militares externas para uma gama de ameaças, incluindo degradação ambiental, deslocamentos populacionais, doenças, opressão política e privação econômica. Além do Estado, organizações regionais, internacionais e não-governamentais são consideradas atores relevantes. Por fim, a meta não é apenas proteger indivíduos e comunidades, mas dar-lhes os meios para que possam ajudar a garanti-la (CHS, 2003:2,6). A agenda de SSR é tributária dessa maior preocupação com os indivíduos (Chanaa, 2002:27), mas se responsabiliza apenas pela ordem e o Estado de Direito enquanto componentes da segurança humana, não pela sua totalidade. Passando para o segundo termo da sigla, em um conceito de segurança humana que se aproxima do de desenvolvimento humano o “setor de segurança” correspondente abarcaria a quase totalidade das instituições humanas – concebível e talvez mais relevante, mas distante da prática corrente.

A discussão de Edmonds (1988:20-29) sobre a imprecisão do termo “militar” é esclarecedora sobre a fauna do setor de segurança. “Forças armadas” seriam todo grupo organizado para a efetiva aplicação de meios coercitivos para fins específicos, das unidades militares do Estado até gangues criminosas, passando por grupos paramilitares. Os “serviços armados”, por sua vez, são organizações do Estado, permanentes e treinadas, com responsabilidades claramente definidas envolvendo a aplicação de meios coercitivos para fins políticos. A aplicação ou gestão especializada da violência é uma característica compartilhada com a polícia, seguranças, gangues, e mesmo algumas associações

e clubes esportivos (as torcidas organizadas de futebol vêm à mente, mas Edmonds provavelmente se refere a artes marciais ou caça). A especificidade dos serviços armados estaria na função primária de defesa do Estado e dos cidadãos contra ameaças externas, mas o envolvimento em ameaças internas dissipa uma distinção estanque da polícia. O “sistema de segurança nacional” de Edmonds (1988:122) inclui organizações operacionais (serviços armados, polícia, bombeiros, guarda costeira, guarda de fronteira, aduana, serviço de ambulância) e outras dedicadas a inteligência, assessoria (inclusive *think-tanks* civis), administração e tomada de decisões.

O relatório *Securing Peace and Development* (S/2008/39:10) define o setor como as estruturas, instituições e pessoal responsáveis pela gestão, provisão e supervisão da segurança (crime ou violência física) *em um Estado*. Essa definição inclui principalmente a defesa, a polícia, o sistema correcional, o serviço de inteligência, e instituições de controle fronteiriço e aduana. Incluiria também os componentes do sistema de justiça responsáveis por processo criminal e uso inadequado da força; e ministérios e órgãos legislativos responsáveis pela gestão e supervisão. Por fim, abarca atores não-Estatais como grupos da sociedade civil, autoridades tradicionais e serviços de segurança privados. Grupos ilegais, portanto, por maior impacto que tenham sobre a segurança, não são suscetíveis a programas de reforma, mas à combinação preferida de negociação e coerção.

O relatório afirma coerentemente que os Estados Membros tem o direito e a responsabilidade soberana de serem os principais provedores de segurança, restando à ONU papel de apoio (S/2008/39:5). Não há menção à transferência dessa responsabilidade à “comunidade internacional” na falta de capacidade ou vontade do Estado, afirmada no caso de crimes graves na Cúpula Mundial de 2005 (A/Res/60/1:30). Mas persiste o desafio de um Estado com a capacidade para superar outros atores violentos mas com o controle para não se tornar ele próprio a principal ameaça (Ullman, 1983:131; Feaver, 2003:2; Deudney, 2007:4); e de qual pode ser o papel de uma organização de Estados com mandato para servir aos “povos” dessas nações unidas. Em que pesem referências à sociedade civil ou ao setor privado, o arcabouço em que se considera o problema é claramente Estatal, estendendo-se verticalmente nas instituições consideradas relevantes e horizontalmente até os postos fronteiriços e aduana que separam as

questões essencialmente internas de cada jurisdição. O Secretário-Geral Ban Ki-Moon foi explícito (S/PV.5632:3): “a SSR abraça valores e princípios que estão no centro das Nações Unidas [...] o compromisso com o Estado como pedra angular da paz e segurança internacionais”.

Como mitigação, conceitos de segurança e desenvolvimento humanos colocam “pessoas no centro”. Mas a opção pelo individualismo não é auto-evidente, e acaba por solapar autoridades e formas de justiça tradicionais, subordinando-as a padrões internacionais de aceitabilidade. Cabe aqui tanto a questão pragmática de como instituições tradicionais podem ajudar a garantir condições aceitáveis de segurança quanto a normativa sobre a segurança da própria tradição, extensivamente discutida no debate cosmopolita-comunitário. Rees (2006:8) convida a uma concepção mais ampla do setor de segurança que inclui todas as instituições com algum impacto – até negativo – sobre a segurança pública e o Estado de Direito, inclusive rebeldes e chefes do crime. Sem privilegiar o componente Estatal, pode-se explorar uma economia política da segurança na sociedade: seus fornecedores, consumidores e reguladores. A própria operação de paz, mesmo temporária, é um ator significativo que não está imune a dificuldades em suas relações civil-militares e transparência (Williams, 1998:14).

Mesmo que o desejassem e lhes fosse permitido, a maioria das sociedades tradicionais não tem a opção de se desligar dos ventos da mudança. Para sociedades suficientemente modernas em suas aspirações, seria impensável. Nem toda interrupção repentina da rotina é indesejável, considerando que custos e benefícios se distribuem de forma desigual. Na literatura de solução de conflitos, o conflito é aspecto intrínseco da mudança social, quando novas preferências se chocam com preferências institucionalizadas (Miall et al, 2005:5). É também inevitável – o desafio é transformar seu potencial violento para alcançar a famigerada mudança pacífica. A questão perene é o que fazer com as mudanças desejáveis que não podem ser realizadas pacificamente, pelo menos não no tempo exigido por aqueles que sofrem com a violência estrutural da “paz” em curso (Barash, 2000:11; Galtung, 1969:167).

No caso do DPKO, suas intervenções em SSR geralmente ocorrem após uma tentativa violenta de mudança política, por vezes ainda em disputa em porções do território. Como apontado por Huntington (1968:224), e aplicado às

operações de paz por Roland Paris (2004), em algumas sociedades “a massa pode bem ser mais conservadora que as elites nacionalistas da classe média que chegaram ao poder com a retração do colonialismo ocidental”. Nesses casos, o controle democrático das forças armadas pode não ser preferência da maioria. Essa é uma questão que pode aplicar-se a todo o pacote de democratização e liberalização.

Passando enfim ao último termo da sigla, a agenda de SSR propõe a transformação desse setor rumo a admirável mundo novo de segurança efetiva para Estados e pessoas, com respeito a direitos humanos e o Estado de Direito (S/2008/39:12). Não se trata de qualquer reforma, mas de tipos específicos de reformas que aproximam sociedades de normas bastante explícitas (Chalmers, citado em Chanaa, 2002:29). O conceito proposto pela delegação eslovaca em fevereiro de 2007 (S/2007/72:3) ressaltava a importância da liderança nacional, da abordagem holística (incluindo setores não-militares, império da lei e justiça, e mesmo não-Estatais), da especificidade do contexto e a perspectiva de longo-prazo. As prioridades imediatas da ONU seriam um consenso sobre o conceito de SSR, a divisão do trabalho, compilação de melhores práticas, e mecanismos de coordenação para o sistema ONU e para outros atores (S/2007/72:5). Em reunião na fórmula Arria convocada pelo Reino Unido, especialistas frisaram a inclusão, a participação e a centralidade da pessoa no processo (S/2007/107).

O modelo almejado não se pretende exaustivo, mas envolve a reavaliação das necessidades de segurança, sintetizadas na política de segurança nacional; viabilidade financeira e controle transparente do orçamento; arcabouço legal com clara definição de papéis; sistema institucionalizado de gestão e supervisão, com papel para a sociedade civil e a mídia; infra-estrutura, treinamento e equipamento das forças; mecanismos transparentes para interação dos atores; e uma cultura de serviço (S/2008/39:11,21-23; Chanaa, 2002:28-30; Rees, 2006:7-8). A ONU se abstém expressamente de áreas como aparelhamento militar e reforma do serviço de inteligência, que deixa para parceiros nacionais (S/2008/39:28). Como Ban Ki-Moon afirmou em 2007 (S/PV.5632:3-4), a segurança é condição crucial e imediata para a construção da paz: “aprendemos a duras penas, no Haiti, no Timor-Leste, em Serra Leoa e na Libéria, que sem instituições de segurança efetivas e bem geridas, a manutenção da paz não dura”. Se “não há saída sem

estratégia” para uma missão de paz, não há estratégia sem a consolidação sustentável da segurança interna e externa (S/2001/394:4; Doyle et al, 2006:338).

Rússia e China, tradicionalmente ciosos da soberania, sentiram-se suficientemente acomodados nos pronunciamentos aprovados. Mas nem tudo são flores. Falando em nome do Movimento Não-Alinhado em 2007, a delegação cubana apresentou muitas das ressalvas dos países em desenvolvimento em relação a “teorias e idéias controversas” vindas do norte (S/PV.5632.R1:8-9): a falta de discussão prévia na Assembléia (desprestigiada pela crescente discussão “temática” no Conselho); a ambiguidade na aferição do fracasso do governo, abrindo caminho à implementação arbitrária e erosão da soberania; e a desconfiança do isolamento do setor de segurança da fraqueza institucional geral, melhor discutida na Comissão de Construção da Paz (devidamente co-subordinada à Assembléia). A delegação egípcia (S/PV.5632.R1:13) foi incisiva, condenando o uso de debates abertos pelo Conselho para a apropriação de questões de prerrogativa da Assembléia e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Longe de encontrar consenso, o conceito de SSR seria aplicado apenas por organizações regionais européias e pela OCDE, relacionando-se a idéias controversas como “responsabilidade de proteger” e “segurança humana” que utilizariam conceitos humanitários para interferir em assuntos internos do Estado.

### **3.2.1. Sub-agendas**

De todas a transformação compreendidas em SSR, a reforma da defesa talvez seja a mais central. Como visto acima, enquanto ministérios de defesa ampliavam o conceito à partir do componente militar (forças armadas), a ONU dele se aproximou vindo do componente do desenvolvimento, ligado à construção da paz. No modelo ocidental, espera-se que as forças armadas participem de aspectos técnicos da formulação e implementação de políticas, mas não de decisões fundamentais sobre o governo do país. O controle *cívico* das forças armadas significa sua subordinação à *civitas*, entendida como o Estado – frequentemente, isso implicará o controle por governantes *civis*. Quando o Estado é considerado democrático, pode-se falar em *controle democrático*. (Chuter,

2000:cap.2) A transformação da defesa passa pela formulação da política de defesa, com insumos de diversos ministérios, do congresso e da sociedade civil; a designação de áreas de responsabilidade, ainda que mista; e a prestação de contas do emprego de recursos ao soberano – o povo – por intermédio dos órgãos políticos, da imprensa e da sociedade civil (Chuter, 2000:caps.3,4,10).

Ainda mais interdita à atuação da ONU, que sofre com sua deficiência nas operações de paz (S/2000/809:9), o serviço de inteligência oferece informação confiável sobre ameaças à visão nacional. Frequentemente associado à violação de direitos humanos e apoio a governos autoritários, seu papel em regimes democráticos se baseia em arcabouço legal que designe um mandato claro, equilibrando as necessidades de sigilo e supervisão. O serviço deve prestar contas ao executivo e ao congresso, e suas atividades devem ser subordinadas a controle judicial. (Hannah et al, 2005:iii-v)

Campo mais tradicional de atuação da ONU, a transformação da polícia também envolve sua mudança de violadores de direitos humanos em seus protetores. Frequentemente será necessário desmilitarizá-la, diferenciando seu papel de policiamento da comunidade com foco no cidadão do papel das forças armadas (GFN, 2007:11). A reforma policial passa pelo respeito à lei e a princípios democráticos; a transparência para o público; a ênfase na prevenção; a qualidade do treinamento; a coordenação com o ministério da justiça e o judiciário; a valorização e moralização da carreira; o monitoramento do desempenho; as relações com a comunidade; e a pronta investigação de violações de conduta (Ziegler e Nield, 2002:30).

Intimamente ligado à polícia, o sistema correcional pode ser sinônimo da tortura e maus-tratos que estão em sua origem como castigo, da incompetência corrupta que não mantém presos aqueles condenados pela justiça; ou então fazer jus ao eufemismo “correcional”, com a reintegração do condenado à sociedade. Em regimes liberais, o ideal do sistema é encorajar condenados a aproveitarem oportunidades que os ajudem a voltar a respeitar a lei, exercendo apenas o controle necessário: reparação à comunidade, quando possível; e reclusão, no caso de condenados que continuam a apresentar ameaça para a sociedade. A reforma correcional passa pela informação do público e do governo sobre o papel das prisões no sistema de justiça criminal; o desenvolvimento de políticas e legislação em respeito ao condenado; a ênfase em penas alternativas e programas

de reintegração; a contínua elaboração de análises de risco; e a profissionalização dos funcionários do sistema correcional. (Tkachuk, 2001:3-5).

Na intercessão entre SSR e fortalecimento do Estado de Direito, a reforma judicial procura garantir a resolução de conflitos sociais por meio de decisões judiciais rápidas e equitativas. A transformação passa pelo fortalecimento da administração de tribunais; treinamento de pessoal em direitos humanos; a promoção do acesso à justiça; o aumento da informação judicial disponível a juízes, advogados e ao público; fortalecimento da defensoria pública e da assistência jurídica a grupo vulneráveis; e a promoção de mecanismos alternativos de solução de controvérsias (PNUD, 2002).

Como visto acima, a reforma das instituições operacionais do setor de segurança passa necessariamente pelas funções das instituições responsáveis por sua gestão e supervisão. Estas compreendem não apenas o executivo, mas o congresso e suas comissões, o judiciário, ouvidorias e comissões de investigação, a mídia e a sociedade civil (GFN, 2007:15). Evolução do foco inicial na redução dos gastos militares, uma das ferramentas mais diretas de controle é a gestão do orçamento do setor, que deve ser integrado ao processo padrão de alocação de recursos, transparente e financeiramente viável, e coerente com as prioridades da política mais ampla do governo (GFN, 2007:19).

Pode-se argumentar que é a supervisão do congresso que diferencia do controle democrático do meramente cívico (Born et al, 2003:8). Perspectivas mais céticas da política partidária valorizam o papel democrático de uma sociedade civil ativa, mas não escapam de questões de representatividade e legitimidade. Atores da sociedade civil – organizações não-governamentais, *grassroots*, profissionais, religiosas e trabalhistas – podem atuar na supervisão, pressão por mudança, no desenvolvimento de normas democráticas e com insumos técnicos para a formulação de políticas (GFN, 2007:16; Ball, 2006).

### **3.2.2. Agendas correlatas**

Como apresentado no histórico e representado na unidade compartilhada no DPKO, o desenvolvimento da agenda de SSR está intimamente ligado à de DDR e de fortalecimento do Estado de Direito. Não apenas sua definição mais

precisa ajuda a conceituar SSR, a evolução dessas agendas mais antigas joga luz sobre o futuro da novata. Atividades que viriam a ser englobadas na agenda de SSR germinaram sob rótulos mais modestos. Em 1994, a preocupação da OCDE com gastos militares já abrangia assistência técnica para conversão e desmobilização das forças armadas, maior transparência, e controle sobre o comércio e tráfico de armas (Berthélemy et al, 1994:26-29). O controle democrático das forças armadas buscado pela OTAN, por outro lado, foi descrito em 1996 como incluindo a supervisão parlamentar e pública sobre o processo decisório e o fomento ao conhecimento civil sobre questões de defesa.<sup>46</sup>

Quanto à veterana DDR, em 1999 o Conselho reconheceu sua importância para evitar o reinício de conflitos após o cessar-fogo e recomendou sua inclusão em acordos e nos mandatos de operações de paz, quando apropriado (S/Prst/1999/21). No ano seguinte, relatório do Secretário-Geral ofereceu definição do processo (S/2000/101:2): coleta e destruição de armas, acantonamento de tropas, desminagem (*Desarmamento*); registro de ex-combatentes, assistência básica, recrutamento para nova força unificada ou retorno a comunidade de origem (*Desmobilização*); e assistência para vida civil, treinamento e projetos de geração de emprego e renda (*Reintegração*). Em 2005, a assistência básica prestada na fase de desmobilização foi reclassificada como *Reinserção* (A/C.5/59/31). Entretanto, o termo transparece apenas na sigla DDRRR, aplicada a combatentes estrangeiros, caso em que o retorno à comunidade de origem implica o *Repatriamento*.

Significativamente, o relatório nota que esforços posteriores podem ser necessários para garantir uma nova força unificada sob controle civil, profissional e adequadamente equipada – para o que convida a cooperação militar da comunidade internacional (S/2000/101/15). Embora forme junto com a desmobilização os dois caminhos abertos aos ex-combatentes, e seja tão importante para a estabilidade quanto a reabsorção dos desmobilizados pela economia civil, a formação da nova força tende a enfrentar maior resistência na legislação de ajuda externa e interesse político dos principais doadores internacionais. Há muitos dispostos a patrocinar a conversão de espadas em enxadas; há menos interessados em forjar as novas espadas que as protegerão.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <[http://www.fas.org/man/nato/natodocs/fact\\_pfp.htm](http://www.fas.org/man/nato/natodocs/fact_pfp.htm)>. Acesso 19/06/2008.

Em 2004 o Comitê Executivo em Paz e Segurança criou o Grupo de Trabalho Inter-Agências em DDR para desenvolver padrões integrados para o planejamento, desenvolvimento, implementação e monitoramento dos programas. O Grupo reuniu 15 entidades do sistema ONU e recebeu subsídios de ONGs, OIs regionais, governos e institutos de pesquisa. Em 2006 foi entregue manual operacional, nota a gerentes e um centro de referência na internet<sup>47</sup> (A/60/705:5-6). O Grupo recomendou, além de sua perpetuação, a formação de equipes conjuntas na sede e no terreno; o treinamento do pessoal da ONU; e o estreitamento de parcerias com outras organizações. O próprio relatório apresenta a experiência do grupo de trabalho como modelo para outras áreas da construção da paz (A/60/705:18-19). Falando em 2007, o Secretário-Geral reconheceu que os padrões e programas de DDR integrados ao largo do sistema lançavam as bases para a reforma sustentável da segurança (S/PV.5632:3) – bem como para a abordagem integrada de outros temas.

*Rule of law* foi alçado à trindade-síntese da missão da ONU em 2005 como parte da liberdade de se viver com dignidade (A/59/2005:34; A/Res/60/1:3). A tradução mais comum para o português é o “Estado de Direito”, mas este se refere mais propriamente a um Estado moderno submetido ao *império da lei* – legalidade esta que teoricamente poderia englobar outros arranjos políticos, como autoridades tradicionais, o mundo medieval ou as modernas relações internacionais. Em inglês, o Estado de Direito aparece como o alemão *Rechtsstaat*, Estado do império da lei ou Estado constitucional. Se em tempos democráticos qualquer império parece arbitrariamente despótico, recorde-se que o “senhorio” da lei promete no mínimo uma ditadura benevolente, frequentemente apoiada na hegemonia sobre corações e mentes e na “heteronomia” da distribuição assimétrica de benefícios (Onuf, 1989:210-212).

Em 2002, força tarefa criada para desenvolver estratégias abrangentes para operações de paz no setor recomendou a criação de “rede de pontos focais” para promover a coordenação das agências da ONU (S/2004/616:19). O *império da lei* é definido em relatório de 2004 como princípio segundo o qual todas as pessoas e entidades, públicas e privadas, inclusive o próprio Estado, estão submetidas a leis publicamente promulgadas, igualmente aplicadas e adjudicadas

---

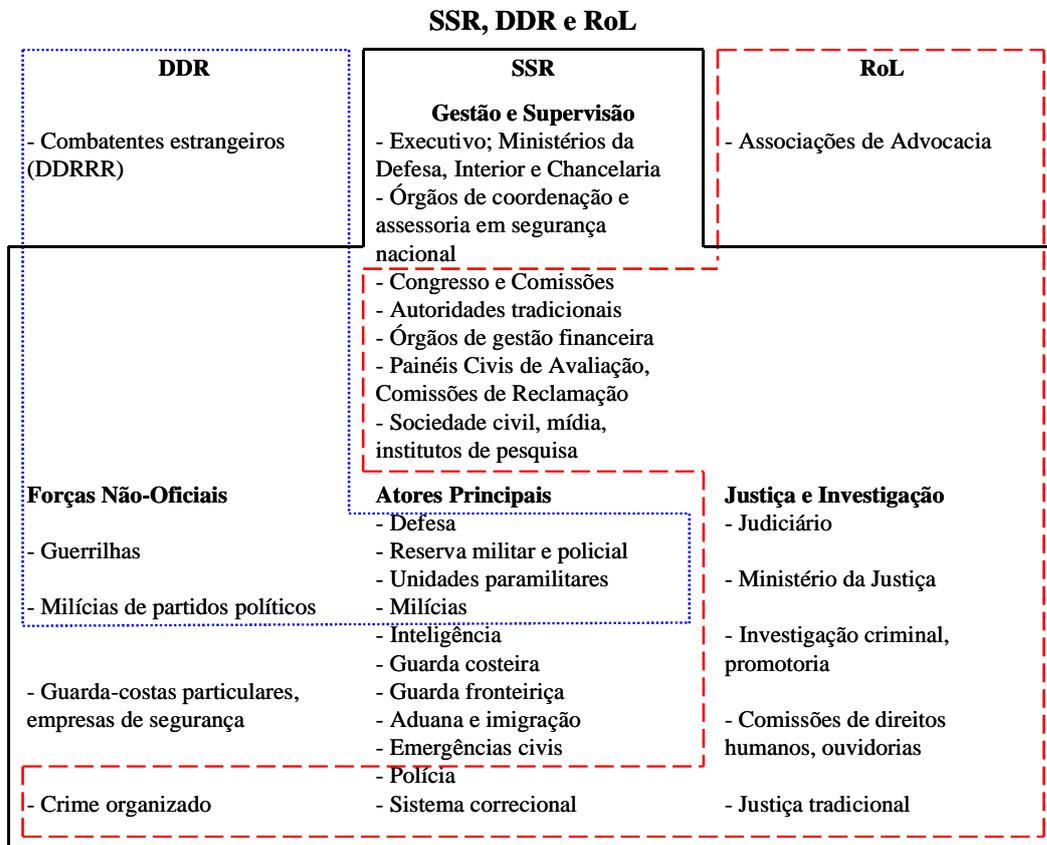
<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.unddr.org>>. Acesso 19/06/2008.

de forma independente. A definição inclui ainda a separação dos poderes e a participação no processo decisório, características específicas do Estado *Democrático* de Direito ocidental não necessariamente compartilhadas por todo arranjo onde a lei impera. A subordinação do legislador à lei depende da facilidade com que este pode mudá-la, mas limites podem ser impostos tanto de forma burocrática quanto tradicional. Obrigatoriamente, o relatório enumera critério sintomático do pós-Segunda Guerra, como que caracterizando o Estado Democrático de Direito *internacionalmente legítimo*: o respeito a padrões internacionais de direitos humanos. A justiça, mais especificamente, é definida como equidade na proteção de direitos e na punição de violações, levando em conta o bem da vítima, do acusado e da sociedade. O relatório afirma que se trata de conceito trans-cultural, na expectativa que mecanismos tradicionais de solução de controvérsias possam ser incorporados. (S/2004/616:4)

Em sentido suficientemente amplo o império da lei cobre todo o espectro das atividades da ONU e a quase totalidade das instituições humanas. Em termos práticos, operações de paz concentraram seus esforços em apoio ao fortalecimento de instituições judiciais e policiais; monitoramento do processo nos tribunais; treinamento de servidores do sistema judicial; seleção de novos policiais, promotores e juízes; produção de nova legislação; educação do público e capacitação da sociedade civil; desenvolvimento de ouvidorias e comissões de direitos humanos; e o fortalecimento de associações de advocacia. Em casos de administração transitória, a ONU foi responsável pelo controle executivo do sistema judicial (S/2004/616:5-6). Em 2006, grupo de trabalho sobre *rule of law* e justiça acrescentou às atividades prioritárias no contexto pós-conflito a proteção a vítimas e testemunhas, o combate à corrupção e ao crime organizado, e a formação jurídica (S/2006/980:13).

Outras duas agendas que evoluíram nos anos 1990, capitaneadas por agências como o Fundos das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e para a Mulher (UNIFEM) e munidas de “*cross-cutting*” e “*mainstreaming*” como palavras de ordem, afetaram diretamente o debate sobre DDR, RoL e a própria SSR. Dizem respeito, justamente, aos sujeitos pretensamente protegidos – sendo fracos e incapazes – pela imagem do guerreiro. Resolução do Conselho em 2000 foi um marco, mudando o foco passivo sobre o impacto do conflito armado para o papel pró-ativo das mulheres na manutenção da paz. A resolução recomenda a

maior participação de mulheres em operações de paz e processos de paz; a consideração de suas necessidades em programas de DDR; e o respeito a seus direitos humanos na constituição, no sistema eleitoral, na polícia e no judiciário (S/Res/1325:3).



Adaptado de Rees (2006)

Quadro 2 SSR, DDR e RoL

Se por um lado há a preocupação de concentrar recursos para DDR naqueles que mais ameaçam o acordo de paz, a lógica de “uma-arma-um-voto” se arrisca a perpetuar a vulnerabilidade do cortejo invisível que acompanha grupos armados. Assim, enquanto o relatório de 2000 faz menção à reintegração das famílias dos combatentes (S/2000/101:2), o de 2006 explicita que devem participar do programa combatentes homens e mulheres, jovens e crianças associados a grupos armados, ex-combatentes com deficiência ou doença crônica, dependentes e *aqueles que trabalham em papéis não-combatentes* (A/60/705:11). O relatório de 2004 reconhece o impacto diferenciado de déficits de *rule of law* sobre mulheres e crianças, e a necessidade de um enfoque de gênero e da

participação de mulheres em sua restauração (S/2004/616:24). O relatório de SSR ressalta a inclusão das perspectivas de mulheres, minorias, povos indígenas e outros grupos socialmente excluídos no planejamento e provisão de segurança (S/2008/39:7).

Durante a Guerra Fria, a Europa Ocidental se armou contra as forças armadas além da Cortina de Ferro; as agências multilaterais e nacionais mantiveram uma firme distinção entre a ajuda ao desenvolvimento e a ajuda militar; e as operações de paz clássicas se limitavam a supervisionar a implementação de acordos de cessar-fogo em áreas que podiam ou precisavam ser excluídas do confronto bipolar. A partir do final da década de 1980, a estabilização da Europa Oriental exigiu a administração da transição de economias planificadas de partido único para democracias de mercado, incluindo o controle civil das forças armadas, com os incentivos e pressões de instituições como a OTAN e a União Européia. Concepções mais amplas de desenvolvimento e de segurança levaram as agências a iniciar pesquisas e projetos, inaugurando novas áreas a doadores internacionais. As operações de paz assumiram novas funções relativas à construção da paz, e passaram a atuar inclusive com antigos tabus como o setor de segurança.

Nos três casos há um maior intervencionismo liberal ou ocidental sobre esferas tradicionalmente consideradas assuntos internos. No caso europeu, há fortes incentivos de segurança, ajuda econômica e apoio diplomático. Entre países em desenvolvimento, entretanto, o Movimento Não-Alinhado contesta a apropriação pelo Conselho da discussão temática, seara do Comitê Especial de Operações de Paz da Assembléia Geral. Substantivamente, insiste na importância da liderança nacional e dos fatores particulares de cada país. Têm em mente a resolução 1373, em que o Conselho inovadora e invasivamente decretou padrões internacionais para combate ao terrorismo, e instituiu comitê para monitorar o avanço de reformas nacionais. ONGs desenvolvimentistas protestam que recursos para a SSR poderão sacrificar não orçamentos militares, mas aquele para ajuda externa. Ainda assim a agenda avança, à exemplo de – e concomitantemente a – as questões-irmãs de DDR e RoL. O capítulo seguinte analisa como a evolução da agenda de SSR na ONU afetou sua atuação em um caso bastante significativo: o Timor-Leste.

## 4

### O Timor-Leste e suas Forças Armadas

Em 1º de fevereiro de 2001, o azul-verde-branco das Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor-Leste (Falintil) foi recolhido de seu acantonamento em Aileu. Como o território ainda não era independente, foi hasteado em seu lugar o azul da ONU, na presença do Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) Sérgio Vieira de Mello. O general Taur Matan Ruak passava então a comandar as Forças de Defesa do Timor-Leste (F-FDTL), com o primeiro batalhão formado por veteranos da Falintil. A transição havia sido aprovada pelo Gabinete de Transição em setembro, com base em estudo do King's College, e o processo de seleção concluído no final de janeiro.<sup>1</sup> Como o prefixo da sigla sugere, entretanto, 1º de fevereiro não pode ser o ponto de partida para entender o impacto de 25 anos de resistência à ocupação indonésia sobre a política timorense em geral e sua política de segurança em particular. O capítulo acompanha a evolução das forças armadas do Timor desde sua origem na resistência armada até sua recriação com a presença da ONU no país. A história inclui personagens importantes da reduzida elite política timorense, como Xanana Gusmão, e repercute sobre esforços contemporâneos de reconstrução nacional.



Quadro 1 As Armas do Timor

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/peace/etimor/DB/Db010201.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Timor\\_portugu%C3%AAAs.PNG](http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Timor_portugu%C3%AAAs.PNG)>; <<http://flagspot.net/images/t/tl%7Dcnrt.gif>> & <<http://flagspot.net/images/t/tl%7Dfalio.gif>>; e <[http://www.un.org/peace/etimor99/POSTERS/ballots\\_frame.htm](http://www.un.org/peace/etimor99/POSTERS/ballots_frame.htm)>. Acesso 19/06/2008.

#### 4.1.

#### **A herança da resistência**

As cores que seriam herdadas pela Falintil desembarcaram no Timor com a formalização da colônia portuguesa em Lifau em 1702, em tensão com o controle holandês de Kupang a oeste (Molnar, 2005:2.b). A ilha dividida foi ocupada pelo Japão durante a Segunda Guerra, entre 1942 e 1945. Nesse ano o movimento nacionalista indonésio declarou a independência das Índias Orientais Holandesas, inclusive sua parte timorense, sendo reconhecida pela Holanda em 1949. Do outro lado da ilha, o governo autoritário de Portugal resistiu à pressão internacional pela descolonização até 1974, quando foi derrubado pela Revolução dos Cravos. Setores do novo governo acreditavam que a federação seria a solução mais adequada para o nível de desenvolvimento do Timor Português, mas o direito de todas as colônias à independência foi comunicado à ONU em 1974 e consagrado na Constituição de 1975 (CAVR, 3:16).

Em 1974 o governador criou a Comissão para a Autodeterminação de Timor, para fomentar a formação de “associações civis” (partidos políticos continuavam formalmente banidos). Em 11 de maio foi fundada a conservadora União Democrática Timorense, que advogava autonomia progressiva – logo emendado para eventual independência. Em 20 de maio foi fundada a Associação Social Democrata Timorense, partidária da independência imediata. Incluindo nomes como Mari Alkatiri, José Ramos-Horta e Rogério Lobato, tornou-se mais radical em 11 de setembro, quando passou a se designar Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente. Em 27 de maio foi fundada a Associação Popular Democrática Timorense, que, tendo descartado o nome auto-explicativo de Associação para a Integração de Timor na Indonésia, contava com apoio financeiro do poderoso vizinho (CAVR, 3:17).

O governo autoritário de Suharto deixou claro que não admitiria a independência do Timor sob liderança da Fretilin, e procurou negociar o apoio da UDT para a integração à Indonésia. Em 11 de agosto de 1975 a UDT depôs a administração portuguesa na expectativa de enfraquecer a Fretilin e afastar o risco de invasão. A Frente contava, entretanto, com a maioria dos timorenses que serviam no exército colonial. Em 20 de agosto seu braço armado foi organizado

sob Nicolau Lobato com o título de Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste. As lideranças da UDT e de partidos menores foram expulsas para o Timor Oeste, onde assinaram petição pela integração à Indonésia em troca de asilo (CAVR, 3:48). A Fretilin declarou independência a 28 de novembro, com Xavier do Amaral como presidente. Delegação incluindo os ministros Rogério Lobato (Defesa), Mari Alkatiri (Assuntos Econômicos e Políticos) e José Ramos-Horta (Negócios Estrangeiros e Informação) foi enviada para angariar apoio internacional (ICG, 2006:3). Em 7 de dezembro a Indonésia ocupou a capital, Díli, com apoio tácito dos EUA e da Austrália. (Smith, 2003:37-38)

A Falintil se refugiou no interior e continuou a resistência adotando táticas de guerrilha. Em 1977 Amaral foi substituído por Nicolau Lobato, morto em 1978. Xanana Gusmão fugiu com os remanescentes da Falintil para o leste, e no ano seguinte a Indonésia declarou o território pacificado (CAVR, 3:80). Em 1981 foi criado o Conselho Revolucionário de Resistência Nacional como organização-guarda-chuva para os diferentes movimentos de resistência. Gusmão foi eleito líder da Fretilin, comandante da Falintil e presidente do CRRN. A Fretilin abandonou o marxismo e, por intermédio da Igreja Católica, restabeleceu contato com a UDT (CAVR, 3:102,105). Em 1988 o CRRN foi renomeado Conselho Nacional da Resistência Maubere. A Falintil foi separada da Fretilin e convertida em exército apartidário, e Gusmão renunciou a liderança da Fretilin. Em 1989 Ramos-Horta foi indicado representante oficial do CNRM, frustrando o grupo de exilados em Moçambique centrado em Alkatiri (ICG, 2006:4).

Com o final da Guerra Fria a principal frente de resistência foi a diplomática. Em 1991 a ONU reiniciou conversas tripartites entre Portugal e Indonésia. Gusmão foi preso em 1992, mas continuou a liderar a resistência (CAVR, 3:124). Em 1996 o Prêmio Nobel da Paz foi entregue a Ramos-Horta e a Carlos Belo, bispo de Díli. Em seu discurso, Ramos-Horta apresentou proposta de paz que incluía uma primeira fase humanitária (um a dois anos), uma segunda fase de autonomia (cinco anos, renovável) e uma terceira, a do referendo. No caso de independência, timorenses atualmente servindo nas forças armadas e na polícia teriam papel assegurado na transição, mas o novo país dispensaria exército, procurando ter seu estado de neutralidade reconhecido pelo Conselho de

Segurança (Frängsmyr, 1997).<sup>3</sup> O estopim veio com a crise financeira asiática de 1997, que solapou o principal pilar da legitimidade do regime indonésio. Suharto renunciou em 21 de maio de 1998. Após anúncio do sucessor, Habibie, de que uma proposta de autonomia para o Timor-Leste seria considerada, o Departamento de Assuntos Políticos da ONU aprofundou a negociação tripartite para realização de um referendo (Smith, 2003:42). O CNRM foi renomeado Conselho Nacional de Resistência Timorense, incluindo pela primeira vez representantes da UDT e mesmo da Apodeti (ICG, 2006:4).

Conforme o acordo firmado entre Indonésia e Portugal em 5 de maio de 1999, o referendo seria organizado pela ONU, com a segurança garantida pela Indonésia. A ONU administraria interinamente o território no caso de opção pela independência.<sup>4</sup> A Missão da ONU no Timor-Leste (UNAMET) foi autorizada em 11 de junho. Em 12 de agosto a Falintil completou seu acantonamento, já sob comando de Taur Matan Ruak, mas as milícias pró-integração procederam a desarmamento meramente simbólico. No dia 30 de agosto, 78,5% dos eleitores optaram pelo logo azul-verde-branco, indicando sua rejeição da proposta de integração à Indonésia. No *day after*, milícias pró-integração, com o apoio de setores do exército indonésio, procederam à destruição do Timor: 900 pessoas foram mortas; registrou-se tortura e violência sexual por todo o território; 250 mil foram transferidas à força para o Timor Oeste; 200 mil foram deslocadas de suas casas; 70% de casas e prédios foram destruídos. Com anuência da Indonésia, em 20 de setembro a Austrália liderou a Força Internacional – Timor-Leste (Interfet) para restabelecer a ordem. Em 25 de outubro o Conselho de Segurança criou a Administração Transitória da ONU no Timor-Leste (UNTAET), sob o SRSG Sérgio Vieira de Mello (CAVR, 3:153,157).

## **4.2. A ONU no Timor**

A Resolução 1272 encarregou a UNTAET de administrar o Timor e prepará-lo para a independência. O relatório do Secretário-Geral recomendando o mandato previa a criação de instituições não-discriminatórias, particularmente o

---

<sup>3</sup> [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1996/ramos-horta-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1996/ramos-horta-lecture.html)

<sup>4</sup> Acordo entre Indonésia e Portugal

[http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeFrame\\_Eng01.html](http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeFrame_Eng01.html)

judiciário e a polícia. Quanto às demais estruturas de segurança, limitava-se a assegurar que conformassem a padrões de supervisão civil e democrática e normas internacionais de direitos humanos (S/1999/1024:7). A Falintil mereceu elogios por sua disciplina em não reagir à provocação das milícias. Após a chegada da Interfet em outubro, seu acantonamento foi centralizado na base de Aileu, onde enfrentou dificuldades de abastecimento enquanto a UNTAET hesitava sobre o curso a tomar (Smith, 2003:49). As regras de doadores quanto a grupos armados impediam a Falintil de receber assistência internacional (Rees, 2004:46). Metade dos soldados receberam dispensa para retornar às suas casas, reduzindo seu número em Aileu para 500. Apenas em 2000 A UNTAET alocou US\$100 mil para cobrir a alimentação dos soldados e suas família por dois meses (S/2000/738:8), o que foi endossado pelo Conselho (S/Prst/2000/26).

Em 2000 o CNRT havia mudado de opinião sobre a abolição do exército e solicitava que fosse criada força incorporando membros da Falintil, ainda no período da missão (S/2000/738:8). Relatório encomendado ao King's College considerou opções com 3.000-5.000 soldados fortemente armados, a preferência do alto comando; 1.500 regulares e 1.500 conscritos; ou 1.500 regulares e 1.500 reservistas voluntários, a opção recomendada e acatada. Foi criado o Conselho de Segurança Nacional (CSN), para formular política de segurança, e o Centro Nacional de Operações, para coordenar informações entre as instituições timorenses, o CivPol e a força de paz que assumira a responsabilidade da Interfet em fevereiro (Smith, 2003:76). Em novembro, Portugal e Austrália concordaram em liderar no financiamento e treinamento da força (S/2001/42:4), e foi criada o Escritório de Desenvolvimento da Força de Defesa (ODFD), sob Roque Rodrigues.

Entre dezembro e janeiro 600 membros da Falintil foram selecionados para compor o primeiro batalhão da futura força, em processo acusado de favorecer partidários de Gusmão (ICG, 2008:5). O alto comando da Falintil exigiu que o processo de seleção fosse feito internamente, em troca de permitir a desmobilização da maioria dos ex-combatentes. Edward Rees avalia que a dependência da UNTAET do círculo de Gusmão como principal interlocutor a impediu de pressionar por um processo mais aberto (2004:48). Os 1.300 não selecionados entraram no Programa de Assistência à Reinserção da Falintil, implementado pela Organização Mundial de Migração com financiamento do

Banco Mundial e da USAID (Smith, 2003:81). A Força de Defesa do Timor-Leste foi criada em 31 de janeiro de 2001 (UNTAET/Reg/2001/1). No dia seguinte ocorreu a cerimônia de troca da bandeira em Aileu. O primeiro batalhão concluiu o treinamento básico no final do ano, e o recrutamento para o segundo começou no ano seguinte (CSDG, 2003:32).

A celeridade do processo teve seu preço. Relatório de 2003 do King's College avalia que a UNTAET deixou a criação da FDTL largamente a cargo do alto comando da Falintil e dos doadores bilaterais, organizados na ODFD. À exceção do tardio cargo de Secretário de Defesa, não foi criada estrutura de supervisão e gestão civil que pudesse ser herdada após a independência. Preocupantemente, as modalidades existentes para assistência militar ao poder civil partiriam junto com a força de paz (CSDG, 2003:33). Além da hesitação institucional em se envolver no desenvolvimento de forças armadas, a reação inicial da UNTAET – de que o Timor poderia formá-las à sua conveniência após a independência – sugere que também havia uma preocupação com a legitimidade de certas decisões com impacto duradouro sobre o país (Harland, 2005:8). A UNTAET foi encerrada com a independência do Timor em 20 de maio de 2002, tendo Gusmão como presidente e Alkatiri como primeiro ministro. Em 27 de setembro, foi admitido o 191º membro das Nações Unidas.

A UNTAET foi sucedida pela Missão de Apoio da ONU no Timor-Leste (UNMISSET), encarregada de continuar a capacitação das instituições administrativas, policiais e de segurança (S/Res/1410). O mandato previa a redução imediata do efetivo da força de paz de 8.950 para 5.000, e a transferência total da responsabilidade pela segurança para a FDTL até janeiro de 2004. Mecanismos para treinamento e gestão receberiam apoio da missão, enquanto financiamento e aparelhamento ficariam a cargo de doadores bilaterais (S/2002/432:14,16). Em 2003 o orçamento da Secretaria da Defesa passou de US\$1,6 milhão para US\$6 milhões, mas atrasos no desenvolvimento dos campos de petróleo e gás levaram ao corte dos batalhões de reservistas e da companhia do enclave de Oecusse. Doadores bilaterais tem hesitado diante das necessidades da Polícia Nacional do Timor-Leste (PNTL), das más relações entre a FDTL e a comunidade de veteranos, e, fechando o círculo vicioso, pela deficiência do controle civil e democrático (Rees, 2004:27-28). O distrito de Lautern, no leste, foi o primeiro a passar à guarda da FDTL, em 23 de julho (S/2002/1223:8).

Mecanismos de supervisão e gestão, entretanto, não apresentaram o mesmo progresso.

A legislação da UNTAET que regia a FDTL demorou a ser atualizada em vista da Constituição que passava a vigorar. O Artigo 146 se limita a afirmar que as forças armadas são apartidárias, devem obediência ao governo nos termos da lei, e são impedidas de realizar qualquer intervenção política.<sup>5</sup> Como Comandante em Chefe, o Presidente da República tem o poder de indicar o Chefe da Força de Defesa. A formulação da política e do orçamento são responsabilidades do Primeiro Ministro e do Parlamento, mas sua relação com o Presidente em matéria de defesa era uma lacuna legal (Rees, 2004:8-9). Criada em 2002, a Secretaria da Defesa (SSOD) possuía dois anos depois apenas quatro dos vinte funcionários previstos, com seu papel ofuscado pela relação pessoal do Secretário Rodrigues com o Alto Comando. O ODFD teve mais sucesso em coordenar o treinamento da FDTL que em capacitar o SSOD na formulação de política, planejamento e gestão (Rees, 2004:11,14).

No lugar do CSN da Constituição previa o Conselho Superior para Defesa e Segurança, encabeçado pelo Presidente e incluindo entidades militares e civis (estas em maior número). Ainda não havia, entretanto, política de defesa definida. Na Regulação que cria a FDTL, sua missão é defender o povo e o território do Timor, bem como prestar assistência à autoridade civil quando solicitado nos termos da lei (UNTAET/Reg/2001/1). O Plano de Desenvolvimento da Força de 2001 elabora que a FDTL deve ser capaz de deter incursões pequenas e atrasar as maiores até a chegada de apoio externo. A falta de arcabouço jurídico dificulta a cooperação com a polícia. Convocada em 2003 para apoiar a polícia na cidade de Atsabe, no Oeste, a FDTL manteve 39 pessoas presas sem acusação, libertando-as diante de protestos dez dias depois (Rees, 2004:17). A rivalidade entre as forças perpassa desde a disputa institucional por orçamento e atribuições até a disputa política entre seus ministros.

Já em 2004 Rees alertava que todo o investimento internacional no Timor estava ameaçado pelas divisões entre veteranos e entre a PNTL e a FDTL, na ausência de estruturas de governança que as atassem ao governo e à sociedade. A FDTL necessitava maior apoio e supervisão, via a criação do Ministério da

---

<sup>5</sup> Disponível em : <[http://www.constitution.org/cons/east\\_timor/constitution-port.htm](http://www.constitution.org/cons/east_timor/constitution-port.htm)>.

Defesa e uma política de segurança claramente definida. O arcabouço jurídico continuava deficiente, na falta de legislação própria para a defesa, a polícia, a assistência militar à autoridade civil, o Conselho Superior para Defesa e Segurança e o Conselho de Estado. A supervisão também depende da capacidade da Comissão de Segurança Nacional e Defesa do Parlamento e do engajamento da sociedade civil e de mídia. Considerando as deficiências das forças de segurança timorenses, Rees recomendou que a ONU postergasse a retirada da força de paz e do CivPol planejada para maio de 2004. (Rees, 2004:62-64)

A Lei de Segurança Interna aprovada em julho de 2003 foi criticada por não definir as responsabilidades da PNTL e da FDTL, violar a Constituição no que concerne os poderes da polícia e o respeito aos direitos humanos, e não estabelecer mecanismos adequados de supervisão (Rees, 2004:57). O estatuto da FDTL aprovado em maio de 2004 acrescentou às suas atribuições o apoio à política externa do Estado através da cooperação técnica militar e da participação em operações de paz.<sup>6</sup> Compete ao Presidente dirigir a FDTL em conjunto com o Primeiro-Ministro em tempo de guerra, e aconselhá-lo quanto à política de defesa. Cabe ao Parlamento aprovar a política de defesa e supervisionar sua implementação. O Primeiro-Ministro é responsável pela execução e gestão da política de defesa, devendo manter o Presidente informado. O Comandante da FDTL é o principal assessor militar do Ministro da Defesa, sendo indicado pelo Presidente por proposta do Primeiro-Ministro. Cabe ao Comandante administrar os órgãos a ele subordinados, inclusive o serviço de inteligência militar, e desempenhar seu papel na justiça militar. O Ministério da Defesa foi finalmente criado em 2005, encarregado de preparar e executar a política nacional de defesa definida pelo governo.<sup>7</sup>

Em boletim de abril de 2005, a ONG timorense *La'ó Hamutuk* diagnosticou que os problemas da FDTL datam de sua criação, passando pela incerteza da Interfet quanto ao seu desarmamento, a omissão do Conselho sobre seu futuro, a falta de transparência no recrutamento e, curiosamente, sua transformação de exército do povo (cosmeticamente buscado na sigla F-FTDL) para um modelo ocidental e elitista. O prognóstico da LH é um processo de transformação transparente e democrático, a solução do problema dos veteranos

---

<sup>6</sup> Lei 7/2004, alterada pela Lei 15/2006.

de forma inclusiva, assistência mais eficaz e melhor dirigida para os ex-combatentes, e a aprovação de marco regulatório para a FDTL, distinguindo seu papel do da PNTL (La'o Hamutuk, 2005:4-5).

O relatório final da CAVR, apresentado em outubro, fez diversas recomendações para evitar que os serviços de segurança voltassem a ameaçar os direitos humanos daqueles a quem deveriam proteger (CAVR, 11.6:19-22). Para promover uma política de segurança transparente, deveria ser realizada campanha de informação pública sobre o papel e os limites da PNTL e da FDTL, incluindo seu controle democrático, o respeito aos direitos humanos, seu afastamento da política. Particularmente relevante, o público deveria ser informado da clara separação de funções e a superação da proliferação de organismos, da falta de coordenação e da rivalidade que macularam os serviços de segurança no passado. Quanto à FDTL, a Comissão recomendou a criação de mecanismos de supervisão parlamentar, sua formação contínua em direitos humanos e educação cívica e sua participação em operações de paz; e a proibição de seu uso contra “ameaças internas”, de serviços militares de informação, ou de exercícios conjuntos com exércitos com histórico comprovado de violação dos direitos humanos.

Em março de 2003 o Secretário-Geral recomendou a alteração do cronograma de retirada da força de paz em resposta ao atraso na capacitação da PNTL e da FDTL e na demanda gerada por protestos violentos e incursões de milícias (S/2003/243:5-6). O Conselho autorizou a manutenção do efetivo em 3.870 durante o ano e sua redução para 1.750 até a transferência para a FDTL em maio de 2004 (S/Res/1473). Em fevereiro de 2004 o Secretário-Geral solicitou a manutenção de 350 soldados e observadores até maio de 2005, notando que o desenvolvimento da FDTL continuava a enfrentar constrangimento de recursos, logística e pessoal qualificado (S/2004/117:10). Considerando pedido do Primeiro-Ministro Alkatiri, em fevereiro de 2005 o Secretário-Geral recomendou a manutenção de 179 soldados e observadores até maio de 2006 (S/2005/99:16). Entretanto, Japão, Reino Unido e Estados Unidos – alguns dos maiores contribuintes do orçamento das operações de paz – preferiram, nos termos mais diretos dos americanos, uma missão política especial (financiada através do orçamento regular) por um período limitado (S/PV.5132:20). Assim, o Conselho

---

<sup>7</sup> Lei No.16/2006, de 8 de novembro de 2006.

encerrou a UNMISSET e criou o Escritório da ONU no Timor-Leste (UNOTIL), contando apenas com os 35 observadores solicitados.

O mandato da UNOTIL manteve o apoio ao desenvolvimento institucional do Estado e da polícia, mas o pilar de apoio à segurança externa foi substituído pelo treinamento em governança democrática e direitos humanos (S/Res/1599). Atendendo a novo pedido de Alkatiri, reforçado pelo Presidente Gusmão e o Chanceler Ramos-Horta, o Secretário-Geral recomendou que a missão fosse sucedida em maio de 2006 por um escritório integrado da ONU para coordenar a assistência ao desenvolvimento (S/2006/251). Mesmo o contingente de 144 negado pelo Conselho, entretanto, não seria suficiente para a tempestade que se aproximava.

### **4.3. Crônica de uma crise anunciada**

Em 24 de maio de 2006, o governo timorense comunicava ao Secretário-Geral que, em vista da deterioração da segurança interna no país, havia solicitado o envio de forças de defesa de Portugal, Austrália, Nova Zelândia e Malásia (S/2006/319). O colapso da ordem em Díli deixaria 38 mortos, 69 feridos, 1.650 casas destruídas e 150.000 deslocados internos (CoI, 2006:42). O fator desencadeante foi a expulsão em 23 de março de 594 soldados que acusavam tratamento discriminatório na FDTL, mas a crise remete à falta de legitimidade das instituições do Estado (Rees, 2004:49) e à tradição histórica da resolução de diferenças políticas pela violência (CoI, 2006:16).

A criação pouco transparente da FDTL em 2001 gerou grande insatisfação entre os veteranos da Falintil. As associações de veteranos criadas entre 2000 e 2001 são, junto com a Igreja Católica, as mais influentes entidades da sociedade civil timorense. Das organizações próximas ao Presidente Gusmão, a Associação dos Veteranos da Resistência (AVR) reúne principalmente colaboradores civis da resistência, enquanto a Fundação dos Veteranos da Falintil (FVF) congrega aqueles que serviram na Falintil entre 1979 e 1992, possuindo também laços com o Alto Comando da FDTL. A Fretilin, encabeçada pelo Primeiro-Ministro Alkatiri e o Presidente do Parlamento Lu Olo, rivaliza com o Presidente. Elementos “linha-dura” da Fretilin sob Rogério Lobato foram

reunidos na Associação dos Antigos Combatentes da Falintil, que critica o processo de criação da FDTL e PNTL e a presença continuada da ONU (Rees, 2004:49-50). Lobato ambicionava voltar à pasta da Defesa, mas o Comandante Ruak ameaçou renunciar e o posto foi dado ao rival Roque Rodrigues. Lobato organizou então passeata com milhares de veteranos da Associação de Antigos Combatentes em maio de 2002, para “celebrar a independência”. Obteve assim o Ministério do Interior, onde procurou politizar a PNTL em oposição à inclinação pró-Gusmão da FDTL (Rees, 2004:53).

Documento interno de novembro de 2002 da UNMISSET alertava para a insatisfação popular com a composição geográfica da FDTL, em que originários do leste do país (*lorosae*) somam 56% dos quadros totais, porém 85% dos oficiais. Como agravante, a precariedade das estradas dificultava o retorno de casa dos originários do oeste (*loromonu*), aumentando o número de medidas disciplinares por ausência. A divisão geográfica foi explorada pelo Ministro Lobato – com apoio tácito do Primeiro-Ministro Alkatiri - na criação em 2003 de unidades policiais paramilitares de fronteira e de reserva com maioria ocidental (ICG, 2006:5-6). Os testemunhos ouvidos pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) sobre fatos ocorridos até 1999 não mencionam qualquer rivalidade leste-oeste, mas a Comissão de Inquérito da ONU de 2006 foi informada que tensões regionais dormentes desde o período colonial haviam sido manipuladas por grupos políticos durante a crise (CoI, 2006:20).

Em 9 janeiro de 2006, o Tenente Gascão Salsinha e mais 158 soldados encaminharam petição ao Presidente Gusmão acusando discriminação contra ocidentais no recrutamento, nas promoções e nas ações disciplinares da FDTL. O comandante Ruak não conseguiu negociar uma solução, e em 7 de fevereiro Gusmão recebeu os peticionários, agora em número de 400. Uma comissão de investigação foi formada em 12 de fevereiro, mas muitos peticionários se recusaram a cooperar devido à presença de oficiais objeto da reclamação entre os seus membros. Os peticionários foram dispensados para casa por um fim de semana em 17 de fevereiro mas não retornaram, ocorrendo novas deserções. Em 16 de março Ruak expulsou os 594 soldados que haviam deixado seus postos, recebendo o apoio de Alkatiri e a reprovação de Gusmão. Alguns dos manifestantes responderam realizando ataques contra orientais em Díli. Em 27 de

março 17 casas haviam sido destruídas e orientais começavam a deixar a cidade (ICG, 2006:6-8).

Protestos dos petionários entre 24 e 28 de abril passaram a exigir a renúncia de Alkatiri. No último dia do protesto, gangues de jovens orientais que haviam se juntado à manifestação promoveram um quebra-quebra em frente ao Palácio do Governo, resultando em duas mortes. A unidade policial de reserva (UIR), criada especificamente para o controle de multidão, tinha apenas uma equipe no local que rapidamente se retirou. Alkatiri convocou então o Chefe do Estado Maior, Coronel Lere Anan Timor, e solicitou a assistência da FDTL na restauração da ordem. O pedido foi feito sem consulta ao Presidente ou declaração de estado de emergência pelo Parlamento, como exige a Constituição, e passou por cima do Comandante Ruak, que se encontrava fora do país. O fato de Lere ser um dos oficiais acusados de discriminação levou à percepção da intervenção da FDTL como parcial, e a ausência de treinamento para esse tipo de operação contribuiu para o uso indiscriminado da força. Nos confrontos, mais três pessoas foram mortas e 100 casas foram destruídas (ICG, 2006:9).

Em 3 de maio, o chefe da polícia do exército, Major Alfredo Alves Reinado, desertou junto com 17 soldados e quatro policiais da UIR, instalando-se em Aileu. Diferentemente do Tenente Salsinha, eles mantiveram suas armas. Em 6 de maio Alkatiri criou comissão de notáveis encabeçada por Ana Pessoa, Ministra da Administração, para investigar as demandas dos petionários, mas Salsinha exigiu envolvimento internacional. Em 8 de maio o secretário regional Egídio de Jesus Amaral foi a Gleno negociar com os petionários, mas foi obrigado pela revolta da multidão a se refugiar com sua escolta da UIR na prefeitura. O vice-comandante da polícia, Ismail Babo, acordou que os policiais seriam retirados do prédio desarmados, mas a multidão passou a apedrejar a viatura e dois policiais foram atacados, um fatalmente. Noventa pessoas foram presas em ligação com o incidente, mas a disciplina policial foi abalada (ICG, 2006:10).

Em Nova York, o SRS G Hasegawa endossou perante o Conselho em 5 de maio o pedido do Presidente Gusmão por três assessores civis para a capacitação do Ministério da Defesa e da FDTL (S/2006/230), especificamente na criação do estatuto do Ministério e de mecanismos de gestão. Recomendou que os dez oficiais militares solicitados pelo Secretário-Geral para apoio à segurança da

fronteira (S/2006/251:19) fossem também aproveitados para fortalecer sua capacidade de implementação de políticas de recursos humanos, treinamento e doutrina, operações, logística, armamento, comunicações e engenharia (S/PV.5432:4-5). Falando em seguida, Ramos-Horta foi presciente ao iniciar seu discurso recordando o desembarque da Interfet após a violência de 1999 e que o preço do engajamento insuficiente da comunidade internacional no pós-conflito é o seu retorno em condições mais adversas. O Ministro solicitou ao Conselho que autorizasse uma companhia do CIVPOL para atuar como força de reserva até as eleições em maio de 2007 (S/PV.5432:6,10). Portugal alertou que a ajuda bilateral para a capacitação das forças de segurança não seria suficiente dada sua sensibilidade política, e que haveria um papel para a ONU (S/PV.5432:25). Os Estados Unidos, entretanto, argumentaram que era necessário tempo para que a situação no país se definisse (S/PV.5432:16), e o Conselho simplesmente estendeu o mandato da UNOTIL até 20 de junho (S/Res/1677), e novamente até 20 e 25 de agosto (S/Res/1690 e 1703).

Negociações entre Ramos-Horta e Gusmão e o Major Reinado continuaram durante o mês de maio, sem resultado. No dia 23, patrulha da FDTL entrou em choque com 25 rebeldes liderados por Reinado na periferia de Díli; um soldado e dois rebeldes foram mortos. No dia seguinte, policiais e soldados rebeldes e civis armados encabeçados pelo veterano Vincente da Conceição (“Railos”) atacaram quartel da FDTL próximo a Díli, matando um oficial. Em resposta, o Comandante Ruak distribuiu 200 armas para formar uma unidade reserva de veteranos e Alkatiri solicitou o envio de forças de defesa de países amigos. Em 25 de maio, soldados da FDTL atacaram a sede da PNLT. Observadores militares da ONU e o Comandante Ruak negociaram a saída de 85 policiais desarmados e sua escolta pelo CIVPOL até a sede da UNOTIL. Entretanto, os soldados abriram fogo, deixando 10 mortos e 30 feridos. A violência se espalhou pela cidade com choques entre policiais, soldados e gangues. A ONU e missões diplomáticas começaram a evacuar seu pessoal. (ICG, 2006:11-12).

As primeiras 1.286 tropas internacionais da Força Internacional de Estabilização, lideradas pela Austrália, começaram a chegar a Díli em 25 de

maio.<sup>8</sup> Em 30 de maio, Gusmão anunciou que passava a assumir o controle da segurança e exigiu a renúncia de Lobato e do Ministro da Defesa, Roque Rodrigues - substituídos em 3 de junho por Ramos-Horta e Alcino Baris (ICG, 2006:13). Em 8 de junho o governo solicitou ao Secretário-Geral que estabelecesse uma Comissão de Inquérito para investigar os incidentes de 28-29 de abril e 23-25 de maio, o que ficou a cargo do Alto Comissário para Direitos Humanos (CoI, 2006:10). Em 15 de junho Gusmão conseguiu negociar a entrega de armas do grupo do Major Reinado para as forças internacionais. Quando o mesmo foi exigido do grupo de Railos no dia 19, ele respondeu que recebera as armas por ordem de Alkatiri e Lobato, e que somente as devolveria quando o primeiro fosse julgado em tribunal internacional. Alkatiri negou a acusação, mas o Ministério Público emitiu mandado de prisão para Lobato. Gusmão ameaçou renunciar se Alkatiri não o fizesse. Em 25 e 26 de junho Ramos-Horta e outros ministros renunciaram em protesto à insistência da Fretilin na manutenção de Alkatiri. O Primeiro Ministro finalmente renunciou em 26 de junho, sendo sucedido por Ramos-Horta em 10 de julho, após intensa negociação com a Fretilin (S/2006/628:3-5). O Major Reinado chegou a ser preso por forças internacionais em 26 de julho, mas escapou da prisão em 30 de agosto (ICG, 2006:16).

O *think-tank* International Crisis Group (ICG) avalia que os Estados Membros da ONU - particularmente alguns membros do Conselho - foram responsáveis pela retirada prematura da força de paz e do CIVPOL, mas que o Secretariado também foi responsável pela passividade da missão perante a negligência da Falintil, a politização da PNTL e monopolização do poder pela Fretilin. O SRSG Hasegawa foi considerado ineficaz na crise, o que é corroborado pelo retorno de Ian Martin, SRSG do período UNAMET, no papel de Enviado Especial (ICG, 2006:18). O ICG considerou que o julgamento de Lobato pode ajudar na reconciliação, mas sugeriu uma medida ainda mais radical: a retirada de Gusmão e Alkatiri das eleições de 2007 para permitir a ascensão de novas lideranças. Os veteranos responsáveis pela violência deveriam ser julgados, mas os demais poderiam ser reintegrados ou auxiliados na busca de emprego civil. Problemas futuros poderiam ser evitados através da melhora da

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.defence.gov.au/opastute/default.htm>>. Acesso 19/06/2008.

gestão e supervisão da FDTL e de regulamento claro sobre recrutamento, demissão e promoção. Era necessário esclarecer os papéis da FDTL, PNTL e das agências de inteligência, as estruturas de comando e controle, e legislar sobre a assistência militar à autoridade civil. O ICG também recomendou um programa de aposentadoria do oficialato da FDTL, com vista à renovação de gerações e maior equilíbrio regional (ICG, 2006:20-21). Quanto à nova missão da ONU, o ICG considerou que o desafio seria encontrar um alto escalão, particularmente o SRSG e o vice responsável pela reforma do setor de segurança e da justiça, que pudesse exercer influência sobre os políticos timorenses (ICG, 2006:18).

A ONG *La'o Hamutuk* considera que as responsabilidades da FDTL, e mesmo sua existência, precisam ser discutidas em todos os níveis da sociedade. Argumenta que o CNRT desistiu de abolir a Falintil para evitar incursões das milícias do Timor Oeste. Entretanto, a responsabilidade pela fronteira foi entregue à PNTL, as relações diplomáticas com a Indonésia melhoraram, e qualquer ameaça australiana só poderia ser enfrentada diplomaticamente. Assim, a FDTL ficaria procurando inimigos, realizando funções de segurança interna inconstitucionais e ressentida com os recursos dedicados à PNTL. Afirma que o histórico de guerrilha é incompatível com um exército convencional moderno, a FDTL não possui treinamento para lidar com civis, o Timor ainda não está em condições de contribuir para operações de paz, e funções como obras públicas e resposta a desastres naturais também podem ser realizadas por civis. Enquanto seu destino não é decidido, LH recomenda que a FDTL receba treinamento em direitos humanos, *rule of law*, estruturas de comando, legalidade das ordens e interação com a população (Scheiner, 2006:5-6).

O Secretário-Geral reconheceu que a dominação do Parlamento pela Fretilin enfraqueceu seu papel como contra-peso ao Executivo, reduziu o espaço político disponível para a oposição, e facilitou a politização da FDTL e PNTL. O setor de segurança sofria com a deficiência de seu arcabouço regulatório, a falta de capacitação, e a concentração de poder e recursos em Díli (S/2006/628:8-9). Deficiências institucionais da PNTL e da FDTL estiveram no centro da crise, que deixou ambas desestruturadas. Na falta de um órgão para coordenar o desenvolvimento do setor de segurança, os esforços de assessores internacionais foram desconstruídos e postos criados para o Ministério da Defesa permaneceram vagos. A missão de avaliação liderada por Ian Martin concluiu

que os problemas da PNTL e da FDTL estavam conectados e exigiam uma abordagem holística – em contraste com a prioridade dada pela ONU ao desenvolvimento da primeira. Em 7 de julho, Ramos-Horta havia solicitado cinco assessores civis para o Ministério da Defesa e quatro militares para a FDTL. A ONU poderia oferecer apoio nas áreas de orçamento e licitações, recursos humanos, mecanismos de supervisão, e arcabouço regulatório, enquanto parceiros bilaterais poderiam apoiar demais aspectos do desenvolvimento institucional e treinamento (S/2006/628:17-19).

#### **4.4. A UNMIT**

O Secretário Geral recomendou que o mandato da nova missão incluísse a provisão de assessores para “fortalecimento da capacidade institucional da defesa”, incluindo a FDTL e o Ministério da Defesa, com autorização inicial por 12 meses. A missão contaria com um vice SRSG responsável pelas unidades de apoio ao setor de segurança (SSSU), direitos humanos e justiça transitória, administração de justiça, o CIVPOL, e as seções de segurança da ONU e de apoio administrativo. A SSSU prestaria apoio à governança do setor de segurança, incluindo a reforma policial e da defesa; à coordenação com parceiros internacionais; e à reforma e desenvolvimento do Ministério da Defesa, da FDTL e questões de veteranos (S/2006/628:32,34). A Missão Integrada da ONU no Timor-Leste foi autorizada pelo Conselho em 25 de agosto com 1.608 policiais e 34 assessores militares, por um período inicial de seis meses. O Secretário Geral e o governo timorense eram favoráveis a um componente militar de 350 diretamente subordinado à ONU. Prevaleceu, entretanto, a preferência de Estados Unidos, Reino Unido, Japão e Austrália pela manutenção da Força Internacional de Estabilização (ICG, 2006:19; S/PV.5512). Significativamente, o mandato referente à defesa incluiu apenas a redação do Reino Unido sobre a revisão abrangente do papel e das necessidades do setor de segurança, “com vista ao seu fortalecimento institucional” (S/Res/1704).

Em 11 de novembro o governo “normalizou” as operações dos efetivos remanescentes da FDTL, atuando na segurança de prédios e eventos. A Comissão de Notáveis formada para investigar as reivindicações dos petionários

apresentou seu relatório em 31 de janeiro. A Comissão recomendou reformas institucionais na relação entre o Presidente, o Ministro da Defesa e o Comandante da FDTL; a criação de um conselho conjunto para tratar das relações entre a FDTL e a PNTL; e um diálogo aberto entre os peticionários, o Alto Comando e o Presidente. A Comissão rejeitou sua reintegração à corporação, mas recomendou o pagamento dos salários já devidos e a concessão de bolsas de estudos a candidatos habilitados (S/2007/513:7).

Em 22 de fevereiro, o Conselho seguiu a recomendação do Secretário Geral e renovou a UNMIT por 12 meses, atendendo a solicitação do governo por mais uma unidade de 140 policiais para o período de eleições (S/Res/1745). As urnas consagraram o novo equilíbrio de poder após a crise. Em 20 de maio Ramos-Horta foi eleito presidente. A Fretilin perdeu sua maioria no Parlamento empossado em 30 de junho, sendo reduzida para 21 dos 65 assentos. O CNRT, liderado por Gusmão, obteve apenas 18, mas sua Aliança para uma Maioria Parlamentar (AMP) obteve 37. A Fretilin protestou o direito de indicar o Primeiro Ministro, mas em 30 de julho o Parlamento elegeu o indicado pela AMP para Presidente do Parlamento e em 8 de agosto Gusmão foi empossado como Primeiro Ministro. A Fretilin acusou a manobra de inconstitucional e suspendeu sua participação no Parlamento, mas acabou retornando para fazer oposição democrática (S/2007/513:2).

O grupo de trabalho conjunto para apoiar a revisão do setor de segurança criado em dezembro de 2006, reunindo Vice Ministro do Interior, o Secretário Permanente da Defesa e o Vice SRSG para SSR e RoL (S/2007/50:12), organizou três seminários em 2007, tratando do plano de reforma da polícia, a interoperabilidade entre a PNTL e a FDTL, e o processo de revisão (S/2007/513:9). No seminário de 16 de agosto, o SRSG Atul Khare informou que as prioridades da UNMIT seriam as relações entre a PNTL e a FDTL, o arcabouço jurídico, a capacitação e a supervisão civil.<sup>9</sup> O relatório do Secretário Geral afirma que os líderes presentes ao terceiro seminário agradeceram o apoio da UNMIT, mas o ICG relata que Roque Rodrigues, agora assessor especial da presidência para o setor de segurança, teria ficado surpreso com a arrogância da missão em indicar assessores internacionais para os ministérios, em desrespeito

ao “estilo cognitivo” timorense (ICG, 2008:11). Como afirma o ICG, a ONU tem o desafio de garantir um processo *timorense*, ao mesmo tempo em que tentar sanar suas fraquezas, especialmente a falta de consulta.

Em agosto foi formado mecanismo de coordenação entre o Presidente, o Primeiro Ministro e o Presidente do Parlamento para guiar a revisão do setor de segurança, com assessoria e assistência técnica da UNMIT. A missão também organiza com o governo pesquisa nacional sobre as perspectivas da população sobre o setor de segurança, com financiamento da Noruega e do PNUD (S/2008/26:9). Em visita ao país entre 25 e 30 de novembro, a missão do Conselho foi informada que a UNMIT estava auxiliando o governo a formular uma política de segurança nacional e que o Comandante Ruak havia concordado em readmitir alguns dos petionários, analisando caso-a-caso (S/2007/711:4). Após episódios em que soldados dispararam tiros de advertência em violação das regras de engajamento, em dezembro a UNMIT passou a oferecer treinamento à FDTL em princípios relativos ao uso da força, padrões nacionais e internacionais de direitos humanos, e a responsabilidade de comandantes assegurarem seu respeito (S/2008/26:8).

Elementos da crise de 2006 permaneciam não resolvidos, entretanto - não menos os rebeldes do Major Reinado acampados nas montanhas. Na manhã de 11 de fevereiro de 2008, grupo liderado por Reinado atacou a residência de Ramos-Horta. No tiroteio com sua escolta, Reinado e outro rebelde foram mortos e Ramos-Horta ficou gravemente ferido, sendo levado para hospital em Darwin, Austrália. Gusmão sofreu uma emboscada em seu carro, mas saiu ileso. Gusmão acusou uma tentativa de golpe, declarou estado de emergência de 48 horas e solicitou o incremento dos 800 soldados da ISF.<sup>10</sup> O Tenente Salsinha anunciou que passava a liderar o grupo de rebeldes.<sup>11</sup> O Procurador-Geral Longinhos Monteiro afirmou que emitiria mandados de prisão para 18 pessoas em conexão com o atentado.<sup>12</sup> Em 17 de fevereiro o governo estabeleceu um Comando Conjunto da FDTL e da PNTL para a realização das operações de segurança

---

<sup>9</sup> UNMIT, comunicado de imprensa de 17/08/2007.

<http://www.unmit.org/unmisetwebsite.nsf/MainFrame-EN.htm?OpenFrameset>

<sup>10</sup> “Dawn raids”, *The Economist*, 14/02/2008.

<sup>11</sup> “E Timorese rebels deny murder bid”. *BBC News*, 14/02.2008.

<sup>12</sup> Parhoni, Ahmad. “East Timor seek arrests over assassination attempts”, *Reuters*, 13/02/2008.

durante o estado de emergência, estendido por 30 dias (S/PV.5843:3). Ramos-Horta recebeu alta em 19 de março.<sup>13</sup>

Em dezembro de 2007, o representante do Timor havia transmitido a preferência do governo pela extensão das capacidades policial e militar da UNMIT até 2010, seguida de uma missão de construção da paz (incluindo assistência ao setor de segurança) até 2012 (S/PV.5801:4). Se em agosto de 2007 o Secretário Geral solicitava que no mínimo quatro das cinco unidades policiais fossem mantidas (S/2007/513:14), o atentado de 11 de fevereiro ajudou a consolidar a vontade política do Conselho. Em 21 de fevereiro o USG Jean-Marie Guéhenno informou o Conselho que, apesar do mandato da UNMIT não contemplar apoio ao desenvolvimento da FDTL, assistência internacional seria essencial para seu fortalecimento institucional e a interoperabilidade com a PNTL (S/PV.5843:5). Em 25 de fevereiro o Conselho renovou a UNMIT por mais 12 meses, mantendo seu contingente (S/Res/1802).

#### **4.5. 2020 e além**

Em 2004 o Comandante Ruak formou equipe para preparar uma estratégia para o desenvolvimento da FDTL. O relatório Força 2020 ficou pronto em 2006 e foi tornado público em 2007 (ICG, 2008:8). Compreensivelmente sentido com a hipótese de abolição da Falintil, afirma que o projeto do King's College que inspirou a FDTL foi “um típico estudo das Nações Unidas”, que teria imposto conceitos estratégicos estrangeiros sem uma discussão aberta com líderes timorenses. O relatório, em contraste, seria um documento *timorense*, informado pelos “mais altos interesses do Timor” (MDTL, 2006:8). Ironicamente, sua proposta de uma força de 3.000 com serviço militar obrigatório – que tampouco contou com uma discussão aberta - se aproxima da alternativa mais robusta do King's College preferida pelo Alto Comando. A opção havia sido descartada pelo fardo estimado de 2,6% a 3,3% do PIB e o impacto do serviço obrigatório na sociedade.<sup>14</sup> O relatório avalia que o governo foi omissos em relação à defesa,

---

<sup>13</sup> “East Timor president leaves Australian hospital after five weeks of treatment”, *AP*, 19/03/2008.

<sup>14</sup> “Independent Study on Security Force Options and SSR for East Timor”, Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 2000, para.7.2 e pp.205-212. Citado em “Timor-Leste Defence

demonstrando falta de experiência institucional, de vontade política, de consistência nas decisões, acomodando interesses internos e externos em sacrifício do interesse nacional, e adiando a obtenção de um consenso político. Conclama, então, a um debate aberto sobre os interesses do país e uma política nacional de defesa (MDTL, 2006:8-9).

O relatório considera como potenciais ameaças internas à estabilidade ações subversivas, conflitos internos (incluindo golpes e rebeliões militares) e o crime organizado (tráfico de drogas, pirataria, contrabando, imigração ilegal, lavagem de dinheiro). As ameaças externas são o crime organizado marítimo, incursões de milícias à partir de campos de refugiados no Timor Oeste, a permanente militarização da fronteira do lado indonésio, e, confusamente, intervenção externa devido a ameaça global (terrorismo, desastre natural, “político-estratégicas”) que exceda a capacidade de administração dos vizinhos (MDTL, 2006:30). O ICG concorda com a avaliação das ameaças internas, mas teme que a dramatização das externas para fortalecimento da FDTL se arrisca a ignorar os riscos mais graves (ICG, 2008:6). Argumenta que não é papel do exército oferecer emprego e educação aos jovens, e que este se beneficiaria de uma força profissional com recrutamento regionalmente equilibrado, melhores acomodações e maiores salários. Como afirma o ICG, o tamanho do exército deve corresponder à ameaça – quando se torna demasiado grande, poderoso ou politizado, torna-se ele próprio a ameaça (ICG, 2008:8-9).

No programa de governo aprovado em outubro de 2007, o Primeiro-Ministro Gusmão planeja aprovar Lei da Defesa Nacional e a Lei das Forças Armadas, criando o Sistema de Forças Nacionais, e implementar as reformas derivadas do relatório Força 2020 (GTL, 2007:12). Designando a Defesa setor prioritário, pretende definir uma Política de Defesa Nacional e seu arcabouço jurídico e conceitual, um programa de treinamento para a FDTL, revisar seu estatuto, e definir seu programa de aparelhamento, incluindo refeitórios subsidiados. Pretende, por fim, regular as missões da FDTL, incluindo as de interesse público e mesmo eventuais operações de paz, e definir uma política oficial para a compra de armamentos (GTL, 2007:76-77). O ICG aponta que o programa atribui responsabilidade à FDTL pela fronteira e pelas águas territoriais

sem que tenha sido concluída a revisão abrangente, e recomenda que essas decisões sejam submetidas a um processo consultivo mais amplo (ICG, 2008:9).

A falta de progresso do programa perpetua a lacuna regulatória do setor, levando cada instituição a formular as políticas necessárias de forma desencontrada. O projeto inicialmente proposto pela SSSU poderá receber sua revisão final em novembro de 2008. Decretos sobre promoções e disciplina militar foram emitidos pelo executivo em 2006, mas seu uso limita a participação do Parlamento. A Lei do Serviço Militar aprovada em 31 de janeiro de 2007 permite a convocação de qualquer cidadão apto entre 18 e 30 anos de idade, homens e mulheres – o ICG estima que sejam 100 mil ao todo. A atividade legislativa foi limitada pela falta de conhecimento específico dos assessores da ONU e de doadores bilaterais. (ICG, 2008:9)

Na falta de um maior papel da ONU, o desenvolvimento da FDTL esteve a cargo de doadores internacionais atuando com maior ou menor coordenação. Único parceiro a canalizar sua assistência pelo “Pacto Internacional” aprovado pelo governo, a Austrália tem 17 assessores no Ministério da Defesa, na FDTL e na PNTL e mantém programa de treinamento em defesa. Portugal tem oito assessores, colabora com o programa australiano e contribuiu com dois navios-patrolha e o treinamento de dois oficiais para o componente naval da FDTL. A Malásia encerrou sua contribuição de treinamento e assistência técnica e financeira após a crise de 2006. A China tem investido de forma significativa, oferecendo apoio logístico, veículos, treinamento, e US\$7 milhões para uma nova sede. Os EUA tem um programa mais modesto de treinamento em controle civil, direitos humanos e o direito da guerra. O Timor foi recipiente privilegiado da ajuda externa brasileira, oferecendo treinamento para a polícia do exército (15 dos quais desertaram com o Major Reinado) e treinamento vocacional. (ICG, 2008:12-13)

O ICG recomenda que o governo dê prioridade para o arcabouço jurídico da defesa, as instalações da FDTL, a política salarial, mecanismos internos de reclamação e a informação do público e dos soldados sobre as reformas planejadas. Decisões fundamentais sobre o papel da FDTL e grandes compras de equipamento deveriam aguardar o resultado da revisão abrangente. Existe a

preocupação de que o papel do assessor Roque Rodrigues possa ser um obstáculo à reforma. A SSSU e a Austrália inovaram além da mera assessoria, oferecendo incentivos positivos na forma da participação da FDTL em uma operação de paz da ONU até janeiro de 2009, no Programa de Patrulha Naval do Pacífico australiano até 2011, e treinamento australiano para seu componente de engenharia. Quanto ao papel da FDTL, o ICG ressalta que a assistência militar à autoridade civil exige treinamento e arcabouço jurídico adequados e critica planos para militarizar o lado timorense da fronteira e o desempenho de funções policiais civis pela polícia do exército. O Primeiro-Ministro Gusmão procurou melhorar a coordenação entre FDTL e PNTL fundindo o Ministério do Interior no novo Ministério da Defesa e Segurança, mas continua a indefinição sobre a liderança do processo de reforma e a pessoa responsável no caso de crise (ICG, 2008:13-16). Recomenda, por fim, a ampliação da proporção de veteranos hábeis a receber pensão, o foco no treinamento dos oficiais da FDTL, a coordenação da assistência bilateral pelo Ministério, e o condicionamento dessa assistência a progresso em SSR (ICG, 2008:ii).

A figura 1 ilustra a evolução da presença da ONU no Timor. A força de paz da UNTAET sucedeu a Interfet com tropa de 8.300 no início de 2000, e os componentes policial e civil atingiram seu auge no início de 2001. Responsabilidades foram progressivamente transferidas ao timorenses, primeiro civis, depois policiais e, enfim, militares. Momentos significativos foram a superação do componente policial pela PNTL, no final de 2001, e a superação do componente militar pela FDTL, em 2004. A crise de 2006 acarretou uma redução drástica de militares e policiais. Em seu desdobramento, tropas internacionais voltaram ao país, o quadro civil foi ampliado, e o novo componente policial chegou a superar a cifra da UNTAET. Ao final de 2007, o processo de checagem de pessoal já havia deixado a PNTL novamente maior que o componente policial. A FDTL, entretanto, ainda não havia sido reorganizada.

Relatórios internos e analistas haviam apontado a fragilidade da FDTL muito antes de 2006, mas não foram feitos maiores esforços pela sua reforma. Por um lado, o cobertor é curto: há um estoque restrito de recursos, atenção e vontade política que precisam sanar deficiências tão ou mais graves em outras dimensões da construção da paz. Que a omissão à área militar tenha causado um retrocesso em todo o processo não significa que os recursos dedicados a outras áreas não

tenham impedido fiascos de gravidade semelhante. De forma semelhante, o Timor concorre com diversos outros países frágeis por esforços internacionais pela paz. Há pressão particular dos principais financiadores para que a envergadura das operações comece a ser reduzida assim que possível – a realização de eleições é um dos marcos usuais. Assim como no terreno, a alocação de recursos dependerá da influência dos padrinhos da causa.

Por outro lado, existem concepções determinadas sobre o que pode competente e legitimamente ser coberto pela ONU. Até a década de 1990, a reforma das forças armadas não era uma delas. Não significa que a imaginação seja curta: ONGs e o Movimento Não-Alinhado deixaram claro sua interpretação das consequências da eventual cobertura e rejeitam-na explicitamente. Essas concepções são compartilhadas e negociadas pelos Estados Membros, pelo Secretariado e pela Missão. Sérgio Vieira de Mello teve a preocupação adicional da relativa novidade da administração transitória que se experimentava no Kosovo e no Timor. Ao mesmo tempo em que a capacidade para implementar reformas era maior, a legitimidade de novas ampliações do escopo da ONU parecia reduzida. O grande poder formal da UNTAET deferiu à legitimidade do governo futuro para definir questões como a militar, e ao círculo de Xanana Gusmão para as decisões que precisassem ser tomadas antes de seu estabelecimento.

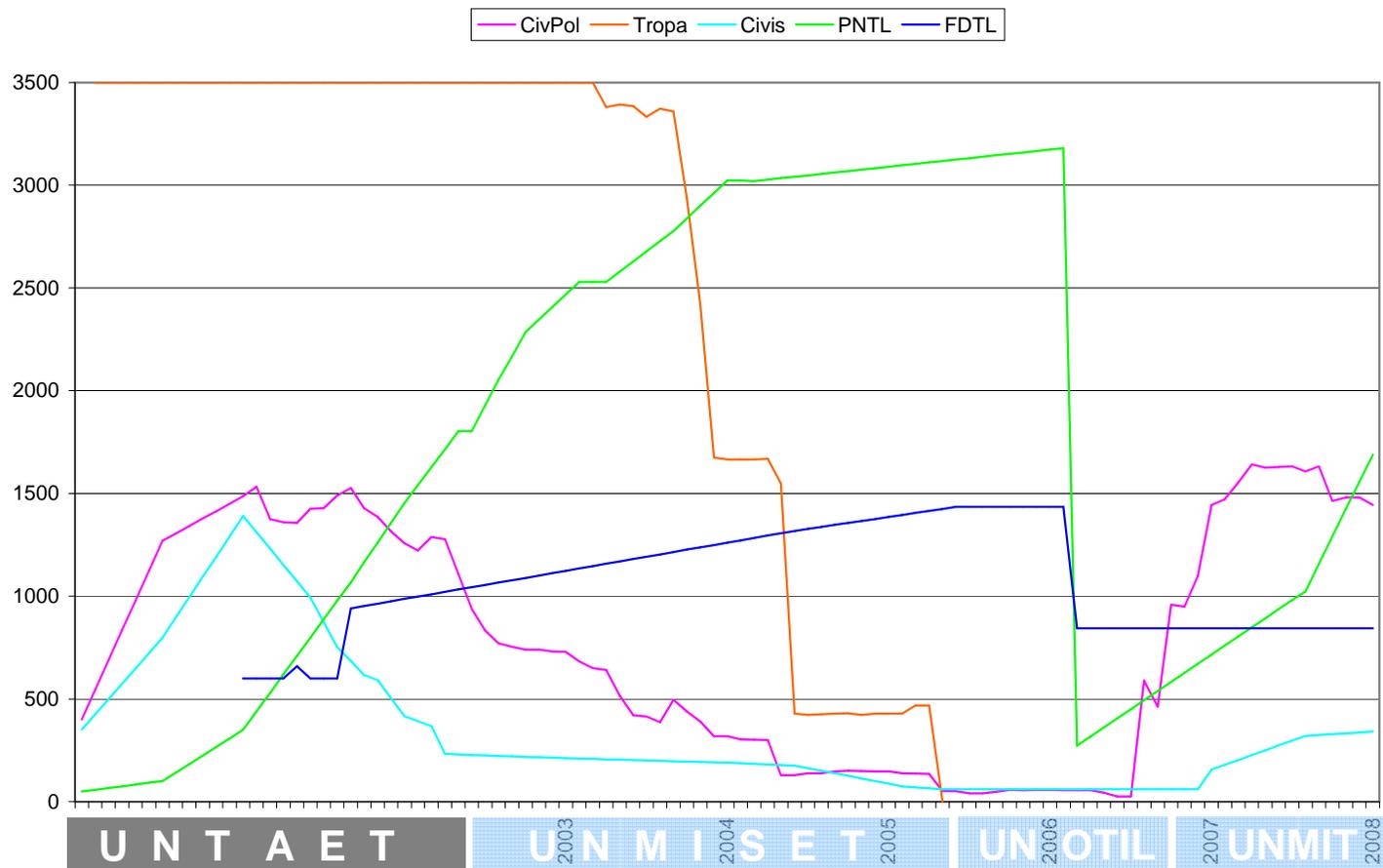
No período da UNTAET havia claramente a necessidade de apoio à formação da FDTL e o mandato permitia potencialmente um papel para ONU. A expectativa da missão, entretanto, era que o futuro governo, democraticamente eleito, resolvesse a questão com o apoio de parceiros bilaterais. Além de algumas análises, não havia evidências claras da ameaça que o setor de defesa poderia representar para o processo de reconstrução, e menos ainda que a ONU pudesse ser competente ou legitimada para agir. O mandato pioneiro para reestruturação das forças armadas da Libéria em 2003 mudaria a última; a crise de 2006 mudaria a primeira. Passou-se à percepção de que algo precisava ser feito, e que a ONU poderia ser uma das entidades a fazê-lo. Como afirmou o representante japonês ao Conselho em abril de 2006 (S/PV.5512:10): “acreditamos que poderíamos ter impedido o recente surto de violência, ou pelo menos minimizado suas consequências, se tivéssemos conseguido discernir e prontamente responder à fragilidade do sistema político e de segurança do Timor-Leste”.

Apesar da deficiência demonstrada em 2006 e mandatos ambiciosos em Côte d'Ivoire, Burundi e Congo, o mandato da UNMIT não foi tão abrangente quanto proposto pelo Secretário-Geral. Por um lado, foi feito em um contexto em que o governo nacional já dispunha de maior capacidade e legitimidade, seja para condicionar o papel da ONU, seja para – aos olhos do Conselho – desempenhar um papel maior na identificação e coordenação de parceiros. Por outro lado, isso ressalta como percepções do papel apropriado da ONU e das necessidades de cada caso conformam o espaço do que pode ser argumentado de forma plausível, mas não prejudicam o jogo político que determina o mandato.

<b>Cronologia de Mandatos</b>	
<b>Timor-Leste</b>	<b>Outras missões</b>
<p><i>Out. 1999, UNTAET:</i> assegurar que estruturas de segurança atendam a padrões de supervisão civil e democrática, e normas internacionais de direitos humanos.</p> <p><i>Mai 2002, UNMISSET:</i> contribuir para a manutenção da segurança externa e interna.</p> <p><i>Mai 2004, UNMISSET:</i> apoiar segurança e estabilidade.</p> <p><i>Abril 2005, UNOTIL:</i> sem mandato SSR.</p> <p><i>Agosto 2006, UNMIT:</i> apoiar revisão abrangente do papel e necessidades do setor de segurança e fortalecimento institucional.</p>	<p><i>Set. 2003, Libéria:</i> apoiar a formação de forças armadas novas e reestruturadas.</p> <p><i>Fev. 2004, Côte d'Ivoire:</i> assessorar Governo na reestruturação dos serviços de segurança interna.</p> <p><i>Abril 2004, Haiti:</i> apoio ao fortalecimento institucional da polícia e guarda costeira (o exército foi abolido em 1995).</p> <p><i>Mai 2004, Burundi:</i> apoiar à constituição de forças integradas de defesa nacional e segurança interna.</p> <p><i>Out. 2004, RD Congo:</i> assessorar Governo em SSR, inclusive integração das forças de defesa nacional e segurança interna.</p> <p><i>Jan. 2007, Côte d'Ivoire:</i> apoiar formulação de plano para reestruturar Forças de Defesa e Segurança e preparação de seminários sobre SSR pela UA e ECOWAS.</p> <p><i>Julho 2007, Côte d'Ivoire:</i> apoiar centro de comando integrado; assessorar reforma e reestruturação do exército e polícia, inclusive nova arquitetura e política de defesa e segurança; identificar parceiros bilaterais para treinar e reestruturar as novas forças armadas.</p>

Quadro 2 Cronologia de Mandato

### Pessoal da ONU e do Governo do Timor



A tropa da UNTAET anterior a abril de 2003 excede 3500 soldados. Dados para a tropa e o CivPol são do DPKO. Os demais foram estimados a partir de relatórios do Secretário Geral e do Orçamento do Governo do Timor-Leste.

Quadro 3 Pessoal da ONU e do Governo do Timor

## 5 Conclusão

Os capítulos anteriores discutiram a evolução das forças armadas do Timor e do respectivo envolvimento da ONU no país, o desenvolvimento da agenda de SSR na Organização, e a inserção da agenda em uma fase “pós-moderna” de organização militar. Argumentou-se que o avanço da agenda de SSR, mesmo contestada, permitiu enquadrar a crise de maio de 2006 como decorrente, entre outros, de deficiências no setor de segurança. Permitiu, também, a autorização de um mandato específico para a ONU, tida como competente e legítima, no setor. O estudo de caso mostrou como as interpretações do SRSG, da missão e do Secretariado absteram a UNTAET de um papel protagonista, apesar da autoridade do mandato e as claras necessidades de uma força incipiente. Mesmo após a crise e a autorização de mandatos ambiciosos em outras situações pós-conflito, entretanto, o mandato para SSR foi moderado, ressaltando o papel do jogo político. As palavras do SRSG Hasegawa em maio de 2006 são representativas (S/PV.5432:5):

Em relação ao Timor-Leste, país que as Nações Unidas ajudaram a nascer em 1999, o que é exigido de nós agora é uma mudança de nossas percepções, premissas, ou da lente pela qual enxergamos este país em crise. Os líderes e o povo pedem nossa assistência para ajudá-los a resolver os problemas que não pretendíamos criar quando as Nações Unidas ajudaram a restaurar sua independência em 2002.

O processo político que traduziu concepções dinâmicas sobre o papel da ONU e as necessidades do terreno em mandatos e implementação concretos poderia ser melhor compreendido com a entrevista de pessoas envolvidas e o acesso aos arquivos das missões. Nesse quesito, inaugura-se um momento interessante, em que o prazo de vinte anos dos arquivos das primeiras operações multidimensionais do final dos anos 1980 começa a expirar. O acesso a essas informações permitirá uma maior compreensão das novas operações de paz, e mesmo quanto a aspectos que só viriam mais de uma década depois, como a SSR.

Esta dissertação estudou a influência da evolução da agenda sobre a atuação da ONU no caso do Timor. A compreensão da agenda certamente se beneficiaria de um estudo comparativo sistemático sobre as interpretações do terreno e formulação de mandatos em outros casos, como Libéria, Congo e Burundi.

A agenda de SSR se insere em um contexto de maior ativismo e intervencionismo das operações de paz. Uma questão para pesquisa, talvez mais técnica, é a medida em que as relações civil-militares de países que emergem de conflitos constituem um subconjunto coerente da problemática mais geral das relações civil-militares dos países em desenvolvimento. Está certo que compartilham entre si o enquadramento do problema e a respectiva resposta pela comunidade internacional. Para além de deficiências compartilhadas com outros países frágeis, entretanto, seria útil identificar riscos particularmente graves legados pelo conflito (ou mesmo propiciaram o conflito), bem como modalidades de intervenção que não estariam abertas ou não surtiriam o mesmo efeito fora do contexto pós-conflito. Uma segunda questão para pesquisa é a medida em que a agenda contribui para um papel “neo-colonial” das operações de paz, seja em termos concretos como parece temer o Movimento Não-Alinhado, seja em termos mais abstratos com a difusão ou imposição de um modelo liberal ocidental de relações civil-militares (Anghie, 2002; Paris, 2002).

A agenda de SSR se insere em um momento discutivelmente “pós-moderno” de organização militar. O estudo do papel de operações na conformação de relações civil-militares sugere a consideração das relações civil-militares das próprias operações. Os estudos mais comuns talvez se concentrem na situação no terreno, nas relações entre os contingentes nacionais, suas respectivas capitais, a hierarquia da organização, o componente civil, as ONGs, a mídia e a população local. Há também um momento prévio, o estudo da influência de determinado padrão de relações civil-militares sobre a posição de um país a respeito das operações de paz, principalmente a decisão de contribuir tropas. Trata-se de um processo decisório relativo a política externa, fenômeno para o qual existe vasto aparato intelectual, mas parece haver um nicho para a perspectiva própria do estudo de relações civil-militares. A SSR seria um terceiro momento, as relações civil-militares legadas pela operação de paz. Cada momento tem “civis” e “militares” diferentes: contingentes nacionais e civis no terreno no primeiro; governo e forças armadas no segundo; componente civil e

força incipiente no terceiro. Os três, entretanto, poderiam se beneficiar de um estudo mais sistemático tributário tanto da literatura sobre operações de paz quando de relações civil-militares.

Por fim, o momento contemporâneo, “pós-moderno” ou não, não coincide plenamente nem com o modelo de Westfália, da Carta, ou Cosmopolita apresentados por Held. A discussão sobre a internacionalização do uso da força costuma recorrer ao exemplo da OTAN. Mas o número de tropas servindo em operações de paz da ONU pelo mundo perde apenas para tropas americanas. Não se trata do exército de um Estado mundial, mas tampouco de exércitos nacionais operando de forma tradicional. Edmonds argumenta que não há absolutamente nada além da soma das partes. Mas o arcabouço diplomático internacional concede legitimidades, impõe normas, influencia fluxos de informação e assume algumas funções burocráticas e administrativas que Edmonds reconhece como base da influência de ministérios domésticos. Há menos analistas que argumentariam que organizações internacionais não são nada além da soma das partes.

Se tentar aplicar a perspectiva de relações civil-militares a regiões ou ao globo é presumir a existência de super-Estados, é necessário mudar o vínculo da perspectiva do Estado para a autoridade em sentido mais amplo. Voltando à pergunta: se as operações de paz são os “militares”, a que “civis” correspondem? Aos cidadãos dos países contribuintes, sem dúvida, mas talvez também em alguma medida a todos os Estados-membros. O controle civil, neste caso, passaria não apenas pela representação governamental na organização, mas pela miríade de ONGs que fazem lobby ou atuam no terreno, a mídia e a academia. Para voltar ao SRSO Hasegawa naquele maio de 2006: “Einstein certa vez disse ‘os consideráveis problemas que enfrentamos não podem ser resolvidos no mesmo nível de raciocínio em que estávamos quando os criamos’”. Como está o setor de segurança do mundo?

## 6

### Bibliografia

ANGHIE, Antony. "Colonialism and the birth of international institutions: sovereignty, economy and the mandate system of the League of Nations". In: **Journal of International Law and Politics**, 2002, vol.43, no.3, p. 513-633.

BALL, Nicole. "Civil Society, Good Governance and the Security Sector". In: CAPARINI, M.; FLURI, P. e MOLNAR, F. (eds.). **Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in the New Democracies**. Geneva: DCAF, 2006, cap.4.

BARASH, David. *Approaches to Peace*, **Approaches to Peace: a reader in peace studies**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 129-166.

BERTHELEMY, Jean-Claude; McNAMARA, Robert; e SEN Somnath. **The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy**. OECD Development Centre, Policy Brief No.8, 1994.

BOËNE, Bernard. "Post-Cold War Trends in the Civil Control of Armed Forces in the West". In: KÜMMEL, Gerhard e VON BREDOW, Wilfried. **Civil-Military Relations in an Age of Turbulence: Armed Forces and the Problem of Democratic Control**. Strausberg: SOWI, 2000.

BORN, Hans; FLURI, Philipp; e LUNN, Simon (eds.). **Oversight and Guidance: the relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform**. Brussels/Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.

BURK, James. "Theories of Democratic Civil-Military Relations". In: **Armed Forces & Society**, 2002, vol.29, no.7, pp.7-29.

BUZAN, Barry e WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAVR. **CHEGA!** Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação em Timor-Leste. 2005.

CHANAA, Jane. **Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects**. Adelphi Papers, no.344. Oxford: Oxford University Press, 2002.

CHS - Commission on Human Security. **Human Security Now**. Washington, DC, 2003.

CHUTER, David. **Defence Transformation**: a short guide to the issues. Monograph No.49. Institute for Security Studies, 2000.

CLAPHAM, Cristopher. **Africa and the International System**: the politics of state survival. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLAUDE, Inis. **Power and international relations**. New York: Random House, 1962.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Tradução de Teresa Barroso. Brasília: EDUnB, 1979.

CoI. **Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste**. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, 2006.

COLLETTA, Nat; KOSTNER, Markus; e WIEDERHOFER, Ingo. **The Transition from War to Peace in Sub-Saharan Africa**. World Bank Publications, 1996.

DEUDNEY, Daniel. **Bounding Power**: republican security theory from the polis to the global village. Princeton: Princeton University Press, 2007.

DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

DOYLE, Michael e SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace**: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DOYLE, Michael. **Empires**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

EDMONDS, M. **Armed Services and Society**. Leicester: Leicester University Press, 1988.

FEAVER, Peter. "Civil-Military Relations". In: **Annual Review of Political Science**, 1999, vol.2, pp. 211-241.

FEAVER, Peter. **Armed Servants**: agency, oversight and civil-military relations. EUA: Harvard University Press, 2003.

FRÄNGSMYR, Tore (ed.). **The Nobel Prizes 1996**. Estocolmo: Nobel Foundation, 1997.

GALTUNG, Johan. "Violence and Peace". In: SMOKER, Paul; DAVIES, Ruth; e MUNSKE, Barbara. **A Reader in Peace Studies**. Oxford: Pergamon Press, 1990.

GASPARI, Elio. **As Ilusões Armadas - A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GFN - Global Facilitation Network for Security Sector Reform. **A Beginner's Guide to Security Sector Reform**. OCDE, 2007.

GLEIZAL, J. **Le désordre policier**. Presses Universitaires de France, 1985.

GTL - Governo do Timor-Leste. IV Programa do Governo Constitucional 2007-2012. Gabinete do Presidente, 2007.

HÄNGGI, Heiner. **United Nations Approaches to Security Sector Reform**. Trabalho apresentado na oficina "Developing a SSR Concept for the United Nations" em Bratislava, 2006.

HANNAH, Greg; O'BRIEN, Kevin; Rathmell, Andrew. **Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform**. Technical Report. Santa Monica: Rand Corporation, 2005.

HARLAND, David. **UNTAET Governance and Public Administration 1999 to mid-2000**. Trabalho apresentado na conferência "UN peacekeeping operations in post-conflict Timor-Leste: accomplishments and lessons learned" em Díli, 2005.

HELD, David. "Democracy: from city-states to a cosmopolitan order?". In: **Political Studies**, 1992, vol.40, no. especial, pp.10-39.

HOLTZMAN, Steven; ELWAN, Ann; SCOTT, Colin. **Post-Conflict Reconstruction: the role of the World Bank**. World Bank, 1998.

HOOD, Ludovic. "Security Sector Reform in East Timor". In: **International Peacekeeping**, 2006, vol.13, no.1, pp.60-77.

HUNTINGTON, Samuel. **The Soldier and the State - the theory and politics of civil military relations**. New York: Random House, 1964.

\_\_\_\_\_. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

\_\_\_\_\_. **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Atica, 1994.

\_\_\_\_\_. "Reforming Civil-Military Relations". In: DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, cap.1.

ICG - International Crisis Group. **Resolving Timor-Leste's Crisis**. Asia Report No.120. Jakarta/Bruxelas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Timor-Leste: Security Sector Reform**. Asia Report No.143. Díli/Bruxelas, 2008.

JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier - A Social and Political Portrait**. New York: The Free Press, 1974.

KEEGAN, John. **Uma História da Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KREIMER, Alcira; ERIKSSON, John; MUSCAT, Robert; ARNOLD, Margaret; e SCOTT, Colin. **The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction**. Washington, DC: World Bank, 1998.

LA'O HAMUTUK - Timor-Leste Institute for Development Monitoring and Analysis. "An Overview of FALINTIL's Transformation to FDTL and its implications". In: **Buletin La'o Hamutuk**, 2005, vol.6, no.1-2, pp. 1-5.

LASSWELL, Harold. "The Garrison State". In: **The American Journal of Sociology**, 1941, vol.46, no.4, pp. 455-468.

LAW, David. **Intergovernmental Approaches to Security Sector Reform**. Trabalho apresentado na oficina "Developing a SSR Concept for the United Nations" em Bratislava, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. Brasília: IBRI, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007.

MARTEN, Kimbely Zisk Marten. **Enforcing the Peace** - learning from the imperial past. New York: Columbia University Press, 2004.

McSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests** - a sociology of international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MDTL - Ministério da Defesa do Timor-Leste. **Defesa 2020: Desenvolvimento das Forças Armadas do Timor-Leste 2005-2020**. Díli, 2006.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary Conflict Resolution** - the prevention, management and transformation of deadly conflicts. Polity, 2005.

MILIUS, John. **Conan - O Bárbaro**. EUA: Universal Studios. 1982 (129 min.).

MOLNAR, Andrea. **East Timor: an introduction to the history, politics and culture of southeast asia's youngest nation**. Curso online disponível em: <<http://www.seasite.niu.edu/EastTimor/default.htm>>. Acesso em 19 de junho de 2008.

MORAN, Daniel. "Strategic Theory and the History of War". In: BAYLIS, John et al (orgs.). **Strategy in the Contemporary World**. New York: Oxford University Press, 2002, p. 17-44.

MOSKOS, C; WILLIAMS, J. SEGAL, D. **The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War**. EUA: Oxford University Press, 2000.

NYE, Joseph. "Epilogue: The Liberal Tradition". In: DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, cap.10.

PARIS, Roland. "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'". In: **Review of International Studies**, 2002, vol.28, p.637-656.

\_\_\_\_\_. **At War's End** - building peace after civil conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PNUD. **Human Development Report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Justice and Security Sector Reform** - BCPR's Programmatic Approach. PNUD, 2002.

\_\_\_\_\_. **Coherence, Cooperation and Comparative Strengths**. Relatório da conferência Justice and Security Sector Reform, Oslo, 2003.

REES, Edward. **Under Pressure: FALINTIL**, three decades of defence force development in Timor-Leste 1975-2004. Working Paper no.139. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, 2004.

\_\_\_\_\_. **Security Sector Reform and Peace Operations: Improvisation and Confusion from the Field**. Estudo externo. Nações Unidas, Departamento de Operações de Paz, 2006.

RITTBERGER, Volker e ZANGL, Bernard. **International Organization** - Polity, Politics and Policies. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

RUGGIE, John. **Multilateralism Matters** - the theory and praxis of an institutional form. New York: Columbia University Press, 1992.

RUYSSENAARS, Jan e METZ, Nicole. "Dutch Aid and the Interface of Conflict, Security and Development". In: Reality of Aid Management Committee. **The Reality of Aid 2006** - Focus on Conflict, Security and Development. New York: Zed Books, 2006.

SCHEINER, Charles. **Suggestions for the Next United Nations Mission in Timor-Leste**. Díli: La'o Hamutuk, 2006.

SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg. **Security sector reform and post-conflict peacebuilding**. New York: United Nations University Press, 2005.

SILVER, Allan. "The Demand for Order in Civil Society: a review of some themes in the history of urban crime, police and riot". In BORDUA, David (ed.). **The Police - Six Sociological Essays**. New York: John Wiley & Sons Inc., 1967.

SMITH, Michael. **Peacekeeping in East Timor**. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder: Lynn Rienner, 2003.

SNYDER, Zack. **Os 300 de Esparta**. EUA: Warner Bros. 2006 (117 min.).

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TKACHUK, B. **International Prison Policy Development Instrument**. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, 2001.

ULLMAN, R. "Redefining Security". In: **International Security**, 1983, vol.8, no.1, p. 129-153.

WALT, Stephen. "The Renaissance of Security Studies". In: **International Studies Quarterly**, 1991, vol.35, no.2, p. 211-239.

WILLIAMS, Michael. **Civil-Military Relations and Peacekeeping**. Adelphi Paper 321. New York: Oxford University Press, 1998.

ZIEGLER, M. e NIELD, R. **From Peace to Governance: Police Reform and the International Community**. Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2002.

## **6.1. Documentos das Nações Unidas**

A/Res/46/48. Resolution adopted by the General Assembly: Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects. 1991.

A/47/253. Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations. 1992.

A/Res/47/181. Resolution adopted by the General Assembly: An Agenda for Development. 1992.

A/47/277. An Agenda For Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. 1992.

A/48/935. Development and International Economic Cooperation: An Agenda for Development. Report of the Secretary-General. 1994.

A/50/230. Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations. 1995.

- A/50/60. Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. 1995.
- A/51/130. Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations. 1996.
- A/53/127. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 1998.
- A/54/839. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2000.
- A/C.4/55/6. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2000.
- A/55/305. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000.
- A/56/863. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2002.
- A/57/767. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2003.
- A/58/19. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2004.
- A/C.5/59/31. Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations. Note by the Secretary-General. 2005.
- A/59/565. A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2005.
- A/59/2005. In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. 2005.
- A/Res/60/1. Resolution adopted by the General Assembly: 2005 World Summit Outcome. 2005.
- A/Res/60/180. Resolution adopted by the General Assembly: the Peacebuilding Commission. 2005.
- A/60/705. Disarmament, demobilization and reintegration. Report of the Secretary-General. 2006.
- A/60/984. Arrangements for establishing the Peacebuilding Fund. Report of the Secretary-General. 2006.
- A/Res/256. Resolution adopted by the General Assembly: Strengthening of the capacity of the Organization in peacekeeping operations. 2007.
- A/62/137. Report of the Peacebuilding Commission on its first session. 2007.
- S/1999/1024. Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor. 1999.
- S/2000/101. The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration. Report of the Secretary-General. 2000.

S/2000/738. Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor. 2000.

S/2000/809. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000.

S/2001/394. No exist without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations. Report of the Secretary-General. 2001.

S/2002/432. Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor. 2002.

S/2002/1223. Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor. 2002.

S/2003/243. Special report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor. 2003.

S/2004/117. Special report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor. 2004.

S/2004/616. The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. Report of the Secretary-General. 2004.

S/2005/99. Progres Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor. 2005.

S/2006/230. Letter dated 10 April 2006 from the Chargé d'affaires a.i. Of the Permanent Mission of Timor-Leste to the United Nations addressed to the Secretary-General. 2006.

S/2006/251. End of Mandate Report of the Secretary-General on the United Nations Office in Timor-Leste. 2006.

S/2006/319. Letter dated 24 May 2006 from the President, Prime Minister and Speaker of the National Parliament of Timor-Leste addressed to the Secretary-General. 2006.

S/2006/628. Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690. 2006.

S/2006/980. Uniting our Strengths: enhancing United Nations support for the rule of law. Report of the Secretary-General. 2006.

S/2007/107. Security sector reform: Arria formula meeting, 16 February 2007.

S/2007/50. Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. 2007.

S/2007/513. Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. 2007.

S/2007/711. Report of the Security Council Mission to Timor-Leste, 24 to 30 November 2007.

S/2007/72. Maintenance of international peace and security: role of the Security Council in supporting security sector reform. Concept paper prepared for the Security Council open debate. 2007.

S/2008/26. Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. 2008.

S/2008/39. Securing Peace and Development: the role of the United Nations in supporting security sector reform. Report of the Secretary-General. 2008.

S/Prst/1997/38. Statement by the President of the Security Council: Civilian Police in peacekeeping operations. 1997.

S/Prst/1999/21. Statement by the President of the Security Council: Maintenance of Peace and Security and Post-Conflict Peacebuilding. 1999.

S/Prst/2000/10. Statement by the President of the Security Council: Maintenance of Peace and Security and Post-Conflict Peace-building. 2000.

S/Prst/2000/26. Statement by the President of the Security Council: the Situation in East Timor. 2000.

S/Prst/2004/33. Statement by the President of the Security Council: Civilian Aspects of Conflict Management and Peacebuilding. 2004.

S/Prst/2005/30. Statement by the President of the Security Council: the Role of the Security Council in Humanitarian Crises. 2005.

S/Prst/2007/3. Statement by the President of the Security Council: Maintenance of International Peace and Security - Role of the Security Council in Supporting Security Sector Reform. 2007.

S/Prst/2008/14. Statement by the President of the Security Council: Maintenance of International Peace and Security: Role of the Security Council in Supporting Security Sector Reform. 2008.

S/PV.5132. Security Council 5132nd meeting, 28 February 2005.

S/PV.5432. Security Council 5432nd meeting, 5 May 2006.

S/PV.5512. Security Council 5512th meeting, 15 August 2006.

S/PV.5632. Security Council 5632nd meeting, 20 February 2007.

S/PV.5801. Security Council 5801st meeting, 13 December 2007.

S/PV.5843. Security Council 55843rd meeting, 21 February 2008.

S/Res/1325. Resolution adopted by the Security Council: Women, Peace and Security. 2000.

S/Res/1410 (2002). Security Council Resolution: establishment of the UN Mission of Support in East Timor.

S/Res/1473 (2003). Security Council Resolution: downsizing the police and military components of the UN Mission of Support in East Timor.

S/Res/1599 (2005). Security Council Resolution: establishment of the UN Office in Timor-Leste.

S/Res/1677 (2006). Security Council Resolution: extension of the mandate of the UN Office in Timor-Leste.

S/Res/1690 (2006). Security Council Resolution: extension of the mandate of the UN Office in Timor-Leste.

S/Res/1703 (2006). Security Council Resolution: extension of the mandate of the UN Office in Timor-Leste.

S/Res/1704 (2007). Security Council Resolution: establishment of the UN Integrated Mission in Timor-Leste.

S/Res/1745 (2007). Security Council Resolution: extension of the mandate and increase in the strength of the UN Integrated Mission in Timor-Leste.

S/Res/1802 (2008). Security Council Resolution: extension of the mandate of the UN Integrated Mission in Timor-Leste.

UNTAET/Reg/2001/1. Establishment of a Defence Force for East Timor. 2001.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)