

As nações (des) unidas. Práticas da ONU e a construção do Estado em Timor-Leste.

Palavras-chave:
Estado-nação, elites, cooperação internacional

Kelly Silva
Departamento de Antropologia

Universidade de Brasília

Resumo

Este texto discute, em uma perspectiva etnográfica, aspectos do processo de edificação da administração pública timorense (formação de pessoal e definição da estrutura jurídica do Estado), abordando de que maneira a cooperação internacional tem participado deste fenômeno. Toma-se como objeto de reflexão as políticas de construção de capacidades e desenvolvimento institucional engendradas pela ONU durante a *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET). Privilegiam-se dois pontos de análise: 1) o sentido atribuído a essas práticas por seus agentes e, 2) suas implicações à formação institucional do Estado. A análise revela que o que proponho chamarmos de *registro colonial* – um modo de se relacionar com a alteridade que se caracteriza por um diálogo constante com experiências ou representações de práticas coloniais concretas –, é uma variante importante na ordenação das relações de coalizão, oposição ou resiliência alimentadas por diferentes atores: agentes das Nações Unidas, membros das elites timorenses retornadas das diásporas, bem como funcionários públicos de alto e médio escalão. Ademais, verifica-se a existência de disputas por projetos civilizatórios distintos, que se vinculam às trajetórias políticas, nacionais e institucionais dos agentes do campo da cooperação internacional e das elites locais. Por fim, sugere-se que tais fenômenos são característicos de países de independência recente altamente dependentes dos recursos da cooperação internacional.

Apresentação

Este texto analisa algumas das implicações de práticas de cooperação técnica executadas pelas Nações Unidas e outros agentes de desenvolvimento no processo de formação do Estado em Timor-Leste. Serão discutidas, particularmente, as ações executadas no âmbito de projetos de construção de capacidades levados à cabo pelo Sistema ONU, com o apoio de múltiplos atores do campo da AID (*Assistance for International Development*), entre 2002 e 2005. Tais atividades visavam edificar os alicerces da administração pública timorense, disponibilizando os instrumentos legais que a instituíam, bem como quadros de recursos humanos técnica e eticamente competentes para gerenciá-la.

Durante aproximadamente 450 anos, Timor-Leste foi objeto de uma débil colonização portuguesa. Em novembro de 1975, a FRETILIN, depois de uma dolorosa guerra civil com partidários da União Democrática Timorense, proclamou unilateralmente a independência do país. Uma semana depois, contudo, Timor-Leste foi invadido pela Indonésia, tendo permanecido como sua 27^a província durante 24 anos.

Em 2002, a independência do país foi restaurada, depois de 18 meses de administração transitória das Nações Unidas. Diante dos resultados do referendo de 1999 – no qual 78,5% da população timorense manifestou-se pela independência do território diante da República da Indonésia – o campo da AID tem se constituído em um agente fundamental na edificação do Estado-nação local. Tendo se instalado em Timor-Leste em um cenário de destruição massiva das infra-estruturas – causado pela ação organizada de milícias paramilitares que defendiam a continuidade do vínculo de subordinação à Indonésia –, a cooperação internacional é um fato social total no processo de formação do Estado. Ela está implicada em todas as faces e fases desse empreendimento, condicionando fenômenos tão diversos como a consolidação das línguas oficiais, a escolha da moeda nacional, a definição dos modelos de orçamento adotados pelo Estado, a construção da legislação que define o funcionamento da administração, entre outros. Embora, em termos orçamentários, o Estado timorense goze de certa autonomia diante de seus doadores, há grande dependência da cooperação técnica internacional em função da baixa qualificação de seus servidores, legada tanto pela colonização portuguesa como pela ocupação indonésia.

O presente texto está estruturado em 2 seções. Primeiramente, descrevo sucintamente no que consistiam as práticas de desenvolvimento de capacidades, indicando de que maneira elas têm condicionado a formação da administração pública local. A seguir, discuto como alguns dos diferentes atores que estavam nelas envolvidos as avaliavam, destacando a força do *registro colonial*. Observaremos, ao final, que o Estado timorense tem sido produzido a partir do embate entre distintos projetos civilizatórios, alimentados e executados por diferentes doadores e estrategicamente apropriados pelas elites locais.

Advirto que, dadas as limitações temporais as quais esta exposição está sujeita, limitar-me-ei a apresentar certas tendências estruturais da dinâmica de formação do Estado no país com base na pesquisa de campo levada à cabo entre 2002 e 2003, cujos dados produzidos permitiram a formulação de minha tese de doutorado.

1. A ONU e a construção de capacidades

Entre 2002 e 2005, os projetos de desenvolvimento de capacidades executados pela ONU junto ao Estado timorense propiciavam, basicamente, a contratação de técnicos estrangeiros qualificados para treinar funcionários públicos locais, assessorar as autoridades políticas e, ao mesmo tempo, edificar e gerir a administração pública, recém instituída. Para tanto, atribuía-se a estes consultores, entre outras coisas, as funções de elaboração de legislações, regulamentos, programas de desenvolvimento etc que normalizassem o funcionamento do Estado. Esperava-se ainda que eles habilitassem os funcionários públicos locais em técnicas burocráticas de gestão do Estado, de maneira que, em um futuro próximo, os timorenses assumissem autonomamente a administração pública. Neste período, aproximadamente 300 assessores internacionais, lotados em posições estratégicas previamente indicadas, atuavam no Estado sob responsabilidade do Sistema ONU. A presença destes técnicos estrangeiros na administração pública era generalizada. A maioria dos órgãos de administração de alto escalão contavam com a presença de assessores internacionais contratados por um período de médio prazo (1 ou 2 anos). Além deles, assessores de curto prazo, contratados por outras agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Asiático, faziam-se também bastante presentes no cotidiano da formação do Estado.

Muitos dos conselheiros eram responsáveis diretos ou indiretos pela edificação e administração de órgãos de soberania importantes do país, como a Autoridade Bancária e de Pagamentos (instituição que corresponde ao Banco Central do país), o Tribunal de Recurso (tribunal de mais alto nível na hierarquia do Poder Judiciário local), a Defensoria Pública, diretorias dos Ministérios da Justiça, do Plano e Finanças etc.

Contratados pelas Nações Unidas e/ou por outras agências bilaterais e multilaterais de cooperação, esses assessores vinham dos mais diferentes países: Portugal, Austrália, Brasil, Índia, Paquistão, Sri Lanka, Irlanda, Espanha, Equador, Filipinas, Nova Zelândia, África do Sul, Jamaica, Estados Unidos etc. Como trabalhavam diretamente na formação do Estado timorense, priorizava-se a contratação de técnicos com grande experiência em administração pública em seu país de origem ou além-mar.

Em sua atuação no processo de edificação do Estado local, a maioria dos assessores tendia a reproduzir *in locu* os princípios de fundação e gestão da máquina pública existentes em seu país de origem ou nos contextos cosmopolitas nos quais adquiriu sua maior capacitação profissional. Observamos, por exemplo, que o sistema de orçamento do Estado de Timor-Leste existente até 2006 era bastante semelhante àquele praticado na Austrália, a começar pelos períodos que definem o início e o fim de um ano fiscal (similares em muitos dos países da *Commonwealth*). Isso se explica pelo fato dele ter sido elaborado por assessores técnicos formados e com experiência no Estado australiano. A mesma rede de causalidade explica a similaridade entre o Projeto de Lei Orgânica da Defensoria Pública que circulava no Estado em 2003, com aquele que regula as ações de órgão congênere no Brasil: ele foi elaborado por um assessor brasileiro.

É, pois, nesse mesmo registro que se compreende o fato da Constituição timorense ser tão similar à portuguesa. A lei máxima da RDTL foi elaborada com base em um projeto de lei proposto por um jurista português e com a colaboração de uma grande missão de cooperação bilateral portuguesa, enviada pelo Parlamento lusitano a pedido de algumas autoridades timorenses.

Se partirmos do pressuposto de que a institucionalização de Estados modernos promove a implementação de mecanismos particulares de domesticação de condutas e de representações coletivas, verificaremos ainda que os técnicos internacionais atuam como mediadores em outras faces do processo civilizatório em curso no país. As formas como se dá o treinamento dos servidores em certas rotinas burocráticas, como

formulação de documentos oficiais de tipo memorando ou ofício, e o idioma que utilizam para tanto, estão relacionadas com o país de origem ou com o território nacional no qual o conselheiro adquiriu sua experiência de formação e/ou atuação profissional mais expressiva. Podia-se observar, por exemplo, que os documentos oficiais oriundos das instituições de Estado que estavam sob responsabilidade de assessores de países de língua oficial portuguesa eram quase todos escritos em língua portuguesa. Quando se tratava de assessores anglófonos, a relação era similar em forma, embora distinta em conteúdo: funcionários públicos timorenses direta ou indiretamente subordinados a um assessor australiano, por exemplo, lidavam com rotinas de gestão da administração pública típicas de um sistema de *Common Law* e se comunicavam oral e graficamente com frequência em língua inglesa.

A escolha da origem nacional dos consultores pelas autoridades timorenses e/ou funcionários de alto escalão (ministros, secretários de Estado, diretores etc), por sua vez, estava fortemente associada às respectivas trajetórias de diáspora de algumas delas, bem como aos seus históricos de inserção na administração colonial portuguesa e indonésia. Desse modo, era comum observar que autoridades locais antes exiladas, durante a ocupação, em países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), sobretudo Moçambique e Portugal e/ou aquelas educadas até a idade adulta pela administração colonial portuguesa tinham uma predileção pela contratação de assessores advindos de países lusófonos. Já aqueles crescidos sob a administração indonésia e/ou que estiveram em exílio na Austrália davam preferência à contratação de *advisors* oriundos de países anglófonos.

Deve-se ainda notar que os programas de construção de capacidades promovem também cursos de curta e média duração aos timorenses, no país e no exterior. Estes cursos, em geral, são organizados tendo em perspectiva a forma como a administração pública estatal é estruturada nos países doadores, que disponibilizam estes treinamentos. Dessa forma, o funcionalismo timorense tem sido formado a partir do diálogo com uma pluralidade de referenciais administrativos, alguns deles contraditórios entre si.

2. Os projetos civilizatórios e os registros coloniais

Além das implicações técnicas que a babel legal, burocrática e linguística acima apresentada traz para a edificação de uma máquina estatal minimamente funcional, é

importante notar que no dia-a-dia da construção do Estado há uma politização das diferentes culturas administrativas encetadas pelos conselheiros na administração pública, por eles próprios e por suas contrapartes timorenses.

Entre os estrangeiros, as disputas se polarizavam entre *advisors* originários de Estados de tradição latina, de um lado, e aqueles advindos de países de Estados de tradição anglo-saxã, de outro. Entre muitos dos assessores oriundos do antigo império britânico, argumentava-se que Portugal e suas ex-colônias, bem como outros países da América Latina, tinham uma administração pública ineficiente, produzida como resultado do pretense modo lusitano e espanhol de colonização, cujo *modus operandi*, portanto, não deveria ser reproduzido em Timor-Leste. Os assessores oriundos de países latinos, de sua parte, desqualificavam as intervenções dos assessores anglófonos abordando-as como impositivas, insensíveis, incapazes de se adaptar ao contexto local.

Ademais, evocava-se com frequência as práticas de segregação social e racial empregadas no império britânico como exemplares da inabilidade daqueles educados em tradições anglo-saxões em lidar com a alteridade. A eles, os portugueses, que constituíam grande parte da comunidade latina, contrapunham-se, apresentando-se como mais abertos ao contato e à convivência com a diversidade, numa reedição nostálgica do lusotropicalismo. Essas clivagens estruturam e são estruturadas pela existência de diferentes interesses políticos e projetos civilizatórios para Timor-Leste, nos quais os temas das línguas nacionais, das estruturas de funcionamento do sistema judiciário e legislativo, entre outros, são objetos de grande polêmica e disputa.

Grosso modo, os assessores de origem latina apoiavam a escolha da língua portuguesa como idioma oficial e nacional, bem como a adoção de uma matriz civilista de funcionamento do Poder Judiciário. Os assessores oriundos de países de tradição administrativa anglo-saxã, por sua vez, eram críticos a ambas as políticas. Tais posturas tinham reverberações diretas nos embates por projetos de identidade nacional alimentados por diferentes grupos das elites timorenses. O apoio dos assessores latinos à adoção da língua portuguesa e do sistema civilista de justiça fortalecia o projeto de nação dos retornados timorenses dos PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa). A hesitação dos assessores de países de tradição administrativa anglo-saxã em se alinhar a estes projetos enfraquecia-os e dava força às alternativas propostas pelos retornados da diáspora timorense na Austrália, para os quais, em sua maioria, a língua oficial do país deveria ser o inglês.

Entre os timorenses que ficaram no território durante a ocupação indonésia – e neste sentido é preciso destacar que não estou abordando o papel dos retornados das diásporas timorenses na Austrália e na CPLP – observava-se a seguinte tendência: funcionários públicos mais velhos, que tiveram algum tipo de incorporação ao Estado colonial português mostravam-se mais simpáticos aos projetos dos assessores latinos, ao mesmo tempo em que eram mais críticos às práticas dos técnicos oriundos de países de tradição burocrática anglo-saxã. Por outro lado, os funcionários públicos educados sob a ocupação indonésia (geração *timtim*) eram muito reticentes aos projetos dos latinos, em especial dos portugueses. Isso se devia sobretudo à insistência dos últimos em trabalhar em língua portuguesa que, embora instituída como língua oficial do país em 2002, é, para a maioria dos timorenses, uma língua pouco conhecida. Além disso, a debilidade da administração colonial portuguesa em Timor-Leste era frequentemente trazida à tona pelos funcionários públicos educados no regime indonésio como argumento para deslegitimar as iniciativas dos assessores latinos – portugueses, na maioria - e do grupo político que as propunham, alinhado direta ou indiretamente à Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN).

É digno de nota que o repertório de significados que estrutura as posições de diferentes agentes no processo de construção do Estado em Timor-Leste tem como fonte, em muitas dimensões, experiências coloniais recentes. Assessores internacionais de diferentes origens desqualificam-se mutuamente evocando os processos de desenvolvimento histórico que caracterizaram diferentes empreendimentos imperiais. Funcionários públicos timorenses, por sua vez, posicionam-se distintamente diante das práticas de capacitação executadas pelos *advisors* reproduzindo os discursos coloniais nos quais foram educados.

Em geral, os servidores com menos de 40 anos, crescidos sob o regime javanês, reproduzem o discurso forjado pelo Estado Indonésio para legitimar a ocupação do território: destacam a debilidade da colonização portuguesa e a interpretam como um indicador da ineficiência das técnicas de administração pública propostas pelos assessores latinos e pela elite política local retornada dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Por outro lado, servidores que tiveram algum tipo de incorporação na sociedade colonial portuguesa em Timor e que ocupam posições de alto escalão na administração pública recebem com maior abertura as propostas de organização do Estado que se alinham às tradições latinas, ao mesmo tempo em que se mostram mais críticos aos trabalhos executados por assessores de países anglófonos.

Esses dados indicam a centralidade que experiências coloniais recentes, nas quais os atores estiveram direta ou indiretamente envolvidos, detém na definição de posições adotadas diante de políticas de desenvolvimento e autodeterminação. É com base nestes e em outros dados que destaco a vigorosidade do registro colonial na configuração de fenômenos sociais contemporâneos, entre elites locais e internacionais. Denomino de *registro colonial* às formas de referência ao mundo que se estruturam tendo como referenciais conscientes experiências ou representações de práticas coloniais modernas, em especial aquelas dos séculos XIX e XX.

3. Considerações Finais

O poder público timorense tem se construído a partir do embate e encontro de distintas propostas civilizadoras de seus doadores internacionais. Nesse sentido, circulam pelo país múltiplos projetos de modernização, que são capitalizados estrategicamente pelas elites locais de maneira a servir de veículos para a concretização de suas diferentes propostas de identidade nacional e de distribuição de poder. Assim, o Estado local pode ser analisado como um híbrido composto de diversos projetos de modernidade, cuja síntese caracteriza a especificidade da administração local. Sua particularidade advém, inclusive, da maneira como múltiplos passados coloniais são rememorados por agentes que estiveram historicamente situados em diferentes posições de poder.

É preciso destacar, por fim, que os projetos e interesses dos agentes da comunidade internacional em Timor-Leste não são executados em um vácuo histórico. Todos eles interagem com as várias modalidades de diferenciação social forjadas no território timorense ao longo do tempo, das quais as mais evidentes estão fortemente relacionadas a três variáveis fundamentais: a) às posições assumidas por diferentes atores nas distintas frentes de resistência à ocupação indonésia; b) à maneira como extratos sociais diversos das sociedades locais foram ou não incorporados ao Estado colonial português e ao Estado indonésio e, no caso dos retornados; c) ao país de acolhida no período do exílio.

4. Bibliografia

BRETES, Maria da Graça. Timor. In: ALEXANDRE, Valentim & DIAS, Jill. *O Império Africano. 1825-1890*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

CAREY, Peter. Third-World Colonialism, the geração foun, and the birth of a new nation: Indonesian through East Timorese Eyes, 1975-99. *Indonesia* 76, 2003.

DURKHEIM, Émile. *Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado*. São Paulo: EDUSP, 1993.

ELIAS, Norbert. Processes of state formation and nation building. In: *Transactions of the Seventh World Congress of Sociology* vol. III. International Sociological Association: Geneva, 1972.

_____. *O Processo civilizador*. Formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

_____. *O Processo civilizador*. Uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

_____. *Os Alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

FIGUEIREDO, Fernando. Timor. In: OLIVEIRA MARQUES, A. H. & SERRÃO, Joel. *Nova história da expansão portuguesa. O Império Africano. 1890-1930*. Lisboa: Editorial Estampa, 2001.

GOMES, Rui Augusto. *Pembangunan or Kolonialisme? Administering development in East Timor*. Master Dissertation. Murdoch University, 1997.

GOMES, Adelino. *As flores nascem na prisão*. Timor-Leste: ano um. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.

JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME. *Tribunal Distrital de Díli*. Díli: mimeo, 2003.

_____. a. Relatório sobre a decisão do Tribunal de Recurso no caso Armando dos Santos. Díli:mimeo, 2003.

_____. *The future of the Serious Crimes Unit*. Díli: mimeo, 2004.

KAMMEN, Douglas. Master-slave, traitor-nationalist, opportunist-oppressed: political metaphors in East Timor. *Indonesia* 76, 2003.

MAGALHÃES, António Barbedo de. *Timor-Leste na encruzilhada da transição indonésia*. Liboa: Gradiva Publicações Ltda., 1999.

SEIXAS, Paulo de C. *Díli: o limiar pós-colonial*. Trabalhos de Antropologia e Etnologia, v. 42 (1-2). Porto, 2002.

SILVA, Kelly Cristiane da. *Paradoxos da autodeterminação: a construção do Estado-nação e práticas da ONU em Timor-Leste*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Outubro de 2004.

THOMAZ. Luis Filipe F. R. *De Ceuta a Timor*. Lisboa: Difel, 2002.

WISE, Amanda Y. *No longer in exile? Shifting experiences of home, homeland and identity of East Timorese refugee diaspora in Australia in light of East Timor's Independence*. PhD Thesis. Centre for Cultural Research. University of Western Sydney, 2002.