

VANNESSA ALVES CARNEIRO

**O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS: O CASO DO TIMOR LESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Relações Internacionais para a
Universidade de Brasília,
apresentado como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista
em Relações Internacionais

VANNESSA ALVES CARNEIRO

**O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS:
O CASO DO TIMOR LESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Relações Internacionais para a
Universidade de Brasília,
apresentado como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista
em Relações Internacionais

Orientadora:
Profa. Dra. Norma Breda dos
Santos

Brasília, DF

2010

A minha amada Aila, que entrou na minha vida e modificou meu mundo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Profa. Dra. Norma Breda dos Santos, pelo carinho e compreensão que me demonstrou ao longo da construção do presente trabalho.

A minha família, sustentáculo de todos meus feitos.

A minha filha, maior dos meus estímulos. É especialmente por ela que enfrento gigantes, mesmo que sejam simples moinhos de vento.

A Deus e à vida, pela oportunidade de aprimorar-me como indivíduo por meio dos desafios enfrentados.

A todos esses minha imensa gratidão.

Embora ninguém possa voltar
atrás e fazer um novo começo,
qualquer um pode começar agora
e fazer um novo fim.

Chico Xavier

RESUMO

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a instituição de missões voltadas para o restabelecimento e para a manutenção da paz, o auxílio a países em momentos específicos de sua história é uma prática intensa no cenário internacional. Para essas missões, os Estados-membros da organização contribuem de formas diversas, seja utilizando o apoio por meios diplomáticos, seja enviando contingente militar, médico, assistencial e outros. Nesse contexto, o Brasil participa de operações internacionais de paz desde a época da Liga das Nações, contribuindo principalmente com componentes militares. No Timor Leste, o Estado brasileiro auxilia a afirmação do direito dos timorenses à independência, com contribuições que também levam em conta a cooperação econômica, empresarial e assistencial. Entretanto, nessas intervenções há interesses por parte do país que contribui. O objetivo deste trabalho é verificar qual o interesse do Brasil nas missões de paz do Timor Leste. Para tanto, o tema foi contextualizado em relação às missões de paz da ONU, às intervenções brasileiras nessas missões e à política externa brasileira. Concluiu-se que, no Timor Leste, o Brasil dá continuidade, de forma mais significativa, aos objetivos de sua política externa que é demonstrar ao mundo sua condição de país não-periférico, enquanto busca mais equidade e justiça no cenário internacional.

Palavras-chaves: missões de paz; Brasil e Timor Leste; ONU.

ABSTRACT

With the creation of the United Nations (UN) and missions to reestablish and maintain peace has a major role, the countries support in specific moments of their history is an intense practice on the international scene. The members states of the missions contribute in different ways with each other, using the support by diplomatic means, sending military force, doctors, assistances and others. In this context, Brazil is active in international peace operations since the League of the Nations, contributing mainly with military components. At East Timor, the Brazilian State helps with the rights to assert independence, the countries contribution takes in consideration economic cooperation, entrepreneurial and assistance. However there are interests in this kind of interventions by the country that contributes. The objective of this work is to verify which is the interest of Brazil in the peace mission of East-Timor. For that, the theme has been contextualized in relation to the UN peace missions, the Brazilian interceptions on those missions and the Brazilian foreign policy. It follows that in East Timor Brazil is still attained in a significative way to the objectives of its policy which is to demonstrate to the world its condition of non-peripheric country, meanwhile search for more equity and justice on the international scene.

Key words: peace missions; Brazil and East Timor; UN.

LISTA DE TABELAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 - Diferença entre operações clássicas e operações multidisciplinares da ONU..... | 30 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| Capítulo 1 - AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS PREMISSAS TEÓRICAS..... | 12 |
| 1.1. Fundamentos..... | 15 |
| 1.2. Principais vertentes..... | 19 |
| Capítulo 2 – A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS..... | 23 |
| 2.1 Perspectiva histórica..... | 23 |
| 2.2. Estratégias e mecanismos de ação..... | 26 |
| 2.3. Operações de paz das Nações Unidas..... | 32 |
| Capítulo 3 – O BRASIL NAS ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS..... | 36 |
| 3.1. A atual política externa brasileira..... | 36 |
| 3.2. As ações do Brasil nas operações de paz..... | 39 |
| 3.3. O Brasil e o Timor Leste..... | 42 |
| Capítulo 4 – AÇÕES DE PAZ DO BRASIL NO TIMOR LESTE..... | 44 |
| 4.1. Breve histórico do Timor Leste..... | 44 |
| 4.2. Intervenções brasileiras..... | 47 |
| CONCLUSÃO..... | 50 |
| REFERÊNCIAS..... | 53 |

INTRODUÇÃO

A busca da manutenção da paz e da segurança internacionais pela ONU é uma tarefa de grande complexidade diante dos muitos aspectos envolvidos. No caso do Timor Leste, uma ex-colônia portuguesa, desde a proclamação de sua independência, em 28 de novembro de 1975, seguida pela invasão da Indonésia na tentativa de conquistar o território, o país vem enfrentado períodos de grande violência. Com o objetivo de auxiliar o país, desde 1999 a ONU procurou orientar a população na condução de sua soberania e estabelecer formas de administração do país, possibilitou o retorno dos refugiados e a criação de serviços sociais, civis e humanitários, procurando criar bases para a implantação de um governo democrático e para um desenvolvimento sustentável. Como um dos principais países mediadores, o Brasil tem contribuído, participando de projetos de cooperação econômica e empresarial e em operações de paz, com ações políticas, como ocorreu o plebiscito em 1999 e nas eleições de 2001 e 2002.

A presente monografia objetiva estudar os motivos que levam alguns países a participar de missões de paz tão complexas e custosas e, em particular, verificar o interesse mostrado pelo Brasil nas missões de paz da ONU de modo geral e principalmente no Timor Leste. O trabalho está estruturado em três capítulos, cuja ordem atendeu ao princípio dedutivo, ou seja, partiu de aspectos gerais (relações internacionais) para o particular (ações de paz no Timor Leste). Os capítulos são: primeiro, apresentação e destaque das características das relações internacionais, do ponto de vista histórico e teórico; segundo, descrição da missão e do papel das organizações internacionais, principalmente a ONU, na busca da paz mundial; terceiro, descrição das condições históricas do Timor Leste e quarto, análise dos interesses do Brasil em suas contribuições para aquele país.

A pesquisa foi feita basicamente com a consulta à bibliografia relevante, buscando-se tratar de aspectos teóricos que pudessem

principalmente auxiliar na compreensão da visão do governo brasileiro sobre sua participação em ações multilaterais e sua visão sobre o sistema internacional como um todo. Além disso, procurou-se desenvolver o tema sem perder de vista os objetivos da política externa brasileira, a qual serve de base ao desenvolvimento das relações internacionais do Brasil.

1 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS PREMISAS TEÓRICAS

Historicamente, a origem das relações internacionais (ri)¹ é muito antiga, embora conceitualmente a interação entre as organizações políticas tenha iniciado na época em que as pessoas passaram a se constituir em comunidades diferentes. Os primeiros relatos nesse sentido datam de mais de cinco mil anos. Já havia, então, questões que envolviam rivalidades, disputas e intervenções entre as comunidades. Na Idade Média, transcorria desordens, conflitos e violências, atribuídos a uma falta de clareza em relação ao controle e à organização política dos territórios, onde não havia distinção entre guerras civis e internacionais, sendo, em sua maioria, motivadas por acertos ou erros, relacionados, por exemplo, a cobrança de impostos ou a disputas sobre o controle do território (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Como as remotas ri não eram sistematizadas, nem submetidas a uma hierarquização de princípios e de critérios como disciplina, já que não havia uma política internacional efetiva, a composição e o relacionamento do sistema internacional, como são dados na atualidade, somente foram concebidos no cenário internacional a partir do tratado de Paz de Westphalia². Esse tratado delimitou uma nova dinâmica internacional, consolidando a tendência de “territorialização” da política, que teve início nos séculos XII e XIII na Europa.

Foi com a Paz de Westphalia que se cristalizou o sistema de Estados territoriais, ou “ordem westphaliana”. Tal ordem é constituída pelas relações estabelecidas entre Estados territoriais soberanos, isto é, entre organizações políticas, cada qual com autoridade suprema sobre o território. [...] A política – que até

¹ Relações internacionais entendidas aqui como relações interestatais.

² “A Paz de Westphalia foi um tratado de paz negociado nas cidades alemãs de Munster e Osnabruck, localizadas na região alemã de Westphalia. Esse tratado pôs o fim à Guerra dos Trinta Anos, entre católicos e protestantes, encerrando o ciclo de guerras religiosas na Europa. A Paz de Westphalia deu autonomia política a territórios antes sujeitos à autoridade do Sacro Império Romano-Germânico, esvaziando o poder do imperador. Formalmente, o Sacro Império desapareceu, em 1806, com a abdicação do ultimo imperador, Franz II” (CASTRO, 2005, p.102).

então se estruturava por outros meios essencialmente independentes do território, tais como laços de sangue e comunhão de valores religiosos – passa a estar determinada pelo território, e portanto, institucionalizada de forma a ser possível distinguir entre a política “interna” (ao território), regida pelas leis e pelos princípios religiosos autonomamente adotados pelo príncipe local, e a anarquia “externa”, vigente nas relações entre os Estados (CASTRO, 2005, p.102).

Deste modo, em conseqüência da concepção e do fortalecimento do conceito de “Estados territoriais” houve uma transformação sistêmica nas relações entre os Estados, decorrente das dinâmicas políticas e econômicas que se estabeleceram entre grupos sociais na Europa, com o renascimento do comércio no século XI e da competição política e econômica. Assim, com o aparecimento dessa nova configuração institucional, o tradicional direito das gentes - *jus gentium*³ - “que se refere às relações políticas entre pessoas de comunidade distintas” (CASTRO, 2005, p. 104,105), se encaminhou para os primórdios da criação do direito internacional moderno.

Portanto, observa-se que uma das principais mudanças políticas da passagem da Era Medieval à Era Moderna foi a construção do Estado territorial independente; o território transformou-se em propriedade estatal, definindo a população da região e os aspectos que passariam a ser controlados pelo governo estatal, como por exemplo as igrejas cristãs, devendo a população estatal e as organizações serem leais ao governo, com a obrigação de obedecer às leis públicas (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Porém, contemporaneamente, em conseqüência das transformações observadas no cenário internacional, como as grandes Guerras Mundiais, a Guerra Fria, o desmoronamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o impulso da globalização e a universalização dos valores liberais, observa-se uma crise de paradigmas e a proposta de outros enfoques e temas no estudo das RI (SARAIVA, 2008).

³ “Assim, em 242 a.C., foi instituído o *praetor peregrinus* para cuidar das disputas entre estrangeiros e entre estes e cidadãos romanos. Em sua atuação, o *praetor peregrinus* mistura partes do direito romano com normas estrangeiras (especialmente gregas), tudo

Além disso, há os efeitos da pós-modernidade, definida como uma forma de pensamento que questiona noções clássicas como identidade, ideia de progresso, emancipação universal e sistemas únicos. Na pós-modernidade, o mundo é diversificado, instável, imprevisível e reúne um conjunto de culturas e de interpretações distintas que geram pessimismo quanto às normas e à coerência das identidades (EAGLETON, 1998).

Essa visão influenciou bastante a vida dos países, principalmente sua vida econômica, o destino das regiões e os interesses políticos, modificando a forma de o indivíduo se relacionar com a sociedade (ANDERSON, 1999) e os países se relacionarem entre si.

As distâncias já não importam, ao passo que a ideia de uma fronteira geográfica é cada vez mais difícil de sustentar no mundo real. Parece claro de repente que as divisões dos continentes e do globo como um todo foram função das distâncias, outrora impositivamente reais devido aos transportes primitivos e às dificuldades de viagem. [...] a distância é um produto social; sua extensão varia dependendo da velocidade com a qual pode ser vencida (e, numa economia monetária, do custo envolvido na produção dessa velocidade) (BAUMAN, 2005, p. 19).

Há, claramente, uma dependência complexa da ação humana entre passado, presente e futuro, bem como entre o individual, o coletivo e o institucional, fazendo com que, dessa forma, possam ocorrer deslocamentos dos centros referenciais e dos eixos de decisão. E isso contribui para que se vislumbrem os delineamentos de aspectos mutacionais que possam surgir no sistema internacional (MARTINS, 2008).

O tempo em que a ação política dos indivíduos e das sociedades realiza-se hoje está preenchido pelo fazer e pelo pensar das gerações que a antecedem. E a ação hodierna faz-se por contraste, adesão, modificação ou negação do agir passado. A diversidade dos modos pelos quais as situações políticas, as referências culturais e as formas de produção econômica constituem-se pelo mundo afora acarreta forçosamente que o tempo das ações não seja uniforme. Ritmos e resultados, atores e espectadores são múltiplos, quando não rivais (MARTINS, 2008, p. viii).

Portanto, é nesse cenário complexo que as coisas se desenvolvem atualmente e buscam superar limites, lançando mão de múltiplos

sendo perpassado de princípios de equidade. Isto ficou conhecido como *jus gentium* ou direito das gentes” (CASTRO, 2005, p.105).

mecanismos de solução. E é também nesse contexto que a teoria desenvolvida pelo estudo das RI ganha relevância e passa, também, por tendências que visam adaptá-las à realidade das mudanças bruscas e rápidas do mundo globalizado.

1.1 Fundamentos

As Relações Internacionais (RI), como disciplina, se referem ao “[...] conjunto de fenômenos os quais buscamos compreender através de atividade intelectual coletiva, a que denominamos, em sentido amplo, científica”, e originaram-se como reação aos eventos ocorridos no começo do século XX, particularmente a Primeira Guerra Mundial. Era importante entender os motivos das guerras e, principalmente, identificar meios de preveni-las, na tentativa de teorizar o fenômeno que abarca as inter-relações estatais (JATOBÁ, 2003, p. 4). Fenômeno este observado, em sua tendência mais atual, a partir de uma ampliação de seu escopo inicial, compreendendo hoje também as relações intra-estatais.

Assim, ao procurar descrever os fundamentos políticos desse sistema de relações e sua estrutura organizacional, na tentativa de entendimento e explicação da política internacional⁴ (CASTRO, 2005), formulações teóricas sobre o funcionamento do cenário internacional passaram a se constituir como objeto específico do estudo das RI.

Ramalho da Rocha (2002) explica que o contexto das RI representa uma continuidade de contradições e de situações abstrusas, de fatos com várias versões, um mundo confuso e, ao mesmo tempo, fascinante. Como essa realidade e sua interpretação não estão organizadas em categorias, mesmo sendo seus fenômenos representados pelos mesmos agentes, a interação entre eles não pode ser apreendida. Isso faz com que a categorização e a interpretação das ocorrências da realidade venha de reflexões constantes sobre os fenômenos, onde os processos e os agentes

4 A política internacional é o conjunto de práticas pelas quais os agentes do cenário internacional se relacionam (CASTRO, 2005).

e o resultado dessa reflexão chama-se teoria. O pensamento por meio de teorias associa conceitos e sistemas, os quais são confrontados com a realidade para se verificar se fazem sentido.

Deste modo, diante do vasto campo de problemas que afetam as macro-estruturas, as teorias desenvolvidas no campo das RI têm como finalidade organizar os temas de investigação em agendas, as quais incluem, também, a ação para os indivíduos e organizações públicas e privadas, estatais e não-estatais.

Observa-se também que, para as RI, a análise dos problemas se dá em vários níveis: no individual, quando o foco é a natureza humana, por meio da qual se explicam principalmente as causas das guerras; no societal, quando são privilegiados grupos de interesse ou setores estatais, como indústrias bélicas ou articulações ministeriais; no estatal, quando a análise é centralizada em seu comportamento, explicando-se a guerra, por exemplo, como uma ação que busca promover a segurança desse Estado; no supraestatal, quando os atores intragovernamentais, como a União Europeia (UE) e a ONU, entre outros, constituem o foco de análise; no do sistema internacional, mais macro, “englobando todas as ações dentro de um sistema e suas relações com o seu meio ambiente”, sendo o sistema visto “quando uma ou mais partes se relacionam formando um todo que não pode ser compreendido simplesmente pela soma das partes” (SARFATI, 2005, p. 31, 32).

Para Ventura (2009), o sistema internacional é constituído de subsistemas, os quais são caracterizados pelos seguintes aspectos:

- ideologia: fator associado à forma de organização do sistema internacional, à ordem interna dos Estados que integram o sistema internacional e a seus interesses no plano externo. A ideologia influencia a política internacional; porém, ela perdeu importância com o fim da Guerra Fria;
- desenvolvimento: fator que afeta a capacidade de ação internacional de um Estado, ou seja, um Estado fraco economicamente terá menor

poder de barganha frente a outro Estado com uma economia mais forte;

- segurança externa: voltada para a forma como cada Estado pode agir no campo internacional e para as condições de segurança de cada macro-estrutura internacional. Nas RI, observa-se que um Estado quase nunca poderá estar totalmente seguro e que o sistema internacional dificilmente não estará vulnerável a conflitos entre Estados. Por isso, é fundamental manter esforços de prevenção contra situações que causem conflitos dentro do sistema.

Portanto, ao considerar o sistema internacional como o ambiente composto pela comunidade internacional, observado em uma perspectiva macro-estrutural, as estruturas do sistema, e seus subsistemas, representam variáveis independentes fundamentais, que explicam os tipos de relação que se desenvolvem entre as referidas estruturas que integram o sistema. Por exemplo, “(...) a multipolaridade ou a bipolaridade definem o tipo de comportamento dos Estados e a maior ou menor estabilidade do sistema internacional, dependendo de sua estrutura de base.” Deste modo, são definidos dois tipos de macro-estrutura: a homogênea, aceita por todos os Estados, e heterogênea, com legitimidade contestada, isto é, quando os Estados não aceitam o sistema em que vivem. Sendo que, dentro da macro-estrutura, os Estados se classificam em conservadores, revolucionários, revisionistas e tradicionais (VENTURA *et al.*, 2009, p. 3).

[...] no âmbito das relações internacionais verifica-se que as macro-estruturas são marcadas por períodos de guerra mundial, o entre-guerras, a crise financeira de 1929, a Guerra Fria, enfim, todos os problemas vivenciados pelos Estados durante o último século. Essas macro-estruturas se sucedem à medida que se alteram as relações de poder, ou seja, de acordo com as alterações no plano internacional com relação ao poderio dos Estados. Assim, o sistema também se caracteriza por uma certa estabilidade, durante o tempo em que esse poder se manteve nas mãos de um certo grupo de países (VENTURA *et al.*, 2009, p. 4).

Nesse contexto, Pecequilo (2004) afirma que, independentemente, das visões sobre a política externa dos países, desenvolvidas com base nas respectivas realidades e que sofrem a influência de fatores territoriais, culturais, naturais e históricos, as RI são guiadas por dois eixos

fundamentais: a cooperação e o conflito. Cada um desses eixos possui concepções próprias e tem como foco motivações e linhas específicas de explicação das RI, com variáveis políticas, diplomáticas, socioculturais e econômicas distintas.

Para Sato (2003), a expressão mais clara dos esforços da cooperação internacional é representada pelas organizações internacionais, que atuam permanentemente e de forma articulada. Os primeiros registros de iniciativas de estadistas e de formulações direcionadas à estruturação das organizações internacionais, bem como das dificuldades para a implementação de suas ações, ocorreram com o surgimento do Estado nacional. Mas, apesar de as crises internacionais terem várias origens e serem resultado do agravamento de diversos desentendimentos, pontos de entendimento entre países vêm sendo construídos. Quanto aos conflitos, a participação das organizações internacionais concentra-se em esforços da diplomacia em mediar ações antes, durante e depois dos conflitos, além de implementar ações que visam a assegurar a paz, os trabalhos de reconstrução e à assistência humanitária, após o cessar-fogo.

Por fim, Pecequillo (2004) esclarece que cinco fatores são de fundamental importância nas RI:

- a) o natural, elemento predeterminado, o geográfico, uma condição permanente da vida em sociedade. É uma força material que representa o cenário no qual se desenvolve a política internacional. Esse fator tem como recursos os bens minerais, considerados um ativo para o país;
- b) o demográfico, cuja densidade constitui uma das condições de existência da sociedade. Esse fator é chamado de *hard power* e se refere aos aspectos sociopolíticos e econômicos dessa sociedade, tanto dentro como fora das fronteiras;
- c) o técnico ou tecnológico, que determina o avanço das ações humanas, que são associadas ao *soft power*. Associado às ações econômicas, o fator tecnológico (representado pelas descobertas científicas) melhora a posição

relativa das nações no mundo, quanto à transformação e à administração das condicionantes naturais e demográficas; d) o econômico, que é resultado de um modelo determinado (como o capitalista) pelas forças da tecnologia e pela capacidade de produção de um país; e) o ideológico ou o conjunto de construções culturais, sociais e políticas de um grupo social, que representa uma forma de dominação, muitas vezes servindo de justificativa para ações internacionais.

1.2 Principais Vertentes

Nesse contexto internacional, onde as correntes das RI se baseiam nos citados eixos da cooperação e do conflito, podemos encontrar várias correntes teóricas, como as correntes positivistas (neorrealismo e neoliberalismo, que explicam as RI) e pós-positivistas (teoria crítica e pós-modernismo, que explicam como são construídas as RI). Outras que constituem-se uma alternativa a essas, como a construtivista, que busca construir uma “ponte entre preocupações positivistas e as pós-positivistas”, com base na questão: “como são formados os interesses dos Estados?” (SARFATI, 2005, p. 260) Há ainda teorias como a funcionalista, “que prevê a delegação de tarefas comuns para o órgão até as nações estarem tão integradas que a guerra será impossível” (BARREIRA, 2009, p. 3).

Entretanto, Pecequillo (2004) cita como principais correntes as chamadas correntes clássicas: o realismo, o marxismo e o liberalismo.

O realismo é a corrente teórica tradicionalmente dominante nas RI. Essa corrente tem como idéias centrais: a visão pessimista da natureza humana, a convicção de que as RI são conflituosas e os conflitos são resolvidos pela guerra, apreciação pela segurança nacional e sobrevivência estatal, ceticismo com relação a um progresso comparável ao da vida política nacional no contexto internacional. O Estado é o ator principal na política mundial. Os outros atores são sem relevância, já que o Estado é considerado essencial para a vida de seus cidadãos, para garantir os meios e condições da segurança e do bem estar. O fato de que todos os Estados

devem seguir seu próprio interesse nacional significa que não é possível confiar completamente em outros países. Logo, os acordos internacionais são provisórios, os Estados cumprem de acordo com sua vontade e disposição, de acordo com interesses próprios. Dessa maneira, no caso de conflito, os Estados devem estar preparados para sacrificar suas obrigações internacionais em função do interesse nacional. Isso faz com que o principal objetivo da política externa realista seja projetar e defender os interesses do Estado na política mundial, já que estes não são iguais, havendo uma hierarquia de poder entre eles (PECEQUILO, 2004).

A partir desse cenário realista, no qual as RI consistem em uma luta constante pelo domínio e pela segurança, o realismo se subdivide em: clássico (cuja concepção se baseia na idéia de força e poder), neoclássico ou moderno (com preponderância do poder militar e da segurança sobre o poder econômico e o político) e no neorealismo (baseado na distribuição de poder) (SARFATI, 2005). Jackson e Sorensen (2007) também citam outras divisões, tais como: o realismo estratégico, caracterizado pela tomada de decisões da política externa, e o realismo após a Guerra Fria, com o debate que envolve questões de estratégia militar e de política internacional.

Já o marxismo defende que para se entender “como a história se movimenta, deve-se entender como as sociedades se organizam economicamente, como esses modelos se sustentam e como eles declinam”. Esse conjunto representa a infraestrutura da sociedade e, por sua vez, determina a superestrutura, que é constituída de instituições jurídicas, políticas e ideológicas em determinada época. À proporção que as forças produtivas são desenvolvidas, conflitos são gerados entre proprietário e não-proprietário e são resolvidos a favor das forças produtivas, fazendo surgir novas relações produtivas (SARFATI, 2005).

Entre as características do marxismo citam-se: o papel menor do Estado; a guerra como uma consequência natural do modelo capitalista; o comunismo, representando o fim dos conflitos, uma vez que as guerras ocorrem por ganância das classes dominantes (SARFATI, 2005).

O liberalismo se baseia em premissas como: visão positiva da natureza humana, certeza de que as ri são cooperativas e não conflituosas e crença no progresso. Essa última crença é a principal premissa do pluralismo, partindo da ideia de que o Estado liberal requer um sistema econômico e político que satisfaça o maior número de pessoas. “[...] os Estados existem para garantir a liberdade de seus cidadãos e, desta forma, permitir que vivam suas vidas e busquem a felicidade.” Mas o campo de ação referente ao progresso tem variado muito quanto a seus limites, a quem é dirigido e se envolve os aspectos social, político, econômico, tecnológico e científico (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Na visão liberal, quatro argumentos são citados para extinguir os conflitos entre Estados (VENTURA *et al.*, 2009):

- o comércio liberal promovendo a expansão econômica internacional, e o aumento da interdependência econômica fazendo com que os Estados deixem a guerra;
- a expansão democrática dos sistemas políticos fazendo com que a guerra e a paz sejam questionadas, e os eventos não sejam limitados a grupos políticos e militares;
- por meio do liberalismo regulador, o “direito internacional estabelece as “regras do jogo”, e as organizações internacionais contribuem para aumentar a cooperação;
- a ocorrência de várias guerras desenvolvendo a consciência sobre os malefícios dessa entre os Estados.

Doyle (*apud* SARFATI, 2005) afirma que o liberalismo se divide nas formas: pacifista, que considera o capitalismo e a democracia como forças pacíficas, pois se forem fortalecidas adequadamente, superam o imperialismo; imperialista, baseada na ideia de que a democracia representa uma forma de o povo dominar os governantes; internacionalista, que propõe a primazia dos atores sociais, a representação e as preferências dos Estados e a interdependência e sistema internacional como aspectos que determinam o comportamento dos Estados.

Sarfati (2005) também cita Moravcsik, que apresenta três vertentes do modelo liberal: o ideacional, que defende configurações das identidades e dos valores sociais internos como fundamento das preferências estatais; o comercial, segundo o qual o comportamento dos Estados está relacionado com os incentivos de mercado para os atores domésticos; o republicano, pelo qual as instituições internas proporcionam a integração das demandas vindas de interesses econômicos e de identidades sociais.

Por fim, Pecequilo (2004) sintetiza essas três teorias das RI com as seguintes palavras: realismo – conflito e poder; marxismo – economia e dominação; liberalismo (pluralismo) - cooperação e ética.

No Brasil, segundo Cervo (2008), desde os anos 90, a política externa brasileira adota uma postura coletiva no trato de temas da agenda internacional, no campo do multilateralismo e no impulso unilateral liberalizante, no âmbito da ação externa. Caracterizam-se, assim, suas principais tendências de fundo: o neoliberalismo, o desenvolvimento e a competição internacional, acrescentadas a vetores como independência e um certo realismo, evoluído para o pragmatismo na sua inserção internacional.

Observa-se, portanto, que a atual política tem uma tendência ao pluralismo, pois também prevê, segundo Amorim (2009), a diretriz da “não-indiferença” (orientada para uma perspectiva humanista de desenvolvimento nacional), o multilateralismo de reciprocidade (estabelecido somente quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam todas as nações) e a internacionalização da economia.

A diplomacia do governo Lula considera o multilateralismo um grande movimento de “desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005, p. 56).

2 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

2.1 Perspectiva Histórica

A ONU representa “uma união de países criada para promover a paz mundial, a segurança e a colaboração internacional”; foi criada após a Segunda Guerra Mundial, em 1945. Anteriormente à sua criação, havia outra Organização Internacional que tentara, sem sucesso, estabelecer uma paz duradoura. Era a Liga das Nações, instituída no período pós Primeira Guerra Mundial (1919). Conforme Garcia (2005, p. 21),

a Liga das Nações foi uma tentativa ambiciosa de se criar uma associação permanente de Estados, de escopo universal, destinada a preservar a paz e a assegurar o cumprimento das normas de direito internacional. Em termos de proposta para uma gestão coletiva da paz mundial e de ensaio para o estabelecimento de uma autoridade supranacional nas relações internacionais, o modelo do Pacto da Liga das Nações abriu o desafio deste século ao tradicional sistema de Estados soberanos, descentralizado e hierárquico, cuja ideia de estabilidade e de ordem, baseada na política de poder, costuma se fundamentar em precários equilíbrios de força.

O objetivo da Liga era manter a paz e a segurança mundiais, tendo como base uma proposta de estabilidade e de ordem estabelecida a partir do princípio de política do poder, a qual geralmente se fundamenta em frágeis equilíbrios de força (GARCIA, 2005). Essa proposta, além de problemas quanto à falta de consenso e de mecanismos adequados às ações (como o *enforcement*), mostrou-se inoperante, tanto que a Liga não conseguiu o consenso necessário afim de evitar a Segunda Guerra Mundial, sendo dissolvida em 1946. A ONU, criada em 1945, procurou superar os defeitos e erros da primeira, mantendo o mesmo objetivo.

Segundo Sato (2003, p. 5), entre as condições que deram segurança à existência da ONU encontra-se o veto, direito reservado às grandes potências, Estados Unidos da América (EUA), Federação Russa (antiga URSS), Reino Unido, China e França, possuidoras do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Com o veto, reconhece-se uma certa hierarquia entre os Estados, no sistema internacional. “Sem o instituto do veto, certamente teria sido muito mais

difícil construir um consenso entre os Estados Unidos, a URSS e a Grã-Bretanha ao final da Segunda Guerra Mundial com vistas à criação da nova Organização.”

Formada por 192 Estados soberanos, a missão da ONU foi estabelecida com base no pressuposto de que muitos dos problemas mundiais (como pobreza, desemprego, degradação ambiental, criminalidade, AIDS, migração e tráfico de drogas, entre outros) podem ser combatidos de modo mais fácil com o esforço da cooperação internacional. Nessa cooperação, os Estados-membros se regem por um acordo internacional que enuncia seus direitos e deveres, perante a comunidade internacional (ONU, 2009).

Em sua estrutura, a ONU é integrada por seis órgãos principais, situados em sua sede, em Nova York: Assembleia Geral, CSNU, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela; só o Tribunal Internacional de Justiça e Secretariado é que fica em Haia, na Holanda. Outros organismos especializados ligados à ONU são: Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), União Internacional de Telecomunicações (UIT), Organização Mundial do Turismo (OMT), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e outros (LASMAR; CASARÕES, 2006).

A ONU baliza-se pela doutrina de um sistema de segurança coletiva, cuja primeira ideia teve origem na Liga das Nações e estabelecia o seguinte: cada Estado membro assume o compromisso de respeitar e de preservar a independência política dos membros e a integralidade dos territórios; o Estado que se utilizar do recurso da guerra sujeita-se a sanções e à coação das forças militares. Evolutivamente, a segurança coletiva passou a ser movida por impulsos idealistas; os interesses nacionais são postos a serviço de valores éticos, quando da adesão a um sistema jurídico multilateral (PATRIOTA, 1998).

Conforme Fontoura (2005, p. 53, 54), na ONU, o aspecto novo em relação à paz e à segurança internacionais é o “sistema de segurança coletiva de alcance universal”. O sentido da segurança coletiva identificado na Carta das Nações Unidas foi definido por Hans Kelsen da seguinte forma: “falamos de segurança coletiva quando a reação contra as violações do direito assume o caráter de uma ação compulsória coletiva”.

O sistema de segurança coletiva foi estruturado em um modelo intergovernamental de cooperação, no qual o Estado que recorresse à guerra, ferindo a soberania de outrem, poderia estar sujeito a ferramentas coercitivas, implementadas pela Organização. A ONU foi concebida com base em uma lógica do direito internacional clássico, na reafirmação de valores estatocêntricos e em motivações políticas internacionais, entre outros. Porém, ela não se firmou centrada na ideia e na interpretação única de sua estrutura, de sua finalidade e de seus objetivos. “A cada circunstância específica ela respondeu a partir de um sistema simbólico e procedimental distinto, embora permanecesse funcionalmente a mesma entidade” (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 3).

Como destaca Salcedo (*apud* LASMAR; CASARÕES, 2006), não há diferentes Nações Unidas, mas sim um sistema dinâmico, cambiante e complexo que reflete as mudanças que ocorrem no sistema internacional e que busca respostas para as expectativas dos atores desse sistema.

Sato (2003) afirma que é frequente a falta de distinção entre a natureza da ONU e sua finalidade. Embora a promoção da paz seja seu maior objetivo, a Organização não é um “tribunal arbitral internacional”; ela é uma instância diplomática multilateral. O veto, declarado ou não, demonstra a falta de consenso sobre questões em discussão, ou seja, os meios diplomáticos, incluindo os ofertados pela ONU, não estão sendo suficientes para haver um consenso quanto ao tipo de apoio; o veto não constitui um fracasso da Organização.

Não há uma fórmula para estabelecer os limites da noção de soberania em confronto com normas, princípios e instituições internacionais. A razão central reside no fato de que não há um padrão universal para os conceitos de justiça, de direitos e de

obrigações entre sociedades e povos. Apesar de toda a retórica da globalização, continuam evidentes os sinais de que permanecem vivas as diferenças culturais e religiosas entre povos. Essas diferenças revelam mais uma entre as muitas facetas do paradoxo da própria existência humana: ao mesmo tempo que são essenciais para a preservação da multiplicidade e riqueza do fenômeno humano, também sustentam diferentes padrões de comportamento econômico, social e político, dificultando a compreensão mútua e a convivência (SATO, 2003, p. 4).

Como exemplo dessa situação, Sato cita os direitos individuais e os direitos da mulher, que atualmente se encontram reconhecidos e garantidos constitucionalmente na grande maioria das sociedades. Porém, ainda há sociedades em que eles não são reconhecidos, devido a questões religiosas ou culturais. Desde sua criação, a ONU desenvolveu programas e fundos voltados para diversas áreas: Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e outros (LASMAR; CASARÕES, 2006).

Em termos de investimento, atualmente, a ONU e suas agências vêm aplicando cerca de US\$ 25 bilhões por ano em países em desenvolvimento, em forma de empréstimo ou de doações. Esses investimentos têm como finalidade proteger refugiados, fornecer auxílio alimentar, promover a superação de efeitos de catástrofes naturais, combater doenças, aumentar a produção de alimentos e a longevidade, recuperar a economia e estabilizar os mercados financeiros. A Organização também auxilia processos democráticos em várias regiões do mundo, tendo já apoiado mais de 70 eleições nacionais. Além disso, promoveu movimentos de descolonização que levaram mais de 80 países à independência (ONU, 2009).

2.2 Estratégias e Mecanismos de Ação

Para validação dos princípios que adotou, a ONU criou meios para responder as ameaças do sistema internacional, conforme estabelecido nos capítulos VI e VII de sua Carta de constituição, elaborada na Conferência de São Francisco. Naquele documento, encontram-se as condições para uso dos instrumentos que visam soluções para eventuais conflitos, por meios pacíficos ou até mesmo coercitivos, com o objetivo de resguardar, a paz e a

segurança internacionais. Entre os instrumentos pacíficos, citam-se como exemplo: a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem. Entre os instrumentos não-pacíficos, utilizados para a imposição da paz, encontram-se as sanções e, em última instância, a intervenção e o uso da força (PATRIOTA, 1998). As atividades das Nações Unidas na área da paz e da segurança coletiva são classificadas em cinco categorias (FONTOURA, 2005):

- diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), que inclui atividades voltadas para a prevenção de disputas entre as partes e de degeneração das disputas em andamento. Busca sempre a solução pacífica das controvérsias e se diferencia do uso preventivo de tropas, pois enquanto esse é uma ação consentida com a utilização da força, aquela é consentida sem uso da força;
- promoção da paz (*peacemaking*), constituídas de operações diplomáticas depois que se inicia o conflito, com a finalidade de fazer com que as partes suspendam suas hostilidades, negociando os motivos de seus conflitos. Essas ações incluem, entre outros, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, em ações coercitivas;
- manutenção da paz (*peacekeeping*), cujas ações ocorrem com o consentimento das partes, por parte dos militares, dos policiais e dos civis, para a implementação e o monitoramento de ações de controle e de solução dos conflitos;
- consolidação da paz (*post-conflictpeace-building*), que se refere a operações realizadas assim que se assinam acordos de paz, com o objetivo de fortalecer a reconciliação nacional com a implementação de projetos de reconstrução das estruturas;
- imposição da paz (*peace-enforcement*), relativa às ações que usam a força armada para a manutenção ou restauração da paz e da segurança internacionais.

Cardoso (1998) afirma que as operações originárias dessas atividades são classificadas pela natureza do conflito (interno, entre Estados ou misto), da origem, das funções da missão de observação ou da força da intervenção, isto é, se por definição vão ser pacíficas, imparciais e objetivas. Durante a Guerra Fria, houve a paralisação pelo veto do CSNU, devido principalmente a disputas de poder entre os EUA e a URSS. No intuito de evitar um colapso em seu sistema, a ONU criou, em 1956, as Operações de Manutenção da Paz, na crise do Suez. Essas Operações permitiram que a Assembleia-Geral da ONU agisse em questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, sem que houvesse necessidade da anuência direta do CSNU (PATRIOTA, 1998).

No período da Guerra Fria, havia dois tipos de operações: as coalizões *ad hoc* e as clássicas. As coalizões *ad hoc*, que eram operações de *enforcement*, ou seja, utilizavam-se da imposição da força para o restabelecimento da paz dentro do Estado. E as operações tipo clássicas, ou de primeira geração, ocorridas de 1948 a 1988, que abrangiam missões de observadores militares desarmados e forças de paz levemente armadas. Somente se utilizava da força em casos de autodefesa, em missão de monitoramento, de supervisão, de cessar-fogo, de tréguas ou de acordos armistícios e limites de fronteiras em áreas conflituosas. No entanto, as operações clássicas apresentavam problemas administrativos, de mobilização e de financiamento das tropas, além de contradições nos princípios de consenso, de imparcialidade e de recusa ao uso da força.

Dois exemplos podem ser citados nesse sentido: em 1964, agindo sem uso da força para evitar o aumento da hostilidade entre as comunidades grega e turca, a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP) não conseguiu impedir a violência entre as respectivas facções rivais, o que resultou numa grande carnificina. No Congo (1960/1964), as ações da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) foram pouco efetivas, pois a necessidade de consentimento do Estado anfitrião para sua implementação muitas vezes foi um obstáculo. A autorização solicitada ao CSNU era para a utilização da força além da legítima defesa, pois tentava-

se evitar a guerra civil e expulsar os mercenários, a fim de manter a ordem pública. Em resumo, as operações clássicas “eram menos problemáticas quando as partes envolvidas no conflito concordavam em extinguir suas divergências e só precisaram da ONU para ajudá-los a manter sua palavra” (UNIVERSIA, 2009, p. 3).

No final da década de 80 e início da de 90, a universalização dos princípios dos direitos humanos e da democracia e o aumento de conflitos étnicos e religiosos tornaram o cenário internacional mais complexo, com o aumento dos conflitos intraestados e das guerras civis. Havia envolvimento de facções armadas com diferentes objetivos políticos e linhas de comando diversificadas e fracionadas que dificilmente podiam ser identificadas (ONU, 2002).

Em resposta, como um sistema dinâmico e refletor das mudanças da comunidade internacional, a ONU instituiu as chamadas operações de segunda geração, adaptando funções e tarefas, atuando, deste modo, em conflitos intra-estatais que necessitavam de monitoramento para a implementação de seus acordos de paz. Essas operações abarcam atividades como:

desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais, auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra estrutura física do país anfitrião (FONTOURA, 2005, p. 28).

Contudo, as operações de segunda geração, como as de primeira geração, possuem desafios a serem sobrepostos, como por exemplo, demora na forma de desdobrar as operações; pouca disponibilidade dos países membros quanto ao provimento de recursos financeiros e humanos para a instituição das operações; discrepância entre a quantidade de mandatos autorizados e de recursos disponíveis para o respectivo cumprimento; a falta de aprimoramento do gerenciamento das operações de

paz, principalmente no que se refere ao planejamento estratégico; falta de efetividade e de homogeneidade no treinamento das tropas (UNIVERSA, 2009).

Para melhor comparação entre as operações de paz clássicas e as multidisciplinares, na tabela 1 são apresentadas suas diferenças:

Tabela 1: **Diferença entre operações clássicas e operações multidisciplinares da ONU**

| Operações clássicas | Operações multidisciplinares |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Destinadas a conflitos interestatais; iniciam após o fim das hostilidades, antes da celebração do acordo de paz. Um de seus objetivos é criar as condições necessárias ao acordo de paz. | Destinadas a conflitos intra-estatais; iniciam após as partes terem alcançado um acordo de paz. Um de seus objetivos é acompanhar a implementação do acordo celebrado. |
| Envolvem, principalmente, ações militares, como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios; separar forças e zonas tampão; controlar fronteiras para prevenir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas. | Procuram agir sobre as causas do conflito; incluem tarefas militares e outras de cunho civil e humanitário. Os integrantes são chamados para tarefas novas e complexas (como: destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, retomada das atividades econômicas e reconstrução nacional), além das tradicionais. |
| Têm uma composição fundamentalmente militar. | Sua composição é variada (especialistas em: eleições, direitos humanos, administração pública etc.). Os efetivos militares atuam no desdobramento dos componentes não-militares e em um ambiente seguro, e os civis e policiais atuam na consolidação dos processos de pacificação. |
| Seu mandato (estabelecimento das obrigações da ONU e das partes) raramente é alterado e visa preservar a paz; outros instrumentos são usados para resolver as disputas subjacentes. | Seu mandato é reajustado ao longo de sua implementação, para ajudar as partes em relação ao acordo político de superação de conflito. Não visa só evitar o agravamento da disputa e sim implementar metas de longo prazo. |
| Os atores são claramente identificáveis: a ONU, as partes em conflito e os países que enviam pessoal. | Os atores são atomizados: ONU, agências especializadas, fundos e programas da ONU, partes em conflito, países contribuintes, ONGs, organismos internacionais ou regionais e a mídia. As partes em conflito podem envolver milícias, guerrilhas, tribos e clãs e até banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas. |

Fonte: Resumido de FONTOURA, 2005.

Colares (2006) afirma que a ONU passou a ter uma margem de ação maior com as operações de paz e de segurança internacional, principalmente após o entendimento que se estabeleceu entre os EUA e a URSS, quanto à busca de legitimação para suas ações nos organismos

multilaterais. A ausência dos riscos de confrontação entre esses países ampliou o espaço de ação da ONU, para a solução dos conflitos associados à paz e à segurança internacionais. Mas as incertezas surgidas com os antigos nacionalismos, com a globalização, com a grande distância entre ricos e pobres e com o terrorismo, entre outros, tornaram os conflitos bélicos muito mais complexos e multiplicaram os conflitos intraestados e as guerras civis. A ONU ampliou sua participação nas missões de paz, organizando-se melhor para isso, com o aumento e a multidisciplinaridade das ações, por exemplo, tornando-as multidisciplinares.

Deste modo, mesmo que, em mais de 60 anos de existência, a ONU ainda não tenha implementado nenhuma força militar permanente, com a finalidade de obter a paz. Com seu grande poder de adaptação às condições de cada Estado, ela vem implementando missões de paz, mesmo que essas não se encontrem em seu estatuto. “As missões de paz da ONU são a face mais visível do trabalho da Organização na promoção da paz mundial.” Tais missões vêm evoluindo em quantidade e em complexidade, o que exige cada vez mais recursos materiais, humanos e adaptação de estratégias (COLARES, 2006, p. vi).

Apesar de se proporem os objetivos de criar um regime democrático participativo, uma economia mais dinâmica e justa e o respeito aos direitos humanos como valor primordial, as operações de paz são apenas missões de assistência aos governos e às sociedades vitimadas. Reformas profundas que alterem anos de tradição de falta de respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos, de exclusão da participação política, de ineficiência das instituições estatais, bem como a inexistência de uma sociedade civil organizada, não se alcançam de uma hora para outra. A participação de atores externos é essencial na maioria dos casos, mas a consolidação da paz e da democracia depende do esforço e da mobilização de todos os ramos, governamentais e não-governamentais, dentro do país. Nessas missões, fica claro que o fator determinante para o sucesso ou o fracasso de certas ações é o grau de convergência entre os interesses dos agentes internos e externos envolvidos na reconstrução (ESCOTO, 2009, p. 1).

Em conflitos internos, como o do Timor Leste, outras dificuldades são antepostas à realização de intervenções. Como exemplo, Cardoso (1998) citando Mats Berdal, explica: o condicionamento das ações interventivas ao consentimento da parte deveria ser observado caso a caso; as ações devem

se apoiar em uma avaliação sobre a possibilidade de êxito e dos custos para os Estados participantes; em alguns casos, as operações podem representar mais funções de polícia do que ações de *enforcement*, quando por exemplo a ameaça militar da parte que não quer cooperar oferecer resistência, houver banditismo e pilhagens.

Diante desse enredamento, fica claro entender por que a missão da ONU no Timor Leste foi considerada “ [...] uma das operações mais complexas realizadas pelas Nações Unidas, e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de ‘construtora de um Estado-nação’ ”. Pela primeira vez, a ONU realizou ações de um poder soberano sobre um território, imbuindo-se das funções de governo em todos os aspectos da governança nos planos executivo, legislativo e da administração da justiça. Essas ações ultrapassam bastante as metas das tradicionais missões de manutenção da paz até então realizadas pela ONU (VIEIRA DE MELLO, *apud* COLARES, 2006, p. 188).

2.3 Operações de Paz das Nações Unidas

A manutenção da paz pode ser definida como “uma forma de ajudar os países dilacerados por conflitos a criarem as condições necessárias a uma paz sustentável.” (UNICRIO, 2009, p. 2) Já segundo a *International Peace Academy* (*apud* CARDOSO, 1998, p. 17), operação de paz é

a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz.

Fora do âmbito da ONU, o sucesso das operações de manutenção de paz se contrapõe ao fracasso e a abusos de poder. Como exemplo de sucesso pode-se citar a supervisão do processo de transição para a independência e as primeiras eleições no Zimbábue, em 1980, realizada pela Força Multinacional, conduzida pelo Reino Unido e integrada por pessoal de vários países da Comunidade Britânica. Como exemplo de fracasso, há a Segunda Missão Multinacional do Líbano (FML II) nos

campos palestinos, cuja função era auxiliar o governo libanês a manter a ordem e a lei no país. Mas sem cooperação, as tropas cedidas (Reino Unido, EUA, França e Itália) não foram consideradas imparciais, sendo inclusive atacadas. Como exemplo de abuso de poder cita-se a Nigéria, força armada da Comunidade Econômica da África Ocidental (CEDEAO), que ultrapassou sua missão ao implementar o golpe de estado que derrubou a junta militar que estava no poder. Assim, dados da história demonstram a conveniência de que essas operações sejam conduzidas ou monitoradas pela ONU, pois sua universalidade, sua legitimidade e sua experiência podem inibir manipulações (FONTOURA, 2005).

Não há referência explícita às missões de paz na Carta das Nações Unidas. Assim, em qualquer necessidade que surja, o embasamento jurídico é feito por meio de uma analogia a outros artigos. Mas como toda interpretação jurídica é baseada em teorias, para essas missões, podem ser destacadas duas:

- Fontoura (2005, p. 70) cita a doutrina dos poderes implícitos, que possibilita à ONU operar com eficácia, com base no princípio de que os direitos e os deveres de uma entidade dependem “de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática”. Essa teoria foi reconhecida judicialmente pela Corte Internacional de Justiça de 1949, em uma situação de reparação de danos;
- Cardoso (1998, p. 41) se refere ao art. 40 da Carta, que fala de medidas provisórias a serem adotadas antes das obrigatórias sem uso da força abordadas no art. 41 (“tais como a interrupção das relações econômicas e diplomáticas”) e das obrigatórias com uso da força de que trata o art. 42.

Colares (2006) explica que se o delineamento jurídico das missões foi realizado nessa perspectiva acima, elas gozarão de legitimidade, uma das bases das operações de manutenção de paz.

Pela Carta das Nações Unidas, o CSNU tem poder e responsabilidade para implementar ações coletivas que busquem estabelecer ou manter a paz e a segurança internacionais e é o órgão aos qual a comunidade internacional recorre, diante da necessidade de ações para essa finalidade. (UNICRIO, 2009) Os chamados “capacetes azuis”, soldados e oficiais das forças armadas, agentes da polícia civil e pessoal civil de muitos países, acompanham os processos de estabelecimento da paz após situações de conflito, auxiliando na aplicação das condições estabelecidas nos acordos de paz assinados pelos países (UNICRIO, 2009).

Os princípios básicos de uma missão de paz são quatro, segundo Fontoura (2005):

- consentimento das partes em conflito e seus desdobramentos: elemento chave das missões; é o argumento mais importante, pois as medidas não devem prejudicar os direitos, as reclamações nem a posição das partes interessadas. Um dos desdobramentos do consentimento das partes é a jurisdição a que as tropas vão ser submetidas quando em operação;
- não-uso da força: o uso deve se limitar a casos de legítima defesa, uma vez que a presença estrangeira devia ser consentida;
- imparcialidade: representa a necessidade de não se emitirem juízos de valor sobre qualquer acontecimento no local. O nível de credibilidade nas ações realizadas e da segurança dos integrantes depende da percepção da população quanto à isenção dos agentes. Cardoso (1998) considera importante distinguir imparcialidade de neutralidade: as forças de paz são imparciais só quando cumprem o mandato, mas não são neutras, porque o mandato é baseado numa decisão política;
- voluntariado dos países que contribuem com pessoal: o princípio dessa participação pode acarretar problemas nas operações, porque os países podem retirar suas tropas das ações, sendo necessárias negociações com a ONU para a respectiva manutenção.

Historicamente, segundo Lannes (2010), nas décadas da Guerra Fria, as ações da ONU tinham como principal preocupação a estabilidade e da paz entre os Estados. A formulação de políticas nacionais e multinacionais voltadas para a manutenção da estabilidade foi favorecida pelas alianças, obrigações e acordos realizados entre as superpotências nucleares e o sistema global, tendo como base a noção de que a internacionalização de conflitos poderia estender-se a guerras globais. Essas alianças trouxeram uma certa mobilidade ao sistema global, ao mesmo tempo limitando a capacidade de grupos nacionais intraestados de contestar e de desafiar a reconhecida autoridade da ONU.

A mobilidade do sistema global aumentou com o fim da Guerra Fria, em 1989, e com o rompimento das alianças de apoio regional, novos Estados surgiram no cenário internacional, alguns deles suscetíveis de graves conflitos internos de origem étnica, religiosa, ideológica e, ainda, os causados pelo crime organizado. Os custos desses conflitos eram imensos e humanitários, representados pelo desrespeito à vida e à dignidade humanas das massas populacionais. O efeito dessa situação na comunidade internacional e principalmente na ONU é a pressão visando a reações éticas e morais (LANNES, 2010).

3 O BRASIL NAS ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1 A Atual Política Externa Brasileira

O cenário externo, modificado com o fim da Guerra Fria, deu outra perspectiva às RI, pois encerrou o sistema de poder baseado na bipolaridade. A antiga disputa ideológica (capitalismo *versus* comunismo) deu lugar a novas discussões sobre entraves econômicos, além de abordar temas como direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico e competitividade internacional. Tais temas se transformaram em destaque no cenário internacional, apesar de se manter o caráter anárquico, oligárquico, hierárquico, além dos conflitos de interesses nacional, como “características estruturais do sistema internacional.” O término da Guerra Fria determina “o início do fim da hegemonia americana e a formação de um mundo multipolar embora a hegemonia militar americana continue firme” (CARVALHO, 2010, p. 2).

Em relação aos países da América Latina, segundo Saraiva (2008, p. 227), o Brasil foi um dos melhores exemplos de adaptabilidade ao fim da Guerra Fria. Após desiludir-se com as falsas premissas do liberalismo ocidental, o país retomou seu aspecto nacionalista e desenvolvimentista, agindo, nesse sentido, com a diplomacia da prosperidade. Para tanto, aspectos como o pragmatismo, o cálculo estratégico e a retórica do descongelamento do poder “foram instrumentos fundamentais para a elaboração de uma política exterior moderna e voltada para a busca obsedante do desenvolvimento industrial do Brasil.”

Outros países da América Latina foram menos agressivos em suas tomadas de posição no sistema internacional: a Argentina, por exemplo, devido aos níveis de sua instabilidade política interna, manifestou-se de forma tímida nos foros internacionais; o México, apesar do início de um processo modernizador, optou por manter sua tradicional dependência estrutural dos EUA, cujos investimentos na modernização mexicana

renderam mais flexibilidade nas relações entre os dois países; o Paraguai e a Bolívia, muito envolvidos com suas lutas políticas internas, não elaboraram uma agenda própria visando a sua reinserção no sistema internacional, mantendo-se sem horizontes e sem maiores ambições nas relações internacionais do continente e fora dele (SARAIVA, 2008).

Conforme Breda dos Santos e Russo (2007), a partir do final da década de 60, a política externa brasileira insistiu no “congelamento do poder mundial”, demonstrando um momento de grande ativismo dos países em desenvolvimento na ONU, no qual o governo militar brasileiro visava à ascensão internacional.

O Brasil ausentando-se do CSNU e das operações de paz por mais de 20 anos e, em 1977, optou por se retirar do Comitê Especial sobre Operações de Paz, já que desde 1967 não participava de operações de manutenção de paz, com o fim da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) na Faixa de Gaza e no Sinai (FONTOURA, 2005).

No fim dos anos 80, a política externa brasileira foi redimensionada; a expectativa de reforço dos mecanismos multilaterais e a abertura de espaço para outros atores e para sua influência na agenda internacional modificaram a atuação brasileira em organismos multilaterais. Esses, em vez de serem vistos como “instrumentos de congelamento do poder”, foram interpretados como “espaços propícios ao aumento da margem de influência do Brasil nos processos decisórios.” Em 1988, o Brasil retornou ao CSNU; em 1989, com o envio de pessoal à Angola, retomou sua participação nas operações de paz; no início da década de 90, voltou ao Comitê Especial sobre Operações de Paz (BREDA DOS SANTOS; RUSSO, 2007).

Segundo Fontoura (2005), nesse reengajamento do Brasil nas ações de paz da ONU, a política externa brasileira passou a pautar-se nas seguintes linhas de entendimento, entre outras:

- a tendência de se recorrer a organismos sub-regionais para integrar operações de paz acarreta riscos, porque há mais

facilidade de as ações serem desvirtualizadas, para atender os interesses de algum país vizinho ou de alguma potência;

- o Brasil entende que a ONU não dispõe de recursos (humanos, materiais e logísticos) suficientes, nem das unidades de comando necessárias à adequada intervenção em conflitos que requeiram ações de imposição ou militar propriamente. Portanto, é praticamente indispensável que ocorram ainda intervenções *ad hoc* sob a liderança de um ou de mais países, com o objetivo de manter a paz;
- o Brasil considera positiva a evolução do processo de consulta que inclui a contribuição de países com tropas e o CSNU, embora ele ainda se apresenta aquém do desejado.

Fontoura (2005) complementa informando que a política do Brasil é no sentido de manter a paz e não de impor a paz, ponto em que discurso e prática se encontram. Para tanto,

optou por aperfeiçoar mecanismos destinados a aprimorar a capacidade de reação das Nações Unidas, a melhorar o diálogo entre os países que contribuem com pessoal e o Secretariado da ONU, a monitorar as ações de coalização *ad hoc* ou das missões criadas por organismos regionais e sub-regionais para atuar em conflitos localizados. (FONTOURA, 2005, p. 278)

Breda dos Santos e Russo (2007) consideram importante esclarecer que, nessa nova fase, a atuação do Brasil não é aleatória; a América Latina e países de língua portuguesa tornaram-se áreas de crescente interesse da política externa brasileira.

Pelo documento de “Política de Defesa Nacional”, a política externa brasileira tem entre seus objetivos pontuais: a promoção da estabilidade regional, privilegiando sua atuação na América Latina e em países de língua portuguesa; a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (VIEIRA DE MELLO, *apud* COLARES, 2006).

Já quase no fim do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a diplomacia fortaleceu relações com países em desenvolvimento (como a Índia e a África do Sul) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecendo coalizões. O governo seguinte, do Presidente Lula, corrigiu e aprofundou os rumos da política externa anteriormente iniciada, reinterpretao premissas clássicas, como a da adequação das estratégias às demandas das coalizões sociais.

Mantendo, de certa forma, uma política externa avançada em relação aos países vizinhos, o Brasil chega ao século XXI com o desafio de decidir se quer ou não pertencer ao núcleo das nações relevantes para o mundo. Mas para isso, questões internas como a estabilização econômica, a reforma do Estado, a abertura comercial e a consolidação da democracia, por exemplo, são de fundamental importância, pois são eles que definem os interesses do país.

O Brasil do governo Lula, se inclui neste contexto de mudanças e continuidades. Há uma grande concepção da internacionalização da economia brasileira e adesão às regras e normas internacionais. Estes – praticamente - seis anos do governo Lula marca a política externa brasileira na economia global (CARVALHO, 2010, p. 2).

Tal política externa faz com que o país aceite responsabilidades, como participar de missões acareadas por questões de defesa da segurança mundial. Dessa forma, ele angaria prestígio frente à comunidade internacional e alcança um dos seus principais interesses nacionais, o protagonismo regional, por meio do fortalecimento de sua campanha por um assento permanente no CSNU.

3.2 As Ações do Brasil nas Operações de Paz

O Brasil participa das decisões e do trabalho da ONU, principalmente, através de quatro representações permanentes, cuja função é acompanhar de perto a agenda da Organização, obter informações detalhadas dos trabalhos e aumentar a participação do país no sistema internacional. As representações permanentes do Brasil situam-se: em Nova York, onde o quadro de serviço exterior é responsável pela participação do Brasil em

todos os eventos das Nações Unidas que o interessem; em Genebra (Suíça), onde a equipe toma parte nas ações da sede suíça, respondendo pelos trabalhos relativos à África, ao Oriente Médio e à Ásia; em Roma (Itália), onde o Brasil trabalha permanentemente junto à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no combate à fome e à pobreza; em Paris (França), onde a equipe promove a paz e os direitos humanos, baseando-se na solidariedade intelectual e moral da humanidade (ONU, 2009).

Segundo Breda dos Santos e Russo (2007), desde a I Força de Emergência das Nações Unidas (FENU I) até o presente, o Brasil vem atuando junto com a ONU em operações de paz. Porém, é claro que ao longo do tempo essas atuações vêm se modificando, tanto por conta de alterações no sistema internacional, como devido à forma como os governos tratam suas intervenções. No caso da FENU I, dessa força não participaram grandes potências, pois ela se não destinava ao combate, mas à supervisão do cessar-fogo, à retirada de forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai e à implementação de uma zona entre Egito e Israel.

Até o final da década de 60, o Brasil participou cinco vezes como membro não-permanente do CSNU, antes de distanciar-se. Retornou apenas na década de 80, quando a política externa brasileira passava a identificar a Organização multilateral como espaço propício ao aumento da margem de influência do país no cenário mundial, ocupando mais três vezes o assento no Conselho.

No que se refere às operações propriamente ditas, o Brasil é um dos países tradicionais que mais contribuem com efetivos militares para missões de manutenção da paz da ONU. Na condição de Estado-membro fundador da Organização, bem como por sua vocação de defender sempre a paz e a busca de soluções pacíficas dos conflitos, ele termina por cumprir fielmente o que determina o art. 1, inciso 1 da Carta, isto é, "manter a paz e a segurança internacionais". E para se conseguir esse propósito, "todos os

Membros fornecerão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta" (LANNES, 2009).

Mas ao lado disso, também há a política de defesa nacional estabelecida em 1996 pela Presidência da República, cujo documento cita como um dos objetivos contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacional, tendo entre suas diretrizes a participação em operações internacionais de paz, conforme o interesse nacional.

De 1956 até o presente, o Brasil já tomou parte em 22 operações de manutenção da paz da ONU, tanto contribuindo com contingentes de tropa para missões como as do Oriente Médio (UNEF I), a de Moçambique (ONUMOZ) e a de Angola (UNAVEM III), como cedendo centenas de observadores militares, policiais e pessoal de Estado-Maior para missões específicas, como por exemplo observadores eleitorais, que têm como atividade supervisionar eleições. Sem custo para as Nações Unidas, o Brasil cedeu oito oficiais de diferentes forças singulares, os quais agem no Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO), em Nova York. O Brasil também participa ativamente das discussões sobre a paz em foros internacionais, como no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas (LANNES, 2009).

Coelin (2010) observa que, tradicionalmente, o Brasil não é um “doador líquido de capitais” para a ajuda pública ou ajuda internacional ao desenvolvimento. Raramente são doados equipamentos, recursos líquidos ou ele assume custos locais em projetos de desenvolvimento. O governo e as organizações brasileiras geralmente participam de ações de cooperação, com transferência de conhecimento e de experiências.

Para esse autor, com relação aos países de língua portuguesa, um sinal importante da cooperação brasileira são as atividades da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), muito concentradas no Timor Leste, em projetos realizados multilateralmente, sem prejuízo da atuação bilateral.

3.3 O Brasil e o Timor Leste

A criação de uma comunidade de língua portuguesa, cujo processo iniciou em 1989, teve seu desenvolvimento na década de 90, quando ministros dos negócios estrangeiros e das relações exteriores de sete países lusófonos (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe) formalizaram a constituição de um Grupo de Concentração Permanente, com sede em Lisboa. O grupo concluiu que deveriam ser abordados temas político-diplomáticos, de cooperação econômica e empresarial, de cooperação com organismos não governamentais e referentes ao funcionamento do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

Na ocasião, uma dos problemas destacados foi a situação do Timor Leste, considerada “tão importante que deveria prever a sua inclusão automática nas agendas das sessões daquele órgão.” Foi então prevista uma estratégia de apoio à luta do povo timorense, e logo depois, Portugal propôs ao Comitê de Concentração Permanente (encontro realizado fora do âmbito da Assembleia-Geral da ONU) o acolhimento desse país não autônomo no projeto de Cooperação com os Países de Língua Portuguesa (CPLP), como membro observador. A proposta foi reconhecida internacionalmente e ganhou espaço junto à opinião pública internacional. Ganhadores do Prêmio Nobel da Paz de 1996, Ramos-Horta e Don Carlos Filipe Ximenes Belo, que lutaram contra a invasão da Indonésia no Timor Leste, deram destaque à língua portuguesa na região, com o discurso feito nessa língua (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

Do Brasil em relação ao Timor Leste, o registro mais recente das relações entre eles data de fevereiro de 2000, quando o Embaixador do Brasil em Jacarta convidou o então presidente do Conselho Nacional da Resistência Timorense, Xanana Gusmão, por meio de uma carta do Presidente brasileiro FHC, a visitar o Brasil. Em 2001, FHC e sua esposa visitaram o Timor Leste, com a finalidade de solidificar o interesse brasileiro de cooperar com esse país, principalmente garantindo seu direito à independência (BRASIL/MRE, 2009).

Posteriormente, em fevereiro de 2002, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, então Administrador Transitório de Timor Leste, enfatizou a participação do Brasil na forma de manutenção de paz da ONU, bem como a cooperação brasileira nas áreas da defesa, da educação, da saúde e da agricultura. A presença nas cerimônias de independência do Timor Leste e o restabelecimento das relações diplomáticas com esse país possibilitaram a assinatura de novos acordos (BRASIL/MRE, 2009).

4 AÇÕES DE PAZ DO BRASIL NO TIMOR LESTE

4.1 Breve Histórico do Timor Leste

O Timor Leste foi colônia portuguesa entre 1512 e 1975. Nos 400 anos de colônia, o país não alcançou progressos significativos, vivenciando somente as agruras experimentadas por todos os países que são vítimas do colonialismo de alguma forma, “em especial, do colonialismo atrasado português” (COLARES, 2006).

A partir da Revolução de Cravos de 1974, iniciou-se o processo de descolonização dos territórios administrados pelos portugueses no mundo afro-asiático – entre estes, o território de Timor-Leste, colonizado pelos portugueses desde o século XVI. Os governos de Lisboa pretendiam livrar-se do peso das colônias. Em Timor-Leste, não havia um movimento armado contra a presença portuguesa (MAZZOLA; ÁVILA, 2009, p. 5).

O Timor Leste tinha vivido em paz até o conflito entre duas associações sociopolíticas, a União Democrática Timorense (UDT), de princípios conservadores, e a Frente Revolucionária do Timor Leste Independente (FRENTILIN), de princípios revolucionários. Com a saída de Portugal entre 1974 e 1975, coube aos timorenses optar entre a independência do país ou sua integração à Indonésia. Os movimentos políticos das duas associações foram conflitantes, causando uma guerra civil que teve a FRENTILIN como vitoriosa (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

Ainda em 1975, a Indonésia invadiu o território timorense, numa ação condenada pela ONU e rejeitada pelos timorenses. Teve início uma guerra de libertação nacional, na qual cerca de 200 mil pessoas foram mortas, mais pelas forças de ocupação (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

A invasão fez com que surgissem, em várias cidades, focos de resistência, as quais constituíra uma força para-militar armada e uniformizada. Essa força para-militar foi chamada de Forças Armadas de Libertação do Timor Leste (FALINTIL) e tinha Xanana Gusmão como um de seus comandantes (SILVA JÚNIOR, 2008).

Surgiu também uma nova configuração religiosa, que se constituiu como “um poderoso e fundamental operador político, social e cultural de resistência.” Nesse novo cenário religioso, a Igreja Católica se sobressaiu, devido ao amparo, à assistência e à defesa que prestou à população. Essa encontrou na Igreja a força para a resistência política, social, cultural e até religiosa, com a Igreja contribuindo para preservar a transmissão da religiosidade (GAGLIATO, 2008).

Os massacres só diminuíram em agosto de 1999. Portugal e Indonésia então negociaram a realização de uma consulta popular, e apoiados pela recém-criada Missão das Nações Unidas em Timor Leste (UNAMET), foi feito um plebiscito no qual o povo decidiu pela independência (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

O resultado dessa votação popular foi recebido por grupos de milícias, apoiados por autoridades indonésias que não queriam a separação, com uma campanha que devastou completamente o território timorense com incêndios, pilhagens e violência. Essa situação só teve fim com a intervenção de forças armadas internacionais. Com a campanha, cidades foram incendiadas, e a infraestrutura do país ficou quase que completamente destruída (SILVA JÚNIOR, 2008).

A ONU instituiu uma força externa de intervenção e obrigou a Indonésia a aceitar sua presença. Em janeiro de 2000, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) para administrar o território timorense. Em 2001, elegeu-se uma Assembleia Constituinte, e em 2002, foram realizadas as eleições presidenciais. A UNTAET findou seus trabalhos no território, dando lugar à Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor Leste (UNMISSET), cuja finalidade é “assistir o governo leste-timorense em setores vitais para sua estabilidade e garantir a segurança interna e externa. [...] O mundo acolhe Timor Leste como nação independente” .

A República Democrática de Timor Leste ressurgiu em 20 de maio de 2002, como o mais novo Estado soberano do segundo milênio; uma nação que por ter um passado colonial comum, como ex-colônia portuguesa, se transformou num país com grande proximidade do Brasil, ou como se diz no Timor Leste, “um país

irmão”, o que se apresentou como uma fonte de novas possibilidades que se desenham para o futuro do país, atualmente, como membro das Comunidades dos países de Língua Portuguesa (SOARES, 2009, p. 11).

Em sua missão no Timor Leste, o papel da UNMISSET é: fornecer a execução da lei e a segurança do público; ajudar o governo no desenvolvimento de uma agência nova da execução da lei; contribuir para a manutenção da segurança externa e interna do país. Além disso, a UNMISSET deve efetivar a pauta de execução do mandato, com os seguintes pontos: “estabilidade, democracia e justiça; segurança e execução de leis públicas; segurança e controle externo do litoral.” Em 2004, o CSNU estendeu o mandato da UNMISSET e ampliou sua missão. Em 2005, a UNMISSET foi substituída pelo Escritório das Nações Unidas em Timor Leste (UNOTIL). A nova missão da ONU no Timor Leste é política (MAZZOLA; ÁVILA, 2009, p. 4).

Após ser reconhecido como soberano, o Timor Leste, em 2006, passou a sofrer exigências e divisões de regionalismos entre os timorenses, inclusive na disputa sobre quem contribuiu para a independência, o que resultou em conflitos pelo poder. Tais conflitos destruíram os laços de amizade entre os timorenses do Leste e os do Oeste, terminando por se transformar em conflitos sociais étnicos. Houve mortes e milhares de pessoas foram obrigadas a se deslocar para campos miseráveis, havendo fuga para lugares que consideravam mais seguros. Ainda há um sentimento de terror por parte dos deslocados, que temem retornar para sua casa antes que o processo de reconstrução consolide de vez a independência (SOARES, 2009).

Quando o Timor Leste enfrentou esses momentos graves de violência, considerou-se que a ONU reduziu sua ação muito cedo do país. O UNOTIL foi então substituído pela Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste (UNMIT), que tem como finalidade “auxiliar na promoção da estabilidade política e social e no fortalecimento da governança democrática” (BREDA DOS SANTOS; RUSSO, 2005, p. 5).

Internamente, o Presidente da República, Xanana Gusmão, não tem tido dificuldade para aprovar leis de interesse do país e vem promovendo suas relações com a comunidade internacional. Em sua política externa,

Timor Leste independente coloca em prática a estratégia diplomática concebida e anunciada pelo Chanceler Ramos-Horta desde o primeiro momento em que assumiu a responsabilidade pela condução dos negócios estrangeiros de seu país. [...] Com respeito ao mundo lusófono, a Constituição timorense assevera, por um lado, que "a República Democrática de Timor Leste mantém laços privilegiados com os países de língua oficial portuguesa", mas, ao mesmo tempo, afirma que "mantém laços especiais de amizade e cooperação com os países vizinhos e os da região." Portugal e os demais países da CPLP, porém, ocupam lugar de particular importância (BRASIL/MRE, 2009, p. 4).

A expectativa é de que o Timor Leste mantenha uma política externa equilibrada, nas ações direcionadas principalmente a Portugal e à Indonésia, com o qual busca relações diplomáticas, e aos países de língua portuguesa, entre eles o Brasil (BRASIL/MRE, 2009).

4.2 Intervenções Brasileiras

Na perspectiva de privilegiar ações na América Latina e em países de língua portuguesa, de 1988 até o presente, o Brasil atuou em Angola, El Salvador, Guatemala, Guiné Bissau, Haiti, Moçambique, Timor Leste e em missões em vários países da América Central (BREDA DOS SANTOS; RUSSO, 2007, p. 8).

Porém, para esse autores, a participação do Brasil nas missões de paz no Timor Leste pode ser considerada pequena, quando se compara o contingente militar e civil enviado à Angola nos anos 90 (mais de 4 mil homens) e ao Haiti (cerca de 5 mil homens). Ao mesmo tempo, eles destacam que

deve-se considerar o intenso envolvimento diplomático brasileiro nas negociações relativas ao Timor no Conselho de Segurança, onde o Brasil participou como membro não-permanente nos biênios 1998-1999 e 2004-2005. Ademais, a participação brasileira no Timor Leste tem importância pelo precedente que representa para o Brasil: seu engajamento em operações com mandatos estabelecidos com base no Capítulo VII da Carta, ou seja, a permissão mais extensiva do uso da força (BREDA DOS SANTOS; RUSSO, 2007, p. 8).

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil destaca o apoio do Brasil ao Timor Leste na realização de eleições livres em Timor Leste. A missão brasileira de observação participou da fiscalização à Consulta Popular de agosto de 1999, ocasião em que foi confirmada a independência do país como desejo de sua população; em 2001 e 2002, missões brasileiras fiscalizaram as eleições para a Assembléia Constituinte e para Presidência da República, respectivamente (BRASIL/MRE, 2009).

Na missão da UNMIT, o Brasil vem contribuindo com um observador militar e um policial (BREDA DOS SANTOS; RUSSO, 2007).

Em relação os projetos desenvolvidos no Timor Leste visando à reconstrução do país, a cooperação do Brasil, por meio da ABC, pode ser vista em diversas iniciativas, como:

- Centro de Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social Brasil - Timor Leste: criado em 2001, seu objetivo é, num primeiro momento, promover a formação de profissionais em áreas críticas para o país e importantes para seu desenvolvimento (construção civil, eletricidade, costura industrial, marcenaria, informática, panificação e confeitaria; posteriormente, serão também formados profissionais em mecânica, fabricação de mobiliários e confecções em couro). Operacionalmente, o projeto foi desenvolvido com o apoio direto do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). O governo brasileiro vem direcionando a esse projeto US\$ 1,8 milhão;
- Alfabetização Solidária em Timor Leste (ABC): voltado para a alfabetização de jovens e adultos, com utilização de metodologia do Programa Alfabetização Solidária do Brasil. Com base num projeto-piloto em Díli, a ação foi estendida aos 13 distritos do Timor. O projeto se desenvolve numa estrutura de 141 salas de aula, contando com 3.550 alunos. O valor total do projeto é de US\$ 540 mil;
- Formação de Professores e Alunos com Recurso da Educação à Distância (Telecurso): a finalidade é formar jovens e adultos recém-

alfabetizados nos níveis fundamental e médio. O curso já foi implantado em 20 tele-salas e atende a mais de 450 alunos. O projeto conta com o apoio da Fundação Roberto Marinho, e seu custo final fica em torno de US\$ 490 mil;

- Transferência de Técnicas Cafeeiras (ABC): visa a aumentar a produtividade da cultura cafeeira local. Foi firmado recentemente um convênio entre a ABC e a Direção-Geral da Agricultura e Pesca de Timor Leste. Valor estimado do projeto US\$ 130 mil;
- Cooperação em Matéria de Saúde: refere-se à presença de médicos brasileiros no Timor Leste e a medidas de apoio à atuação do Ministério da Saúde timorense. O projeto é resultado de entendimentos mantidos entre os Ministérios da Saúde brasileiro e timorense;
- Pastoral da criança: projeto em fase de implantação. O projeto deve contar com recursos da Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Ministério da Saúde local.

O Brasil também participou da cooperação jurídica no Timor Leste. Instituições judiciais, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), tomaram parte nesses trabalhos. Na VIII Conferência dos Ministros da Justiça dos países de língua portuguesa, com a missão de diagnosticar as necessidades mais prementes do Timor, o governo brasileiro se comprometeu a enviar um defensor público para integrar a Missão de Juristas da CPLP (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

Observa-se que as intervenções brasileiras nesse país são abrangentes e que, principalmente, fica implícito um potencial de crescimento delas, na medida em que se fortalecem as relações entre os dois países.

CONCLUSÃO

A intervenção da ONU nos Estados, visando à solução de discórdias, internacionais ou internas, envolve aspectos que englobam desde a visualização das condições desses Estados e das respectivas necessidades até a forma como tais discórdias são compreendidas pelos países-membros, o que está relacionado com os mecanismos de ação a serem utilizados na busca de soluções.

Por sua vez, a avaliação de como as discórdias podem ser resolvidas ocorre em um contexto fundamentado, principalmente, em dois pontos: a busca da paz e a manutenção da soberania dos Estados envolvidos. É dentro dessa perspectiva que a intervenção das organizações e a aceitação do auxílio por parte dos Estados vão tentar restabelecer a equidade e a justiça nos conflitos do cenário internacional.

Os esforços para o cumprimento desses objetivos são muito grandes. Por isso, mesmo com a contribuição dos Estados representando uma ação humanitária e de solidariedade, questiona-se o que faz realmente com que essa contribuição seja grande, ininterrupta e abrangente, quando são vários os Estados integrantes da ONU, e a contribuição poderia ser proporcional. Em resumo, particularmente, qual o interesse do Brasil em participar nas missões de paz do Timor Leste?

A princípio, pode-se dizer que, em termos gerais, os Estados que participam de missões de auxílio a outros se sobressaem no mundo das ri, ganhando mais destaque no sistema internacional. No caso do Brasil, além desse destaque, que afinal ocorre com todos os Estados, há interesses maiores que servem de base a sua política externa e às estratégias que vêm sendo desenvolvidas para atender à grande proposta do governo, que é angariar prestígio frente à comunidade internacional e alcançar um dos seus principais interesses nacionais o protagonismo regional, por meio do fortalecimento de sua campanha por um assento permanente no CSNU.

As ações implementadas pelo governo brasileiro, especificamente nas intervenções brasileiras no Timor Leste, funcionam de forma orquestrada, no sentido de que elas são implementadas simultaneamente para direcionamentos diversos, reforçando suas tentativas de mudar a visão de que o Brasil é um país periférico, enquanto mantém uma forte contraposição na balança de poder no sistema internacional.

Em suas estratégias, alguns exemplos podem ser citados: o Brasil, tem fortalecido os países da América do Sul, destacando-se perante eles e perante a Europa. Já que o Brasil não poderia deixar de ser periférico se os outros países, seus vizinhos, o são. As similaridades geográficas têm peso nessa consideração, uma vez que o prestígio internacional da América do Sul sempre ficou muito aquém, por exemplo, do prestígio da América do Norte ou da Europa.

Nessas ações, é intenção do país é inserir-se entre os países que decidem sobre os grandes problemas mundiais, como por exemplo, a política de produção e de consumo no mundo. Na América Latina, ele já possui uma maior legitimidade para usufruir dessa prerrogativa.

Com a África do Sul, o Brasil vem desenvolvendo alianças por meio de acordo bilateral, que prevê, entre outros, a transferência de tecnologia bélica africana.

Com a Índia, o Brasil desenvolve parcerias, para implementar negociações entre os países em desenvolvimento. O Brasil busca sair de uma espécie de dependência da decisão de outros para seus interesses.

No Timor Leste, o Brasil participa do esforço de recuperação do país em várias áreas, tanto em colaboração com a ONU em operações bilaterais, como em ações multilaterais. Sua representação nesse país é significativa, com atividades em várias áreas, ou seja, o Brasil vem se destacando por ações educativas, sociais e assistenciais, entre outras.

Com isso, também pode-se dizer que há um projeto estratégico na inserção significativa da influência brasileira no continente asiático (além do

africano e da América do Sul), o que demonstra a conquista de espaços geográficos na expansão de sua política externa.

Pela pesquisa realizada, no Timor Leste, os interesses do Brasil se ampliam em direção a seu objetivo maior - poder emitir sua opinião, participar das decisões, incluir nos arranjos internacionais uma perspectiva brasileira e oferecer contribuição -, porque as relações desenvolvidas entre os dois países, iniciadas ainda no governo FHC, talvez tenham encontrado mais espaço (ambos os lados) a partir do acolhimento do Timor Leste na CPLP e, de certa forma, na perspectiva democrática da história de ambos os países.

Pode-se assim dizer que o fato de o Brasil ter estabelecido com o Timor Leste relações bilaterais e multilaterais tem favorecido sua intervenção nesse país, logicamente dando, ao trabalho brasileiro, a significativa oportunidade de apresentar ao mundo sua capacidade e suas potencialidades em várias áreas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Aula Inaugural**. Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/04/13/aula-inaugural>> Acesso em: 25 out 2009.

ANDERSON, P. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BARREIRA, Vivian Graça Barcellos. Resenha - DEUTSCH, Karl W. Análise das Relações internacionais. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, a. 4, n. 25, 2009.

BAUMAN, Zigmunt. **Vida líquida**. Trad. C. A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa**. 2005 Disponível em: <www.md.gov.br> Acesso em: 25 nov 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Timor Leste**. Disponível em: <www.mre.gov.br> Acesso em: 25 fev 2010.

BREDA DOS SANTOS, Norma; RUSSO, C. Diplomacia e força: a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. In: SILVA, Kelly Cristine; DAMIÃO, Daniel Schroeter (Org.). **Timor Leste por Trás do Palco**: Cooperação Internacional e a Dialética da Construção do Estado. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 321-342.

CARDOSO, Afonso José S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

CARVALHO, Paulo Roberto D. **Política externa brasileira e a integração regional na Era Lula**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/conteudo/politica-externa>> Acesso em: 25 fev 2010.

CASTRO, Marcos de Faro de. **Política e relações internacionais: fundamentos clássicos**. Brasília: UnB, 2005.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. Brasília: Unb, 2008.

COELIN, Saulo Arantes. **O Brasil na CPLP**. Uma modalidade de cooperação Sul-Sul. Disponível em: <www.mre.gov.br> Acesso em: 25 fev 2010.

COLARES, Luciano da Silva. **As missões de paz da ONU e as questões de Timor Leste**: ponto de inflexão? Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 2006. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Trad. E. Barbosa. Rio de Janeiro, 1988.

ESCOTO, Roberto. **O impacto das intervenções da ONU na construção do estado e na democratização do Haiti (1993-1996 e 2004-2008)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) 2009. Brasília. Universidade de Brasília.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

GAGLIATO, Marcio. **Timor Leste e a ocupação Indonésia: a religião como operador de resistência**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). 2008. São Paulo. Pontifícia Universidade Católica.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Vencer ou não-perder. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005

HENRIQUES, Mendo Castro. **Compreenda o Timor Leste**. Sapientiam Autem Non Vincit Malitia. Disponível em: <[www.olavodecarvalho.org/textos.htm](http://www.olavodecarvalho.org/textos/htm)> Acesso em: 10 mar 2010.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais: inspirações sociológicas e contribuições da abordagem do construtivismo**. Brasília. 2003. 154f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA). Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/lannesmanutencaodapaz.pdf>> Acesso em: 10 mar 2010.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle P. **A Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

ML. Mundo Lusíada. **Relações bilaterais**. Brasil e Timor Leste intensificam programas de cooperação. Disponível em: <www.mundolusiada.com.br> Acesso em: 20 mar 2010.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. As teias da memória e as redes do poder. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.) **História das relações internacionais contemporâneas** - da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. Prefácio. São Paulo: Saraiva, 2008, p. vii.

MAZZOLA, Maria Amélia; AVILA, Carlos F. Domínguez. **O Brasil, o Timor Leste e a cooperação jurídica internacional**. 2009. Disponível em: <www.jus2.com.br> Acesso em: 25 fev 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 48, n. 2, Brasília, jul/dez, 2005.

ONU. Organização das Nações Unidas. **História das Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php> 2009 Acesso em: 5 mar 2010.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às Relações Internacionais**. Temas, atores e visões. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge. **Relações internacionais**: teorias e agendas. Brasília: Funag/Ibri, 2002.

SARAIVA, José Flávio S. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.) **História das relações internacionais contemporâneas** - da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. Prefácio. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 197.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SATO, Eiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Rev. bras. polít. int.** v.46, n. 2, Brasília, julho/dez, 2003. Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em: 20 fev 2010.

SILVA JÚNIOR, Theodoro. **As forças de paz de Timor Leste**. Disponível em: <www.batalhaosuez.com.br> Acesso em: 20 fev 2010.

SOARES, Silvério dos Santos. **Timor Leste**: representações dos estudantes timorenses, no Brasil, sobre o Estado do Timor Leste. Dissertação (Mestrado em Sociologia), 2009. Fortaleza. Universidade Federal do Ceará.

UNICRIO. **A ONU e a manutenção da paz**. Disponível em:<www.unicrio.org.br/Textos/onu_17b.html> Acesso em: 25 fev 2010.

UNIVERSA. **ONU**: As Operações de Manutenção da Paz: Um breve histórico. Disponível em: <www.universia.com.br/materia/materia.jsp%3Fid%3D4128+1956+opera%C3%A7%C3%B5es+de+paz&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=>> Acesso em: 20 dez 2009.

VENTURA, Carla A . Arena; CAVALCANTI, Melissa Franchini; DE PAULA, Verônica Angélica Freitas. **A abordagem sistêmica da teoria pluralista das relações internacionais**: o estudo de caso da União Européia.

Disponível em: <<http://www.facef.br/quartocbs/arquivos/23.pdf>> Acesso em: 20 fev 2010.